Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia

Algunos casos nacionales

NACIONES UNIDAS

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

NUEVAS POLÍTICAS COMERCIALES EN AMÉRICA LATINA Y ASIA

ALGUNOS CASOS NACIONALES

NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1999

LC/G.2053-P
Diciembre de 1999

En la elaboración de los estudios de casos nacionales participaron los señores Gabriel Casaburi (Argentina), Luiz Carlos Delorme Prado (Brasil), Manuel Agosin (Chile), Anwar Nasution (Indonesia), la Sra. Mahani Zainal-Abidin (Malasia), y el Sr. Jaeho Yeom, (República de Corea). La compilación de los trabajos, el resumen, y el informe del seminario que se realizó en la Sede de la CEPAL, estuvo a cargo de Mikio Kuwayama,(CEPAL). Las opiniones expresadas en este libro son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las Naciones Unidas.

Copyright © Naciones Unidas 1999
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.99.II.G.47

ISBN 92-1-321535-5

ÍNDICE

Página

RESUMEN 11
ABSTRACT 13
INTRODUCCIÓN GENERAL 15
PRIMERA PARTE: Marco de análisis
Las políticas comerciales e industriales: evolución y perspectivas, *Mikio Kuwayama* 19
SEGUNDA PARTE: Seis estudios de casos . . . . . .
I. El cono sur de America Latina
A. Argentina: políticas comerciales e industriales desde la década de 1960, *Gabriel Casaburi* 79
B. Brasil: políticas comerciales e industriales: evolución y perspectivas, *Luis Carlos Prado* 147
C. Chile: Comercio y crecimiento. Realizaciones del pasado y perspectivas para el futuro, *Manuel Agosin* 205
II. Asia Oriental
A. Indonesia: políticas comerciales e industriales a contar de la década de 1980, *Anwar Nasution* 271
B. Malasia: Políticas comerciales e industriales en el marco del nuevo sistema internacional de comercio, *Mahani Zainal-Abidin* 363
C. República de Corea: Políticas comerciales e industriales: antecedentes y perspectivas, *Jaeho Yeom* 465
Tercera Parte. Informe del seminario titulado: "Políticas comerciales e industriales en Asia Oriental y América Latina en el contexto del nuevo sistema internacional de comercio 533
Primera sesión. La crisis asiática: factores determinantes y enseñanzas 536

Página

Segunda sesión. Evaluación de las políticas aplicadas en el pasado y perspectivas para el futuro 543
Tercera sesión. Las políticas comerciales e industriales después de la Ronda Uruguay: nuevas restricciones y margen de maniobra 553
Cuarta sesión. La integración regional y sus instituciones 562
CUADROS
1 Argentina: participación de las manufacturas en el PIB . . . 83
2 Argentina: índice de producción industrial, 1960-1969 84
3 Argentina: indicadores macroeconómicos fundamentales, 1965-1975 85
4 Argentina: balance comercial, 1980-1990 88
5 Argentina: nivel medio de los tipos arancelarios, 1976-1989 . 91
6 Argentina: indicadores macroeconómicos, 1980-1990 91
7 Argentina: privatizaciones, 1990-1996 94
8 Argentina: evolución de los aranceles a las importaciones, 1987-1995 95
9 Argentina: índice de precios al consumidor, 1989-1998 96
10 Argentina: tasa real de crecimiento anual del PIB, 1990-1998 96
11 Argentina: índice de producción industrial a nivel general y sectorial, 1991-1994 98
12 Argentina: balance comercial, 1990-1998 101
13 Argentina: exportaciones por grandes sectores, 1991-1997 . . 102
14 Argentina: evolución del sector manufacturero, 1980-1995 . 104
15 Argentina: estructura arancelaria del Mercosur para 1995 y arancel externo común definitivo, 2001-2006 106
16 Argentina: balance comercial con el Mercosur y Chile 108
17 Argentina: participación de los sectores agrícola y alimentario en el PIB 121
18 Argentina: producción y exportaciones de la industria automotriz, 1991-1997 128
19 Argentina: inversiones en la industria automotriz del Mercosur anunciadas al mes de septiembre de 1997 130
20 Argentina: principales productos textiles, 1990-1993 131
1 Brasil: crecimiento del PIB. Formación bruta de capital fijo (FBCF) y balance comercial, 1965-1996 152
2 Brasil: cronograma de la rebaja de los aranceles 156
3 Brasil: origen y evolución del desequilibrio de la cuenta corriente, 1945-1996 159
4 Brasil: principales productos de exportación y sus mercados de destino 165

		Página
5	Brasil: consolidación de los derechos arancelarios antes de la Ronda Uruguay y después de la Ronda Uruguay	169
6	Brasil: contratos externos de tecnología, marcas y servicios. Número de inscripciones legales	177
7	Brasil: gastos brutos por concepto de servicios	177
8	Brasil: diversos indicadores económicos como porcentaje del PIB, 1951-1995	183
9	Brasil: participación de los gastos en construcción, maquinaria y equipo en la formación interna bruta de capital fijo (FIBCF), 1970-1995	184
10	Brasil: principales mercados de exportaciones e importaciones	188
A.1	Brasil: afluencia y salida de inversiones extranjeras	197
A.2	Brasil: inversión extranjera al 30 de junio de 1995, según fuente	198
A.3	Brasil: participación de países y regiones seleccionados en la cartera de los 107 principales fondos de mercados incipientes (capital) (junio de 1993 a diciembre de 1996)	199
A.4	Brasil: participación en el comercio mundial	200
A.5	Brasil: cronología de las principales medidas de política industrial, 1990-1996	201
1	Chile: la evolución del crecimiento y de las exportaciones, 1960-1995	213
2	Chile: tasas de crecimiento anual promedio de volumen de exportaciones, según tipo de bienes, 1960-1995	217
3	Chile: pruebas con raíces unitarias	219
4	Chile: modelo vectorial "económico" de corrección de los errores	220
5	Chile: composición de las exportaciones, según el mercado, 1986 y 1993	255
1	Indonesia: cronología del programa de ajuste, 1983-1995 . .	273
2	Indonesia: indicadores de crecimiento económico y cambio estructural, 1966-1995	294
3	Indonesia: empleo por industria principal, 1971-1990	280
4	Indonesia: cobertura de las barreras no arancelarias, 1986-1995	291
5	Indonesia: lista de reducciones arancelarias nominales, 1994-2003	294
6	Indonesia: oferta de acceso al mercado de ese país en virtud de la Ronda Uruguay	299
7	Indonesia: la estructura del acuerdo general sobre el comercio de servicios	302
8	Indonesia: compromisos de la Ronda Uruguay sobre el comercio de servicios asumidos por Indonesia	305

Página

9 Indonesia: cambios principales en las leyes y reglamentos relativos a los derechos de propiedad intelectual 309
10 Indonesia: contenido local y aranceles de las piezas de repuesto para automóviles y motocicletas 310
11 Indonesia: estructura de mercado de industrias seleccionadas 313
12 Indonesia: indicadores educativos, países seleccionados, 1965-1993 326
13 Indonesia: reforma de la banca en Indonesia, 1983-1995 . . . 333
14 Indonesia: índice Hirfindahl de la banca en Indonesia 1981-1991 336
Ad. 1 Indonesia: indicadores seleccionados, 1990-1997 348
Ad. 2 Indonesia: indicadores del sector bancario 349
Ad. 3 Indonesia: participación y tasa de crecimiento del PIB por origen industrial 356
Ad. 4 Indonesia: valor de las exportaciones por grupo de productos 359
Ad. 5 Indonesia: presupuesto del gobierno 360
1 Malasia: ingreso de inversiones extranjeras directas 367
2 Malasia: diferencia entre el ahorro y las inversiones, 1992-1997 370
3 Malasia: crecimiento del sector manufacturero durante el período del primer plan maestro industrial, 1986-1995 . . 383
4 Malasia: el sector manufacturero y el crecimiento económico, 1987-1995 384
5 Malasia: tasas no ponderadas de protección nominal y efectiva 386
6 Malasia: índices de los tipos de cambio nominal y efectivo real de *ringgit*, 1970-1988 390
7 Malasia: niveles medios no ponderados de los aranceles, antes y después de la Ronda Uruguay 395
8 Malasia: ofertas industriales formuladas por este país en el marco de la Ronda Uruguay respecto de 5 900 líneas arancelarias . 397
9 Malasia: ofertas de este país en el marco del acuerdo general sobre el comercio de servicios 402
1 República de Corea: préstamos extranjeros e inversiones directas, 1962-1980 476
2 República de Corea: cambios en los procedimientos de aprobación de las inversiones a través de mecanismos automáticos de aprobación o notificación 481
3 República de Corea: régimen impositivo de la industria automotriz en 1996 493
4 República de Corea: categorías de los impuestos sobre el consumo, 1992-1996 494

Página

5 República de Corea: institutos y asociaciones de investigación del sector privado 508
6 República de Corea: fondo del gobierno para la investigación y el desarrollo industriales, 1991-1996 510
7 República de Corea: programa de fomento de la infraestructura industrial 511

GRÁFICOS

1 Balance comercial de la Argentina 100
2 Balance comercial de Argentina con Brasil 107
3 Tasa de crecimiento del comercio mundial de productos agrícolas y alimentario,1985-1995 123
4 Exportaciones argentinas de productos agrícolas y alimentarios 124
1 Brasil: principales órganos y dependencias relacionadas con el comercio 180
1 Chile: exportaciones no minerales y crecimiento del PIB, 1960-1965 214
2 Chile: distribución de las exportaciones por sectores 216
3 Chile: producto real de la industrial manufacturera, 1960-1995 218
4 Chile: tipo de cambio real y aranceles, 1960-1995 229
5 Chile: tipo de cambio real, 1960-1995 232
6 Chile: exportaciones, según destino, 1996 254
7 Chile: importaciones, según región de origen, 1996 254
Ad. 1 Indonesia: tipo de cambio y bandas de intervención de la rupia 352
Ad. 2 Indonesia: índice del tipo de cambio real efectivo 353
Ad. 3 Indonesia: índice del tipo de cambio real efectivo 354
1 Malasia: organigrama del ministerio de finanzas 422
2 Malasia: organigrama del ministerio de comercio exterior e industrias 424
3 Malasia: dirección de desarrollo industrial 426

RESUMEN

Durante 1997 y 1998, la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llevó a cabo el proyecto titulado "Estudio comparativo de las estrategias de desarrollo de algunos países de Asia Oriental y América Latina, con especial referencia a las políticas comerciales e industriales, en el marco del nuevo sistema internacional de comercio", que fue financiado por el Gobierno de Japón. El proyecto tuvo por objetivo principal valerse de la experiencia de ambas regiones para extraer los elementos fundamentales del rol del Estado en la promoción de la industria y del comercio. Otro de sus propósitos fue avanzar en la definición del nuevo papel del Estado en la economía, así como en el examen de los mecanismos disponibles para ello, considerando el actual régimen de comercio internacional emanado de la Ronda Uruguay y también los acuerdos regionales vigentes.

Este libro incluye tanto la versión en español de los seis estudios originales (Argentina, Brasil, Chile, Indonesia, Malasia y la República de Corea,), como asimismo, un resumen que contiene las conclusiones principales de cada uno de ellos y la revisión de algunos temas que podrían ser objeto de políticas en el futuro. El libro también contiene el informe del seminario que tuvo lugar en la sede de la CEPAL, evento que fue organizado para difundir y discutir los resultados de dichas investigaciones.

Una conclusión importante que se deriva de los estudios realizados es que si bien los países en desarrollo tendrán que hacer frente a restricciones más estrictas en cuanto a sus posibilidades de aplicar políticas comerciales e industriales selectivas, todavía tienen cierto margen de maniobra en este sentido y aún pueden recurrir a una serie de políticas para alcanzar sus objetivos económicos en estos ámbitos, en forma compatible con las obligaciones contraídas en el marco de los acuerdos multilaterales y regionales.

ABSTRACT

In 1997 and 1998, the International Trade Unit of the International Trade, Transport and Development Finance Division of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) conducted a project entitled "Comparative study of development strategies of selected East-Asian and Latin American countries with special reference to trade and industrial policies under the new international trading system", financed by the Government of Japan. The main purpose of the project was to make use of experience in the two regions to determine the central characteristics of the role of the State in promoting industry and trade. Another objective was to make progress in defining the new role of the State in the economy, and in examining the mechanisms available for that purpose in the light of the current international trade regime resulting from the Uruguay Round and from regional agreements currently in force.

This book includes the Spanish-language version of the six original studies (Argentina, Brazil, Chile, Indonesia, Malaysia, and Republic of Korea), a summary containing the main conclusions of each one, and a review of certain issues which may be the subject of policies in the future. It also includes a report on the seminar held at ECLAC headquarters to disseminate and discuss the results of the research.

An important conclusion arising out of the studies is that while developing countries will face tighter restrictions in terms of their ability to apply selective trade and industrial policies, they still have some room for manoeuvre in this respect and can still apply a series of policies to achieve their economic objectives in these areas, in conformity with their obligations under multilateral and regional agreements.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Uno de los principales objetivos de política pública de los últimos años en América Latina ha sido, y seguirá siendo, la transformación estructural de la economía, basada en la incorporación deliberada y sistémica del progreso técnico, en un esfuerzo por acrecentar la competitividad y lograr una auténtica inserción en la economía mundial mediante el aumento de la productividad. Dicha transformación es un factor fundamental de la evolución de las ventajas comparativas y del crecimiento económico; sin embargo, no debe considerársela un resultado automático de una estrategia orientada hacia el exterior, ni de una política macroeconómica sólida, como prescribe la teoría ortodoxa del libre comercio.

Hasta hace muy poco, se creía que los gobiernos de Asia Oriental habían logrado con éxito resolver una serie de disfunciones del mercado, que se relacionaban estrechamente entre sí y se reforzaban recíprocamente. Al parecer, las intervenciones realizadas para ello dieron lugar a un proceso acelerado de acumulación de capital, progreso técnico, reformas estructurales y en consecuencia, crecimiento económico, que rebasó los efectos que habrían podido lograrse con una política de *laissez faire*. Por esta razón, América Latina volvió su mirada hacia Asia Oriental en busca de enseñanzas basadas en esas experiencias.

Por lo general, se parte de la base de que el nuevo orden impuesto por los diversos acuerdos multilaterales, plurilaterales, subregionales, regional y hemisférico (especialmente la Ronda Uruguay), no permitiría que América

Latina recurriera a una política industrial y comercial selectiva, del mismo alcance e intensidad que la aplicada en Asia Oriental en el pasado. Como consecuencia de los acuerdos establecidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de otros convenios internacionales cuyas obligaciones suelen rebasar el ámbito de la OMC, los países en desarrollo tendrían que hacer frente a restricciones más severas en lo que se refiere a sus posibilidades de aplicar una política comercial e industrial orientada hacia el desarrollo Las naciones de Asia Oriental también tendrían que ajustar y actualizar su política económica de conformidad con sus obligaciones regionales y multilaterales, incluidas las asumidas en el marco de la Ronda Uruguay, el Consejo de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) y el Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (AFTA).

Sin embargo, se piensa que estos países tienen cierto margen de maniobra al respecto, y que aún pueden recurrir a una serie de políticas para alcanzar sus objetivos industriales y los relativos al comercio exterior en forma compatible con las obligaciones contraídas en el marco de la Ronda Uruguay y otros acuerdos comerciales. En este nuevo entorno, se considera esencial abordar el tema del margen de maniobra que existe en la aplicación de las políticas comerciales e industriales. ¿Cuáles son las políticas apropiadas para resolver los problemas que plantean la protección de las industrias incipientes, las externalidades, las deficiencias en la coordinación y la asimetría de la información en los mercados de productos y factores de producción? La forma en que se pongan en práctica estas medidas será para América Latina y Asia Oriental un desafío fundamental en el futuro. Desde esta perspectiva, ambas regiones pueden extraer enseñanzas recíprocas en lo que se refiere a intervenciones imaginativas que modifiquen la percepción de los agentes económicos y en consecuencia, mejoren los resultados.

Durante 1997 y 1998, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llevó a cabo el proyecto titulado "Estudio comparativo de las estrategias de desarrollo de algunos países de Asia Oriental y América Latina, con especial referencia a las políticas comerciales e industriales, en el marco del nuevo sistema internacional de comercio", financiado por el Gobierno de Japón a través del fondo de cooperación internacional para el desarrollo de las Naciones Unidas, a fin de realizar una serie de estudios comparativos de algunos países de Asia Oriental y de América Latina, prestando atención a las políticas aplicadas actualmente y en el pasado en materia de comercio e industria y su evolución posible en el marco del nuevo sistema de comercio internacional. El proyecto tenía por objeto deducir de las experiencias de ambas regiones la esencia del papel que le compete el Estado en el desarrollo del comercio y determinar cuáles son sus nuevas funciones y los mecanismos de que dispone, de conformidad con el régimen comercial resultante de la

Ronda Uruguay. Con ese fin, se realizaron seis estudios de casos en la región de Asia Oriental (Indonesia, Malasia y la República de Corea) y América Latina (Argentina, Brasil y Chile). En la selección de los países se tomó en cuenta su nivel de desarrollo industrial, la magnitud de los mercados y la organización institucional y estatal.

Este libro incluye la versión en español de los seis estudios originales. Los principales aspectos examinados en dichos trabajos, con distintos grados de intensidad, así como el objetivo del estudio pueden resumirse como sigue: i) las fuentes de crecimiento económico de cada país, a fin de analizar las relaciones causales entre el crecimiento y las exportaciones, y determinar si el desarrollo ha sido generado por las exportaciones o si las exportaciones han sido inducidas por el crecimiento económico o por las inversiones; ii) las políticas comerciales e industriales del país, para determinar si antes del término de la Ronda Uruguay fueron selectivas o neutrales, detallándose sus aspectos positivos o negativos; iii) las transformaciones del sistema de incentivos, el diseño y control de los instrumentos dirigidos a mejorar la competitividad de los sectores industrial y exportador, y la cronología en que se aplicaron las medidas de protección o los incentivos; iv) las políticas futuras en materia de comercio e industria, en el marco de las restricciones que impone el nuevo sistema de comercio y las modificaciones o cambios que se proyecta introducir o que ya han sido incorporados en las legislaciones nacionales en diversas áreas nuevas, como los servicios, los derechos de propiedad intelectual y las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIM), así como varios aspectos de las políticas comerciales (como la consolidación de los aranceles y su reducción, la reducción o eliminación de las barreras no arancelarias, las salvaguardias, las subvenciones, las medidas de *antidumping*, etc.), a fin de ajustarlas a los acuerdos de la OMC; v) los mecanismos de política, selectivos y neutrales, que aún es posible concebir y aplicar para fortalecer la capacidad productiva endógena, que sean compatibles con los acuerdos de la OMC, en especial las políticas que deberían aplicarse en áreas tales como los recursos humanos, la infraestructura, el financiamiento del comercio, la capacitación de la fuerza de trabajo, el control de calidad y la normalización, y la promoción de las empresas medianas y pequeñas; vi) las instituciones existentes encargadas de la elaboración de políticas en las esferas del comercio y la industria, incluidas las relaciones entre el sector privado y el Estado, la autonomía burocrática y la coordinación y articulación entre macropolíticas, mesopolíticas y micropolíticas y la creación de redes entre los diversos organismos del Estado, y vii) el papel que desempeñan los acuerdos de integración regional y subregional en la conformación de las características y el campo de aplicación de las políticas industriales y de comercio. En los tres estudios de casos sobre Asia, se incluye una sección sobre los cambios introducidos en dichas políticas después del surgimiento de la "crisis asiática", a mediados del año 1997.

Como parte integral del proyecto, con el objeto de difundir y discutir sus resultados, la CEPAL organizó el Seminario titulado Políticas Comerciales e Industriales en el Cono Sur de América Latina y Asia Oriental en el Contexto del Nuevo Sistema Internacional del Comercio, que tuvo lugar el día 11 y 12 de agosto de 1998, en su sede de Santiago de Chile, en el cual participaron no sólo los seis consultores sino también numerosos expertos, representantes de gobiernos, académicos de ambas regiones y funcionarios de la CEPAL. Por ello, el libro incluye un resumen de las conclusiones principales de los seis estudios y algunos temas que podrían ser objeto de políticas en el futuro, de acuerdo con lo examinado en el seminario. Asimismo, comprende el informe del seminario, en el que figuran los puntos de discusión principales y las conclusiones.

Como toda publicación, ésta sólo ha sido posible gracias al apoyo y al estímulo de diversas personas. Ante todo, se agradece el gentil apoyo financiero de Gobierno del Japón y de la Embajada de este país en Santiago de Chile. Asimismo, deseamos expresar nuestro especial reconocimiento a todos los colaboradores, cuyos trabajos nos han permitido reunir un importante conjunto de análisis. Agradecemos también al Sr. Héctor Assael y a la Sra. Vivianne Ventura-Dias, Director de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, y Jefa de la Unidad de Comercio Internacional, respectivamente, no sólo por su valioso apoyo intelectual y administrativo durante la ejecución del proyecto, sino también por haber impulsado la publicación de este libro. Desde la Unidad de Gerencia de Proyectos de la CEPAL, el Sr. Dietrich von Graevenitz y el Sr. Kunio Kushiro prestaron constante respaldo a toda esta iniciativa.

Primera parte

MARCO DE ANÁLISIS. LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

Mikio Kuwayama

Introducción

En 1997 y 1998, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) llevó a cabo el proyecto denominado "Estudio comparativo de las estrategias de desarrollo de países seleccionados de Asia Oriental y América Latina, con especial referencia a las políticas de industria y comercio en el marco del nuevo sistema internacional de comercio", que fue financiado por el Fondo Japonés de la Cooperación para el Desarrollo. El proyecto tenía por objeto valerse de la experiencia de

ambas regiones para extraer los elementos fundamentales de la función que le corresponde al Estado en el desarrollo de la industria y del comercio, y definir su nuevo papel, así como los mecanismos de que dispone, de conformidad con el régimen de comercio emanado de la Ronda Uruguay. Con este fin, se llevaron a cabo seis estudios de casos que versaron sobre las políticas comerciales e industriales del pasado y del futuro en Asia y el Pacífico (Indonesia, la República de Corea y Malasia) y América Latina (Brasil, Argentina y Chile).[1] La selección de los países se basó en su grado de desarrollo industrial, en el tamaño del mercado y en la cultura institucional y estatal de cada uno de ellos. El presente documento resume las principales conclusiones de los seis estudios y examina algunas esferas de política que podrían derivarse de esos hallazgos en el futuro.

Se estima que, como consecuencia del actual proceso de globalización, la Ronda Uruguay y otros acuerdos regionales, los países en desarrollo tienen bastantes menos posibilidades de aplicar políticas comerciales e industriales selectivas. Sin embargo, los seis estudios de casos indican que aún hay margen de maniobra y que los países en desarrollo pueden recurrir a una serie de políticas comerciales e industriales compatibles con las obligaciones contraídas con arreglo a la Ronda Uruguay y a otros acuerdos comerciales.

El presente documento-resumen consta de seis secciones. La primera sección da a conocer los antecedentes del proyecto y su justificación, y sirve

1 Los estudios fueron elaborados por Nasution (1998), Yeom (1998), Mahani (1998), Delorme Prado (1998), Casaburi (1998) y Agosin (1998), respectivamente.

de introducción a las políticas comerciales e industriales de orientación endógena que se examinan en la sección 2. La sección 3 resume las distintas evaluaciones de las políticas comerciales e industriales. En la sección 4 se pasa revista a las nuevas restricciones y al margen de maniobra que ofrecen las políticas comerciales e industriales de acuerdo con el nuevo régimen de comercio internacional, no sólo en cuanto a los mecanismos que se consideran precompetitivos (por ejemplo, las políticas fiscales, monetaria y cambiaria, la facilitación del comercio, etc.), sino también en materias más conflictivas tales como los subsidios a las exportaciones, las contramedidas a las importaciones y a las exportaciones, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC), los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), los servicios y la agricultura. En la sección 5 se examinan diversos esquemas de integración regionales para analizar hasta qué punto pueden servir para fortalecer el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El documento termina en su sección 6 con una breve nota acerca de las instituciones que se prestan para aplicar eficazmente la política industrial y comercial.

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) comparte la opinión a menudo expresada en la bibliografía reciente sobre crecimiento y comercio, de que la fuerza motriz del desarrollo debe ser el dinamismo y la competitividad de la economía. El carácter endógeno de la absorción de conocimientos genera un crecimiento económico dinámico, que posteriormente da lugar a un sector exportador diversificado y de crecimiento acelerado. Este enfoque del desarrollo se aparta del modelo habitual de crecimiento centrado en las exportaciones, que hace hincapié en que el elemento fundamental que permitirá que la economía responda a la demanda externa es la reforma de la política comercial. La transformación estructural estimulada por los esfuerzos nacionales tiene marcada influencia en la evolución de las ventajas comparativas y es un motor del crecimiento económico; sin embargo, no hay que pensar que vaya a obtenerse automáticamente como resultado de una estrategia orientada hacia el exterior y de la aplicación de políticas macroeconómicas acertadas.

Cuando la expansión del comercio se examina desde el punto de vista de esta orientación endógena, resulta evidente que ni la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias o su dispersión, ni la eliminación de los sesgos antiexportadores mediante la aplicación de políticas cambiarias adecuadas, son suficientes para promover el crecimiento económico. Como señala Rodrik (1992, p. 103), el papel que desempeña la política comercial en el desarrollo es bastante asimétrico: una política comercial desastrosa puede llevar a un país a la ruina económica; pero la adopción de una política comercial acertada no

es ninguna garantía de prosperidad para un país pobre. En el mejor de los casos, la política comercial crea un entorno propicio para el desarrollo. De ahí que el proceso de ajuste o solamente las actividades del sector privado no originarán automáticamente las industrias que habrán de sostener la economía en la próxima generación (esto es, industria y comercio dinámicos). Para lograr competitividad a nivel internacional, la liberalización del comercio deberá ir acompañada de un conjunto de políticas aplicables a la economía en su conjunto, basadas en la modernización de las estructuras internas.

Los resultados de las reformas económicas introducidas en América Latina en los últimos veinte años fortalecen esta teoría del desarrollo. Los países de la región se han empeñado en alcanzar los objetivos de la estabilización macroeconómica mediante la disciplina fiscal, la liberalización del comercio, la desregulación financiera, la mejora del funcionamiento de los mecanismos de mercado y una mayor dependencia de la inversión privada. En la mayoría de los casos, las reformas han dado lugar a tasas de crecimiento moderadas, inferiores a los resultados históricos, e insatisfactorias por lo que respecta a avance tecnológico, creación de empleo y equidad social. La reanudación de las grandes corrientes de capital hacia América Latina desde fines de los años ochenta, no ha dado lugar a un mejoramiento significativo del comportamiento de las inversiones (CEPAL, 1996).[2] Además, la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales generalmente han fortalecido la asignación óptima de los recursos en el marco de la estructura industrial y comercial existentes y del grado de desarrollo tecnológico de los países de América Latina, que se especializan en un número limitado de productos básicos y de industrias ligeras de escaso valor agregado.

Hasta hace muy poco se creía que los gobiernos de Asia Oriental habían logrado con éxito resolver una serie de disfunciones del mercado que se relacionaban estrechamente entre sí y se reforzaban recíprocamente. Al parecer, las intervenciones realizadas para lograr ese objetivo dieron lugar a un proceso acelerado de acumulación de capital, progreso técnico, reformas estructurales y, en consecuencia, crecimiento económico, que rebasaba lo que habría podido lograrse con una política de *laissez faire*. Por esta razón, América Latina volvió su mirada hacia Asia Oriental en busca de enseñanzas basadas en su experiencia. Sin embargo, en el último tiempo, varios factores han contribuido a reducir las posibilidades de aplicar políticas comerciales e industriales de carácter selectivo.

---

2 En CEPAL, 1996) se sugiere que para que la región en su conjunto crezca a una tasa de 6% anual (o para que el ingreso *per cápita* aumente a razón de un 4%) el coeficiente de inversión como proporción del producto interno bruto (PIB) deba elevarse seis puntos porcentuales, hasta llegar a 28%.

Ante todo, la globalización está exponiendo a las empresas nacionales a una severa competencia, tanto interna como externa, y con creciente frecuencia las normas de la competencia son determinadas por las empresas multinacionales. En muchas materias económicas se hace cada vez más necesario poder competir en el mercado, no sólo cuando se trata de bienes y servicios sino también en el campo de las finanzas, a la vez dentro de los países y entre ellos, ya se trate de países desarrollados o en desarrollo. Como lo atestiguan los acontecimientos recientes en Asia Oriental y América Latina, la desregulación de los mercados financieros y el consiguiente incremento de los flujos financieros tienden a mermar la autonomía de los gobiernos para orientar el curso del desarrollo mediante políticas selectivas.

Segundo, las nuevas disciplinas que han aceptado los países a nivel multilateral, plurilateral, subregional, regional y hemisférico (en especial la Ronda Uruguay) no permitirán que las naciones en desarrollo apliquen políticas comerciales e industriales selectivas de tan vasto alcance e intensidad como las que se aplicaron en Asia Oriental en el pasado. Como consecuencia de los acuerdos suscritos en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de otros acuerdos internacionales cuyas obligaciones suelen rebasar el alcance de los de la OMC, los países en desarrollo probablemente deberán enfrentar restricciones mucho más severas de su capacidad de aplicar políticas comerciales e industriales orientadas al desarrollo.

Tercero, el lanzamiento previsto de la nueva "ronda del milenio" de negociaciones comerciales mundiales podría imponer mayores restricciones cuando aún dista mucho de haberse completado la aplicación de la Ronda Uruguay. Es más, aunque no se realizara esta nueva ronda, los países miembros de la OMC se han obligado entre sí a iniciar conversaciones antes del año 2000 sobre los derechos de propiedad intelectual y la apertura adicional de los mercados en esferas tales como la agricultura y los servicios. Además, la OMC deberá examinar los avances logrados por los grupos de trabajo sobre comercio e inversiones, política de competencia y compras del sector público, creados en 1996. Finalmente, y quizá en forma más urgente, los antiguos países modelo de Asia Oriental deberán acelerar el proceso de desregulación y liberalización a fin de cumplir con los "condicionamientos" fijados por las organizaciones financieras internacionales en la actual crisis.

Suele afirmarse que las obligaciones derivadas de la OMC reducen la libertad de los países en desarrollo en numerosas esferas relacionadas con la formulación de políticas comerciales e industriales, entre las que cabe destacar: i) las presiones ejercidas para que consoliden y reduzcan los aranceles; ii) la virtual eliminación de los subsidios a las exportaciones y otras subvenciones que influyen en el precio de las exportaciones; iii) la reducción de las restricciones cuantitativas para fines de balance de pagos, y iv) la prohibición de imponer requisitos de contenido nacional y equilibrio de la balanza comercial a las inversiones

extranjeras en virtud del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC). El trato especial y diferenciado para los países en desarrollo se ha limitado en gran medida a la concesión de mayores plazos para que éstos cumplan con las obligaciones.

Por otra parte, el margen de maniobra dista mucho de haber desaparecido (Agosin, 1998; Agosin, Tussie y Crespi, 1994; Laird, 1997). Teniendo en cuenta el enfoque endógeno, los países en desarrollo deberían empeñarse en aplicar y fortalecer medidas de política destinadas a desarrollar la capacidad endógena, compatibles con las normas de la Ronda Uruguay y de otros acuerdos internacionales. Los estudios por países, como los del presente proyecto, pueden proporcionar alguna indicación sobre la forma de proyectar y administrar esta posibilidad de maniobra.

La proliferación de acuerdos comerciales que se ha producido últimamente en América Latina y Asia Oriental, ya sean bilaterales, subregionales, regionales o hemisféricos, ha obligado a readecuar las medidas arancelarias y no arancelarias, con efectos estáticos y dinámicos en las corrientes de comercio e inversión, la estructura de costos de la producción, las modalidades de competencia y la creación y difusión de tecnología. La forma en que están orientados estos acuerdos, que comprenden no sólo la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias sino también compromisos en otras esferas de la producción, debería llevar a articular mejor a nivel regional la capacidad de los transportes, las telecomunicaciones, la energía, el agua y otras capacidades relacionadas con la infraestructura. Asimismo, debería dar como fruto un sistema más homogéneo de comercio en servicios, inversiones, derechos de propiedad intelectual, movilidad de los factores, normas de origen, leyes antimonopolio, *antidumping* y salvaguardias, reglamentación sanitaria y fitosanitaria, etc. Lo más probable es que las negociaciones en curso y los acuerdos existentes en ambas regiones desempeñen un papel decisivo en la configuración de la naturaleza y modalidad de una intervención estatal que sea aceptable a nivel multilateral. Por esta razón, habría que examinar estos acuerdos desde el punto de vista del modelo endógeno, comparando América Latina con Asia Oriental.

La incorporación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de la OMC y otros programas regionales entraña que esos países deberán modificar su legislación interna respecto de un elevado número de materias, incluidos los servicios, los derechos de propiedad intelectual, y varios aspectos nuevos de política comercial (por ejemplo, salvaguardias, subvenciones, normas *antidumping*, inversiones, competencia, trabajo y medio ambiente). Los organismos nacionales deberán desarrollar su capacidad de hacer cumplir la normativa y de administrarla. Para formular la política comercial e industrial dentro del marco jurídico de la Ronda Uruguay y de otros compromisos no sólo se necesitarán más abogados sino también funcionarios

capaces e instituciones eficientes. La nueva institucionalidad también exigirá que los sectores público y privado se asocien y formen redes que deberán interactuar en materia de política comercial e industrial. En consecuencia, las instituciones influyen marcadamente en el grado de eficacia de la aplicación de las políticas.

EL ENFOQUE ENDÓGENO DEL DESARROLLO

La política industrial

A menudo se justifica la intervención estatal por la existencia de externalidades y de disfunciones en los mercados de productos, trabajo, capital e información. Por ejemplo, en el mercado laboral, muchas técnicas se adquieren con la práctica, pero debido a la elevada rotación de la mano de obra las empresas no invierten lo suficiente en capacitar a su personal. En los mercados de productos, las empresas innovadoras que experimentan con tecnologías o mercados nuevos proporcionan valiosa información a las demás empresas que intervienen en la economía y cuando tienen éxito, pueden ser imitadas. Estas externalidades relacionadas con la información y la tecnología, particularmente cuando son de origen externo, no son fáciles de internalizar y, en consecuencia, no se aprovechan adecuadamente. Cuando no hay mercados de capital bien desarrollados, que estén respaldados por un marco para cautelar y regular, lo más probable es que el mercado financiero no logre resultados muy favorables en la intermediación financiera, especialmente en los casos en que hay en juego inversiones a largo plazo o empresas pequeñas y medianas. Por esta razón, los empresarios generalmente dependen de recursos generados internamente o de origen familiar. Las externalidades relacionadas con la capacitación de la mano de obra pueden resolverse mejor mediante subsidios al empleo, mientras que las relacionadas con la producción deben combatirse más directamente subvencionando la producción. Las imperfecciones del mercado de capital se resuelven más eficazmente subvencionando las tasas de interés o mediante otros incentivos. En consecuencia, la política comercial propiamente quizá no sea el mecanismo más adecuado para corregir las distorsiones de los mercados de factores y de capital. Los problemas deberían atacarse de raíz.

Una de las teorías del crecimiento desarrollada en los últimos diez años hace hincapié en la inversión en capital humano y en tecnología como principales determinantes del crecimiento a largo plazo. De acuerdo con esta teoría, el conocimiento es un bien de capital que tiene un producto marginal creciente. Parte de la base de que el acervo de capital es un bien compuesto en el cual el componente de conocimientos, o el capital de conocimientos, tiene crecientes rendimientos a escala que contrarrestan la decreciente rentabilidad

del acervo de capital físico. Como consecuencia de ello, es posible que el incentivo para acumular capital subsista indefinidamente. Entretanto, el cambio tecnológico termina por determinarse en forma endógena, al igual que cualquier otro insumo que tenga un precio y un producto marginal, y no se logra en forma exógena. Asimismo, el rendimiento que proporcionan los conocimientos no puede ser plenamente aprovechado por la empresa que los genera sino que, por el contrario, constituye una externalidad que puede beneficiar a otros agentes económicos (es decir, la información como bien público).[3] En estas circunstancias, convendría que la política pública estimulara el desarrollo de los sectores que llevan a la creación y/o a la absorción de conocimientos.

Las nuevas teorías sobre el comercio internacional también hacen hincapié en las externalidades dinámicas, tanto interiores como exteriores a la empresa. El incremento de la productividad es consecuencia de un proceso de aprendizaje práctico adicional y a largo plazo, basado en experiencias de producción actuales y del pasado. Sin embargo, dentro de la economía, hay sectores que tienen mayor capacidad de innovación tecnológica, mientras que otros son sectores estratégicos que transmiten sus fuertes externalidades al resto del sistema de producción. Con el tiempo, el carácter tácito, concreto y acumulativo de la innovación tecnológica puede dar lugar a tasas divergentes de acumulación de la capacidad tecnológica entre los países. De acuerdo con este punto de vista, podría promoverse el desarrollo de algunas industrias que ofrezcan gran potencial para el futuro, aplicando criterios claros para el otorgamiento de incentivos moderados y finitos basados en la selectividad y el desempeño.

El sistema industrial debería concebirse como una serie de redes nacionales en que hay vinculaciones interempresariales, intraindustriales e interindustriales y en la que la competitividad se determina por la naturaleza de estas relaciones a lo largo de la cadena de producción más amplia, a partir de la eficiencia de la empresas y de una red competitiva de unidades de investigación y desarrollo, proveedores, productores, distribuidores, mayoristas, minoristas y centros de servicios.

A nivel nacional, hay otros factores críticos entre los que cabe mencionar un medio macroeconómico favorable, una infraestructura física adecuada (especialmente en materia de transporte y telecomunicaciones), una fuerza laboral alfabetizada y calificada, y una infraestructura institucional adecuada para el sistema legal y financiero, el fomento de las exportaciones y el apoyo tecnológico. El apoyo que preste el gobierno en estas materias debería afianzar

3 Para un resumen de la bibliografía sobre esta teoría del crecimiento desde el punto de vista de América Latina, véase Bradford (1991).

la competitividad sistémica de la economía en su conjunto. Partiendo de este punto de vista, para asegurar que la acumulación de capital -tanto físico como humano- sea más rápida e intensiva, es preferible intervenir simultáneamente en todos los segmentos de la economía. Es posible que las políticas destinadas a corregir las disfunciones del mercado en estas esferas no siempre sean selectivas sino horizontales o neutras.

Sin embargo, no siempre se puede distinguir claramente entre políticas selectivas y horizontales. Cuando se aplica una política selectiva a un grupo de actividades económicas y no a una empresa o sector determinados, la distinción comienza a desdibujarse. A manera de ejemplo, puede citarse la aplicación de esta clase de políticas para promover complejos industriales, parques tecnológicos o algunos conglomerados (*clusters*) basados en recursos naturales. Los incentivos económicos para crear amplios eslabonamientos ascendentes y descendentes pueden ser muy selectivos pero podrían abarcar una gama de actividades económicas. Además, por mucho que las políticas selectivas no sólo significan elegir lo mejor o incluso formar lo mejor, las políticas horizontales a menudo se aplican con selectividad. Por ejemplo, aunque en general el mejoramiento de la educación no es selectivo, la cuestión de si debe darse prioridad a la enseñanza primaria, a la secundaria o a la superior tiene un elemento de selectividad respecto de las políticas públicas. Algunas formas de capacitación profesional, programas de educación superior, educación técnica y científica y capacitación industrial especializada, pueden ser altamente selectivas. Si la inversión en el desarrollo de la capacidad técnica se orienta hacia el fomento de las exportaciones, la política para afianzarla es selectiva, aunque no esté necesariamente dirigida a industrias o sectores determinados. La fijación de prioridades en cuanto al tipo de infraestructura física que debería promoverse ciertamente entraña selectividad. La aplicación de medidas eficaces para proteger el medio ambiente y la legislación laboral quizá también requieran la fijación de prioridades entre sectores o industrias.

Las políticas selectivas más controvertibles serán aquéllas que tienen por objeto promover o reglamentar algunos sectores o servicios productivos, en especial las que propician la competitividad internacional, por ejemplo, mediante incentivos tributarios. Las políticas selectivas también comprenden la reestructuración y la racionalización de los sectores que producen bienes importables, la atracción de inversión extranjera directa (IED) a sectores nuevos que ofrecen buenas perspectivas, y la obtención, selección y difusión de tecnologías foráneas que guarden armonía con el proceso de profundización tecnológica del país. Posiblemente se estime que las políticas que facilitan el desarrollo de algunas industrias y servicios orientados a la exportación en algunas zonas geográficas y que otorgan créditos a entidades que antes quedaban al margen del mercado financiero formal (en especial las empresas pequeñas y medianas) son menos discutibles y quizá incluso

convenientes. Entre las medidas horizontales de aplicación lógica cabe mencionar el mejoramiento del capital humano y de la investigación y el desarrollo, como asimismo, el fomento del desarrollo del capital físico mediante la inversión pública y la participación del sector privado.

En síntesis, por mucho que algunas medidas seguramente no provocarán represalias de la comunidad internacional, otras serán objeto de un detenido examen. Una de las tareas apremiantes que tendrán ante sí los encargados de formular las políticas en América Latina y Asia Oriental es la de determinar, con alguna certeza, hasta qué punto estas intervenciones estarían permitidas por el nuevo sistema internacional de comercio y qué modalidades habría que adoptar para ponerlas en práctica.

LA POLÍTICA COMERCIAL

El desarrollo de la teoría del crecimiento, antes mencionada, ha permitido que los analistas del comercio aborden los diversos tipos de externalidades del conocimiento que provienen de la orientación de la economía hacia el exterior y al mismo tiempo contribuyen a ella. Se considera que la capacidad tecnológica endógena y la absorción de conocimientos son un bien de capital que tiene rendimiento creciente a escala, y que los mercados de conocimientos se caracterizan como un bien público. El hecho de que gran parte del acervo mundial de conocimientos se encuentre en los países industrializados exige que los países en desarrollo se abran al comercio como medio de absorber conocimientos del extranjero y de internalizarlos.

Las principales externalidades comprenden las actividades de fomento del comercio que proporcionan los gobiernos mediante los servicios de información y el desarrollo del mercado, que pueden ser aprovechadas por empresas que desean exportar. Las exportaciones también producen externalidades cuando se cumplen las normas del mercado internacional, las especificaciones relativas a la calidad de los productos, los criterios de calidad y los objetivos en materia de distribución y comercialización que, una vez alcanzados pueden hacerse extensivos a otros productos y procesos. Por lo que toca a las importaciones, las externalidades corresponden a las oportunidades de aprendizaje que ofrece la importación de bienes de capital y de bienes intermedios con tecnología incorporada (Bradford, 1991, p. 99). Los gobiernos pueden contribuir a los intentos del sector privado por maximizar estas externalidades. La capacidad del sector público de proporcionar suficiente crédito y garantías al comercio puede ser decisiva para corregir las disfunciones de los mercados de capital. Además, la absorción de conocimientos puede resultar más fácil si es posible negociar eficazmente el acceso a los mercados en general y a los de productos concretos a mercados específicos. Para que las exportaciones y las importaciones funcionen como

proceso acumulativo de aprendizaje y absorción de tecnología tanto para los empresarios nacionales como para el país en su conjunto, los gobiernos, incluso de países pequeños, pueden prestar apoyo al sector privado asegurando que se satisfaga el aspecto de bien público de la inserción internacional.

En síntesis, siempre es posible aplicar medidas destinadas a combatir los problemas que plantean la protección de las industrias nacientes, las externalidades, la falta de coordinación y la asimetría de la información en los mercados de productos, factores y capital. La forma de aplicar estas medidas ha de ser motivo de importante preocupación para América Latina y Asia Oriental en el futuro. Ambas regiones pueden aprender la una de la otra en cuanto a formas imaginativas de intervenir para modificar las percepciones de los agentes económicos y así mejorar el comportamiento de la economía.

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES APLICADAS EN EL PASADO

¿Crecimiento inducido por las exportaciones o exportaciones basadas en el crecimiento?

La controversia sobre el vínculo de causalidad entre crecimiento y exportaciones (esto es, crecimiento inducido por las exportaciones en contraposición a exportaciones basadas en el crecimiento) es una cuestión compleja y dista mucho de haberse resuelto. Como las exportaciones forman parte del producto interno bruto (PIB) y suelen ser parte importante de él, su incremento influye automáticamente en la tasa de crecimiento del PIB sin que haya una determinada relación de causalidad en juego. Tampoco hay razones para partir de la base de que la orientación de las exportaciones deba ir acompañada de una mayor demanda de inversiones. En muchos casos, un aumento substancial de la rentabilidad de las exportaciones no conducirá a un incremento de la inversión, ni siquiera tras un rezago apreciable.

Algunos analistas (por ejemplo, Krueger, 1985; Banco Mundial, 1987) han hecho hincapié en la importancia de las exportaciones como motor del crecimiento. De acuerdo con el modelo de crecimiento inducido por las exportaciones, si se utilizara la liberalización del comercio para armonizar los precios internos con los precios de los mercados mundiales, se lograría un uso eficiente de los recursos internos porque disminuiría el costo de las importaciones, con lo cual se liberarían recursos e ingresos para producir y comprar productos nacionales y generar productos exportables. En consecuencia, si la reforma de la política comercial apunta a lograr competitividad internacional, la economía puede responder a la demanda

externa fijando los precios apropiados. La reforma podría comprender la liberalización del régimen de importaciones, la unificación del tipo de cambio acompañada de devaluaciones y diversas otras medidas destinadas a estimular las exportaciones (en especial, el reintegro de los derechos pagados por los exportadores por los insumos importados) para contrarrestar el sesgo antiexportador. Como consecuencia de estas medidas, en un marco de estabilidad maçroeconómica ampliamente sustentador, las exportaciones deberían conducir a la especialización de la economía de acuerdo con las ventajas comparativas, y dar lugar a un aumento de los ingresos, la inversión, el ahorro y la productividad.

Gran parte de las disquisiciones teóricas sobre las razones que justifican las exportaciones destacan las mejoras en materia de eficiencia y el aumento de la productividad. Sin embargo, en la práctica, la razón principal que mueve a los países en desarrollo a exportar es la necesidad de superar las limitaciones del balance de pagos. En las economías en que la inversión aumenta a la vez en cifras absolutas y como proporción del PIB, a menos que se obtengan ingresos adicionales de las exportaciones, las importaciones de bienes de capital y productos intermedios también tendrán que crecer más rápidamente que el PIB puesto que de lo contrario su financiamiento podría verse amenazado. Si bien es cierto que las importaciones pueden financiarse transitoriamente con corrientes de capital, para poder mantener tasas de crecimiento elevadas por lo general se requiere un crecimiento vigoroso de las exportaciones. Otra vinculación entre las exportaciones y el crecimiento es el tamaño del mercado: el acceso a los mercados mundiales permite que la economía logre la escala mínima de producción, que a menudo supera el nivel predominante de la demanda interna. Además, las exportaciones proporcionan una gama de externalidades surgidas a nivel de las industrias, como son las economías de la especialización y de la aglomeración (Ocampo, 1991).

En cambio, otros analistas sostienen que el proceso de desarrollo es inducido por las inversiones (Rodrik, 1995; Singh, 1995; UNCTAD, 1994; Akyuz y Gore, 1994). La inversión es condición necesaria para el incremento de la productividad. Las tasas de inversión registradas en los países de Asia Oriental en los últimos veinticinco años han sido muy superiores a las de los países latinoamericanos, y en general la disparidad de comportamiento de las inversiones ha ido en aumento. En Asia Oriental, la inversión pública no ha disminuido, y la inversión privada ha marchado a la par con el incremento de la inversión pública.[4] De acuerdo con el paradigma del crecimiento inducido

4 La crisis de la deuda de los años ochenta no explica cabalmente esta diferencia, debido a que en América Latinael nivel de acumulación de capital fue muy inferior al de Asia Oriental, incluso durante el decenio de 1970.

por la inversión, la cadena usual de causalidad se inicia con la inversión, que eleva la tasa de cambio estructural y de mejora de la productividad que, por su parte, da lugar a un proceso de expansión de las exportaciones y de competitividad internacional inducido por la oferta. Cuando la tasa de inversión es alta no siempre tiene que disminuir el rendimiento. Por el contrario, cuando se considera que el cambio tecnológico está incorporado en los bienes de capital nuevos, las tasas de inversión elevadas aceleran el avance tecnológico, acrecientan el aprendizaje práctico y dan lugar a un círculo virtuoso de mayor competitividad y crecimiento económico más dinámico. En este modelo, el cambio tecnológico y el conocimiento son los principales generadores de crecimiento y se determinan en forma endógena. La creciente participación de las exportaciones en el PIB coincide con el modelo de crecimiento inducido por la inversión en el sentido de que la orientación exportadora hace posible el crecimiento porque permite que aumenten las importaciones, en especial las de bienes de capital.

Por lo que respecta a la relación de causalidad entre el crecimiento y las exportaciones, Delorme Prado (1998) sugiere que Brasil es un caso de exportaciones inducidas por el crecimiento y no de crecimiento basado en las exportaciones, debido a que los principales factores determinantes del crecimiento económico han sido las variables internas y las exportaciones fueron necesarias para generar las divisas requeridas para importar bienes de capital y servicios y tecnología esenciales. Pese a que el aumento de las exportaciones no puede determinar el crecimiento económico interno, un mal desempeño del sector externo puede afectar indirectamente el crecimiento interno porque dificulta la gestión del déficit de cuenta corriente. Delorme Prado sostiene que el amplio y avanzado sector manufacturero formado en Brasil a lo largo de los años le permitió aumentar y diversificar sus exportaciones, en función de productos y de mercados. Por ejemplo, la expansión de las exportaciones se produjo con posterioridad a 1973, esto es, después y no antes de que se acelerara el crecimiento económico. A juicio del mismo autor, un país cuyo mercado interno sea tan vasto como el de Brasil adopta de por sí un modelo basado en el crecimiento. El desarrollo de algunas economías grandes, como la de los Estados Unidos y la de la República Popular de China, que en los últimos años ha sido impulsado por las exportaciones, indica que en el panorama actual su afirmación no podría ser bastante acertada.

No obstante, el análisis que hace Agosin del caso de Chile revela que aunque tanto las exportaciones como la inversión son variables significativas del comportamiento de equilibrio a largo plazo del PIB del país, la hipótesis de que el crecimiento es inducido por las exportaciones explica mejor la situación que aquélla según la cual las exportaciones se basan en el crecimiento, en especial desde mediados de los años ochenta (Agosin, 1998). Desde entonces, las exportaciones no tradicionales han pasado a ser el

componente más dinámico de la economía y las tasas de inversión se han elevado. Agosin demuestra mediante un método econométrico que después de 1985 comenzó a surgir un claro patrón de crecimiento inducido por las exportaciones; hasta entonces, la capacidad excedente a que dio lugar la severa contracción económica del período 1982-1983 (en que se registró un crecimiento negativo de 15%) cumplió una importante función en la expansión de las exportaciones de manufacturas. Sin embargo, advierte que la sustentabilidad del crecimiento basado en las exportaciones depende de que en los mercados internacionales el exportador siga manteniéndose como país pequeño. Esto exige una permanente diversificación de las exportaciones. La próxima etapa de la estrategia de desarrollo centrado en las exportaciones adoptada por Chile será más problemática debido a que el país tiene que diversificar la canasta de exportaciones de manera de que incluya productos más avanzados que los productos básicos o similares.

A juicio de Mahani (1998), según la etapa de desarrollo económico de que se trate, el crecimiento económico de Malasia se ha centrado a la vez en las exportaciones y en la inversión. En la primera etapa, las exportaciones decididamente fueron fuente de crecimiento debido a que generaron ingresos, diversificaron e intensificaron la actividad industrial y crearon empleo. A partir de 1980, esta función ha correspondido a la inversión, primero del sector público (1980-1985) y luego del sector privado, las que trajeron consigo amplias corrientes de IED y privatización. Las grandes inversiones se han canalizado hacia gastos en maquinaria y equipo del sector manufacturero, que en Malasia está claramente orientado hacia las exportaciones. Si la acumulación de capital humano y la innovación tecnológica, que son los dos elementos claves del modelo de exportación basado en la inversión, tienen lugar precisamente en el sector de exportaciones, la distinción entre ambos modelos podría tornarse menos clara.

El estudio sobre Indonesia realizado por Nasution (1998) revela que el país adoptó una estrategia de industrialización fuertemente orientada hacia afuera, basada en la expansión de las exportaciones, de acuerdo con la cual periódicamente se otorgaron incentivos concretos, se mejoró la asignación de los recursos mediante el funcionamiento más eficiente del sistema de mercado y se generó una posición de cuenta corriente compatible con la afluencia de recursos externos. La base de la política macroeconómica de Indonesia consistió en mantener una severa disciplina fiscal y un sistema cambiario abierto con tipos de cambio efectivos relativamente estables. Una parte importante de la inversión se hizo en las industrias manufactureras de exportación y, además, la inversión extranjera directa contribuyó a estimular el crecimiento económico basado en las exportaciones. Tal como en el caso de Malasia, si la mayor parte de la inversión y de la innovación tecnológica conexa

tuvieran lugar en el sector relacionado con las exportaciones, la distinción entre ambos modelos comenzaría a desintegrarse.

Según Casaburi (1998), no puede decirse que la experiencia de Argentina se haya basado en las exportaciones o en la inversión. A su juicio, no es posible discernir una estrategia de desarrollo única o predominante que haya durado más de tres o cuatro años. Además, los principales incentivos macroeconómicos otorgados en los últimos treinta años no sólo tuvieron un sesgo antiexportador (por ejemplo, los impuestos a las exportaciones y el precio relativo negativo de las exportaciones), sino que fueron contrarios a las inversiones (por ejemplo, el elevado precio de los bienes de capital, las restricciones a la inversión extranjera y la represión de los mercados financieros). El crecimiento de las exportaciones sólo ha sido notable en los últimos años y las exportaciones siguen siendo una proporción pequeña del PIB. Empero, Casaburi piensa que podría decirse que la experiencia de Argentina en el último tiempo está basada en la inversión, puesto que ésta ha sido el componente más dinámico del producto nacional y muchas de las políticas aplicadas durante este período originan niveles de inversión y de eficiencia cada vez mayores.

Aunque no aborda directamente la cuestión de la causalidad, Yeom (1998) expresa que el Gobierno de la República de Corea adoptó una serie de políticas comerciales e industriales consistentes más que nada en mantener aranceles elevados y otras restricciones a las importaciones, sistemas impositivos y crediticios preferenciales y apoyo administrativo, todo lo cual se orientó tanto hacia las industrias de exportación cuanto a las de substitución de las importaciones. En este proceso, que combinaba las exportaciones con la substitución de las importaciones, el gobierno trató de lograr un incremento significativo de la rentabilidad privada del capital, eliminando una serie de obstáculos a la inversión.

Rodrik (1995) examinó más directamente el problema en el caso de la República de Corea. No obstante que, como lo indica el crecimiento rápido y sostenido de las exportaciones de manufacturas, la política económica de este país se caracteriza por una fuerte orientación hacia afuera, hay varios indicios de que el crecimiento ha sido inducido por la inversión. Ante todo, la bonanza de las exportaciones no coincidió con la experiencia en materia de crecimiento. Segundo, los precios relativos no aumentaron lo suficiente como para explicar un efecto tan espectacular en el crecimiento. Tercero, la propia orientación hacia las exportaciones no tiene repercusiones obvias para la tasa de inversión. Finalmente, no hay pruebas palpables de que las actividades exportadoras hayan difundido la productividad al resto de la economía. Por el contrario, Rodrik hace hincapié en que la favorable situación inicial obedeció al elevado nivel de capital humano representado por la fuerza de trabajo y a la relativa igualdad de la distribución del ingreso en ella, como

también a que las políticas se aplicaron acertadamente de manera de superar una falla de coordinación que habría impedido realizar inversiones en el sector industrial moderno. Las empresas estatales desempeñaron un papel muy importante en el fortalecimiento de la rentabilidad de la inversión privada, pues representaron una proporción importante de la producción y de la inversión del sector manufacturero en la época decisiva del despegue, en el decenio de 1960.

LA CRISIS ASIÁTICA COMO SEÑAL DE SOBREINVERSIÓN

Contrariamente a lo experimentado por los países de América Latina, la tasa de inversión de los países de Asia Oriental en los últimos treinta años ha sido muy elevada. Se dice que la desregulación de los mercados financieros y la mayor libertad de movimiento del capital en los primeros ha impedido que la asignación de los recursos sea más eficiente debido a la pronunciada valorización del tipo de cambio y al alza de las tasas de interés. Ello ha tendido a desalentar las inversiones productivas necesarias para realizar reformas estructurales y, al mismo tiempo, ha desviado los fondos de inversión hacia canales financieros y consumo.

Ahora bien, los síntomas de desorden macroeconómico de la crisis económica asiática son muy similares. En la situación actual, es posible que en el futuro los países asiáticos no puedan mantener una tasa de inversión superior al 30% del PIB, en circunstancias de que la rentabilidad marginal del capital tal vez vaya en descenso. Pese a que no habrían podido lograrse tasas elevadas de crecimiento económico sin inversiones aceleradas, se tornará difícil canalizar las inversiones hacia usos productivos, tal como pronosticó Krugman (1994) en un polémico artículo. A juicio de este autor, el crecimiento económico de Asia Oriental podía atribuirse simplemente a la acumulación de capital y mano de obra, y no a mejoras de la productividad, lo que podría traducirse en un descenso de la rentabilidad de ambos factores que desaceleraría el crecimiento asiático. El problema también podría deberse a la calidad de la inversión: una gran proporción de ella se ha orientado hacia los sectores de bienes no transables, que son de baja rentabilidad y no hacia aquéllos que tienen capacidad productiva. Sin embargo, esta clase de rendimiento decreciente del capital y de la mano de obra debería producirse gradualmente y no en forma tan repentina como la crisis que está afectando a los países de la región.

En vista de la situación que confronta actualmente Asia, es razonable concluir que la crisis no obedeció a un factor único, sino más bien a un conjunto de factores externos e internos. La crisis monetaria asiática no se debe al derroche fiscal, a que se hayan otorgado demasiados créditos o a que los gobiernos no hayan podido controlar la expansión monetaria. Ésta fue

provocada por la expansión acelerada del crédito externo y las grandes corrientes de capital que fluyeron hacia el Asia en desarrollo en forma de instrumentos bancarios de corto plazo, atraídas por los tipos de cambio móviles, las altas tasas de interés y la impresión de que las instituciones financieras eran respaldadas por el Estado. Estos factores dieron lugar a la revalorización de las monedas y a crecientes problemas de cuenta corriente. Por otra parte, la facilidad de acceso a capital extranjero, el marco financiero más liberal y permisivo y el hecho de que los gobiernos no impusieran una reglamentación y fiscalización adecuadas llevaron al sector privado a sobreinvertir y a endeudarse demasiado, estimulando la formación de burbujas especulativas en los mercados de activos mobiliarios e inmobiliarios (CEPAL, 1998, p. 16). Los créditos excesivos que otorgaron los intermediarios financieros provocaron inflación, no del precio de los bienes sino del de los activos. Cuando la "burbuja" estalló, la caída del precio de los activos permitió percibir fácilmente la insolvencia de los intermediarios y los obligó a suspender las operaciones, con lo cual se agudizó la deflación de los activos (Krugman, 1998a y 1998b).

El problema sobre cuál debería ser el tipo de inversiones que hay que estimular y cómo hay que financiarlas sigue siendo de fundamental importancia para América Latina y Asia Oriental. Los gobiernos deben aplicar políticas que influyan en los parámetros de las funciones de ahorro e inversión, promuevan la organización eficiente del sistema financiero y establezcan un marco institucional adecuado, que hagan posible canalizar el ahorro hacia inversiones productivas. Hasta qué punto el régimen de la OMC debería permitir que esas medidas influyan en los parámetros de inversión y ahorro de los países orientados hacia afuera es una cuestión que aún hay que dilucidar.

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL APLICADA EN EL PASADO

En general, los seis estudios de países incluidos en este libro reconocen que si bien la política de industrialización mediante la substitución de las importaciones contribuyó a formar la base industrial y en algunas etapas de desarrollo sirvió para profundizarla, los países debieron confrontar severas restricciones externas e internas para su puesta en práctica. Los estudios no niegan que esta clase de políticas de industrialización haya contribuido de manera importante a modificar la trayectoria a largo plazo de la competitividad industrial. Sin embargo, indican que tanto en Asia Oriental como en América Latina, estas políticas, en especial las aplicadas en la segunda etapa, no llevaron al reemplazo de las industrias basadas en recursos naturales o semiespecializadas, de alto coeficiente de mano de obra por industrias especializadas, de alto coeficiente de capital y clara competitividad a nivel

internacional, como se había previsto. Tampoco redujeron la dependencia de los insumos importados. Los intentos de industrialización mediante la substitución de importaciones a menudo se vieron bloqueados por restricciones cambiarias que, por su parte, en ambas regiones exigieron la liberalización unilateral de las economías. Además, esta clase de industrialización también originó actividades lucrativas a grupos de intereses especiales.

Sin embargo, en Asia Oriental no fue tan fácil distinguir entre la industrialización mediante substitución de importaciones y fomento de las exportaciones. Allí, los países aplicaron una política de fomento activo de las exportaciones y de substitución de las importaciones y al mismo tiempo reestructuraron las ventajas comparativas o el orden en que habían de sucederse ambos procesos. Las estrategias de industrialización mediante la substitución de importaciones no fueron necesariamente antiexportadoras, y la protección de las importaciones no fue incompatible con el fomento de las exportaciones. La selección cuidadosa y la adecuada coordinación de las políticas de substitución de importaciones y de exportación fueron decisivas para el éxito de la estrategia orientada hacia afuera.

En los países de América Latina, por su parte, no se dio esta combinación o sucesión de ambas estrategias. La experiencia de estas naciones indica que al comienzo, los incentivos para la industrialización mediante la substitución de importaciones debieron ser moderados y otorgados por plazos determinados, y que las excepciones a la neutralidad debieron ser pocas y bien seleccionadas. En una etapa posterior de desarrollo, pareció mejor que los incentivos fuesen otorgados por esferas de actividad principales, esto es, las que tenían mayores posibilidades de producir beneficios dinámicos no internalizados por el mercado, que tratar de elegir beneficiarios determinados. La principal recomendación era que los países aplicaran un conjunto de políticas públicas que estimulasen la competitividad sistémica de la economía en su conjunto. Esto incluyó la aplicación de políticas destinadas a complementar el mercado de capital, atraer inversiones extranjeras hacia nuevos sectores con posibles ventajas comparativas, mejorar la infraestructura física y social y llevar a cabo programas eficaces de capacitación de la mano de obra y de investigación y desarrollo. Sin embargo, la aplicación de políticas neutras, que los gobiernos consideraban adecuadas y que eran legitimadas por la OMC, no significaba que no hubiera que aplicar incentivos de política. Por el contrario, siempre habrá que otorgar una fuerte dosis de incentivos.

Tras la llamada etapa fácil de industrialización mediante la substitución de importaciones, entre 1958 y 1975 Argentina avanzó más decididamente a una segunda etapa de fomento de la industria pesada. Pese a que en esas fases la actividad industrial fue la fuerza dinámica del crecimiento económico, de la creación de empleo y de la formación de capital, hacia mediados de los años

setenta, los reiterados ciclos de expansión y contracción marcados por crisis periódicas de balance de pagos pusieron de manifiesto los inconvenientes del modelo (Casaburi, 1998). La sobreprotección mediante aranceles elevados de amplia dispersión dieron lugar a un sector industrial que, pese a crecer rápidamente, fue incapaz de competir en los mercados internacionales. El único recurso para financiar los crecientes gastos en importaciones fueron las exportaciones tradicionales.

Al cabo de muchos años de ciclos de expansión y contracción, en 1990 el gobierno argentino finalmente inició un drástico proceso de liberalización unilateral del comercio, rebajando el arancel promedio casi a la mitad y eliminando la mayoría de las barreras no arancelarias. El proceso de liberalización comercial y financiera alcanzó su punto máximo con la adopción en abril de 1991 de un conjunto de reformas que incluían el Plan de Convertibilidad, la desregulación total de la cuenta de capital y la consolidación de la reforma comercial (Casaburi, 1998). Las políticas comerciales e industriales que se han aplicado en el último tiempo han sido más neutras y horizontales que las del pasado. Se ha puesto énfasis en la competitividad global de la economía mediante el mejoramiento del marco económico general en que opera el sector privado. Pese a que las reformas han contribuido mucho a impedir que el gobierno intervenga en forma perjudicial para afianzar la competitividad sistémica de la economía, queda mucho por hacer en esferas tales como la transformación estructural de los sectores débiles de la economía, el perfeccionamiento del capital humano, la investigación y el desarrollo, y la infraestructura.

En Brasil, el proteccionismo anterior a los años cincuenta fue consecuencia espontánea de la aplicación de políticas fiscales para resolver déficit crónicos presupuestarios o de cuenta corriente. En los años sesenta y setenta e incluso hasta 1988, cuando se introdujeron nuevas reformas, Brasil aplicó un régimen comercial y cambiario cuyas principales características fueron las siguientes: i) restricción de las importaciones mediante licencias y prohibiciones que eran parte fundamental de su política industrial; ii) aplicación de medidas destinadas directamente a promover las exportaciones, incluso incentivos fiscales, tasas de interés preferenciales y reintegro de los derechos pagados por la importación de insumos para los productos de exportación, y iii) aplicación, salvo en breves períodos, de un sistema de paridad móvil que evitaba la sobrevaloración y las fluctuaciones excesivas del tipo de cambio real. Las tasas extraordinariamente elevadas de crecimiento económico, inversión y exportaciones de la era del milagro económico (1967-1974) y del período del Segundo Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979) pueden atribuirse en gran medida a la estrategia estatal de industrialización mediante la substitución de importaciones. La crisis del petróleo de 1974 y la consiguiente estanflación mundial no fueron obstáculo para que el país promoviera una nueva etapa de industrialización basada en la substitución de importaciones, que dependió

del endeudamiento externo para financiar las importaciones y el gasto público. Delorme Prado (1998) comparte la impresión de que la diversificación de las exportaciones de fines de los años setenta puede atribuirse al éxito de las políticas de substitución de importaciones que se aplicaron en el período de la posguerra. Después de 1979, quedó de manifiesto que no era posible mantener la antigua estrategia de substitución de las importaciones, y las autoridades se vieron obligadas a modificar radicalmente su estrategia de largo plazo.

La Política Industrial y Comercial de Brasil (PICE), que se introdujo durante el gobierno del Presidente Collor (1990-1992), modificó radicalmente la estrategia industrial anterior. Incluía un programa para reducir gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias, promover la mayor especialización de los sectores industriales, mejorar la capacidad tecnológica mediante la protección selectiva de las industrias de tecnología avanzada y el apoyo al proceso innovador en otros sectores. Sin embargo, a diferencia de otros períodos, puso énfasis en una mayor eficiencia productiva y, a nivel de las empresas, en exponer a los productores nacionales a la competencia internacional (Delorme Prado, 1998). El gobierno eliminó los incentivos a las exportaciones, tales como la Comisión para la concesión de beneficios fiscales a los programas de exportación especiales (BEFIEX) y la aplicación de tasas tributarias preferenciales a las utilidades de las exportaciones. Debido a la acusación constitucional contra el Presidente y a la inflación galopante, los frutos de estas medidas de liberalización no fructificaron sino cuando se aplicó el Plan Real, en 1994. No obstante que la política actual es mucho menos intervencionista, el gobierno sigue aplicando políticas selectivas a determinados grupos beneficiados. Delorme Prado sostiene que la aplicación del Plan dista de ser satisfactoria en lo que respecta a crecimiento, distribución del ingreso y eficiencia productiva y que el gobierno debe poner en ejecución políticas destinadas a corregir estas deficiencias. La combinación de la sobrevaloración del tipo de cambio, la cuenta libre de capital y las altas tasas de interés internas, ha originado un cuantioso déficit de la cuenta corriente y de las finanzas públicas, lo que dificulta aún más la adaptación de la industria nacional al nuevo entorno de liberalización comercial.

El análisis del caso de Chile que hace Agosin (1998) abarca los períodos posteriores a la toma del poder por el gobierno militar, en 1973. Sin embargo, es bien sabido que el país tuvo un largo período de industrialización mediante la substitución de importaciones, que comprende desde la "gran crisis" hasta el pronunciamiento militar. Las políticas de substitución de las importaciones dieron impulso a las industrias nacionales mediante una serie de mecanismos restrictivos, tales como tipos de cambio múltiples, aranceles elevados, amplia dispersión arancelaria, diversos impuestos y sobretasas a las importaciones, licencias y cupos. No obstante que en 1970 la participación de la industria manufacturera en el PIB alcanzó a 25%, la política de substitución de

importaciones se había aplicado durante tanto tiempo que no produjo los resultados deseados. Las tasas de crecimiento del PIB y las mejoras de la productividad fueron bajas, incluso comparadas con las de otros países de América Latina. El sector industrial creó relativamente poco empleo. Entretanto, la economía siguió siendo vulnerable al sector externo.[5] El único caso de éxito de la política industrial en gran escala logrado desde 1974 fue el desarrollo de la silvicultura (Agosin, 1998). Este autor sostiene que para que las exportaciones chilenas se diversifiquen hacia productos y servicios de tecnología más avanzada, el gobierno tendrá que resolver las disfunciones del mercado en actividades claves, como por ejemplo, capacitación, educación, técnicas en materia de tecnología y comercialización y suministro de financiamiento de largo plazo a las empresas nuevas.

Chile ha liberalizado el comercio con más ahínco que otros países de América Latina. En esencia, la política comercial ha sido objeto de dos reformas. Primero, en el período comprendido entre 1974 y 1979 hubo varios intentos de liberalización que incluyeron la eliminación de todas las barreras no arancelarias, la reducción gradual de los aranceles y su consolidación en tres tramos, la unificación del tipo de cambio y la devaluación. En junio de 1979, el arancel promedio se rebajó a una tasa uniforme de 10%, aunque no se pretendió que se tratara de un plan original. Las reformas que se introdujeron en el sector financiero en 1975 incluyeron la privatización de la banca, la eliminación de la tasa de interés máxima, la reducción del encaje legal y la eliminación de las restricciones al crédito (Agosin, 1998). En el período posterior a las depreciaciones iniciales, el tipo de cambio fue valorizándose hasta afectar negativamente a todo el sector de bienes transables. La segunda reforma de la política comercial tuvo lugar en el período 1985-1991, cuando se sometió a la economía a un severo proceso de ajuste para responder a la crisis de la deuda: a mediados de 1983 la tasa uniforme se elevó a 20% y en septiembre de 1984 a 35%. Cuando aminoró la crisis, en 1985, comenzó a reducirse gradualmente la tasa uniforme y en 1989 se situaba en un 15%. En 1991 volvió a bajar a 11%, que es su nivel actual. En este último período, la consolidación de una restricción cambiaria originó marcadas devaluaciones del tipo de cambio. Sin embargo, uno de los retos importantes que confronta actualmente el gobierno es impedir mayores apreciaciones del tipo de cambio real, que pondrían en peligro la viabilidad del modelo basado en las exportaciones.

Hasta mediados de los años ochenta, el Gobierno de Indonesia adoptó una política industrial orientada hacia dentro, centrada en los recursos, e intervino en forma selectiva. En la primera etapa de industrialización mediante la

5 Para las políticas de industrialización basada en la substitución de importaciones en Chile, véase Meller (1996), sección 1.

substitución de importaciones, que duró hasta los años setenta, se promovieron algunas industrias seleccionadas (esto es, productoras de una gama de bienes duraderos obtenidos mediante procesos industriales consumidores de materias primas o de montaje, y un conjunto de industrias de substitución de importaciones basadas en los recursos) de acuerdo con sus posibilidades en materia de industrialización. Esta etapa fue seguida de otro período de industrialización mediante la substitución de importaciones en que se utilizaron barreras no arancelarias, en especial licencias de importación y aranceles elevados para promover la producción de bienes de capital e intermedios y proyectos de servicios y de infraestructura. Se acentuó la severidad de las barreras a la IED, fijándose un valor más alto a la inversión inicial mínima e imponiendo requisitos estrictos para la venta y transferencia de tecnología (Nasution, 1998).

Según Nasution (1998), en general la política industrial no sólo no logró promover la industria manufacturera, sino que los sectores altamente protegidos, como son los proyectos automotrices, petroquímicos y de infraestructura, las industrias basadas en la silvicultura y los productos vendidos y comercializados por el sector público, eran de propiedad estatal o se encontraban en manos de una serie de empresas privadas estrechamente relacionadas con el gobierno.[6] Además, en algunos sectores de la economía, la privatización ha significado transferir derechos monopólicos del Estado a grupos que tienen conexiones políticas. Esta situación, unida a una gestión deficiente de las normas y reglamentos que rigen el sector financiero, ha ampliado las funciones de conglomerados nacionales orientados hacia adentro, que son de baja productividad (Nasution, 1998). En general, las limitaciones financieras, tales como la fijación de límites máximos al crédito, la asignación del crédito y la fiscalización de los intereses, no han logrado promover el desarrollo económico. A juicio de Nasution, el Estado indonesio, a diferencia del de Japón o del de la República de Corea, no es lo bastante fuerte como para dirigir el proceso de industrialización y no hay organismos burocráticos que tengan capacidad institucional para supervisar el uso de los incentivos estatales (Nasution, 1998). El criterio para elegir las empresas se ha basado más en consideraciones no económicas, tales como el nacionalismo, el patronazgo político y la corrupción. El nepotismo y el compadrazgo explican por qué no hay una política industrial coherente y cohesionada y por qué las

6 En Indonesia, las políticas industriales dieron lugar a una estructura industrial en que el sector manufacturero se caracteriza por el predominio de un número limitado de grandes empresas, en gran medida controladas por las empresas estatales. Además, la distribución espacial de la producción manufacturera es muy desigual: casi un 80% de producción distinta del petróleo se obtiene en Java, isla que ocupa sólo el 6% del territorio del país (Nasution, 1998, Hill, 1995).

grandes empresas no reciben incentivos relacionados con su desempeño. El acuerdo de ajuste suscrito con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en abril de 1998 abordó por primera vez en forma seria la reestructuración de los sectores altamente protegidos a que dio lugar el proceso de industrialización mediante la substitución de importaciones.

A partir de mediados de los años ochenta, las reformas introducidas en Indonesia se pusieron en práctica mediante una serie de medidas de desregulación casi anuales que dejaron sin efecto las políticas altamente reguladas y protegidas de los períodos anteriores. Las reformas afectaron a todos los sectores de la economía: el sector financiero, el sistema tributario, la política de inversión extranjera, el mercado laboral, la reglamentación del transporte y las reformas administrativas. La reforma comercial abarcó las barreras arancelarias y no arancelarias, la liberación de los derechos que gravaban los insumos de los productos de exportación y los subsidios a las exportaciones (Nasution, 1998, Hill, 1995, p. 779). En opinión de Nasution (1998), el crecimiento industrial acelerado registrado desde mediados de los años ochenta se debe a la vez a la inversión del sector privado interno y a la IED, y no a la política industrial aplicada por el gobierno.

Una de las características principales del proceso de industrialización de Malasia desde fines a los años cincuenta hasta fines de los años sesenta fue la substitución de las importaciones relacionadas con bienes de consumo final. Las industrias recibieron generosos incentivos fiscales y moderada protección arancelaria, mientras que los gobiernos estaduales proporcionaron infraestructura subvencionada. Durante este período, pese a que el producto y el empleo del sector manufacturero crecieron bastante, las industrias funcionaron con un bajo nivel tecnológico (Mahani, 1998). Tras una etapa de fomento de las exportaciones, a comienzos de los años ochenta volvió a aplicarse una estrategia de substitución de las importaciones con el fin de estimular el desarrollo de la industria pesada.[7] En esta oportunidad, el gobierno no sólo aplicó aranceles elevados a industrias seleccionadas, sino que intervino directamente en las industrias mediante la participación en el capital social.[8] No obstante que incluso el gobierno considera que el primer intento de substitución de las importaciones fue exitoso, no puede decirse lo mismo del segundo. Varios de los proyectos tuvieron fuertes pérdidas financieras debido a la falta de dinamismo del mercado interno y a que las industrias no

7 El intento del gobierno por mejorar la producción industrial, respaldado en parte por el incremento de las entradas del petróleo y del gas, fue asumido por la Heavy Industries Corporation of Malaysia (HICOM). Se suponía que ésta promoviera la diversificación de la industria mediante la creación de una actividad manufacturera moderna fuera de las zonas francas y el fomento de eslabonamientos ascendentes.

8 Hacia mediados de los años ochenta, unas 700 empresas de propiedad estatal se dedicaban a una serie de actividades económicas (Lall, 1995).

pudieron competir en los mercados internacionales (Mahani, 1998). Sin embargo, como observan Mahani y Nasution, las políticas industriales aplicadas en Malasia e Indonesia son distintas de las que se han aplicado en otros países, porque se asocian a cuestiones étnicosociales.

Desde entonces, en Malasia se ha producido una transformación estructural en gran escala a raíz de la cual las manufacturas y las exportaciones han pasado a ser la fuerza motriz del proceso de crecimiento. Sin embargo, el sector manufacturero confronta actualmente una serie de rigideces estructurales que podrían impedir su desarrollo futuro. Este sector todavía no logra mejorar una estructura en que las ventajas comparativas siguen dándose en las actividades de alto coeficiente de mano de obra, de escasa diversificación (esto es, de marcada dependencia de un número reducido de industrias claves, como las de componentes eléctricos y electrónica), alto contenido de importaciones, mínimo de vinculaciones con otros sectores, escaso valor agregado, base tecnológica inadecuada y baja correlación entre el aumento de los salarios y la mano de obra y la productividad. La dependencia de las empresas de exportación de propiedad extranjera es demasiado marcada y éstas no han establecido vinculaciones sólidas con las empresas nacionales. Entretanto, todavía hay que transformar una serie de empresas nacionales altamente protegidas y no competitivas. En vista de los inconvenientes antes señalados, Malasia ha iniciado un proceso de industrialización basado en la tecnología y el conocimiento, que forma parte del Segundo Plan Maestro Industrial (SIMP). El Plan orientará el desarrollo del sector manufacturero desde 1996 hasta 2005. Entre sus características principales cabe mencionar la capacitación de la mano de obra en técnicas avanzadas y el desarrollo de una base tecnológica más amplia, así como la expansión de las industrias intermedias. El plan propugna un sistema rotatorio que convierte estos objetivos amplios en medidas más detalladas, con permanente supervisión de su cumplimiento (Mahani, 1998).

Comparado con otros países, Malasia ha aplicado un régimen comercial bastante libre, pero en realidad la liberalización amplia comenzó a mediados de los años ochenta. Además de reducir las barreras arancelarias y no arancelarias, en octubre de 1986 el gobierno modificó radicalmente la legislación aplicable a la inversión extranjera directa, cuando autorizó que las empresas que exportaran más del 80% de su producción y emplearan a más de 350 trabajadores a jornada pudieran ser totalmente de propiedad extranjera (Aoki y Takayasu, 1997, p. 165). A raíz de esto, la IED aumentó a cifras sin precedentes hasta llegar a más de 50% del total de la inversión interna en el período 1987-1992 y a 71% en 1992. Las sectores no centrados en los recursos, como los de componentes eléctricos y electrónica, representaron una elevada proporción de la afluencia de inversiones.

El proceso de industrialización de la República de Corea puede dividirse en tres etapas. En la primera de ellas (1961-1973), el Estado combinó una muy activa promoción de las exportaciones con la substitución de importaciones, lo que originó un aumento de las exportaciones de manufacturas de alto coeficiente de mano de obra. Se crearon numerosas empresas estatales y la inversión pública en infraestructura constituyó parte importante de la inversión interna bruta (Kim y Leipzinger, 1993). La segunda etapa, que comprende de 1973 a 1978, se caracterizó por una campaña de fomento de la industria pesada y de productos químicos, que tenía por objeto diversificar y mejorar la base industrial del país. Se definieron seis industrias estratégicas a las que se prestó apoyo mediante una combinación de incentivos fiscales, créditos subvencionados y protección de las importaciones. El celebrado éxito exportador logrado por el país en los últimos años estuvo basado precisamente en el desarrollo de estos sectores.

En 1979 se produjo un cambio radical de la política cuando el gobierno abandonó la intervención selectiva en industrias estratégicas y comenzó a aplicar incentivos más neutros, que no distinguieron entre los distintos sectores. Las deficiencias de la producción, la falta de demanda de estas industrias, la concentración excesiva del poder económico en manos de los *chaebols*, la ineficacia de la intervención del gobierno y las grandes exigencias de liberalización económica que imponían los mercados mundiales exigían que el país modificara su estructura económica (Yeom, 1998). Pese a este enfoque general de neutralidad, el gobierno siguió desempeñando un papel activo en varias esferas de política, a saber, la reestructuración de las industrias que se encontraban en situación difícil, el apoyo al desarrollo tecnológico y el fomento de la competencia.

En la República de Corea, ya a fines de los años setenta el gobierno se vio obligado a reestructurar la economía debido a las anomalías a que daban lugar la fuerte orientación exportadora de la estructura económica y el alto grado de concentración del poder económico. En 1981 se inició seriamente la liberalización del comercio con el virtual abandono del sistema de licencias de importación que se aplicaba desde los años sesenta y la severa restricción de las importaciones asociadas a la campaña de desarrollo de la industria pesada y de productos químicos (Kim y Leipziger, 1993, p. 17). A partir de 1992, se fueron reduciendo gradualmente los aranceles, se simplificaron las barreras no arancelarias, incluida la tramitación aduanera, y se eliminó una serie de restricciones a las importaciones. Asimismo, el gobierno comenzó a modificar su política comercial, reemplazando los subsidios directos a las exportaciones de distintos sectores o industrias específicas por medidas de política que promovían indirectamente el comercio, tales como la adopción de normas industriales, la concesión de exoneraciones fiscales transitorias y la aplicación de tasas de interés preferenciales (Yeom, 1998). El término de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC obligó al gobierno a ampliar los procesos de

liberalización y desregulación. Salvo en el sector agropecuario, se introdujeron algunas medidas de desregulación y se simplificaron varios procesos administrativos, incluidos los relacionados con la tramitación aduanera, el sistema de autorización de las inversiones y la protección de los derechos de propiedad intelectual (Yeom, 1998).

EL NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL

Como reacción a la situación económica o anticipándose a las obligaciones que asumirían en la Ronda Uruguay, antes de que ésta comenzara todos los países examinados en el presente documento ya habían introducido una serie de reformas. Por lo general, las políticas que aplican actualmente son aun más liberales y menos intervencionistas que las permitidas por la OMC. Los aranceles aplicables son bastante inferiores a los niveles consolidados de acuerdo con la Ronda Uruguay y a comienzos de los años noventa se abandonaron unilateralmente las subvenciones directas a las exportaciones prohibidas o recurribles con arreglo al acuerdo, al igual que las demás reformas.

El avance hacia un régimen industrial y comercial de carácter más liberal no significa necesariamente que las autoridades hayan abrazado de lleno la filosofía liberal neoclásica y dependan únicamente del mecanismo de mercado para determinar el rumbo del desarrollo económico. Junto con modificar la política, las autoridades han aumentado la severidad de las normas y reglas que rigen los derechos y obligaciones de los agentes económicos (Nasution, 1998). En parte, el marco regulador tiene por objeto mejorar la infraestructura del mercado y reducir al mínimo los costos de transacción. Cuando no haya mercados, habrá que crearlos. Algunas de las normas y reglas son mecanismos de intervención estatal destinados a facilitar el papel del Estado como agente del desarrollo directamente responsable de aumentar la productividad, mejorar la distribución del ingreso y la riqueza y corregir las disfunciones del mercado a fin de hacer más eficiente la asignación de los recursos.

Las esferas en que las disfunciones del mercado han sido un problema incluyen, entre otras, el sistema educacional, que a todo nivel sigue siendo inadecuado, el apoyo a la industria en forma de capacitación y desarrollo de productos, la innovación tecnológica, el fomento de las empresas pequeñas y medianas (PYME) mediante la reducción de las restricciones de liquidez, la infraestructura física y la red pública de información comercial. Las políticas que tienen por objeto corregir estas fallas pueden aplicarse ya sea horizontalmente para favorecer a cualquier sector que reúna los requisitos para recibir apoyo, o en forma selectiva, para estimular el desarrollo de sectores determinados. El grado de selectividad depende más de las razones económicas y de la capacidad administrativa que de las normas de la OMC

(Agosin, 1998). Por lo general, es preferible centrar la atención en un número reducido de grupos de actividad o grandes áreas económicas y no en sectores específicos. En resumen, los estudios de casos indican que los países pueden adoptar una serie de políticas compatibles con las normas de la OMC para acelerar el crecimiento, promover las inversiones, aumentar la competitividad sistémica y asegurar una mejor distribución del ingreso.[9]

LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY: NUEVAS RESTRICCIONES Y MARGEN DE MANIOBRA

Opciones en materia de política fiscal, monetaria y cambiaria

Pese a que los estudios por países no las examinan en detalle, la normativa de la OMC permite una amplia gama de políticas fiscales, monetarias y cambiarias, y no limita aquéllas que facilitarían el logro de altas tasas de ahorro e inversión. De acuerdo con el nuevo sistema de comercio, los países en desarrollo deberían preocuparse especialmente de imponer disciplina fiscal en el sector público y de aplicar políticas adecuadas en materia de crédito y tasas de interés, a fin de sacar el máximo de provecho de la inversión basada en el ahorro familiar y empresarial.

Por ejemplo, Agosin señala que el repunte de la inversión que se produjo en Chile después de la crisis (1982-1983) recibió un impulso adicional gracias a la reforma tributaria de 1984, que de hecho substituyó el impuesto a las utilidades de las empresas por un impuesto único a la renta proveniente de todas las fuentes. También señala que uno de los principales factores a que obedeció el crecimiento rápido y sostenido de las exportaciones no tradicionales chilenas registrado después de 1982 fue el tipo de cambio real, que entre 1981 y 1988 se depreció más de 100% (Agosin, 1998). Nasution sostiene que, por una parte, las reformas tributarias, introducidas en Indonesia entre 1983 y 1985 y revisadas diez años después, simplificaron los

9 Casaburi divide estas políticas en las cuatro categorías siguientes: i) medidas de base amplia relacionadas con la competitividad que tienen por objeto eliminar las políticas públicas que reducen la capacidad competitiva de las empresas privadas (por ejemplo, eliminación de los impuestos a las exportaciones, de las normas obsoletas y engorrosas, de los procedimientos burocráticos de tramitación de las exportaciones, etc.) y promover el desarrollo de la infraestructura física mediante un proceso de privatización eficiente que proteja los intereses de los consumidores (respecto de una serie de productos competitivos de tecnología avanzada); ii) fomento de la investigación y el desarrollo; iii) capacitación de la mano de obra, y iv) fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (Casaburi, 1998). A esta lista, Agosin (1998) agrega otra clase de medidas precompetitivas que incluyen las políticas para estimular el desarrollo de los recursos humanos, la IED y la información sobre los mercados.

procedimientos, dieron progresividad y certeza a los impuestos y eliminaron los resquicios legales para la evasión de éstos y, por la otra, permitieron que el gobierno obtuviese entradas de los sectores comerciales distintos del petróleo y del comercio exterior. Por su parte, el incremento de los ingresos permitió aumentar los gastos en necesidades humanas básicas, tales como educación primaria y servicios sanitarios (Nasution, 1998).

Por lo que respecta a Malasia, Mahani y otros autores hacen una reseña de la Ley de fomento de las inversiones, de 1986, que autoriza una serie de incentivos fiscales (Mahani, 1998; Ariff, Mahani y Chye, 1966, p. 13). La Ley otorga incentivos por su "condición de pioneras" a las empresas que deseen participar en las actividades o fabricar los productos a que se refiere. La condición se otorga sobre la base del valor agregado, el contenido local, el nivel tecnológico y las vinculaciones industriales del proyecto. Las empresas que reúnan los requisitos necesarios para ser declaradas pioneras tienen derecho a una exención parcial del impuesto a la renta por un plazo de cinco años y sólo es imponible un 30% de su renta legal. También quedan liberados de impuestos los dividendos que se paguen a los accionistas con cargo a la renta exenta. Además, las empresas que realicen actividades nuevas o que fabriquen nuevos productos tienen derecho a una prima tributaria por concepto de inversión, en virtud de la cual pueden rebajar un 60% de los gastos de capital acreditables en que hayan incurrido dentro de los cinco años contados desde la fecha en que se haya otorgado la autorización. El 30% de la renta legal se grava de acuerdo con la tasa del impuesto a las empresas. También pueden acogerse a una doble rebaja algunos gastos en que se incurra para promover las exportaciones.

Los seis estudios de casos demuestran que los mecanismos de política comercial e industrial, incluido el régimen de inversiones, tienen pronunciada influencia en la política cambiaria y a la vez se ven muy afectados por ella. Cuando el cambio es estable y realista, puede asegurarse que una proporción adecuada de la inversión beneficie al sector de bienes transables. Además, hay menor necesidad de aplicar medidas estrictas para compensar el sesgo antiexportador de las demás políticas, como son las líneas de crédito especiales, los programas de seguros, los subsidios a las exportaciones, etc. En Chile se ha logrado mantener la estabilidad del tipo de cambio mediante un sistema de flotación dirigida que contempla una banda estrecha en torno a la cual el tipo de cambio se devalúa diariamente de acuerdo con la diferencia entre la inflación interna y externa registrada el mes anterior, a lo que se han agregado varias devaluaciones discretas. En el último tiempo, el gobierno chileno ha estado aplicando un requisito de encaje a los créditos extranjeros y a las inversiones financieras extranjeras para aliviar las presiones sobre el tipo de cambio y desalentar la afluencia de capital de corto plazo, manteniendo el libre acceso de la IED (Agosin, 1998). En Indonesia, el Banco Central intervino en el mercado cambiario comprando y vendiendo moneda nacional en una

"banda de intervención" en torno al tipo de cambio central. El alza sostenida del tipo de cambio real, que se mantuvo hasta hace poco, indica que el gobierno ha intervenido directamente en la política cambiaria con el fin de aumentar la competitividad del país a nivel internacional (Nasution, 1998). La banda de intervención fue abandonada en agosto de 1997, en respuesta a fuertes crisis especulativas y se la reemplazó por un sistema de libre flotación cambiaria.

En el caso de Malasia, el crecimiento de las exportaciones de manufacturas fue respaldado por el compromiso del gobierno de mantener tipos de cambio competitivos. El gobierno logró estabilizar el tipo de cambio incluso cuando se produjo la gran afluencia de capital extranjero, a fines de los años ochenta (Mahani, 1998). Por lo que respecta a Argentina, dos períodos de hiperinflación en menos de dos años dieron lugar a que el gobierno, autorizado por la Ley de Convertibilidad de 1991, fijara el valor del peso en el equivalente de un dólar de los Estados Unidos. La estabilidad de precios resultante, unida a las reformas estructurales, atrajo nuevamente al capital extranjero y produjo un período de bonanza económica que duró hasta 1994. Sin embargo, este régimen fijo produjo una revalorización del tipo de cambio real que tuvo efectos negativos en las exportaciones y el empleo (Casaburi, 1998).

MEDIDAS PRECOMPETITIVAS PARA RESPALDAR LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA

1. El desarrollo de los recursos humanos

Las externalidades positivas que trae consigo el contar con un amplio fondo común de trabajadores altamente calificados y las externalidades negativas propias de la subinversión en capacitación de mano de obra financiada por el sector privado son hechos ampliamente reconocidos. Por ejemplo, en Chile se reunió un buen número de ingenieros y administradores formados en las universidades estatales y se llevaron a cabo programas para desarrollar el capital humano en sectores determinados de la agricultura y la silvicultura. Posteriormente, estos factores fueron decisivos para la expansión de las exportaciones de frutas, hortalizas y productos forestales (Agosin, 1998).

Actualmente, la fuerza de trabajo argentina registra un alto nivel de desempleo debido a deficiencias de la educación y al problema que plantea proporcionar capacitación laboral a los trabajadores excedentarios de los sectores de alto coeficiente de mano de obra (por ejemplo, textiles, plásticos y juguetes) (Casaburi, 1998). A juicio de este autor, toda política que pretenda resolver estos problemas deberá centrarse en la demanda, de modo de que la capacitación que se ofrezca coincida realmente con la demanda del mercado de mano de obra. Refiriéndose a los programas de capacitación chilenos

subvencionados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Agosin (1998) concuerda en que ellos deberían ajustarse mejor a las verdaderas necesidades de los trabajadores de las empresas pequeñas y medianas. Brasil también deberá aumentar rápidamente su gasto social a fin de crear condiciones propicias para un crecimiento económico sustentable (Delorme Prado, 1998). La enseñanza primaria y secundaria del país es deficiente comparada con la terciaria y a mediados de los años noventa, el nivel promedio de escolaridad sólo llegaba a 5.4 años. La distribución del ingreso de Brasil es una de las peores del mundo, mientras que la esperanza de vida al nacer es relativamente baja y la tasa de mortalidad infantil elevada.

En Asia Oriental, el grado de instrucción, incluidas la educación académica y la capacitación práctica, se ha ampliado rápidamente, pero la calidad no ha mejorado. Por ejemplo, las instituciones públicas de enseñanza en Indonesia no tienen mucha autonomía ni flexibilidad para el uso de los recursos, y los vínculos que mantienen con la industria son débiles. Muy pocas empresas nacionales tienen servicios de capacitación propios. Para mejorar la calidad de la educación, el actual plan sexenal de desarrollo contempla un ambicioso programa de ampliación de la enseñanza secundaria de primer nivel y que permita llegar a nueve años de educación universal obligatoria en el plazo de diez a quince años (Nasution, 1998). Por su parte, Malasia cuenta con buena educación primaria, pero la educación técnica de nivel universitario y profesional es limitada. La modernización de la industria se ha visto obstaculizada por la falta de base de especialización técnica y de ingeniería de alto nivel, y el país carece de un sistema de apoyo eficaz para el desarrollo y la difusión de la tecnología industrial. De acuerdo con el Segundo Plan Maestro Industrial, el desarrollo de los recursos humanos se orientará en dos direcciones, a saber: aumentar la oferta de mano de obra calificada y acrecentar la productividad mediante la capacitación (Mahani, 1998). En la República de Corea, el gobierno ha puesto énfasis en el desarrollo de los recursos humanos y en las actividades de investigación y desarrollo. Se ha dado preferencia al desarrollo del capital humano, según lo indica la creciente participación de este factor en el gasto total del programa de fomento de la infraestructura industrial (Yeom, 1998).

2. La tecnología

En general, las empresas nacionales siguen teniendo escasa capacidad para absorber tecnologías foráneas y en su mayoría no invierten lo suficiente en adquirir la información y las técnicas necesarias para encontrar, elegir y negociar las mejores tecnologías importables. Esta clase de inversiones es crucial debido a que el mercado internacional de la tecnología es imperfecto: es altamente oligopólico y fragmentario y las tecnologías se transmiten en forma asimétrica. Asimismo, gran parte de la transferencia de tecnología tiene

lugar mediante inversión extranjera directa, empresas mixtas, subcontratación, participación en la producción, concesiones comerciales, compra de licencias y patentes, contratos de gestión y comercialización y diversos tipos de asistencia y cooperación técnicas. La tecnología también se transfiere mediante actividades de capacitación y educación al interior de las empresas, realizadas con el fin de satisfacer necesidades de la fábrica y ocupacionales, mediante contratos de cooperación y por la transferencia informal de conocimientos técnicos a que da lugar la interacción con expatriados, trabajadores locales y profesionales en el transcurso de las actividades comerciales. Lo importante es que la transferencia beneficia a personas capacitadas o empresas.

Los países confrontan numerosos estrangulamientos en materia de innovación tecnológica y transferencia de tecnología. Por ejemplo, en Indonesia, el avance tecnológico se ha concentrado en la agricultura, la explotación de los recursos naturales y la industria manufacturera de substitución de importaciones. El hecho de que las industrias "estratégicas" y centradas en los recursos naturales a que se hizo referencia sean de tipo enclave limita la difusión de la tecnología. La falta de especialistas en informática también ha sido un obstáculo para que los bancos puedan adquirir tecnologías relacionadas con la información. En Malasia, la transferencia de tecnología se limita a un número reducido de sectores (por ejemplo, partes y piezas eléctricas y electrónicas).

Sin embargo, hay ejemplos interesantes que vale la pena imitar. La Fundación Chile, institución sin fines de lucro que era subvencionada por el Estado, ha desarrollado nuevas tecnologías de exportación (Agosin, 1998). Sus actividades son un buen ejemplo de cooperación fructífera entre el sector privado, el gobierno y las instituciones. La Empresa Brasileña de Investigación Agrícola (EMBRAPA) ha logrado mejorar la productividad y la calidad de varios cultivos y trasladar estas mejoras al sector privado (Delorme Prado, 1998). En la República de Corea, el gobierno ha reconocido que la innovación es el elemento decisivo del crecimiento económico sostenido y por esta razón, ha proporcionado una serie de incentivos fiscales y subvenciones a las actividades privadas de investigación y desarrollo. Por ejemplo, si las empresas privadas reservan recursos para desarrollo tecnológico, información técnica o personal y servicios de investigación y desarrollo, se les otorgan rebajas tributarias durante tres años, hasta una reserva máxima deducible de los impuestos equivalente a 5% del total de ventas. Además, pueden rebajar hasta 15% del total de gastos en capacitación y educación técnica dentro de la empresa. Se permite una rebaja adicional de 10% respecto de las inversiones en instalaciones de investigación. Todas las inversiones en investigación e instalaciones de prueba pueden despreciarse a razón de un 90% al año (Yeom, 1998). Por lo que respecta a las instituciones estatales de investigación, el gobierno considera más su eficacia en función del costo: las instituciones

deben disputarse los recursos públicos con organizaciones privadas de investigación y desarrollo, incluso las universidades. Asimismo, se ha procurado reducir al mínimo la importancia de las organizaciones de investigación y desarrollo afiliadas a los *chaebols*.

El Gobierno de Malasia otorga numerosos incentivos fiscales para fortalecer la capacidad de investigación y desarrollo del sector privado (Mahani, 1998). Sin embargo, también hay que aumentar la capacidad del sector público por lo que se alienta a los organismos especializados relacionados con el desarrollo, tales como el Instituto de Investigaciones Industriales Estándar a que proporcionen servicios de extensión, en especial a las PYME, y a que establezcan puntos de referencia en materia de tecnología. El gobierno creó el llamado Multimedia Super Corridor (MSC), al sur de Kuala Lumpur, que dispone de la última palabra en materia de tecnología de la información. Las industrias que promueve esta iniciativa no pertenecen al sector manufacturero sino a esferas relacionadas con los servicios.

3. La infraestructura

Los seis estudios de casos reconocen la importancia de la infraestructura para aumentar la competitividad sistémica de la economía en su conjunto. La modernización de la infraestructura chilena en los años sesenta (por ejemplo, en materia de caminos, puertos, aeropuertos y túneles) fue un elemento importante del impulso que recibieron posteriormente las exportaciones (Agosin, 1998). La desregulación y la privatización de las empresas relacionadas con la infraestructura en América Latina originó una expansión de las inversiones, que contribuyó mucho a mejorar y aumentar las obras de infraestructura. Casaburi (1998) señala que en Argentina la descentralización y la privatización de los puertos y del transporte ferroviario originó un espectacular incremento de la productividad en el breve lapso de cinco años. Todavía queda mucho por hacer en esta materia para asegurar que los servicios sean modernos y que su precio sea competitivo a nivel internacional. Por ejemplo, el gobierno podría aplicar políticas preferenciales, subvencionando los principales proyectos de infraestructura de las regiones menos desarrolladas del país. En el caso de Brasil, el aumento de la demanda se satisface más que nada con recursos privados, proporcionados incluso por las empresas privatizadas. Otros organismos estatales, tales como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) también han resuelto asignar mayores recursos a infraestructura (Delorme Prado, 1998). De acuerdo con estimaciones del gobierno, en el período 1996-1999 el país deberá invertir 85 mil millones de reales en infraestructura.

4. La información sobre los mercados

El mercado de la información es asimétrico y es considerado un "bien público", por lo que a menudo los futuros usuarios y compradores no invierten lo suficiente en desarrollarlo. Para remediar esta situación, el gobierno chileno ha estado realizando importantes inversiones desde 1974 con el fin de reunir información sobre los mercados extranjeros. ProChile, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores que se encarga de la promoción del comercio con la ayuda de 38 oficinas en el exterior, coordina estudios de mercado y reúne información comercial de interés para los exportadores. En el último tiempo, ha realizado una decidida campaña para crear una imagen positiva del país en el extranjero. Dentro de poco se convertirá en empresa semifiscal, independiente, en la que tendrá importante participación el sector privado. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo estatal, lleva a cabo un programa semejante con la ayuda de las asociaciones comerciales y subvenciona durante un plazo limitado una parte de los costos de administración de éstas (Agosin, 1998, Macario, 1998, p. 16). En la República de Corea, organismos afiliados al gobierno, tales como la Korean Trade Investment Promotion Agency (KOTRA) desempeñan un papel importante en lo que toca al suministro de información comercial e industrial a los exportadores y a la realización de análisis de mercado (Yeom, 1998). La Malaysian Foreign Trade Corporation (MATRADE) fue creada en 1994 para llevar a cabo actividades de promoción del comercio. Mantiene oficinas en las principales ciudades del mundo, que se encargan de proporcionar información a los exportadores del país y de realizar actividades de promoción en los mercados de exportación (Mahani, 1998).

Por lo que respecta a la IED, en un medio competitivo las fuerzas de mercado podrían asegurar los efectos de esta clase de inversiones en la difusión del crecimiento y de la tecnología. Sin embargo, la prudencia indica que los gobiernos anfitriones deberían crear un marco interdisciplinario para analizar los diversos componentes de las corrientes de inversión y prestar asesoramiento al sector privado, a fin de que éste adopte las medidas correctivas que sean necesarias para asegurar que las actividades de inversión extranjeras sean propicias para el logro de los imperativos de desarrollo de la economía nacional y concuerden con dichos imperativos. La Malaysian Industrial Development Authority (MIDA) es un buen ejemplo de esta clase de instituciones (Mahani, 1998). En cambio, Argentina no cuenta con instituciones que presten esta clase de apoyo a la IED.

5. La pequeña y mediana empresa (PYME)

En su gran mayoría, los mecanismos de apoyo al desarrollo de las empresas no contravienen las normas de la OMC sobre subvenciones. Por lo general son

precompetitivos, tienen acceso a ellos las empresas de todos los sectores y no influyen directamente en el precio final de los productos.

Para fomentar el desarrollo de las PYME, el Gobierno de la República de Corea se ha valido de mecanismos indirectos tales como las franquicias tributarias y el cobro de tasas de interés menores cuando se trata de préstamos para la puesta en marcha de esta clase de empresas. El gobierno proporciona recursos para mejorar su estructura, a las que se instalan en zonas rurales y a las que tienen una orientación tecnológica. En 1996, el organismo que se encargaba de las industrias pequeñas y medianas fue elevado a la calidad de oficina para el avance industrial, que en la actualidad ofrece asesoramiento técnico, brinda ayuda en materia de oferta de mano de obra, presta apoyo financiero, privilegia la adquisición de los productos elaborados por las PYME y se ocupa de servicios de comercialización y distribución. Para que estas empresas puedan atraer personal idóneo y especializado, el gobierno ofrece incentivos especiales, tales como el sistema de opción de compra de acciones y la exención especial del servicio militar. De acuerdo con las informaciones, los subsidios a las exportaciones que se otorgaban a las PYME con arreglo al programa de subvenciones a las inversiones en instalaciones, se eliminaron en 1996 porque eran incompatibles con las normas de la OMC (Yeom, 1998).

En Malasia, se creó la Small-and Medium-Scale Industries Development Corporation (SMIDEC) cuya finalidad es elaborar programas de desarrollo y coordinar las actividades que llevan a cabo las diversas instituciones que promueven el desarrollo de las PYME (Mahani, 1998). En marzo de 1990 se creó un fondo de asistencia técnica a la industria para ayudar a las PYME que participan en servicios de consultoría, en el desarrollo y diseño de productos, el mejoramiento de la calidad y de la productividad y en el desarrollo del mercado (Ariff, Mahani y Chye, 1996, p. 14).

Sin embargo, como bien lo señala Casaburi, para atender a los intereses y aspiraciones reales de las empresas pequeñas y medianas, los programas de apoyo deben centrarse en la demanda (Casaburi, 1998). En Argentina, el substancial apoyo financiero prestado a las PYME no ha producido los resultados esperados. Los diversos programas (un total de 44) no beneficiaron a los grupos interesados y no se tuvieron en cuenta las verdaderas necesidades de los beneficiarios finales.

LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y OTRAS MEDIDAS

1. El comercio

Las empresas confrontan numerosas dificultades en materia de normas y procedimientos aduaneros, incluidas la falta de transparencia y la ineficiencia de la infraestructura aduanera. La promoción del comercio puede mejorarse

simplificando y armonizando la tramitación aduanera y estandarizando las normas pertinentes.

Los estudios de casos revelan que se han adoptado medidas importantes para simplificar la tramitación comercial y la informatización debería traer consigo nuevas mejoras. Por ejemplo, en Brasil, la introducción en 1993 del sistema integrado computarizado de comercio exterior (SISCOMEX) ha permitido mejorar los procedimientos de exportación y la tramitación de la documentación pertinente (Delorme Prado, 1998). A partir de 1992 también han mejorado el desarrollo y la gestión de las normas y los métodos de prueba y de certificación. Para cumplir con las obligaciones contraídas en la Ronda Uruguay y modificar el sistema de inspección, en 1995 Indonesia promulgó una nueva ley de aduanas. Desde 1985, el gobierno de este país ha recurrido a una empresa privada para despachar las importaciones en el punto de origen. Actualmente, la estimación de los derechos y del valor de las importaciones tiene lugar en este punto y los importadores pagan los derechos directamente a su banco. El transporte interinsular se ha desregulado a fin de reducir la documentación, racionalizar los derechos portuarios, permitir la operación de transportistas extranjeros y simplificar la tramitación de las licencias de inversión (Nasution, 1998).[10] Esto es importante para un país que se compone de cerca de 17 mil islas. En la República de Corea, el tiempo promedio que los productos importados permanecen en el puerto de ingreso se ha reducido de 15 a 2 ó 3 días. El despacho aduanero también ha mejorado mucho con el intercambio electrónico de datos (Yeom, 1998).

2. Las políticas de inversión extranjera directa (IED)

En los últimos diez años se ha producido una clara tendencia a liberalizar la IED. Numerosos países de Asia Oriental y de América Latina han elevado a 100% el máximo de propiedad extranjera en la mayoría de los sectores, salvo los que son de interés público. También se ha aumentado el plazo de desinversión.[11] Al mismo tiempo, se han flexibilizado aún más los requisitos

10 Uruguay ha puesto en práctica un programa de "desburocratización" para simplificar la tramitación aduanera de la exportación de sus principales productos (por ejemplo, carne, lana y cuero). Entre las mejoras cabe mencionar la reducción de 10 a 4 del número de documentos necesarios, la consolidación de las numerosas etapas del procedimiento burocrático y la agilización de los trámites. Otra mejora es la concentración de los servicios en el Centro de Trámites de Exportación (CENTREX) del Banco Central. Una vez que el interesado ha obtenido su tarjeta de registro como exportador, el CENTREX emite los documentos de exportación tan pronto se presentan la solicitud pertinente y una factura comercial, con lo que se simplifican mucho los trámites necesarios (Laird, 1997, p. 19).

11 Por lo que respecta a la liberalización de los derechos de propiedad extranjeros y la desinversión de la IED en Indonesia, por ejemplo, véase Stephenson y Pangetsu (1996, pp. 34-37).

para recibir trato nacional. Muchos países han cambiado el sistema de autorización por el de presentación de solicitudes. Todas estas medidas facilitarán la IED.

La Malaysian Industrial Development Authority (MIDA) se ha convertido en importante centro de coordinación de las inversiones en el país. Lo único que tienen que hacer los inversionistas es pedir a la MIDA las autorizaciones requeridas a nivel federal. Otros países en desarrollo han reconocido la utilidad de este servicio centralizado para perfeccionar y simplificar el procedimiento administrativo (Mahani, 1998). Por ejemplo, hace poco la República de Corea introdujo un procedimiento administrativo similar y un sistema centralizado de servicio. En septiembre de 1993, el gobierno dio a conocer un plan de liberalización de las inversiones extranjeras en virtud del cual se cambió el sistema de autorizaciones por uno de presentación de solicitudes. En junio de 1994 y en 1996 se introdujeron medidas de liberalización adicionales que ampliaron el número de industrias consideradas y el marco de inversión. Hacia el año 2000, la IED no tendrá restricciones, salvo en 18 sectores en que estará totalmente prohibida y 26 sectores en que la prohibición será parcial. A partir de 1997, las solicitudes de IED podrán presentarse en cualquier banco que opere en moneda extranjera y no únicamente en el Bank of Korea, y la institución deberá tramitar rápidamente la solicitud en vez de tardar de 20 a 30 días en hacerlo, que ha sido el plazo habitual en el caso del Bank of Korea (Yeom, 1998). Del mismo modo, el Decreto Ley 600 dictado en Chile en 1974 dio trato nacional a los inversionistas extranjeros, abrió la mayor parte de la economía a la IED, autorizó automáticamente los proyectos que reunieran sencillos requisitos y garantizó la remesa irrestricta de utilidades en cualquier momento y la repatriación del capital al cabo de tres años (Agosin, 1998).

Otras medidas incluyen los acuerdos para eliminar la doble tributación a la renta de fuentes internacionales, como las utilidades, dividendos e intereses sobre derechos de patente de las empresas, y los acuerdos sobre garantías a la inversión que tienen por objeto conservar la confianza de los inversionistas asegurando contra riesgos no comerciales tales como la expropiación y la nacionalización, y la libre repatriación del capital.

3. Seguros y garantías en materia de créditos para la exportación

Una de las materias en que los gobiernos pueden cumplir una función importante es la ampliación y mejoramiento de los servicios comerciales para complementar los incentivos fiscales, en especial los relacionados con el financiamiento de las exportaciones, los créditos para las exportaciones y las garantías sobre los mismos. Los ministerios de hacienda,

conjuntamente con los bancos centrales pueden ser decisivos a la hora de otorgar incentivos y servicios a las exportaciones en materia de financiamiento y seguros. Estos ministerios también pueden administrar más eficientemente las exenciones y el reintegro de los derechos de importación.

Los créditos a la exportación y los programas de garantía y seguros conexos están prohibidos cuando se ofrecen bajo el costo, pero no si el precio es superior al costo pero inferior a las tasas de mercado. Los créditos a la exportación y los programas de seguros tales como el programa de financiamiento de las exportaciones (PROEX) y el programa de exportación de maquinaria y equipo (FINAMEX), de Brasil, reúnen estos requisitos y en consecuencia no se consideran subsidios.[12] En cambio, se considera que las tasas impositivas y las disposiciones aduaneras preferenciales sobre las entradas, utilidades y materiales y bienes de capital importados contienen un elemento de subvención.[13] Estos casos exigirán una amplia revisión del sistema impositivo interno.

El Gobierno de Chile proporciona un fondo que cubre hasta un 50% de la garantía que exigen los bancos comerciales a las empresas que exportan productos no tradicionales. Por su parte, la CORFO administra un fondo para los compradores extranjeros de bienes de capital y de consumo duraderos así como de servicios de ingeniería y consultoría chilenos. También administra una línea de crédito a largo plazo para financiar inversiones en proyectos de exportación de empresas cuyas ventas sean inferiores a 30 millones de dólares. El mismo organismo presta apoyo en materia de seguros a la exportación mediante subvenciones a empresas pequeñas y medianas cuyas ventas anuales no alcancen a 10 millones de dólares (Macario, 1998, pp. 9-11).

La Malaysian Export Credit Insurance Berhad (MECIB) ofrece seguros y garantías a los créditos de exportación que se otorgan a los exportadores de comercio y manufacturas. Los exportadores pueden asegurarse contra los riesgos comerciales y no comerciales, incluida la insolvencia y el incumplimiento prolongado del comprador, la negativa del comprador a recibir la mercancía aceptada, el atraso en la transferencia del pago a Malasia, la aplicación de restricciones a las importaciones y la cancelación de las licencias de importación. Las garantías bancarias indemnizan contra las

---

12 El apoyo a la exportación de bienes y servicios puede obtenerse por conducto de PROEX. No obstante que los tipos de interés se fijan de acuerdo con la tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR), el mecanismo de nivelación de las tasas subvenciona las exportaciones brasileñas porque el gobierno paga la diferencia entre el interés cobrado y el costo de obtención de los fondos. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) administra FINAMEX y presta servicios financieros para la exportación de bienes de capital y equipo.

13 Es el caso del sistema de importación y exportación (SIEX) aplicado en Colombia (Laird, 1997).

pérdidas por el no pago de los créditos a la exportación por insolvencia o incumplimiento prolongado por parte del exportador. Asimismo, se otorga garantía sobre los préstamos que haya otorgado un prestamista en Malasia a un comprador o a un banco extranjeros para la compra de productos de Malasia (Mahani, 1998). De acuerdo con el programa de refinanciamiento de los créditos a la exportación, los exportadores directos e indirectos de ciertos productos manufacturados y productos básicos seleccionados pueden obtener créditos de prefinanciación y posfinanciación de los bancos comerciales, a tipos de interés preferenciales de 5% al año (Mahani, 1998). En la República de Corea, el financiamiento de las exportaciones consiste en el otorgamiento de préstamos de posfinanciación a las exportaciones, reservas libres de impuestos y créditos a la exportación. Además, la Korean Export Insurance Corporation asegura las exportaciones y las inversiones extranjeras (Yeom, 1998).

LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY

1. Las subvenciones a la exportación

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC define las subvenciones como contribuciones financieras estatales (incluida la condonación de impuestos que de otra manera tendrán que pagarse) y aclara las normas que rigen su utilización. Actualmente, se clasifican en subvenciones prohibidas, recurribles y no recurribles. Cualquier país en desarrollo cuyo producto nacional bruto (PNB) *per cápita* sea inferior a mil dólares podrá otorgar subvenciones a las exportaciones. Una vez que supere este nivel de ingresos, deberá ir eliminándolas paulatinamente en el plazo de ocho años, lo que da un respiro razonable aunque insuficiente a los países de ingresos bajos o medianos que aún no han logrado un grado de industrialización significativo. Sin embargo, el acuerdo también permite cierta flexibilidad, ya que los países en desarrollo pueden subsidiar las exportaciones si su participación no influye demasiado en el mercado del país importador. Esta cláusula *de minimis* indica que incluso pueden otorgarse subvenciones recurribles (es decir, aquéllas que puedan causar daños, anular o menoscabar los beneficios, u ocasionar perjuicio grave), siempre que sean moderadas.[14]

Las subvenciones prohibidas incluyen aquéllas que se otorgan a las exportaciones de productos no agropecuarios y las que dependen de un contenido determinado de origen nacional.[15] Estas prohibiciones afectan a una

---

14 Los perjuicios son graves cuando el monto de la subvención *ad valórem* sobrepasa el 5%, cuando se utilizan para cubrir los costos de operación o para condonar deudas en forma directa.

15 La agricultura está exenta de la prohibición general de subvencionar las exportaciones.

amplia gama de regímenes actualmente en vigor vinculados con el desempeño de las exportaciones, como son la rebaja de los aranceles que gravan los insumos importados hasta un monto equivalente al valor de los productos finales exportados. Un ejemplo típico al respecto sería la exención del arancel que se aplica en Brasil y Argentina sobre los componentes importados que se utilizan en el montaje de automóviles, por un monto equivalente al valor de los automóviles exportados (Casaburi, 1998).[16] En Chile también se aplica un sistema de rebajas basado en el valor FOB de las exportaciones, que no se ajusta a las disposiciones de la OMC sobre reintegro de los derechos aduaneros (Agosin, 1998). Esto se debe a que esta clase de medidas afecta indirectamente los precios de todos los factores de producción, incluidos los salarios, los costos de capital y otros gastos de explotación, ninguno de los cuales está sujeto a rebajas. No se consideran subsidios a la exportación los regímenes de devolución de los cargos de importación, en virtud de los cuales se desgrava el monto exacto del derecho correspondiente al componente incorporado el un producto final.[17]

Otra exclusión importante es la exención o condonación de los impuestos indirectos que ordinariamente gravan la producción y distribución de productos similares que se comercializan para el consumo interno (por ejemplo, el impuesto a la compraventa o el impuesto al valor agregado, pero no los impuestos directos, como los que gravan los salarios y las utilidades). Según se ha informado, en Argentina se ha introducido esta clase de sistema de rebaja de los impuestos indirectos a las exportaciones (Casaburi, 1998). En Chile, los exportadores pueden recuperar el impuesto al valor agregado que hayan pagado por los insumos y los materiales intermedios (Macario, 1998, p. 4).

Muchos países de América Latina y el Caribe y de Asia Oriental otorgan una serie de incentivos fiscales a las industrias localizadas en zonas francas de elaboración de productos para la exportación, que a menudo se vinculan con operaciones de perfeccionamiento pasivo o maquila. Gran parte de las exportaciones de algunos países centroamericanos y del Caribe y de Asia Oriental se originan en estas zonas. Laird (1997, p. 16) señala que para la OMC, esta clase

16 En Brasil, de acuerdo con el Programa de Concesión de Beneficios Fiscales a Exportaciones Especiales (BEFIEX), la exención de impuestos y de derechos de internación y las rebajas otorgadas a las industrias de exportación han proporcionado apreciables beneficios a los exportadores, en especial a los del sector automotriz. Los beneficios nuevos otorgados con arreglo al BEFIEX se abolieron en 1990 y en 1999 debería completarse la eliminación gradual de las concesiones actuales (Delorme Prado, 1998). El sistema ordinario de reintegro de derechos no ha sido modificado.

17 En Chile, los importadores de bienes de capital pagan derechos de acuerdo con un plan diferido que contempla un plazo máximo de siete años, mientras que los exportadores están exentos de esos derechos. A juicio de la OMC, esta disposición y el reintegro simplificado constituyen subvenciones y deberán eliminarse antes de que termine el año 2002 (Agosin, 1998).

de zonas tiene una consecuencia sistémica similar a aquélla de la limitación voluntaria de las exportaciones, en el sentido de que importadores y exportadores se ponen de acuerdo para utilizar un mecanismo que, en la medida en que haya subsidios en juego, contraviene las normas de la OMC. Según la naturaleza de las exenciones fiscales y de otros incentivos que se otorguen a las zonas francas y a las zonas de elaboración de productos para la exportación, los países en desarrollo tal vez tengan que ajustar su legislación a las disposiciones de la OMC antes del año 2003 (OMC, 1997, p. 51).

La categoría no recurrible permite que los países en desarrollo subvencionen las actividades que presentan externalidades, cuando no ellas no se orientan de manera especial hacia la exportación y si las subvenciones se otorgan a todas las industrias. En principio, esto permite utilizar subsidios relacionados con capacitación y readiestramiento, que son esenciales para aumentar la productividad y la competitividad internacional, como también subsidios vinculados a la investigación y el desarrollo, incluidos el mejoramiento de la calidad de los productos, la adaptación local a la tecnología foránea y los estudios relativos a las preferencias de los consumidores. Los subsidios de carácter general (esto es, no específicos en el sentido aplicable a las recurribles) y que en consecuencia no influyen en los precios, no son recurribles. Entre otros ejemplos de subsidios generales cabe mencionar la asistencia a regiones menos desarrolladas,[18] el apoyo que se presta para cumplir con las nuevas normas ambientales y algunos programas de privatización, cuando los llevan a cabo países en desarrollo.

En el caso de países como Malasia y Argentina, la eliminación gradual de los subsidios no debería plantear grandes problemas, porque ya han abolido una serie de subsidios basados en el desempeño de las exportaciones (Casaburi, 1998). En el futuro, el apoyo al sector manufacturero no se basará en las subvenciones sino que consistirá en estimular a las empresas a que aumenten la productividad y la especialización de la mano de obra. En cambio, en otros países, como la República de Corea, será preciso reemplazar las subvenciones prohibidas que se otorgan actualmente para fomentar las exportaciones y la adquisición de productos nacionales por subvenciones no recurribles y reducir el monto y alcance de las subvenciones que se otorguen durante el plazo de gracia previsto. De hecho, el Gobierno de la República de Corea informó hace poco tiempo que las cinco categorías de subsidios contrarios a las disposiciones de la OMC serán reemplazadas por seguros a la exportación, créditos de largo plazo para la

18 Por ejemplo, en Brasil se promueve el desarrollo de las regiones mediante programas federales y del BNDES y mediante la creación de zonas francas. La zona franca de Manaos, cuya producción se destina casi íntegramente al mercado interno brasileño, es con mucho la más importante.

exportación, programas de reintegro de los derechos aduaneros y sistemas de pagarés comerciales permitidos por la OMC (Yeom, 1998).[19]

2. Contramedidas aplicables a las importaciones y las exportaciones

En los primeros veinte años de vigencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) rara vez se utilizó el mecanismo *antidumping* debido a la aplicación de aranceles elevados y al uso generalizado de restricciones cuantitativas de las importaciones. En cambio, actualmente es el principal instrumento para la defensa del comercio y los países en desarrollo también lo están utilizando.[20] El Acuerdo exige que los derechos *antidumping* se apliquen con un máximo de cinco años, salvo que al revisarlos se compruebe que su eliminación probablemente tuviera por consecuencia la persistencia del *dumping* y del daño, esto es, la llamada cláusula de extinción.[21]

Varios países en desarrollo han participado en consultas y grupos de trabajo organizados en el marco del GATT y de la OMC para la revisión de las normas *antidumping* y de derechos compensatorios.[22] Algunos de ellos han

---

19 Son los siguientes: i) subsidios a la exportación basados en el comportamiento de las exportaciones, no sólo a las empresas grandes sino también a las PYME; ii) autorización para que los fondos de reserva para las pérdidas provenientes de las exportaciones se contabilicen como gastos; iii) autorización para que los fondos de reserva para el desarrollo de los mercados externos se contabilicen como gastos; iv) aplicación de tasas impositivas diferentes a los productos nacionales y extranjeros en el caso de inversiones en instalaciones destinadas a aumentar la productividad y racionalizar las operaciones, de acuerdo con el sistema de rebaja impositiva para inversiones en instalaciones, y v) subsidios para la compra de centrales de computación.

20 El hecho de que los productores nacionales prefieran este mecanismo y no otras medidas de control del comercio, como son las salvaguardias con arreglo al Artículo XIX del GATT, obedece a varios factores: i) la prueba del daño es menos rigurosa; ii) permite discriminar, fijando derechos *antidumping* para cada empresa extranjera; iii) los plazos son mayores; iv) el uso de salvaguardias prevé ajustes por la industria nacional; v) no requiere compensación, y vi) en la guerra de la propaganda, el extranjero puede ser tachado de "competidor desleal" (Laird, 1997 p. 11).

21 El Acuerdo también contempla disposiciones *de minimis* relacionadas con el margen de *dumping* y el volumen necesario para ponerle término: los casos de *antidumping* deberán dejarse sin efecto cuando el margen de *dumping* sea inferior a 2% o si la participación de los países interesados en el mercado importador es inferior a 3% (o, acumulativamente, de 7% entre los exportadores que aportan menos de 3%).

22 Por ejemplo, Brasil ha recurrido a un número creciente de medidas contingentes. Entre 1992 y 1995 se iniciaron investigaciones por 66 casos de *dumping* y 13 sobre medidas compensatorias. A mediados de 1996, se habían impuesto 25 medidas *antidumping* y siete compensatorias (Delorme Prado, 1998). En los últimos años ha aumentado enormemente el número de investigaciones *antidumping* iniciadas por Argentina. En el período 1986-1990 y en el primer semestre de 1996, fue el país del mundo que inició el mayor número de investigaciones relacionadas con *antidumping* (Casaburi, 1998).

dictado nuevas leyes y normas para el inicio de esta clase de acciones contra los países exportadores. En 1986, solamente la República de Corea adhirió a los Acuerdos de la Ronda de Tokio sobre antidumping y sobre Subvenciones y medidas compensatorias. En 1994, Argentina, Brasil, Indonesia y Malasia comenzaron a modificar su legislación para ajustarla a las normas de la OMC (Casaburi, 1998; Delorme Prado, 1998; Nasution, 1998; Mahani, 1998); en Chile se están tramitando las reformas pertinentes (Agosin, 1998). Sin embargo, para cumplir cabalmente con lo dispuesto por la OMC aún queda mucho camino por recorrer. Por ejemplo, pese a que las medidas compensatorias y antidumping que se aplican en Malasia son de amplio alcance, hay que revisar la ley antidumping de modo de incorporar a esta la definición legal de dumping, ampliar la definición demasiado restrictiva de industria nacional y exigir que, para iniciar la investigación, la solicitud sea apoyada al menos por un 25% de la producción total de la industria nacional (Mahani, 1998).

Por último, otros países tienen que eliminar medidas tales como los acuerdos de compra de productos nacionales, los acuerdos de comercialización ordenada y otras destinadas a paliar los efectos de las importaciones. Además, los aranceles de emergencia, los cupos arancelarios y los sistemas de ajuste de los aranceles deben ser compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. También habrá que fortalecer la capacidad administrativa y de apoyo para poder cumplir eficazmente con las obligaciones contraídas con arreglo a la Ronda Uruguay.

3. Las medidas de inversión relacionadas con el comercio

El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio reafirma la normativa del GATT de 1947 respecto del trato nacional (Artículo III) y las prohibiciones relativas a restricciones cuantitativas (Artículo XI). En rigor, las disposiciones del Acuerdo que tratan del contenido local y de las prescripciones en materia de nivelación del comercio son incompatibles con la primera de estas disposiciones, mientras que las que se refieren a restricciones del comercio y a la nivelación cambiaria y a los requisitos sobre ventas internas son contrarias a la segunda. Todos los países miembros tuvieron un plazo de 90 días contados desde la entrada en vigor de la OMC para notificar las medidas que no estuviesen de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo; asimismo, las que no se hubiesen comunicado oportunamente debieron eliminarse de inmediato. Los países desarrollados estaban obligados a eliminar las medidas notificadas en un plazo de dos años (esto es, hasta 1997) mientras que a los países en desarrollo se les dio un plazo de cinco años para hacerlo, y a los menos adelantados uno de siete. Por ejemplo, Indonesia se comprometió a eliminar en cinco años los requisitos de contenido de origen nacional de cuatro grupos de productos

(vehículos automotrices, calderas para servicios de utilidad pública, torta de soya y leche fresca) (Nasution, 1998).

El Acuerdo podría tener vastas consecuencias para muchas industrias que interesan a los países en desarrollo, como las del sector automotriz, en que las disposiciones relativas al contenido local y las prescripciones sobre nivelación de las exportaciones están muy difundidas. Por ejemplo, el régimen automotriz del Mercado Común del Sur (Mercosur) deberá modificarse antes de 1999 a fin de compatibilizarlo con la OMC (Casaburi, 1998; Delorme Prado, 1998). Ese mismo año cambiarán los requisitos sobre comportamiento de las exportaciones y contenido local aplicables a la industria automotriz chilena, a fin de adaptarlos a las disposiciones de la OMC (Agosin, 1998). En Malasia, la única medida contraria al Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) que se aplica actualmente corresponde a la industria automotriz (Mahani, 1998). Los privilegios tributarios, aduaneros o crediticios especiales que se otorgaban al controvertido programa nacional automotriz de Indonesia (Nasution, 1998), supuestamente contrarios a varios principios de la OMC, se dejaron sin efecto a partir de enero de 1998.[23]

Muchas medidas que se aplican actualmente son compatibles con el Acuerdo sobre las MIC y apuntan a afianzar la capacidad tecnológica endógena mediante la IED. Por ejemplo, los incentivos financieros y tributarios que otorga el Gobierno de la República de Corea a los inversionistas extranjeros que introducen en el país empresas de tecnología avanzada incluyen préstamos externos a tres años plazo, créditos comerciales extranjeros a plazos superiores a tres años y rebajas de los impuestos a la renta de las sociedades y al valor agregado. Además, estos inversionistas pueden comprar grandes extensiones de terreno y en la zona de Kwangju y Chunan se está levantando un complejo industrial para las inversiones extranjeras. Cada uno de los gobiernos locales deberá crear un centro de asistencia a las inversiones extranjeras y se prestará todo el apoyo institucional necesario a las empresas pequeñas y medianas, incluso en materia de investigación y desarrollo. Estas medidas son compatibles con el Acuerdo sobre las MIC y deberían acrecentar la capacidad tecnológica (Yeom, 1998; Pyo, Kim y Cheong, 1996, pp. 4 y 5).

---

23 Eran básicamente tres, a saber, la exención del impuesto sobre el lujo es contraria al principio del trato nacional; las importaciones libres de derechos de partes provenientes de una empresa designada de un país determinado son violatorias de la cláusula de la nación más favorecida, y la rebaja arancelaria vinculada con el coeficiente de contenido local contraviene el Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Nasution, 1998).

Como lo indican los ejemplos, estas restricciones a las MIC no obstan para que los países recurran a incentivos especiales para atraer a empresas multinacionales que influirían marcadamente en la competitividad local, el mejoramiento de la tecnología, la capacitación del capital humano, etc. Además, el Acuerdo no resuelve el problema de los requisitos de contenido de origen nacional aplicables a las compras del sector público. La mayoría de los países en desarrollo no firmaron el Acuerdo sobre Compras del Sector Público de la Ronda Uruguay, por lo que en esta materia no están sujetos a limitaciones respecto de estos requisitos.

4. Los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio

Algunos países ya han modificado su reglamentación para ajustarla al Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. (ADPIC). Argentina y Brasil promulgaron nueva leyes de propiedad industrial en diciembre de 1994 y mayo de 1996, respectivamente, que, entre otras cosas, regulan el otorgamiento de las patentes de invención y prototipos, la legislación sobre diseños y marcas industriales y la represión del uso fraudulento del origen geográfico. Las leyes no sólo tuvieron por objeto cumplir con los acuerdos internacionales, sino también resolver las controversias pendientes con los Estados Unidos al respecto y, además, incorporaron requisitos más estrictos y períodos de transición más breves que los especificados por la OMC (Casaburi, 1998; Delorme Prado, 1998). En Brasil, las disposiciones relativas a la protección de los productos cuya patente se encuentra en tramitación[24] entraron en vigor en mayo de 1996, mientras que otras lo hicieron a mediados de 1997 (OMC, 1996, pp. 121-127).

Chile, Indonesia y Malasia modificarán la legislación relativa a derechos de autor, patentes y marcas. Por ejemplo, Chile y Malasia protegerán los derechos de autor por un plazo de veinte años contados desde la fecha de presentación de la solicitud pertinente, en vez de quince desde su otorgamiento. Además, en Chile deberán aplicarse más estrictamente las especificaciones relativas al origen geográfico (Agosin, 1998). Indonesia y Malasia promulgarán nuevas leyes sobre diseños industriales relacionados

24 El artículo 70 contempla la llamada protección durante la tramitación de la patente, en virtud de la cual los países que no hayan adoptado un sistema de otorgamiento de patentes deberán otorgar derechos de comercialización exclusivos durante cinco años a los titulares de derechos de patente extranjeros sobre productos farmacéuticos y químicos para la agricultura. Este derecho a la exclusividad tiende a frustrar las iniciativas de innovación y competencia de los productores nacionales.

con circuitos integrados, protección de nuevas variedades de plantas y secreto comercial.[25] Además, deberán modificar las disposiciones relativas al otorgamiento obligatorio de patentes, a fin de compatibilizarlas con el artículo 31 del ADPIC (Ariff, Mahani y Chye, 1996, p. 46).[26]

La República de Corea está adoptando medidas positivas para reducir al mínimo los efectos del ADPIC (Pyo, Kim y Cheong, 1996, p. 15). Una de ellas es la difusión de información sobre las patentes entre las empresas, institutos de investigación y universidades; otra es ayudar a las empresas a desarrollar sus propias marcas, a mejorar su capacidad de diseño y a proteger la tecnología endógena. Además, las autoridades pueden coordinar mejor la gestión del ADPIC entre las diversas dependencias del gobierno.[27] El Acuerdo ofrece mayor protección tanto a nivel local como internacional a los países creadores y exportadores de derechos de propiedad intelectual, que tienen derechos de patente en ciertas materias críticas. Sin embargo, ello entrañará mayores costos administrativos y de vigilancia, mayores gastos para la adquisición de conocimientos protegidos por derechos de propiedad intelectual y costos de puesta en marcha y marginales por la supervisión de las instalaciones nacionales de investigación y desarrollo.

Pese a las limitaciones que impone el ADPIC, los países en desarrollo de todas formas conservan algún margen de maniobra. Desde luego, pueden aprovechar el hecho de que el Acuerdo es transitorio y su aplicación contempla un plazo de gracia de diez años. Los derechos de patente que gravan la tecnología importada no tienen por qué impedir la transferencia de tecnología

---

25 A fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, Indonesia introdujo gradualmente diversas leyes y reglamentos sobre los derechos de propiedad intelectual, como fueron los relacionados con los derechos de autor (dictados en 1982 y actualizados en 1987); las patentes (dictados en 1989 y modificados en 1991) y las marcas (dictados en 1992, en reemplazo de la ley de 1961). La nueva ley sobre marcas acarreó un cambio fundamental, ya que reconoció el "principio del primer uso" (esto es, tiene derecho a registrar la marca el primero en utilizar el producto o servicio) y no el "sistema de registro" (es decir, el primero en inscribir la marca tiene derecho a ella) (Nasution, 1998; Stephenson y Pangetsu, 1966, pp. 104-108).

26 El titular de la patente está obligado a hacer uso de ella y por esta razón, muchas leyes sobre la materia establecen la obligación de cederlas a fin de hacerlas efectivas. Sin embargo, el GATT de 1994 no contempla esta situación. En su artículo XXVII dispone que los derechos de patente "se podrán gozar sin discriminación por el lugar de la invención, el campo de la tecnología o el hecho de que los productos sean importados o producidos en el país". Se considera que la importación es equivalente a la producción local, lo que quiere decir que se puede hacer uso de las patentes mediante la importación del producto. Conforme al Acuerdo, la concesión de licencias sólo es obligatoria en casos excepcionales (por ejemplo, para fines educacionales o de investigación).

27 Por ejemplo, Corea ha encomendado la gestión de los derechos de propiedad industrial a la Oficina de Patentes; los derechos de autor al Ministerio de Cultura; los derechos de diseño de semiconductores al Ministerio de Industria y Recursos, y los derechos sobre el programa de informática al Ministerio de Ciencias y Tecnología.

a los países en desarrollo. La información incorporada en cada patente e incluso en cada producto importado es de conocimiento público y nada impide que las empresas la utilicen como punto de partida para introducir otras innovaciones. De hecho, todas las innovaciones tienen que adaptarse a las condiciones locales y admiten mejoras permanentes. Por ejemplo, si los países logran que su legislación sobre patentes excluya las innovaciones que han pasado a ser ordinarias o que constituyen un avance de menor importancia, y si pueden excluir de los derechos de autor los principios científicos de orden general, el sistema legal internacional presentará vacíos importantes para la práctica de la retroingeniería y para la adaptación de la tecnología existente (Agosin, 1996).

5. Los servicios

Para los países en desarrollo, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) es un instrumento relativamente equilibrado cuyo principal mérito consiste en que establece un marco flexible para futuras negociaciones. Como las actividades del sector de servicios entrañan el desplazamiento de los factores de producción a través de las fronteras nacionales, el Acuerdo contempla una serie de excepciones y listas positivas a las que pueden recurrir los países, preservando en buena medida la autonomía nacional. Además, el GATS permite a los países en desarrollo negociar con las empresas extranjeras compromisos concretos para afianzar la eficiencia y la competitividad de los servicios que ofrecen a nivel nacional, incluso el acceso a tecnología, canales de distribución y redes de información.

Los países en desarrollo, tanto de Asia Oriental como de América Latina, son muy selectivos respecto de los compromisos contraídos con arreglo al GATS.[28] Se trata de compromisos de mantenimiento del *statu quo*.[29] La mayoría de ellos imponía limitaciones a estos compromisos en relación con el acceso a los mercados y al trato nacional. En general, mientras que en el caso de las transacciones a través de las fronteras y del consumo que tiene lugar en el

---

28 La proporción de sectores (de 1 240 casos posibles) que no tenían restricciones en materia de acceso a los mercados y trato nacional, era de 6.8% para América Latina y de 8% en el caso de Asia Oriental (Hoekman y Braga, 1996, pp. 5-20).

29 Sin embargo, cabe señalar que las negociaciones recientes sobre el comercio de servicios por sectores han dado resultados concretos en materia de liberalización. Las nuevas negociaciones del GATS sobre servicios financieros finalizaron el 12 de diciembre de 1997. Podría decirse que los acuerdos sobre servicios de telecomunicaciones y sobre eliminación de los aranceles que gravan los productos relacionados con la tecnología de la información suscritos recientemente en el seno de la OMC demuestran que las negociaciones por sectores pueden rendir mayores frutos que las negociaciones generales que abarcan todo el espectro de servicios.

extranjero se permite casi total participación extranjera, la presencia comercial y el movimiento de personas naturales están sujetos a drásticas restricciones. En muchos sectores, se sigue exigiendo autorización previa para la compra de activos, y para la fusión de empresas extranjeras con empresas nacionales o la adquisición de éstas por extranjeros. También se imponen ciertos límites al trato nacional por razones de interés público. En la mayoría de las actividades del sector de servicios, se permite la presencia comercial mediante la constitución de una empresa mixta y posiblemente se establezca un límite máximo al total de acciones que pueden estar en manos de extranjeros. La presencia comercial de instituciones financieras extranjeras sólo se admite mediante una empresa mixta constituida en el país, en que la proporción del capital perteneciente a extranjeros no puede sobrepasar cierto límite. Además, todos los países presentaron una lista de exenciones a la aplicación a la cláusula de la nación más favorecida aplicable a ciertos sectores (por ejemplo, el traslado de personal o de trabajadores semiespecializados, la construcción y los proyectos financiados por los gobiernos). Las exenciones están sujetas a revisión cada cinco años por el Consejo para el Comercio de Servicios.

Por ejemplo, Indonesia procede en forma muy selectiva. Dentro del marco del GATS, el país ha contraído obligaciones en materia de servicios en cinco vastos sectores, a saber, telecomunicaciones, servicios industriales, turismo, servicios financieros no bancarios y servicios bancarios (Nasution, 1998). Estas obligaciones están sujetas a algunas limitaciones en cuanto al acceso a los mercados y al trato nacional.[30] Sin embargo, en abril de 1998 el gobierno llegó a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que reducirá mucho el margen de maniobra para aplicar estas políticas selectivas. Por ejemplo, deberán eliminarse el límite de 49% fijado al capital accionario extranjero de las empresas que figuran en la lista y las restricciones a la inversión extranjera en el comercio minorista y mayorista.[31]

En Malasia se admite la presencia comercial en la mayoría de las actividades de servicios mediante una empresa mixta constituida en el país, ya sea con nacionales malasios o con empresas controladas por intereses nacionales. La presencia comercial de una institución financiera extranjera sólo está permitida mediante la creación de una empresa mixta constituida en

30 El número de empresas extranjeras que pueden participar en el sector de telecomunicaciones se limita a cinco. También se exige en forma discriminatoria que las empresas extranjeras o las empresas mixtas tengan más capital pagado que las empresas nacionales. Las empresas extranjeras de transporte marítimo o aéreo que operan en el país deben designar agentes generales a empresas nacionales. Solamente diez bancos extranjeros pueden establecer filiales plenas en el país. Las empresas mixtas extranjeras que operan en el sector de seguros deben capitalizar cinco veces más que las empresas nacionales, etc. (Nasution, 1998).

31 Para mayores detalles, véase *Memorandum of Economic and Financial Policies of the Government of Indonesia*, en la página virtual del FMI.

el país, en que la participación extranjera total no podrá ser superior al 30% (cifra que aumentará a 49% en el año 2000) (Mahani, 1998). Argentina no formuló ofertas cuando se suscribieron los nuevos compromisos sobre servicios financieros en la OMC, en diciembre de 1997 (Casaburi, 1998).[32]

Las principales ventajas que acarrea la liberalización financiera son la ampliación de la gama de servicios financieros de que disponen las empresas nacionales (por ejemplo, financiamiento y seguros comerciales) y los conocimientos prácticos en materia de organización, gestión y comercialización conexos. Por esta razón, los países en desarrollo deberían aplicar la selectividad y la discrecionalidad permitidas por el GATS para discriminar en favor de las corrientes de capital de largo plazo que incrementan la inversión y contra las corrientes inestables de corto plazo que desestabilizan la economía nacional (Agosin, 1998).

6. La agricultura

El Acuerdo sobre la Agricultura otorga trato especial a los exportadores de los países en desarrollo respecto de la disposición *de minimis*, los subsidios a las exportaciones y las exenciones de algunos subsidios.[33] Estos involucran, por ejemplo, la exención de la obligación de reducir los subsidios a las exportaciones sobre la comercialización, incluidos los gastos de manejo, mejoras y otros relacionados con la elaboración, y sobre los costos de transporte tanto internacionales como internos. Las medidas de la "Caja Verde" incluyen la ayuda del gobierno para investigación y desarrollo, lucha contra plagas o enfermedades, desarrollo de la infraestructura, seguridad alimentaria, ajuste estructural, programas ambientales y programas de asistencia de carácter regional. Por ejemplo, Indonesia registró todos los programas nacionales de apoyo en la "Caja Verde", con el fin de asegurarse la exención de las obligaciones de rebaja (Nasution, 1998).

---

32 Para los setenta países que formularon ofertas con arreglo al nuevo acuerdo de servicios financieros, incluidos Brasil, Chile, Indonesia, Corea y Malasia, véase "Non-attributable Summary of the Main Improvements in the New Financial Services Commitments", en la página virtual de la OMC.

33 De acuerdo con la disposición *de minimis*, las medidas internas de apoyo que apliquen los países en desarrollo y que no superen el 10% del valor de la producción (en los países desarrollados el umbral es de 5%) están exentas del compromiso de rebaja. Los subsidios a las exportaciones otorgados por los países en desarrollo también se reducirán en 21% en un plazo de diez años, a partir del nivel promedio predominante en el período 1986-1990 (en el caso de los países desarrollados, será de 36% en seis años).

En el caso de algunos países, como Argentina[34] y Brasil[35] el Acuerdo sobre la Agricultura no entraña mayores cambios, mientras que para otros significa grandes ajustes. Para Argentina, cuyas exportaciones principales son agropecuarias, el acuerdo ha sido un gran paso hacia el desmantelamiento del proteccionismo, más que nada de los Estados Unidos y la Unión Europea (Casaburi, 1998). En cambio, la República de Corea deberá aplicar políticas para minimizar los efectos de corto plazo de la Ronda Uruguay y defender el bienestar de los agricultores ayudándolos de diversas maneras a aumentar sus ingresos (Yeom, 1998). Es posible que los países que se encuentran en una situación similar tengan que reestructurar y perfeccionar la legislación relacionada con los subsidios, como son los sistemas de dualidad de precios y de gestión de la producción cerealera y los subsidios a los productos agropecuarios. Además, quizá deban aplicar medidas de emergencia para paliar los efectos de las importaciones y mejorar las medidas de vigilancia sanitaria y fitosanitaria que se aplican a las importaciones de productos agropecuarios. En todos estos casos, habrá que avanzar en la reestructuración del sector agropecuario y aumentar su productividad.

Tanto los factores basados en el precio como aquéllos que no lo están, como la calidad y las normas de producción, están convirtiéndose en determinantes fundamentales de las ventajas comparativas del sector. En el mundo en desarrollo, la política apunta a aumentar la productividad, ampliar la escala de operaciones y cumplir con las normas sanitarias y de salud de los productos agropecuarios. Como la asistencia que prestan los gobiernos a las actividades de investigación y desarrollo y a otros programas de servicios no está sujeta a obligaciones de rebaja, los gobiernos deberían aprovechar esta circunstancia para desviar los recursos liberados por la reducción de los subsidios hacia programas que fomenten las actividades de investigación y desarrollo.

LA INTEGRACIÓN REGIONAL

AMÉRICA LATINA

El dinamismo del comercio intrarregional de América Latina en los años noventa ha sido a la vez causa y consecuencia de la proliferación de acuerdos bilaterales y multilaterales de integración y de libre comercio. Los 11 países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) han suscrito 36 acuerdos de complementación económica, 31 de los cuales son

34 En Argentina, una de las políticas pendientes son los subsidios que se otorgan a los productores de tabaco, práctica que es impugnada por la OMC (Casaburi, 1998).

35 Para un resumen del caso de Brasil, véase OMC (1996).

bilaterales; algunos de ellos han sido substituidos o reemplazados por nuevos acuerdos bilaterales o plurilaterales. En 1996, el Mercosur celebró un acuerdo de complementación económica con el fin de establecer una zona de libre comercio con Chile y Bolivia. Los principales asuntos pendientes son la finalización de las negociaciones del Mercosur con México y con los países del Pacto Andino. En el caso de este último, los dos esquemas de integración ya firmaron un acuerdo marco destinado a para establecer preferencias multilaterales superiores a las de los acuerdos bilaterales suscritos previamente por los países interesados. Además, la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe se han comprometido a establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005.

Los mecanismos de integración tradicionales se han ajustado a la nueva realidad. En vez de servir de instrumento para una expansión limitada de los mercados protegidos, se han convertido en un arma estratégica para el incremento de las exportaciones y en posible trampolín, o campo de pruebas para lograr que las nuevas manufacturas de la región tengan acceso a los mercados de los países desarrollados. Las nuevas realidades de la integración han transformado radicalmente la estructura arancelaria de los países, reduciendo la dispersión en torno a la mediana y eliminando las barreras no arancelarias a las importaciones. Por ejemplo, actualmente el arancel externo común del Mercosur se compone de un arancel promedio de 11.1% y el arancel modal más frecuente es de 14%, y se aplica a casi un 24% del total de productos.[36]

Estas tasas son muy inferiores a los aranceles consolidados convenidos en las negociaciones de la Ronda Uruguay. En el caso de Argentina, el arancel promedio corriente es inferior al 11% y la tasa máxima rebasa apenas el 30%, mientras que la tasa legalmente consolidada de acuerdo con la OMC es de 35% (Casaburi, 1998). Brasil acordó aplicar una tasa máxima consolidada de 35% para la gran mayoría de las líneas arancelarias (Delorme Prado, 1998), en

36 La estructura arancelaria del Mercosur depende fundamentalmente del arancel externo común (AEC), que comenzó a aplicarse en enero de 1995. El rango del arancel es de 0 a 20%, y dentro de él hay 11 niveles diferentes. El AEC se aplica a casi un 90% de la lista de productos (unas 8.500 líneas arancelarias). Se ha establecido una lista de excepciones al AEC compuesta de un máximo de 300 productos por país (399 para Paraguay), que estará en vigor hasta fines del año 2000 (2006 para Paraguay). La lista debe hacerse coincidir en forma lineal y automática con la tasa del AEC dentro del plazo estipulado. Además de estas excepciones, hay dos sectores (automotriz y del azúcar) a los cuales se aplica un régimen especial y se ha fijado un cronograma para la eliminación paulatina de cada uno de ellos (Casaburi, 1998). Los bienes de capital, las telecomunicaciones y el equipo de informática también reciben trato diferente: el arancel máximo sobre los bienes de capital será de 14% a partir del año 2001 (2006 para Paraguay y Uruguay) y a los productos relacionados con las telecomunicaciones y la informática se les aplicará un AEC máximo de 16% a partir del año 2006.

circunstancias de que, en la práctica, el arancel promedio no llega a 10%. En la Ronda Uruguay, Chile se comprometió a reducir de un 35% a un 25% los aranceles consolidados que gravan casi todos los productos, muy por encima de la actual tasa uniforme de 11% (Agosin, 1998). Asimismo, en el caso de Malasia e Indonesia, la tasa máxima consolidada es de 40% y 30%, respectivamente (Nasution, 1998; Mahani, 1998).

A partir de 1991, la participación de Argentina en el Mercosur le ha acarreado un incremento substancial de sus exportaciones a los países miembros, en especial a Brasil, sin que ello haya afectado negativamente las corrientes comerciales que mantiene con países no pertenecientes a esa agrupación (Casaburi, 1998). Lo mismo puede decirse de Brasil. Entre los principales asociados comerciales con los que Chile ha suscrito acuerdos de libre comercio, el Mercosur le ofrece especiales posibilidades de aumentar rápidamente sus exportaciones de manufacturas (Agosin, 1998). Además, Chile y los países del Mercosur podrían ser asociados comerciales "naturales", puesto que ellos son los mejores productores mundiales de alimentos de primera necesidad, mientras que Chile no lo es. A medida que el Mercosur incorpore a otros países sudamericanos, podría convertirse en el núcleo de una zona continental de libre comercio. Por otra parte, una posible asociación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) no le acarrearía grandes beneficios y le convendría más suscribir un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, en especial si se considera que las elevadas barreras arancelarias y no arancelarias que aplica a los productos agropecuarios deberán reducirse substancialmente. Chile ha estado participando activamente en el foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC), per aún no se conoce a ciencia cierta el rumbo que seguirá esa agrupación.

Por lo general, los acuerdos comerciales regionales van más allá de la OMC. Por ejemplo, dentro del hemisferio occidental hay varios acuerdos y disposiciones relativos al comercio de servicios, el más importante de los cuales es el TLC. Estos acuerdos difieren del GATS en dos sentidos: i) el GATS aplica un enfoque de lista "positiva", mientras que los acuerdos regionales aplican uno de lista "negativa", y ii) contemplan el derecho de los proveedores extranjeros a no establecer una representación oficial en el país, con el fin de promover el comercio transfronterizo de servicios.[37] El Mercosur tiene un acuerdo similar sobre servicios que debería dar impulso adicional al enfoque propicio a avanzar más allá de la OMC en esta materia. Con la creación del ALCA, este enfoque se fortalecería aún más.

Parte importante del comercio bilateral entre los miembros del Mercosur tiene lugar entre industrias y entre empresas, y comprende principalmente

37 Para conocer en detalle estos acuerdos, véase OEA (1997).

vehículos de transporte y su partes, y productos químicos y agroindustriales. Por esta razón, es importante que los países miembros establezcan mecanismos que culminen en un proceso de integración que avance más allá de la unión aduanera (Delorme Prado, 1998). Últimamente, los países miembros del Mercosur han hecho hincapié en la necesidad de mejorar la infraestructura y de aplicar medidas para la facilitación del comercio y crear las instituciones pertinentes. Se hará cada vez más necesario lograr la convergencia de las políticas en muchas esferas, incluida la reglamentación de las inversiones y las políticas de competencia, incluso las políticas macroeconómicas.

ASIA ORIENTAL

La rebaja arancelaria prevista para los próximos años indica que la mayoría de los miembros del foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) han optado por avanzar más allá de la Ronda Uruguay, y han fijado un cronograma para reducir substancialmente los aranceles en ciertos sectores antes de lo previsto de acuerdo con los compromisos en ella asumidos. Aunque las obligaciones contraídas por la República de Corea son más bien modestas, los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) se han comprometido a aplicar mayores rebajas, lo que coincide con el ambicioso plan de reducción arancelaria programado dentro de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN.[38]

Los intentos por liberalizar el comercio de mercancías deben ser respaldados por la cooperación en otras esferas. De hecho, los miembros de la ASEAN han suscrito una variedad de acuerdos y programas en materias tales como empresas mixtas, agricultura y silvicultura, aduanas, mecanismos de solución de controversias, finanzas y banca, derechos de propiedad

38 La Zona de Libre Comercio de la ASEAN fue creada en 1992 con el propósito de eliminar las barreras comerciales, ampliar el comercio dentro de los países miembros de la ASEAN y fortalecer la integración económica de la región. Su principal mecanismo es el Proyecto Común de Aranceles Aduaneros Preferenciales Efectivos, de acuerdo con el cual se reducirían los aranceles aplicables dentro de la ASEAN y se eliminarían las barreras no arancelarias en el plazo de diez años contados desde el 1 de enero de 1993. Originalmente, el Proyecto contemplaba una rebaja de los aranceles regionales a tasas que oscilaban entre 0% y 5%, respecto de 41.147 líneas arancelarias, antes del año 2008. Posteriormente, la fecha se adelantó a 2003. El Proyecto contempla dos planes de reducción arancelaria: la "vía ordinaria" y la "vía rápida". De acuerdo con la primera, el arancel sobre los productos que paguen más de 20% se rebajaría a ese nivel antes del 1 de enero de 1998 y luego de 20% a una cifra de 0% a 5%, antes de enero del año 2003. De acuerdo con el sistema de vía rápida, los aranceles superiores a 20% se rebajarán a una tasa de 0% a 5% antes del 1 de enero de 2001, mientras que la de los que paguen 20% o menos bajará a una cifra de 0% a 5% antes del 1 de enero de 1998.

intelectual, inversiones. minerales y energía, servicios, normas y homogeneidad de las mismas, transporte y comunicaciones.[39] No obstante que se centra principalmente en la liberalización del comercio sobre la base de reducciones voluntarias y unilaterales de las barreras, el foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico ha abordado nuevas esferas de cooperación en materia de desarrollo de los recursos humanos, tecnología, industrias pequeñas y medianas, infraestructura y desarrollo sostenible.[40]

En el caso de Malasia, las obligaciones contraídas en virtud del acuerdo sobre la Zona de Libre Comercio de la ASEAN son a la vez más generales y más inmediatas que las del GATT (Mahani, 1998) y posiblemente esto también sea aplicable a otros miembros de la agrupación. Ante todo, los aranceles de ésta son muy inferiores a los del GATT y abarcan más productos. Segundo, la fecha fijada para la liberalización en la Zona de Libre Comercio de la ASEAN es muy anterior a la del GATT, lo que exigirá que Malasia prepare rápidamente sus industrias para el año 2003. Tercero, dado que en promedio los derechos aduaneros aplicables en la ASEAN están bajando rápidamente, la transformación industrial, incluidas las modificaciones de la escala de producción y la reubicación industrial, se basará en las ventajas comparativas y en la eficacia en función del costo (por ejemplo, los proyectos industriales iniciados por la ASEAN en 1980, el Programa de complementación industrial y el Programa de empresas industriales mixtas). Estos proyectos difieren bastante de las frustradas experiencias del pasado en materia de proyectos industriales encaminados a lograr economías de escala y complementación productiva. Las reformas estructurales de la industria originadas en la Zona de Libre Comercio de la ASEAN están estrechamente vinculadas con el comercio entre industrias y entre empresas. Las empresas multinacionales cuentan con redes regionales de producción que se basan más que nada en la división del trabajo dentro de la región, lo que se conoce como "patrón de desarrollo de los gansos salvajes".[41] (Nasution, 1998; Yeom, 1998).

---

39 Consúltese la página virtual de la Secretaría de la ASEAN.

40 En la Declaración de Bogor, de 1994, el APEC se fijó como meta alcanzar el comercio libre y abierto en Asia y el Pacífico antes del año 2010 en los países miembros desarrollados y antes de 2020 en los países en desarrollo. En 1995, el Programa de Acción de Osaka proporcionó directrices para la aplicación de medidas de política destinadas a alcanzar esta meta. En 1996, las autoridades del APEC aprobaron el Plan de Acción de Manila para el APEC (MAPA), al cual todos los países miembros contribuyeron con su propio plan de acción, que sería puesto en práctica a partir de 1997 basándose en la singular modalidad de declaraciones unilaterales de los distintos países de su compromiso con la liberalización. Los planes de acción individuales se componen de un conjunto amplio de medidas que abarcan 15 materias e incluyen medidas aplicables internamente y en las fronteras tres horizontes cronológicos, esto es, a corto, mediano y largo plazos.

41 La expresión no tiene por el momento equivalente en español. Corresponde a la forma de desplazamiento de las bandadas, en que uno o varios gansos encabezan el vuelo y luego le siguen todos los demás.

LAS INSTITUCIONES

El éxito industrial y comercial a nivel nacional depende del libre juego de tres conjuntos de factores: incentivos, capacidades e instituciones. Los incentivos orientan la asignación de los recursos; las capacidades son producto de la inversión física, de la infraestructura, del desarrollo del capital humano y del esfuerzo tecnológico, y las instituciones facilitan la creación de capacidad y la producción cuando las fuerzas basadas exclusivamente en el mercado son deficientes. La medida en que el sector privado aproveche las ventajas de los incentivos económicos proporcionados por el Estado dependerá mucho del desarrollo institucional y de la capacidad. Sin embargo, es bien sabido que los países en desarrollo generalmente tropiezan con problemas de falta de coordinación, duplicación de funciones y confusión respecto de la jerarquía y de las responsabilidades en materia de toma de decisiones de las partes en juego.

En los últimos años, los gobiernos de los seis países examinados han introducido importantes modificaciones en las instituciones encargadas de las políticas comerciales e industriales a nivel federal, estadual y municipal. En Brasil, el "todopoderoso" Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación fue subdividido en tres ministerios: Planificación y Presupuesto, Hacienda e Industria, Comercio y Turismo. Los dos últimos son responsables de la política de comercio exterior. La Secretaría de Comercio Exterior (SECEX), que forma parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, es el principal órgano encargado de poner en práctica y de revisar las políticas comerciales, mientras que la Cámara de Comercio Exterior, creada en 1995, se encarga de elaborarlas y coordinarlas. Preside la Cámara el Ministro de Asuntos Civiles de la Oficina de la Presidencia y la componen los Ministros de Agricultura, Hacienda, Relaciones Exteriores, Planificación y Presupuesto e Industria, Comercio y Turismo y el Presidente del Banco Central (Delorme Prado, 1998). Argentina creó una nueva institución de política comercial, la Comisión de Comercio Exterior, que se encarga de analizar los efectos del comercio internacional en los productores nacionales y de comprobar los perjuicios que haya sufrido o pueda sufrir en el futuro la producción nacional que enfrenta la competencia extranjera (Casaburi, 1998). En la República de Corea, la administración actual, de Kim Dae-Jung, ha propuesto una reforma orgánica de acuerdo con la cual la competencia en materia de gestión comercial se concentra en el nuevo Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio. Además, se ha creado un sistema de negociaciones comerciales basado en el sistema estadounidense de representantes comerciales (Yeom, 1998).

Los países examinados cuentan con diversas organizaciones industriales y comerciales que desempeñan un papel importante en la definición y aplicación de las políticas. Por ejemplo, la Cámara de Comercio e Industria de Indonesia, o *kadin*, es la cúspide de más de 200 organizaciones industriales y

comerciales (Nasution, 1998). En la República de Corea, la organización industrial más importante es la Federación Coreana de la Industria, compuesta de los principales *chaebols*. Además, las distintas empresas, en especial las empresas comerciales de carácter general, constituyen los principales grupos de intereses que intervienen en el diseño de la política comercial. Las instituciones estatales de investigación (por ejemplo, el Instituto Coreano de Desarrollo, el Instituto Industrial y Económico de Corea y el Instituto Coreano de Política Económica Internacional) y el sector privado también proporcionan y analizan información relacionada con la política comercial (Yeom, 1998).

Sin embargo, a fin de que estas instituciones sean realmente un instrumento eficaz para la aplicación de la política pública, es preciso que sus programas apliquen un enfoque centrado en la demanda, provisto de un sistema de retroacción o de un mecanismo de formación de redes entre los sectores público y privado. Los organismos administrativos pertinentes y los agentes del sector privado deberán conocer a fondo y coordinar las políticas que apliquen los gobiernos, las que deberían estar bien diseñadas y comunicarse oportunamente a estos actores. Con bastante frecuencia, lo que ofrece el Estado no corresponde al tipo y calidad de los servicios que las empresas privadas realmente necesitan (Casaburi, 1998). Por otra parte, debería crearse un mecanismo que reflejara los intereses del sector privado en los objetivos de largo plazo de las políticas comerciales e industriales.

Desde mediados de los años ochenta, el Ministerio de Comercio Internacional e Industria de Malasia ha mantenido una estrecha relación de trabajo con la industria, considerándose que las consultas y el intercambio de información que ha sostenido con el sector privado son parte fundamental del proceso de formulación de la política (Mahani, 1998). En Chile, la colaboración entre organizaciones estatales como Pro Chile y la CORFO e instituciones del sector privado como la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) ha sido decisiva para el fomento de las exportaciones. Además, la CORFO está administrando un nuevo Programa de Apoyo a la Gestión de las Empresas Exportadoras (PREMEX), cuya finalidad es promover la capacidad exportadora de las empresas dentro de los límites de los subsidios no recurribles de la OMC. El programa tiene por objeto prestar ayuda a las PYME para que lleven a cabo estudios para aumentar la productividad y el valor agregado de las exportaciones de manufacturas y programas de informática (Macario, 1998, pp. 14 y 15).

Por otra parte, en Chile también preocupa que, para aprovechar mejor el sistema de reintegro de los derechos, por ejemplo, el sector privado pueda conocer más a fondo el mecanismo y tratar de reducir la documentación pertinente, particularmente en el caso de las PYME (Agosin, 1998; Macario, 1998, pp. 2 y 3). Para que ellas se interesen en estos programas, habría que

aumentar los recursos destinados a la capacitación de los recursos humanos y los incentivos fiscales (Agosin, 1998).

La infraestructura, tanto física como humana, desempeña un papel decisivo en el aumento de la competitividad sistémica de un país. Para mejorarla, es preciso que el Ministerio de Economía o el de Comercio Exterior cooperen estrechamente con los demás ministerios u organismos competentes en este campo, para asegurar que la aplicación de la política sea coherente y armónica. Por su parte, para determinar cuáles son las deficiencias y los estrangulamientos y movilizar capitales públicos y privados destinados a financiar proyectos de infraestructura, se requiere el esfuerzo concertado de estas instituciones.

Por lo que respecta a los efectos del Acuerdo *antidumping* en las exportaciones de los países en desarrollo, los productores no disponen de suficientes recursos para apelar las decisiones sobre *dumping* que apliquen los países importadores. Muchos de los productores son empresas pequeñas que carecen del asesoramiento jurídico o de los recursos financieros necesarios para poder preparar la defensa de sus puntos de vista. Es posible que muchos de ellos ni siquiera conozcan la existencia del Acuerdo ni sus minuciosas disposiciones y requisitos. Además, las asociaciones de industrias de los países en desarrollo no tienen fuerza como grupos de presión y algunas de ellas ni siquiera funcionan activamente. Por esta razón, las empresas afectadas tal vez no cuenten con un mecanismo idóneo de defensa. Para prestarles un apoyo más eficaz, hay que fortalecer y ampliar la capacidad de las instituciones nacionales e incluso proporcionarles asesoramiento legal (Mahani, 1998).

Como se ha visto, entre las instituciones que contribuyen a la formulación y aplicación de políticas comerciales e industriales coherentes se cuentan no sólo los diversos ministerios y dependencias de gobierno, sino también las organizaciones semifiscales y privadas que desarrollan actividades en las esferas del fomento de la industria y el comercio, el desarrollo del capital humano, el financiamiento del comercio, las inversiones, el desarrollo tecnológico, las asociaciones de la industria y el comercio y las cámaras de comercio. Para coordinar y articular eficazmente las políticas macroeconómicas y microeconómicas es importante correlacionar estas distintas instituciones. Asimismo, es fundamental que ellas contemplen la formación de redes y la interacción entre los sectores público y privado para que, por una parte, este último pueda conocer y aprovechar mejor las políticas estatales y, por otra, para que sus intereses queden claramente recogidos en la política futura.

BIBLIOGRAFÍA

Agosin, Manuel (1998), Comercio y crecimiento en Chile: realizaciones del pasado y perspectivas para el futuro (LC/L.1103), Santiago de Chile, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL).

——(1996), "La política comercial en América Latina y el nuevo sistema internacional de comercio", *Integración y comercio*, año 1, Nº 0, Buenos Aires, enero, abril.

Agosin, Manuel, Diana Tussie y Gustavo Crespi (1994), "Developing Countries and the Uruguay Round: An Evaluation and Issues for the Future", Working Paper, Nº 129, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, octubre.

Aoki, Takeshi y Ken-ichi Takayasu (1997), "Development experience and issues of Malaysia", *East Asian Development Experience: Economic Systems Approach and Its Applicability*, Tokio, Institute of Developing Economies.

Ariff, Mohammed, Zainal-Abidin Mahani y Tan Eu Chye (1996), "Study of the Emerging Global Trading Environment and Developing Asia: The Malaysian Perspective", documento presentado en la Conferencia sobre estudios por países "Estudio sobre la gestación de un nuevo entorno comercial en Asia" (Manila, 29 y 30 de agosto de 1996), Manila, Banco de Desarrollo Asiático.

Akyuz, Y. y C. Gore (1994), "The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization", UNCTAD Discussion Paper, Nº 91, Ginebra, octubre.

Banco Mundial (1987), *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1987, Londres, Oxford University Press.

Bradford, Colin, I. Jr. (1991), "Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, Nº 44 (LC/G.1667), Santiago de Chile, agosto.

Casaburi, Gabriel (1998), Políticas comerciales e industriales de la Argentina desde la década de 1960 (LC/L.1109), Santiago de Chile, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), Impacto de la crisis asiática en América Latina (LC/G. 2026(SES.27/23)), Santiago de Chile, mayo.

———(1996), *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.96.II.G.2.

Delorme Prado, Luis Carlos (1998), Las políticas de comercio e industria en el Brasil: evolución y perspectivas (LC/L.1107), Santiago de Chile, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL).

Guerrieri, Paolo (1994), "International competitiveness, trade integration and technological interdependence in major Latin American countries", *Integrating Competitiveness, Sustainability and Social Development*, Colin Bradford (comp.), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Hill, Hal (1995), "Indonesia: from 'chronic dropout' to 'miracle'?", *Journal of International Development*, vol. 7, Nº 5.

Hoekman, Bernard y Carlos A. Primo Braga (1996) "Trade in services, the GATS and Asia", *Asia-Pacific Economic Review*, vol. 2, Nº 1.

Kim, Kihwan y Danny M. Leipziger (1993), *The Lessons of East Asia, Korea: A Case of Government-Led Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Krueger, A.O. (1985), "The experience and lessons of Asia's super exporters", *Export-Oriented Development Strategies: The Success of Five Newly Industrializing Countries*, V. Corbo y otros (comps.), Boulder, Colorado, Westview Press.

Krugman, Paul (1998a), "What ever happened to the Asian Miracle", [http://web.mit.edu/krugman].

———(1998b), "Currency crisis", [http://web.mit.edu/krugman].

———(1994), "The myth of Asia's miracle", *Foreign Affairs*, vol. 73, Nº 6, noviembre-diciembre.

Laird, Samuel (1997), "WTO Rules and Good Practice on Export Policy", documento presentado en la Conferencia de la Fundación Ford sobre la Promoción de las Exportaciones en un Contexto Global Cambiante, Universidad de Nottingham (Nottingham, 22 y 23 de marzo).

Lall, Sanjaya (1995), "Malaysia: industrial success and the role of the government", *Journal of International Development*, vol. 7, Nº 5.

Macario, Carla (1998), "Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones a las políticas de desarrollo de la competitividad", Santiago de Chile, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, inédito.

Mahani, Zainal-Abidin (1998), Políticas industriales y comerciales de Malasia en el marco del nuevo sistema internacional de comercio (LC/L.1130), Santiago de Chile, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL).

Meller, Patricio (1996), *Un siglo de economía política chilena*, 1890-1990, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.

Nasution, Anwar (1998), Políticas comerciales e industriales en Indonesia a contar de la década de 1980 (LC/L.1110), Santiago de Chile, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ocampo, José Antonio (1991), "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vía de desarrollo", *Pensamiento iberoamericano*, Nº 20, julio-diciembre.

OEA (Organización de los Estados Americanos) (1997), *Disposiciones sobre el comercio en servicios en los acuerdos de comercio e integración del Hemisferio Occidental*, Washington, D.C.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (1997), *Trade Policy Review: Paraguay. Report of the Secretariat* (WT/TPR/S/26), Ginebra, junio.

——(1996), Trade Policy Review: Brazil. Report of the Secretariat (WT/TPR/S/21), Ginebra, octubre.

Pyo, Ki-Hwan Kim e Inkyo Cheong (1996), "Study of the Emerging Trading Environment: Economic Implications for Korea, Executive Summary", documento presentado en la Conferencia sobre estudios por países "Estudio sobre la gestación de un nuevo entorno comercial en Asia" (Manila, 29 y 30 de agosto de 1996), Manila, Banco Asiático de Desarrollo.

Rodrik, Dani (1995), "Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich", Economic Policy, Nº 20, abril.

——(1992), "The limits of trade policy reform in developing countries", The Journal of Economic Perspectives, vol. 6, Nº 1.

Singh, Ajit (1995), "How East Asia Grew So Fast: An Analytical Consensus", RIS Occasional Paper, No. 46, Nueva Delhi, Research and Information System for the Non-Aligned and Other Developing Countries.

Stephenson, Sherry y Mari Pangetsu (1996), "Indonesia and the Emerging Trading Environment", documento presentado en la conferencia sobre estudios por países, Estudio sobre la Gestación de un Nuevo Entorno Comercial en Asia, (Manila, 29 y 30 de agosto de 1996), Manila, Banco Asiático de Desarrollo.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1996), *Informe sobre el comercio y desarrollo, 1996* (UNCTAD/TDR/16), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 96.II.D.6.

———(1994), *Informe sobre el comercio y desarrollo, 1994* (TD/UNCTAD/TDR/14), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 94.II.D.26.

Yeom, Jaeho (1998), Políticas comerciales e industriales de la República de Corea: antecedentes y perspectivas (LC/L.1136), Santiago de Chile, Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL.

Segunda parte
Seis estudios de casos

I. EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA

A. ARGENTINA: POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DESDE LA DÉCADA DE 1960

Gabriel Casaburi

Introducción

La historia económica y política de la Argentina en las últimas tres décadas ha sido muy agitada. Los cambios bruscos de las estrategias económicas constituyeron más la regla que la excepción, lo que provocó una inestabilidad que tuvo un costo muy elevado para el país. Pese al repunte económico registrado en los últimos años, el ingreso medio per cápita sólo supera ligeramente el de 1970. En el presente trabajo se procura desentrañar por qué los resultados económicos han sido tan deficientes, y se centra la atención en las políticas

comerciales e industriales aplicadas. El objetivo central es determinar las repercusiones económicas de esas políticas y analizar también las variables externas, así como el papel desempeñado por la OMC y los bloques comerciales regionales en los que participa la Argentina.

Las conclusiones más importantes concuerdan en los efectos negativos de ciertas políticas desacertadas, introducidas durante el período de aplicación del modelo industrial de sustitución de importaciones (modelo sustitutivo); la relación entre la inestabilidad institucional y la ineficacia de varias políticas industriales, los efectos contrapuestos de los acuerdos de la Ronda Uruguay, tanto en lo que se refiere a la apertura de nuevos mercados como a las nuevas restricciones impuestas a las políticas comerciales e industriales de la Argentina, y la posibilidad de que en la Argentina se inicie un prolongado período de crecimiento económico tras las reformas estructurales aplicadas a principios de la presente década. En síntesis, se podría concluir que lo ocurrido durante los períodos en que se aplicaron estrategias económicas autárquicas, orientadas por el Estado, culminó en una crisis sumamente grave que conmovió los cimientos de la sociedad argentina en la década de 1980. La transformación económica y política que comenzó a producirse en el país desde la recuperación de las instituciones democráticas en 1983, ha echado las bases de un desarrollo económico más estable, fundado en la consolidación de un sistema político democrático y una economía estrechamente vinculada a las corrientes internacionales de inversiones y de comercio, en el que se ha visto fortalecido el papel que desempeñan los mercados en la asignación de los recursos.

Aún queda mucho por hacer para completar la transición hacia una economía dinámica, que ofrezca una base adecuada para un crecimiento sostenido. Gracias al proceso de reforma del Estado se ha logrado evitar en gran medida las intervenciones perjudiciales del gobierno en muchos mercados, lo que ha supuesto la adopción de medidas importantes de desregulación en diferentes ramas de actividad económica y la privatización de grandes empresas estatales. Sin embargo, el proceso de fortalecimiento de la nueva capacidad regulatoria del Estado con el objeto de hacer frente a las fallas del mercado u orientar el proceso de transformación estructural para mitigar la pesada carga que impone a los sectores más débiles, recién ha comenzado. La consecuencia más clara de las fallas del mercado es la elevada

tasa de desempleo provocada por los bruscos cambios sectoriales que afectan a la economía desde comienzos de la década de 1990.

Con el nuevo rumbo impuesto a la economía argentina en la década actual, se procura que las políticas comerciales e industriales sean más neutras y horizontales. Se han reducido drásticamente las barreras comerciales, mediante la disminución de los aranceles y la eliminación de la mayoría de los obstáculos no arancelarios, y se han limitado en forma considerable la amplitud y magnitud de las políticas industriales. En líneas generales, las políticas adoptadas están destinadas a fomentar la competitividad de toda la economía, para lo cual se ha mejorado el contexto general en que operan las empresas privadas. Se han tomado medidas muy importantes de política económica para eliminar el "costo argentino", es decir, el costo adicional de producir en Argentina en comparación con sus principales competidores, debido al exceso de regulaciones, las distorsiones del sistema impositivo y el deterioro de la infraestructura física.

Aún siguen aplicándose políticas selectivas, que pueden clasificarse en dos categorías: defensivas y proactivas. Al primer grupo corresponden las políticas especiales aplicadas a los sectores que compiten con productos importados y se encuentran en una situación difícil, como el textil y el del calzado; el único ejemplo de la segunda es el sector automotriz, en el que se aplica un régimen especial. La OMC ha cuestionado ambos tipos de políticas, y por lo que se están analizando diversas alternativas para compatibilizarlas con las disposiciones de la OMC.

1. Estrategias de desarrollo aplicadas en Argentina antes de 1990

La política económica de la Argentina cambió varias veces de orientación durante el período de la posguerra. Desde 1945 a 1976 el desarrollo se rigió por el modelo de sustitución de importaciones, que Argentina siguió aplicando durante la "etapa fácil" del modelo que duró hasta 1958, y en forma más decidida durante la segunda etapa (industria pesada y maquinaria), entre 1958 y 1975. En estos períodos, la actividad industrial se convirtió en el motor del crecimiento económico, la creación de empleos y la acumulación de capital. Sin embargo, a mediados de los años setenta los ciclos de contracción y expansión de la economía, caracterizados por reiteradas crisis del balance de pagos, pusieron en evidencia las limitaciones de este modelo. En 1976, un gobierno militar hizo el primer intento global de cambio del modelo de desarrollo, para lo cual adoptó un ambicioso plan de reformas estructurales, que no llegó a aplicarse en todos sus aspectos. Durante los 15 años siguientes la economía fue objeto de varios intentos de reforma, hasta que en la década de 1990 el proceso recibió un impulso definitivo. En el presente estudio se

analiza la evolución de este proceso en las últimas décadas, centrándose la atención en los drásticos cambios de la década de 1990 y sus consecuencias para el desarrollo económico futuro de la Argentina.

a) La etapa inicial del modelo sustitutivo

En 1946, el gobierno del Presidente Perón adoptó una serie de medidas destinadas a ampliar la base industrial del país. Durante la segunda guerra mundial, la Argentina se había visto obligada a sustituir importaciones, debido a la imposibilidad de importar productos industriales de Europa y los Estados Unidos. Temiendo que al finalizar la guerra el desarrollo industrial incipiente se viera desplazado por las importaciones de los países industriales en proceso de recuperación, el Estado comenzó a desempeñar un papel importante en la economía. El gobierno instauró aranceles de importación generalizados con fines de protección y participó en la producción de productos industriales básicos y en la financiación de sectores industriales clave. Instituciones financieras como el Banco Industrial y el Banco Central se convirtieron en elementos claves de esta estrategia, gracias a su capacidad para otorgar a los industriales préstamos en condiciones favorables. Entre los principales instrumentos de política industrial utilizados por el gobierno figuraban la fijación de cuotas de importación, el racionamiento de divisas, la provisión de financiamiento en condiciones concesionarias a los productores nacionales y el desarrollo de los sectores estratégicos de la economía. Con este último objeto se procedió a la fijación de tipos de cambio preferenciales, la concesión de trato privilegiado a la importación de maquinarias y el aumento del límite de las remesas a fin de atraer capitales extranjeros. El objetivo del gobierno era ampliar las actividades existentes a través de la expansión del mercado interno.

A consecuencia de estos incentivos industriales, la participación de las manufacturas en el producto interno bruto (PIB) aumentó en 2.6 puntos porcentuales, del 21.6% en el período 1930-1939 al 24.2% en 1940-1949. En cambio, el sector agrícola tradicional, que había sido la principal fuente de las divisas hasta los años treinta, sufrió una contracción importante. Entre 1950 y 1952, la producción agrícola se redujo en un 20% en relación con el período 1940-1952, lo que obligó al país a importar cereales y productos derivados de semillas oleaginosas para satisfacer la demanda local. La transferencia de recursos del sector agrícola al sector industrial a través de medidas tributarias y de la fijación de tipos de cambio diferenciales también afectó las exportaciones agrícolas y contribuyó al surgimiento de problemas relacionados con el balance de pagos.

Cuadro 1
ARGENTINA: PARTICIPACIÓN DE LAS MANUFACTURAS EN EL PIB

Período	Participación (en porcentajes)
1900-1909	15.35
1910-1919	16.54
1920-1929	18.65
1930-1939	21.06
1940-1949	24.22

Fuente: B. Kosacoff, *Bussiness Strategies and Industrial Adjustment: The Case of Argentina*, trabajo presentado en una conferencia realizada en la Universidad de Londres, 1º de febrero de 1996.

b) Segunda etapa del modelo sustitutivo

A fines de la década de 1950, prácticamente había terminado la primera etapa de aplicación del modelo de sustitución de importaciones (bienes de consumo no duraderos). Se inició entonces la segunda etapa, con las políticas industriales destinadas a estimular los siguientes sectores clave:

i) Bienes intermedios fabricados con uso intensivo de capital: productos petroquímicos, acero, madera y pulpa de madera.
ii) Maquinarias y automóviles.

En esta etapa el gobierno recurrió a variados instrumentos para implementar su política industrial. Si bien muchos de ellos se mantuvieron vigentes durante gran parte del período, la inestabilidad política y de las políticas económicas también provocaron grandes cambios en su aplicación. Hé aquí una lista de los instrumentos utilizados:

- aranceles de importación elevados;
- prohibición de importar determinados artículos;
- tipos de cambio diferenciales;
- créditos para fines específicos, otorgados por bancos estatales;
- subvenciones directas;
- impuestos sobre exportàciones agrícolas tradicionales;
- obligación del sector público de adquirir productos nacionales (Ley de Compre Nacional);
- fomento de inversiones extranjeras directas en sectores nuevos, entre otros el petrolero en ciertos períodos, y
- funcionamiento de empresas estatales en sectores capital-intensivos (petroquímica y acero).

Las políticas mencionadas se aplicaron en un período de inestabilidad macroeconómica caracterizado por tasas de inflación altas y variables, un déficit fiscal elevado, crisis frecuentes de balance de pagos y fluctuaciones muy amplias del tipo de cambio real. Pese a estas dificultades, entre 1964 y 1974 la industria atravesó por un período de extraordinaria expansión (véase el cuadro 2). La tasa de crecimiento anual de la producción industrial fue del 7% y su valor agregado aumentó del 24.9% en 1964 al 28.4% en 1974.

Cuadro 2
ARGENTINA: ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL, 1960-1969

Rama de actividad	1960	1965	1969
"Sectores tradicionales"			
Alimentos, bebidas y tabaco	100	108.9	143.8
Textiles, prendas de vestir y cuero	100	109.6	115.9
Productos derivados de la madera	100	129.9	144.1
Papel, impresión, publicaciones	100	138.9	160.8
Minerales no metálicos	100	127.3	178.0
"Industrias dinámicas"			
Productos químicos	100	156.7	202.6
Productos químicos industriales	100	258.3	332.4
Productos sintéticos y plásticos	100	402.1	452.3
Derivados del petróleo	100	161.0	414.7
Metales comunes	100	180.2	230.5
Hierro y acero	100	199.9	255.9
Equipos	100	145.2	181.8
Motores	100	469.6	750.7
Vehículos automotores	100	200.8	251.7
Radio y televisión	100	113.2	127.7
Electrodomésticos	100	109.3	133.3
Motocicletas y bicicletas	100	33.9	24.0
Maquinaria y equipos agrícolas	100	88.8	79.8
Total	**100**	**134.5**	**163.7**

Fuente: B. Nofal, *Absentee Entrepreneurship and the Dynamics of the Motor Vehicle Industry in Argentina*, Nueva York, Praeger, 1989.

El gobierno también adoptó la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) y estableció una estructura arancelaria que, en promedio, presentaba un arancel del 119% (Bekinschtein, 1996). A la vez, se adoptó un programa de promoción de las exportaciones a fin de evitar que el saldo del balance de pagos dejara de ser negativo. Otro de los propósitos del programa era generar

las divisas necesarias, estimular el crecimiento industrial (pues el mercado interno daba muestras de saturación) y mejorar la competitividad. De hecho, se logró aumentar notablemente las exportaciones, sobre todo de bienes industriales (véase el cuadro 3). En 1965 prácticamente no se exportaron bienes industriales no tradicionales, mientras que en 1975 representaron casi el 20% de todas las exportaciones. Durante esos 10 años, la tasa media de crecimiento anual de las exportaciones fue del 10.8%, en tanto que las exportaciones de bienes industriales aumentaron a razón de un 12.6% (Bisang, Burachik y Katz, 1995). Sin embargo, este crecimiento se debió en mayor medida a la generosidad de los incentivos del gobierno que a la superación de algunas de las características fundamentales del sector industrial como la baja competitividad y el escaso desarrollo tecnológico.

Cuadro 3
ARGENTINA: INDICADORES MACROECONÓMICOS FUNDAMENTALES, 1965-1975

	Importaciones [a]	Exportaciones [a]	Crecimiento miento del PIB	Inversiones/ PIB	Tasa de inflación
			(en porcentaje)		
1965	1 199	1 494	9.17	14.6	28.6
1966	1 124	1 593	0.64	15.1	31.9
1967	1 096	1 465	2.65	15.5	29.2
1968	1 169	1 368	4.34	16.9	16.2
1969	1 576	1 612	8.79	18.7	7.6
1970	1 694	1 765	3.91	21.2	13.6
1971	1 868	1 731	3.76	22.7	34.7
1972	1 905	1 923	2.08	22.4	58.5
1973	2 230	3 194	3.74	20.6	60.3
1974	3 635	3 888	5.41	19.8	24.2
1975	3 946	2 942	-0.59	20.2	182.8

Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
[a] En millones de dólares corrientes de los Estados Unidos.

En ese período, las inversiones agregadas crecieron al mismo ritmo que el PIB y fluctuaron entre un 15% y un 25% del PIB (Bisang, Burachik y Katz, 1995), de las cuales a las inversiones públicas les correspondió cerca del 40% del total. A fines de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970, parte importante de estas inversiones se destinaron a financiar obras de infraestructura. Las más importantes correspondieron al sector de energía y a la construcción de la red de carreteras del país, que se financiaron mediante

fondos creados especialmente con ese fin, como el Fondo de Grandes Obras Eléctricas, el Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte, el Fondo Nacional de la Energía y el Fondo Chocón-Cerros Colorados. Las inversiones públicas se enfrentaron a muchos problemas. El más grave de todos era la inestabilidad económica que provocaba crisis financieras frecuentes, lo que interrumpía la provisión prevista de fondos para obras públicas, por lo cual el costo real de las grandes obras ascendía al doble o el triple de lo calculado inicialmente y, además, se obstaculizaba el crecimiento económico ya que los proyectos más importantes no se terminaban a tiempo. La ineficiencia burocrática y la corrupción también redujeron la eficacia de la inversión pública en ese período.

A mediados de la década de 1970 quedaron de manifiesto las falencias del modelo sustitutivo. En líneas generales, se podría afirmar que la Argentina tuvo problemas similares a los de todos los países que aplicaron el modelo: sobreprotección de los mercados internos, falta de competitividad del sector industrial, aranceles distorsionadores con un alto grado de dispersión, y una elevada tasa efectiva de protección. El deterioro creciente de la situación económica tuvo consecuencias importantes tanto en lo político como en lo social. Aunque se observa un paralelismo entre la inestabilidad económica y la turbulencia social y política que caracterizaron a ese período, es casi imposible establecer con claridad relaciones causales entre ambos fenómenos, lo que probablemente responda a que entre ambos se dio un proceso de interacción recíproca.

Durante ese período, por lo general el déficit fiscal descontrolado se monetizaba, lo que se traducía en tasas de inflación elevadas y variables (véase el cuadro 3), con excepción de algunos años en que se lograba frenar los precios por un corto período mediante la aplicación del enésimo plan de estabilización. Pero la característica más importante era la reiteración de los ciclos de expansión y contracción generados por las crisis del balance de pagos. Los sectores industriales incipientes habían sido subsidiados y protegidos de la competencia internacional durante demasiado tiempo, lo que eliminaba todos los incentivos para que aumentara su competitividad. Mientras el sector industrial, incapaz de competir en los mercados internacionales crecía aceleradamente, la única fuente de financiamiento de las importaciones eran las exportaciones tradicionales, que enfrentaban condiciones desfavorables, tanto a nivel nacional como internacional. Durante todo el período de aplicación del modelo sustitutivo, los diseñadores de políticas coincidían en que no era aconsejable contar con una estructura de exportaciones en que predominaran los recursos naturales. En consecuencia, y como ya se ha explicado, se aplicaron todo tipo de políticas comerciales e industriales que discriminaban contra los sectores tradicionales, bajo el supuesto de que sus ventajas naturales generaban una renta suficiente para compensar el trato negativo que recibían en virtud de las políticas. Sin embargo, el aumento de

la productividad del sector agrícola, relegado y víctima de las políticas antiexportadoras mencionadas, era muy lento, lo que perjudicaba a las exportaciones.

El cambio de rumbo gradual de estas políticas, a fin de alentar las exportaciones no tradicionales no fue suficiente para compensar los problemas estructurales de este modelo de desarrollo. Sin embargo, los programas de ajuste de corto plazo no podían mantenerse por períodos prolongados, y provocaban malestar social y político. El deterioro de los salarios y del nivel de vida implícitos en esas medidas despertaban resistencia política y su reiteración fomentaba la radicalización de la izquierda política y del populismo. Esto, a su vez, sometía a presiones a las instituciones democráticas y servía de justificación de los frecuentes golpes militares. Después del golpe de 1976, que derrocó a un gobierno democrático, las autoridades se comprometieron a ejecutar un programa de reformas profundas que tenía por objeto eliminar los altibajos de los ciclos políticos y económicos.

c) Período prolongado de reformas estructurales

Después del golpe militar de 1976, las elites económicas y empresariales del país parecían concordar en la necesidad de efectuar cambios profundos de mayor alcance que los típicos planes de ajuste que dejaban sin efecto las políticas anteriores. Poniéndose a la vanguardia de lo que haría el resto del mundo en las décadas siguientes, la Argentina y los países vecinos del Cono Sur iniciaron planes de reforma estructural profundos y a gran escala. Sin embargo, la falta de consenso entre la elite militar gobernante, estrechamente vinculada con intereses creados muy arraigados, impidió que las reformas alcanzaran la profundidad que tuvieron en Chile en el mismo período. En la Argentina, las reformas se aplicaron en forma incompleta, lo que condujo a que la sociedad asumiera la mayoría de los costos vinculados a las reformas estructurales (malestar social, recesión y crisis de los sectores que competían con las importaciones). Asimismo, y contrariamente a lo que aconteció en Chile, las medidas adoptadas no siguieron vigentes por el tiempo necesario para que dieran los frutos que podrían haber generado al cabo de varios años, como una menor tasa de inflación y una elevada tasa de crecimiento.

En el marco del plan de reformas, en 1976 la nueva junta militar puso en marcha un programa económico basado en la desregulación y la liberalización unilaterales de la economía. En 1977, el gobierno inició un programa de reforma financiera por la que se desregulaban los mercados financieros, liberando las tasas de interés que se habían mantenido reguladas durante varias décadas. Al mismo tiempo, se redujo el nivel de los aranceles externos del 90% a cerca del 50% (Kosacoff, 1996a). El gobierno aplicó también un plan

de minidevaluaciones, anunciado con anticipación, a fin de igualar la inflación interna con la externa, utilizando el tipo de cambio a modo de ancla antiinflacionaria. Sin embargo, nunca se logró la "convergencia" prevista, ya que el ajuste aplicado al sector de bienes transables fue lento e imperfecto, no se llegó a controlar el déficit fiscal y la reforma del Estado fue obstaculizada por las facciones militares nacionalistas que se oponían a la privatización de empresas "estratégicas" deficitarias que eran propiedad del Estado. La falta de convergencia entre las devaluaciones y la tasa de inflación llevaron a una rápida apreciación de la moneda argentina, mientras lo elevado de las tasas de interés y el tipo de cambio semifijo, junto con la gran liquidez que se registraba en los mercados internacionales, produjeron un aumento pronunciado de la deuda externa del país. Éste se debió a que tanto las empresas locales como los inversionistas extranjeros aprovecharon la enorme diferencia existente entre las tasas de interés locales y las internacionales, y la necesidad creciente de créditos para financiar el déficit del sector público.

La rapidez con que se realizó la liberalización del comercio, sumada a la abrupta apreciación de la unidad monetaria, tuvieron repercusiones para el balance comercial (véase el cuadro 4). El déficit de cuenta corriente se vio compensado por el ingreso de capital extranjero destinado principalmente a transacciones de corto plazo, facilitadas por la liberalización financiera (Kosacoff, 1995). Este intento de liberalización económica contribuyó muy poco a fomentar la competitividad industrial. Paradójicamente, en 1980 las exportaciones industriales aumentaron, pero este crecimiento fue el resultado de las inversiones públicas y privadas realizadas con anterioridad en el sector manufacturero. Dado que la mayor producción no pudo ser absorbida por el mercado interno, esto indujo entonces a los empresarios argentinos a exportar sus excedentes.

Cuadro 4
ARGENTINA: BALANCE COMERCIAL, 1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Exportaciones [a]	8 021	9 143	7 625	7 836	8 107	8 396	6 852	6 360	9 134	9 579	12 353
Importaciones[a]	10 541	9 430	5 337	4 504	4 585	3 814	4 724	5 819	5 322	4 203	4 077

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
[a] En millones de dólares corrientes de los Estados Unidos.

A principios de la década de 1980, la acumulación de los desequilibrios macroeconómicos mencionados culminó en una grave crisis. Para las empresas del sector industrial comenzó un período de crisis profunda, caracterizada por una contracción del mercado local provocada por la

disminución de la demanda y la aplicación de un plan de ajuste muy estricto bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional (FMI). Además, como consecuencia de las altas tasas de interés, el endeudamiento de muchas empresas superó la capacidad de muchas de ellas de amortizar los préstamos. En muchos casos, el monto de la deuda de las empresas era superior al valor de sus activos.

d) *La "década perdida": conmociones externas y ajuste en los años ochenta*

Durante la década de 1970, aprovechando las bajas tasas de interés internacionales, que se mantuvieron hasta 1979, la mayoría de los países de América Latina contrajeron una deuda externa muy abultada para financiar sus importaciones y hacer frente al aumento del precio del petróleo. Sin embargo, en la segunda etapa de la crisis petrolera, los países industrializados decidieron responder al alza del precio del petróleo mediante una reducción de las importaciones y políticas monetarias estrictas. Como resultado de estas medidas, las tasas de interés reales internacionales aumentaron de un promedio de -3.4% entre 1970 y 1980 a 19.9% en 1981, 27.8% en 1982 y 17.4% en 1983 (Edwards, 1995). Antes de este cambio, las condiciones de los mercados de capital facilitaban la financiación del déficit, pero a partir de ese momento se vieron afectados tanto la corriente de fondos como el saldo de la deuda contraída a tasas de interés flotantes. En América Latina, cerca de la mitad del aumento del déficit de cuenta corriente de la región en 1981 y 1982 puede imputarse al deterioro de los precios unitarios de todas las exportaciones con excepción del petróleo y la marcada alza de las tasas de interés internacionales. En 1981, el servicio de la deuda de la región (excluidos México y Venezuela) aumentó del 30% al 40%.

La crisis de la deuda de 1982, provocada por el incumplimiento por parte de México de sus obligaciones financieras puso fin al período de crecimiento regional financiado mediante préstamos, pues los países tuvieron que adaptarse a la nueva situación económica. En líneas generales, la Argentina, así como otros países endeudados, tuvo que reducir las importaciones a fin de que el balance comercial arrojara un excedente. En consecuencia, el gobierno elevó los aranceles externos con el objeto de disminuir el volumen de las importaciones, para lo cual volvió a recurrir a las políticas comerciales utilizadas en el período de aplicación del modelo de sustitución de importaciones. El déficit del comercio exterior, sumado a la necesidad de acumular un saldo positivo del balance comercial mediante el incremento de las exportaciones, se convirtió en el principal obstáculo para el crecimiento. Los efectos de las medidas tomadas se vieron muy limitados por la caída de la relación de intercambio que afectaba a la mayor parte de las exportaciones

argentinas. El país, agobiado por la deuda, intensificó las políticas de ajuste a través de una devaluación real de gran magnitud e impuso un mayor control a las importaciones a fin de poder pagar los intereses de la deuda y mantener un nivel mínimo de importaciones.

La respuesta de la Argentina a la crisis de la deuda no fue distinta a la de otros países. A mediados de 1982, además de llevar a cabo operaciones de "salvataje" del sector privado, que había contraído deudas en dólares, el gobierno adoptó nuevas medidas para frenar las importaciones. Entre otras cosas, restauró los aranceles elevados y otros obstáculos a las importaciones, a los que se agregaron exenciones tributarias a las exportaciones tradicionales y subsidios fiscales a las industrias exportadoras. Ese mismo año, también se implantó un sistema de permisos de importación. Mediante estas medidas, los coeficientes de importación recuperaron el nivel anterior a la apertura de la economía en 1978.

El elevado servicio de la deuda no sólo constituía un problema que afectaba al balance de pagos, sino que también tenía consecuencias a nivel fiscal. Debido a las medidas de ajuste recesivas y las drásticas devaluaciones, una parte significativa de los fondos recaudados por concepto de impuestos tuvieron que destinarse al servicio de la deuda, a tal punto que el déficit fiscal fue muy elevado durante todo ese período. La monetización del déficit provocó inflación y culminó en los procesos hiperinflacionarios de fines de la década de 1980.

Las instituciones financieras internacionales, entre otras el FMI y el Banco Mundial, comenzaron a presionar a los países de América Latina para que no se limitaran a aplicar planes de estabilización e iniciaran reformas estructurales que se consideraban adecuadas para resolver los problemas macroeconómicos de la región a largo plazo. A mediados de la década de 1980, las instituciones financieras comenzaron a fomentar la liberalización económica mediante la concesión de créditos condicionados a la aplicación de determinadas políticas a los países de América Latina. Al principio, éstos se resistieron a las presiones aunque se declaraban partidarios de la reforma, por lo que su avance a fines de la década de 1980 fue muy lento. La condicionalidad de los créditos era muy amplia y general y, al principio, su único objetivo era recuperar el nivel nominal de protección vigente antes de la crisis de la deuda.

Así fue como, a raíz de las presiones mencionadas y de la evolución de los conceptos en esta materia, a mediados de los años ochenta, la Argentina inició un programa moderado de liberalización del comercio. El nivel medio de los aranceles comenzó a disminuir gradualmente, del 39.4% en 1987 al 23.5% en 1989 (véase el cuadro 5). Los aranceles máximos se redujeron del 102.5% en 1987 al 80% en 1989 (Reca, inédito).

Cuadro 5
ARGENTINA: NIVEL MEDIO DE LOS TIPOS ARANCELARIOS, 1976-1989

1976	1980	1987	1989
55.9	27.8	39.4	23.8

Fuente: Miguel Kiguel y Nissan Liviatan, "Stopping three big inflations. Argentina, Brazil and Peru", *Reform, Recovery and Growth*, Rudiger Dornbush y Sebastián Edwards, Chicago, University of Chicago Press, 1994 p. 231 y Alejandro Reca, "Política comercial durante la última década", Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) inédito.

En el cuadro 6 se observa claramente que el único signo positivo en ese período fue el crecimiento del sector exportador. Todos los indicadores macroeconómicos tuvieron un comportamiento muy deficiente.

Cuadro 6
ARGENTINA: INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1980-1990
(Variación porcentual)

	1980	1990
Exportaciones	100	178.0
Importaciones	100	41.1
PIB	100	90.6
PIB industrial	100	76.0
Inversiones	100	29.9
Consumo	100	84.2
PIB *per cápita*	100	75.0

Fuente: B. Kosacoff, *Business Strategies and Industrial Adjustment: The Case of Argentina*, trabajo presentado en una conferencia realizada en la Universidad de Londres el 1º de febrero de 1996.

El examen de las tres décadas anteriores a 1990 demuestra que la economía argentina ha sido muy inestable y se ha caracterizado por cambios drásticos de las estrategias de desarrollo. Teniendo en cuenta esta situación de inestabilidad, es muy difícil explicar qué impulsó el crecimiento económico de esas décadas. Evidentemente, no fueron las exportaciones ni las inversiones. De hecho, es imposible individualizar una estrategia de desarrollo única o predominante que se mantuviera vigente por más de tres o cuatro años, si bien los principales incentivos macroeconómicos aplicados otorgados durante gran parte de esos treinta años tenían un sesgo antiexportador (impuestos sobre las exportaciones y precios relativos

negativos) y contra las inversiones (precios elevados de los bienes de capital, restricción de las inversiones extranjeras y limitación de los mercados financieros). La única estrategia clara aplicada en la Argentina que servía de base al modelo de sustitución de importaciones era la que favorecía la generación de ingresos en el sector industrial mediante la aplicación de altos aranceles proteccionistas que lo hacían altamente rentable. A su vez, parte de esos ingresos eran captados por el Estado, que los redistribuía a fin de incrementar el consumo interno, lo que estimulaba la demanda de productos del sector industrial en expansión. La importancia asignada al mercado interno deja sin responder la pregunta de qué hacer con las limitaciones del sector externo. Se pensaba que este problema se resolvería a través del sector exportador tradicional, es decir, del sector agrícola. Como ya se ha señalado, esta fórmula no dio resultados muy satisfactorios y la economía fue víctima de una serie de ciclos de expansión y contracción de la economía provocados por las crisis del sector externo.

2. Cambio de rumbo en los años noventa

En 1989 se inició una nueva etapa con el gobierno del Presidente Carlos Menem. El pésimo desempeño de la economía durante el gobierno anterior, que culminó en un brote hiperinflacionario, contribuyó a debilitar la resistencia de la sociedad contra una reforma estructural dolorosa. El nuevo gobierno introdujo una serie de reformas de gran alcance dirigidas al desarrollo de un sistema de libre mercado que comprendían un ajuste fiscal, privatizaciones, la desregulación de los mercados internos, la liberalización unilateral del comercio exterior y la integración regional. Además, se adoptaron medidas destinadas a la desregulación de la banca, la modificación del régimen de pensiones, la restricción del gasto público y la liberalización de las inversiones extranjeras. El gobierno anterior ya había comenzado a introducir algunos de estos cambios en forma moderada, pero durante el gobierno de Menem se profundizaron.

Al cabo de dos años de reformas parciales y ante la amenaza de otro brote hiperinflacionario, a principios de 1991 el nuevo gobierno cambió el equipo económico. El nuevo equipo adoptó un plan antiinflacionario muy estricto, cuya base es la Ley de Convertibilidad sancionada en marzo de 1991. En virtud de esa ley, se prohíbe al Banco Central emitir moneda si no cuenta con el respaldo equivalente en divisas, con lo que esa institución se convirtió en una suerte de caja de conversión. El peso quedó vinculado al dólar de los Estados Unidos, en una relación de uno a uno con esa divisa. Esto respondía a la convicción de que el uso del tipo de cambio como ancla y la aplicación simultánea de una política fiscal rígida eran requisitos indispensables para estabilizar los precios. Éste se había convertido en un objetivo fundamental, después de dos períodos de hiperinflación en menos de dos años. Asimismo,

el gobierno entendía que la fijación del tipo de cambio por ley era el medio más eficaz para despertar la confianza de los agentes económicos y controlar las expectativas inflacionarias. Mediante el plan también se eliminaba la inercia inflacionaria, porque se prohibía la indización de los precios, incluidos los salarios negociados en el marco de los convenios colectivos de trabajo, por lo que los salarios podían aumentar sólo si se producía un aumento de la productividad. Estas medidas produjeron una reducción drástica de la tasa de inflación. La estabilidad de los precios y las reformas estructurales estimularon la reanudación de la entrada de capital extranjero y condujeron a un auge de la economía entre 1991 y 1994.

En el período 1990-1993 se privatizaron total o parcialmente más de 20 empresas de propiedad del Estado, incluidas la empresa petrolera y las principales empresas de servicios públicos. Además, las carreteras más transitadas se dieron en concesión a empresas privadas, con derecho a cobrar peajes. En 1992, el año en que se realizaron más privatizaciones, el monto de las ventas ascendió a 8 400 millones de dólares, cifra equivalente al 4% del PIB (Devlin, 1993). En 1994, el monto acumulado de las inversiones por concepto de privatizaciones alcanzó la cifra de 15 900 millones de dólares (CEP, 1996). La mayor parte de dichas operaciones se detalla en el cuadro 7. La inversión extranjera directa (IED) desempeñó un papel importante en este proceso, ya que aportó más del 60% del capital (Chudnovsky *et al.*, 1996). Su aumento se produjo en tres etapas que se diferenciaron respecto de los sectores que atrajeron más inversión:

i) la privatización de las empresas de propiedad del Estado;

ii) inversiones en industrias muy protegidas y apoyadas por el Estado, como la industria automotriz, y

iii) inversiones en sectores más competitivos, orientados a las exportaciones, y los servicios, como la agroindustria, la banca, el petróleo y el gas, la minería y la construcción.

Políticas comerciales

En 1990 el gobierno retomó el proceso de liberalización unilateral del comercio exterior que se había iniciado tibiamente en el último año del gobierno anterior. El gobierno de Menem redujo el nivel medio de los aranceles del 30% al 18% y eliminó casi por completo las barreras no arancelarias. El fundamento de las medidas de liberalización del comercio era que el incremento de la competitividad mantendría bajo control los precios internos y estimularía el aumento de la competitividad en la medida en que las empresas nacionales reestructuraran sus actividades a fin de hacer frente al nuevo entorno competitivo. El gobierno estableció sólo tres niveles arancelarios: 22% para los productos acabados, 11% para los bienes

intermedios, y 0% para los productos primarios y los bienes de capital. En 1990, el nivel medio de los aranceles era de sólo el 9.7%. El establecimiento de la nueva estructura arancelaria definitiva fue algo accidentado, debido a que el tipo de cambio no podía utilizarse como instrumento para responder al auge inicial de las importaciones, y se recurrió a aranceles y barreras no arancelarias especiales para resolver la situación provocada por el aumento de las importaciones, que se triplicaron en sólo tres años.

Cuadro 7
ARGENTINA: PRIVATIZACIONES, 1990-1996
(En millones de dólares)

Sector	Dinero en efectivo	Títulos	Total
Petróleo	5 483.2	2 276.8	7 760.0
Comunicaciones	2 271.0	5 000.0	7 271.0
Electricidad	1 627.4	2 021.9	3 649.3
Gas	1 142.4	1 540.9	2 683.3
Transporte aéreo	260.0	1 610.0	1 870.0
Bienes del Estado	202.5	-	202.5
Industrias siderúrgicas	143.3	41.8	185.1
Defensa	85.9	4.4	90.3
Sector financiero	86.3	-	86.3
Otros	61.5	-	61.5
Buques cisterna	27.0	-	27.0
Agricultura y ganadería	18.1	-	18.1
Hoteles	3.7	12.0	15.7
Transporte marítimo	14.6	-	14.6
Radio y televisión	13.9	-	13.9
Servicios de agua potable [a]	-	-	-
Ferrocarriles [a]	-	-	-
Carreteras [a]	-	-	-
Total	**11 440.8**	**12 507.8**	**23 948.6**

Fuente: *Boletín Informático Techint*, Nº 283, Buenos Aires, julio-septiembre de 1996, p. 66.
[a] Servicios públicos entregados a empresas que pagan un canon anual a cambio del derecho a explotarlos.

Sin embargo, se siguió otorgando a algunas industrias, como la automotriz, un trato especial consistente en aranceles más altos y cuotas de importación. A fines de 1992, y para compensar el deterioro del balance comercial, se aumentó del 3% al 10% el gravamen de estadística, que en realidad equivalía a un recargo arancelario. A mediados de 1993, y como

reacción a los rápidos efectos de la liberalización del comercio y la apreciación del tipo de cambio sobre los sectores industriales clave, que competían con las importaciones, el gobierno adoptó medidas selectivas de protección. Los beneficiarios de estas nuevas iniciativas fueron las industrias textiles, del papel y de la alimentación. Estas excepciones tuvieron una incidencia negativa en el sector manufacturero de bienes finales ya que implicaron un aumento de la protección de insumos intermedios que disminuyó fuertemente la protección efectiva de los bienes de consumo final. De esta manera se alteró significativamente el esquema arancelario original de mayor protección al mayor valor agregado.

Las cifras que figuran en el cuadro 8 no permiten apreciar la magnitud real de los cambios, pues en la década de 1980 regían una gran variedad de barreras no arancelarias como la prohibición de ciertas importaciones y la Ley de Compre Nacional, eliminadas después de 1990. En enero de 1995, se implantó el arancel externo común del Mercosur, por lo que algunos aranceles aumentaron y otros se redujeron. En la sección 4 se examina la incidencia que ha tenido el Mercosur en las políticas comerciales e industriales de la Argentina.

Cuadro 8
ARGENTINA: EVOLUCIÓN DE LOS ARANCELES A LAS IMPORTACIONES, 1987-1995
(En porcentajes)

	1987	1989	1991	1992	1994	1995	Arancel externo común
Nivel medio de los aranceles	39.4	23.5	14.0	11.0	9.4	11.0	11.0
Desviación estándar	21.6	14.5	6.9	6.0	6.0	6.2	6.0
Arancel máximo	102.5	80.0	39.5	35.0	20.0	30.5	20.0
Arancel mínimo	0	0	0	0	0	0	0
Gravamen de estadística	3.0	3.0	3.0	4.2	10.0	2.3	0

Fuente: Alejandro Reca, *Política comercial durante la última década*, Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), inédito.

3. Evolución macroeconómica reciente

Para analizar los resultados del Plan de Convertibilidad, se puede dividir el período desde su vigencia en dos etapas, separadas por la crisis del peso mexicano. En la primera (1991-1994) se registró un crecimiento económico importante. La segunda se ha caracterizado por una recesión desencadenada por la crisis financiera de 1995, seguida de una rápida recuperación del proceso de crecimiento en el período 1996-1997.

El éxito más importante del Plan de Convertibilidad fue la reducción drástica del índice de precios al consumidor, del 1 343.7% en 1990 a niveles cercanos a 0% desde 1995 (véase el cuadro 9). La nueva situación de estabilidad y la implementación simultánea de reformas estructurales, permitieron pasar de la contracción de los años ochenta a una recuperación económica vigorosa. Entre 1990 y 1997, la tasa media anual de crecimiento del PIB fue superior al 6%, lo que equivale a un aumento consolidado del 46.0% (véase el cuadro 10).

Cuadro 9
ARGENTINA: ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1989-1998

Año	Variación porcentual
1989	4 923.0
1990	1 343.0
1991	84.0
1992	17.5
1993	7.4
1994	3.9
1995	1.6
1996	0.1
1997	0.3
1998 [a]	0.8

Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)
[a] Estimación del *Informe de Coyuntura Nacional*, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), Buenos Aires, diciembre de 1998.

Durante este período la inversión se convirtió en el aspecto más dinámico de la economía. En 1990 ésta sólo representó un 14% del PIB, pero en 1994 llegó al 23%. Entre 1991 y 1994 las corrientes de inversiones extranjeras ascendieron a más de 30 000 millones de dólares, en tanto que la IED alcanzó a 15.9 millones de dólares.

Cuadro 10
ARGENTINA: TASA REAL DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB, 1990-1998
(En porcentajes)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998[a]
PIB total	-1.3	10.5	10.3	6.3	8.5	-4.6	4.3	8.6	4.5
PIB agrícola	8.4	4.3	4.3	3.1	3.6	2.3	1.6	3.3	n.d.
PIB industrial	-2.3	9.9	9.9	5.1	6.2	-7.0	5.2	9.2	n.d.

Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
[a] Estimación del *Informe de Coyuntura Nacional*, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), Buenos aires, diciembre de 1998.

Políticas comerciales e industriales aplicadas en el marco del Plan de Convertibilidad

Los diversos sectores de la economía reaccionaron de distintas formas ante la iniciación de un período de cambios estructurales sostenido, caracterizado por la liberalización del comercio, una apreciación inicial del tipo de cambio y una gran expansión de la demanda local. El primer impacto del drástico plan de estabilización fue una etapa inicial de cambios acelerados de los precios relativos, que favorecieron a los bienes no transables en detrimento de los transables. Al mismo tiempo, como la tasa de inflación se reducía a un ritmo inferior al esperado y el tipo de cambio se mantenía fijo, el crecimiento del precio de los productos nacionales superó el de los importados, lo que acentuó la presión sobre los productores argentinos.

Entre 1990 y 1994, el 75% del crecimiento puede atribuirse a sólo cinco sectores de la economía. El primer lugar lo ocupa la industria automotriz, a la que se aplicaba un régimen especial, con un crecimiento medio anual del 38.2%. Le siguieron el sector de fabricación de cocinas y artefactos calentadores de agua para el hogar, con un crecimiento del 12.2%, el sector petrolero con un 11.8% y los sectores de refrigeradores, lavadoras y cemento con un 6.3%. Tres de estos sectores están vinculados a la producción de bienes de consumo duraderos (Kosacoff, 1995). En cambio, entre 1990 y 1994 la producción de bienes de capital, tractores y productos intermedios para la industria textil se redujo considerablemente (véase el cuadro 11). Por ejemplo, la producción de bienes de capital en 1994 sólo representó el 64.7% del nivel alcanzado en 1990 y fue un 74% más baja que la de 1984.

El aumento repentino de las tasas de interés internacionales en 1994 y luego la crisis del peso mexicano ocurrida en diciembre del mismo año frenaron la expansión de la economía; esto, sumado a la disminución del consumo, convirtió esa caída repentina en una marcada contracción. El choque exógeno de la crisis mexicana y la tensión que provocó en los mercados financieros argentinos sumieron a la economía en la recesión. En 1995 el PIB se redujo en un 4.6% y la producción industrial disminuyó casi un 7%[1] (Kosacoff, 1996b). La tasa de desempleo aumentó del 11.2% en 1994 al 18.2% en 1995, y los salarios reales comenzaron a descender.

---

1 Concluyó una etapa de crecimiento que se prolongó durante 19 trimestres hasta el primer trimestre de 1995. Durante ese período la producción industrial aumentó más de un 30%. En el segundo trimestre de 1995, la actividad se redujo un 4.1%, y en todo el año la reducción llegó al 7%. El sector más afectado fue el de la fabricación de bienes duraderos, especialmente la industria automotriz, que había encabezado el proceso de crecimiento industrial desde el comienzo del Plan de Convertibilidad hasta 1994.

Cuadro 11
ARGENTINA: ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL A NIVEL GENERAL Y SECTORIAL, 1991-1994
(Base 1990 = 100)

Sector	1991	1992	1993	1994	Variación porcentual 1994/1990
Industria automotriz	138.4	259.6	335.1	405.3	304.3
Refrigeradores, equipos de aire acondicionado y lavadoras	159.4	215.2	222.4	236.4	136.4
Cocinas y artefactos calentadores de agua para el hogar	176.2	232.5	259.6	212.1	136.4
Cemento	122.3	141.5	157.8	176.8	112.1
Neumáticos	95.3	113.3	125.5	147.4	76.8
Índice de producción industrial	105.4	113.3	117.4	123.4	47.4
Acero	90.4	85.1	100.4	119.8	23.4
Cigarrillos	104.1	111.4	116.5	119.3	19.8
Alimentos y bebidas	112.1	113.5	112.3	119.3	19.3
Aluminio	93.3	94.0	104.7	106.1	19.3
Insumos plásticos	96.7	96.2	92.9	105.1	6.1
Papel y celulosa	105.4	106.4	101.5	104.8	5.1
Petróleo procesado	99.5	106.7	105.6	97.2	4.8
Productos agroquímicos	102.4	79.2	106.6	89.3	-2.8
Insumos textiles	106.8	95.2	88.1	87.0	-10.7
Tractores	50.5	58.5	56.9	86.0	-13.0
Productos petroquímicos	81.4	89.5	89.5	91.1	-13.4
Minerales para la industria química	97.0	79.1	75.3	75.2	-14.0
Insumos de bienes de capital	92.6	96.7	77.7	64.7	-24.8

Fuente: D. Chudnovsky (coord.), *Los límites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1996.

El "efecto tequila" coincidió con un período de suma fragilidad del proceso de reformas estructurales de la Argentina. Como ya se ha señalado, el uso de un tipo de cambio fijo como ancla para frenar la inflación trajo aparejada una apreciación de la moneda, que recién empezaba a recuperar el nivel de equilibrio. Asimismo, acababa de iniciarse el proceso de crecimiento de los sectores exportadores competitivos y las importaciones habían aumentado a consecuencia de diversos factores, entre otros la liberalización del comercio, la apreciación de la moneda, el auge del consumo local y una gran liquidez internacional. Todo esto se tradujo en un déficit importante del balance de pagos (equivalente a poco más del 3% del PIB, aunque mucho menor que el 8% registrado en México al momento de la crisis del peso). Esta situación,

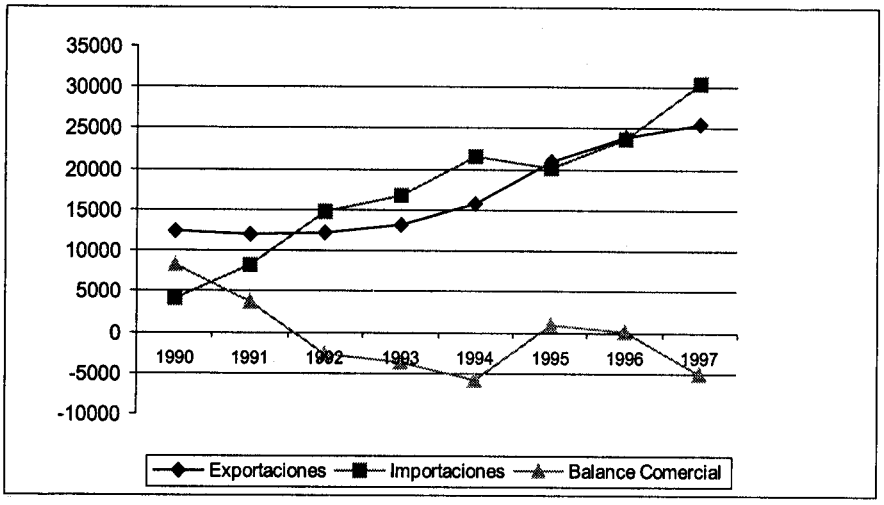
sumada a la larga historia de notable inestabilidad del tipo de cambio, produjo un pánico financiero generalizado entre los inversionistas nacionales y extranjeros. Aprovechando la liberalización de las normas sobre movimiento de capitales, parte importante de los recursos financieros itinerantes que habían ingresado a la Argentina en los años anteriores abandonaron el país rápidamente.

La depresión fue más corta pero más profunda de lo esperado, porque el país cumplió estrictamente los compromisos asumidos con respecto al ancla cambiaria y no devaluó la moneda. En 1996 la economía empezó a recuperarse de la fuerte contracción de 1995 y el PIB aumentó un 4.4% en relación con el año anterior. El país volvió a recibir capitales extranjeros y las inversiones aumentaron un 8.1% (Ministerio de Economía, 1997). En 1997, se consolidó la recuperación y el PIB creció más de un 8%. Este proceso de crecimiento se diferencia del anterior en que las exportaciones y la inversión están aumentando a un ritmo más pronunciado que el consumo, que recién comienza a recuperar el nivel registrado antes de la crisis. Sin embargo, con un déficit de cuenta corriente elevado (alrededor de un 4% del PBI) la Argentina continúa siendo muy vulnerable frente a los vaivenes de los mercados mundiales de capitales. Así, con la crisis asiática de 1997 y su impacto en Brasil particularmente, la entrada de capitales al país descendió. La desconfianza generalizada hacia los mercados emergentes hizo que aumentara el riesgo-país de Argentina. De esta manera las tasas de interés aumentaron y durante 1998 se frenó el momento expansivo que comenzó en 1996, esperándose para 1999 un crecimiento cercano a 0.

En cuanto a las políticas comerciales, la liberalización acelerada del comercio en los años noventa produjo un déficit comercial por primera vez en treinta años, con la excepción de 1975. En 1991 el balance comercial arrojó un superávit de 3 600 millones de dólares, mientras que en 1994 se registró un déficit de 5 800 millones de dólares, equivalente al 2.1% del PIB. Las importaciones se quintuplicaron con creces en sólo cuatro años y en 1994 ascendían a 21 500 millones de dólares. En cambio, las exportaciones no tuvieron un incremento significativo hasta 1994, cuando comenzaron a crecer a un ritmo vigoroso. Tras la contracción de la economía en 1995, el sector exportador adquirió gran dinamismo. Las exportaciones aumentaron un 32.3% en relación con 1994, alcanzando 20 900 millones de dólares en 1995, con lo que el saldo del balance comercial arrojó un resultado positivo. Pese a la recuperación de la demanda interna, esta tendencia se mantuvo en 1996 y el monto total de las exportaciones ascendió a 23 800 millones de dólares, por lo que el balance comercial tuvo un saldo positivo por segundo año consecutivo y el valor de las exportaciones prácticamente se duplicó con respecto a 1992 (véanse el gráfico 1 y el cuadro 12).

Sin embargo, durante 1997 y 1998 el valor de los principales commodities que exporta el país tuvieron un marcado descenso y el crecimiento de las exportaciones se llegó a detener, sin reducirse gracias a un aumento de los volúmenes. Dentro de las exportaciones de manufacturas, menos afectadas por las bajas de precio, se observa de todos modos un impacto negativo derivado de la recesión de Brasil, mercado al que se dirige un gran porcentaje de este tipo de exportaciones.

Gráfico 1
BALANCE COMERCIAL DE LA ARGENTINA
(En millones de dólares)



Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

El crecimiento de las exportaciones no ha sido uniforme entre los diversos grandes rubros, por lo cual composición de las exportaciones de la Argentina sufrió ciertas modificaciones. Los cambios más importantes han sido la transformación del petróleo en un rubro importante, cuyas exportaciones correspondieron al 13% del total en comparación con 6.4% en 1990, y el rápido crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados que superó la tasa de crecimiento de las tradicionales del sector agrícola (véase el cuadro 13), pasando a representar más del 30% de las exportaciones, comparado con menos del 25% a comienzos de la década. Este aumento de las exportaciones refleja varios cambios, algunos estructurales y otros que comenzaron a revertirse en 1998. Las causas del aumento de las exportaciones en este período son las siguientes:

Cuadro 12
ARGENTINA: BALANCE COMERCIAL, 1990-1998
(En millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Exportaciones	12 353	11 978	12 235	13 118	15 839	20 963	23 811	26 392	26 022
Importaciones	4 077	8 275	14 872	16 784	21 590	20 122	23 762	30 450	31 698
Balance comercial	8 276	3 073	-2 637	-3 666	-5 751	841	49	-4 948	-5 676
Total intercambio comercial	16 430	20 253	27 107	29 902	37 429	41 085	47 573	55 892	57 720

Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
[a] Estimación del *Informe de Coyuntura Nacional*, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), Buenos Aires, diciembre de 1998.

- La puesta en marcha del Mercosur en un período en que en el Brasil se producía una apreciación real del tipo de cambio y un proceso de crecimiento acelerado del consumo local, que alentaron las exportaciones de la Argentina. Entre 1992 y 1996, el aumento de las exportaciones al Brasil representó el 40% del incremento total de las exportaciones argentinas.

- Las exportaciones de petróleo y gas, que por sí solas representaron el 15% del aumento de las exportaciones en el período 1992-1996, reflejan un cambio de tipo estructural. La desregulación y las privatizaciones modificaron drásticamente el funcionamiento de ese sector de la economía. El auge de las inversiones de empresas petroleras extranjeras y nacionales provocaron un marcado aumento de la oferta de petróleo y gas, que transformó a la Argentina en proveedor natural de Brasil y Chile, importadores de productos energéticos. Estos dos países han dejado de comprar petróleo a sus proveedores tradicionales para importarlo desde Argentina, que lo produce a precios competitivos. Además, gracias a las enormes reservas de gas que posee, este país pronto estará en condiciones de satisfacer las necesidades energéticas de sus vecinos mediante una red de gasoductos que ya están funcionando, en construcción o en una etapa de planificación muy avanzada.

- El alza del precio de algunos productos básicos en 1995-1996 también contribuyó a elevar las exportaciones del país. La relación de intercambio de la Argentina aumentó en un 12% en el período 1992-1996, aunque cerca de las dos terceras partes de este aumento puede atribuirse exclusivamente al alza de los precios del petróleo y de los cereales ocurrida en 1996. Esto, sin embargo, desapareció como efecto en 1997-1998.

- Por último, pero no por ello menos importante, el incremento de la productividad resultante de las reformas estructurales y de las profundas medidas de reestructuración del sector privado también han contribuido significativamente a estos cambios. En los últimos cuatro a cinco años, muchos sectores han adoptado técnicas de producción modernas de nivel internacional, nuevos equipos, y prácticas de gestión y sistemas de control de calidad actualizados. Estos cambios han sido fundamentales para su supervivencia en un mercado interno cada vez más competitivo y, a la vez, han posibilitado la colocación de productos en los mercados de exportación.

Cuadro 13
ARGENTINA: EXPORTACIONES POR GRANDES SECTORES, 1991-1997
(En miles de dólares)

Sector	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Variación porcentual 1997-1991
Productos primarios	3 301	3 500	3 279	3 735	4 816	5 817	5 704	72.8
Manufacturas de origen agropecuario	4 927	829	4 924	5 806	7 474	8 439	9 090	84.5
Manufacturas de origen industrial	2 983	2 823	3 679	4 647	6 504	6 466	8 314	178.7
Petróleo y gas	766	1 082	1 236	1 651	2 169	3 089	3 285	328.9
Total	**11 978**	**12 235**	**13 118**	**15 839**	**20 963**	**23 811**	**26 393**	**120.3**

Fuente: Datos elaborados por el autor sobre la base de información proveniente del INDEC y del Ministerio de Economía.

Evidentemente estas transformaciones aceleradas tuvieron un costo muy elevado. Mientras las nuevas fuerzas de la competencia y el escaso apoyo del gobierno llevaban a muchas empresas a la quiebra, el sector público eliminó miles de puestos de trabajo. Ambos factores contribuyeron a aumentar drásticamente la tasa de desempleo, que alcanzó cifras nunca vistas en la Argentina. Si bien el desempleo manifiesto siempre había sido bajo e incluso, aun durante la crisis de la década de 1980, pocas veces superó el 6%, pero en 1995 llegó a abarcar al 18.6% de la población económicamente activa. Pese al crecimiento económico de 1996-1998, su disminución ha sido lenta (12.4% en octubre de 1998). Esta situación estimula cada vez más el debate sobre las políticas comerciales e industriales, por considerarse que influyen directamente en el nivel de empleo. Algunos economistas proponen adoptar normas laborales más flexibles para que el respectivo mercado pueda alcanzar el punto de equilibrio sin mayores sobresaltos. Muchos otros proponen que el

Estado implemente políticas comerciales e industriales activas de fomento de los sectores que tengan mayor capacidad de creación de puestos de trabajo. Mientras tanto, la fragilidad de las cuentas fiscales y externas del país no le dejan al gobierno mucho margen de maniobra.

La economía argentina ha vuelto a crecer después de mucho tiempo. En el período 1991-1998 el país registró una alta tasa de crecimiento del 6% anual. El crecimiento acumulado correspondiente a este período de ocho años será similar al registrado en la década transcurrida entre 1965 y 1974, el período más prolongado de crecimiento ininterrumpido en la Argentina de posguerra. Sin embargo, los pilares económicos del crecimiento actual (expansión sostenida de las exportaciones y las inversiones, y muy baja inflación, en el contexto de una economía abierta) permiten suponer que el país continuará creciendo durante varios años más. En cambio, es evidente que en la última parte del período 1965-1974 el proceso económico no era sustentable, como lo demuestra el caos macroeconómico de 1975 y 1976.

La evolución reciente se podría caracterizar como un proceso impulsado por las inversiones, ya que éstas han sido el componente más dinámico del PIB y muchas de las políticas aplicadas en este período tuvieron por objeto incrementarlas y elevar su eficacia. Algunas de las medidas adoptadas consistieron en la eliminación de todos los aranceles a la importación de bienes de capital (que quedó sin efecto cuando entró en vigor el arancel externo común del Mercosur); la liberalización del régimen de inversiones extranjeras; la desregulación del sector financiero, y la sustitución de las inversiones públicas por las privadas, mediante el proceso de privatización. Estas medidas y la confianza creciente de los inversionistas sobre la perdurabilidad de las nuevas estrategias económicas contribuyeron a una recuperación acelerada del nivel de inversiones, que había sufrido una extraordinaria reducción a fines de la década de 1980. Como porcentaje del PIB, las inversiones siguen siendo reducidas si se las compara con las de algunos países asiáticos de crecimiento acelerado. Muchos analistas consideran que si se desea mantener una tasa de crecimiento apreciable a largo plazo, aún queda mucho por hacer para incrementar las inversiones. En los últimos años, el ritmo de aumento de las exportaciones también ha sido espectacular, pero esa actividad sigue constituyendo un porcentaje muy reducido del PIB, de modo que difícilmente puede afirmarse que el crecimiento haya sido impulsado por las exportaciones. Pese a lo anterior, cabe señalar que durante los primeros años de aplicación del Plan de Convertibilidad, la baja repentina de la tasa de inflación produjo un aumento del ingreso real que, junto con la expansión del crédito, dio un fuerte impulso al consumo. No obstante, desde 1995, la elevación del consumo interno sólo ha sido moderada, aunque el crecimiento de la inversión y de las exportaciones ha sido muy dinámico hasta la irrupción de la crisis asiática que impactó más fuertemente en 1998.

Como ya se ha señalado, el proceso de crecimiento no ha sido uniforme en todos los sectores, pero el período considerado aún es muy breve para tener una idea clara de los cambios estructurales que produjo en la economía. Cuando se analiza la participación en el PIB de cada subsector del sector manufacturero, que probablemente haya sido el más afectado por la sucesión de crisis y reformas de las últimas dos décadas, los cambios no parecen tan significativos. En el cuadro 14, la tendencia más notable que se observa es el constante descenso de la participación del sector manufacturero en la economía, fenómeno similar al registrado en otros países de América Latina en el mismo período y en la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En este sector, el cambio más destacado de los años noventa ha sido la brusca contracción del subsector textil de prendas de vestir y, en menor medida, la del sector de los productos químicos y petroquímicos. Del conjunto de las manufacturas, los únicos subsectores que han crecido a un ritmo mayor que el PIB total, y en consecuencia han aumentado su participación, han sido el del papel y los materiales impresos y, en menor medida, los productos metalúrgicos básicos y las maquinarias y equipos.

Cuadro 14
ARGENTINA: EVOLUCIÓN DEL SECTOR MANUFACTURERO, 1980-1995
(Como porcentaje del PIB)

	1980	1985	1990	1995
Industrias manufactureras	22.6	20.1	19.5	18.3
Textiles, prendas de vestir y productos de cuero	3.1	3.3	3.6	2.5
Maderas y derivados	0.7	0.6	0.6	0.5
Papel y material impreso	1.2	1.3	1.2	1.5
Productos químicos y petroquímicos	6.8	6.2	6.6	6.1
Procesamiento de productos minerales no metálicos	1.6	1.1	1.0	0.9
Metales comunes	1.0	0.8	1.4	1.5
Metalurgia, maquinaria y equipos	8.0	6.5	4.9	5.0
Otras industrias manufactureras	0.3	0.2	0.2	0.2

Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

4. El Mercosur

Los orígenes del Mercosur se remontan a 1986, cuando la Argentina y el Brasil adoptaron el Programa de Integración y Cooperación Económica. Los dos objetivos del programa eran fortalecer los nuevos regímenes democráticos en ambos países y ampliar y diversificar el comercio bilateral. La expansión del comercio debía regirse por protocolos constituidos principalmente por acuerdos sectoriales. Pese a la inestabilidad económica, las exportaciones al Brasil, expresadas como porcentaje del total, aumentaron del 5.8% en 1985 al 11.4% en 1990, es decir, de 698 millones de dólares a 1 120 millones. Los Presidentes Alfonsín y Sarney firmaron un tratado de integración destinado a crear una zona de libre comercio en un período de 10 años. En 1990, los gobiernos de Menem y Collor de Mello firmaron un nuevo acuerdo, que representó un gran avance en el proceso de integración. En lugar de actuar en forma gradual, los dos países decidieron omitir varias etapas intermedias y proceder directamente a la creación de un mercado común en 1995. En 1991, tras la firma del Tratado de Asunción, Paraguay y Uruguay se incorporaron al nuevo bloque comercial incipiente. En el Tratado se contemplaba la creación de un mercado común en 1995, integrado por los cuatro países y que consistiría en la reducción programada de los aranceles entre éstos hasta su eliminación total en 1995. Más adelante, el establecimiento de un mercado común integral se postergó para el año 2006 y se decidió crear una unión aduanera parcial, que debía entrar en vigor el 1° de enero de 1995. El carácter parcial se debía a que sólo alrededor de un 80% de los productos comercializados estarían exentos de gravámenes. El porcentaje restante correspondía a los sectores vulnerables definidos por los países miembros, como el textil, el del acero, la industria automotriz, y algunos productos agrícolas y petroquímicos.

La notificación del acuerdo del Mercosur al GATT se hizo con arreglo a la cláusula de habilitación, no conforme a lo establecido en el artículo XXIV, en el que figuran las principales disposiciones relativas a la aplicación territorial, el tráfico fronterizo, las uniones aduaneras y zonas de libre comercio. La cláusula de habilitación es el fundamento jurídico del trato preferencial otorgado a los países en desarrollo en la Ronda de Tokio e incluye los acuerdos de comercio preferencial entre los países en desarrollo (Laird, 1997).

El Arancel Externo Común del Mercosur se adoptó como parte del Protocolo de Ouro Preto en 1994. En este acuerdo se armonizaba hasta un 20% los niveles de los aranceles del 85% de todos los productos, lo que equivale a un promedio de 11%. La convergencia del 15% no armonizada está prevista para los próximos 10 años. Entre los sectores exceptuados figuran bienes de capital, productos informáticos, equipos de telecomunicaciones y una serie de artículos seleccionados por cada país, 232 en el caso de Argentina, 186 en el de Brasil, 253 en el de Paraguay y 212 en el de Uruguay (Comisión Nacional del Comercio Exterior (CNCE), 1994). En la lista argentina se incluyeron los productos metalúrgicos y químicos, el calzado, los juguetes y los artefactos para el hogar.

Cuadro 15
ARGENTINA: ESTRUCTURA ARANCELARIA DEL MERCOSUR PARA 1995 Y ARANCEL EXTERNO COMÚN DEFINITIVO, 2001-2006
(En porcentajes)

Sector	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Promedio	Definitivo
Total	10.5	11.9	9.4	10.8	10.7	11.2
Agricultura, silvicultura y pesca	7.0	7.0	6.9	6.9	7.0	7.0
Manufacturas	3.4	3.6	3.4	3.4	3.5	3.4
Total	**10.8**	**12.3**	**9.6**	**11.1**	**11.0**	**11.5**

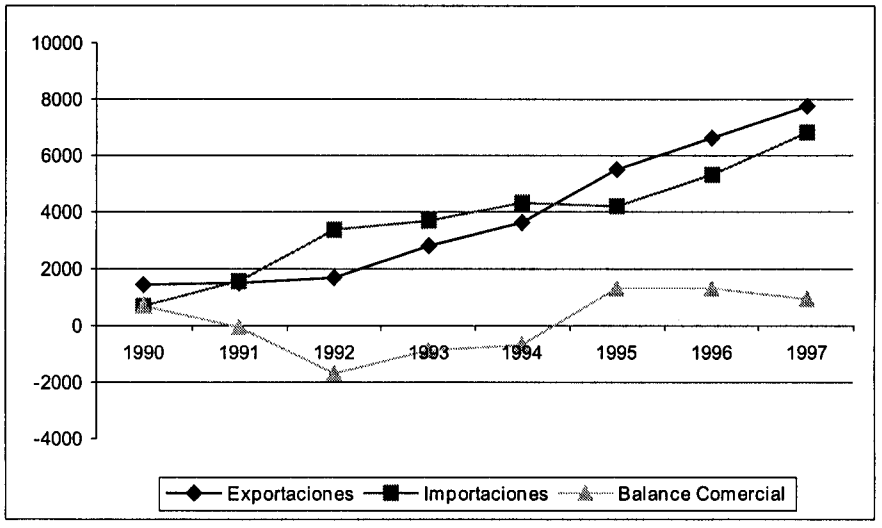
Fuente: S. Laird, "Mercosur: Objectives and Achievements", documento presentado a la Tercera Conferencia Anual sobre el Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizada por el Banco Mundial, Montevideo, 30 de junio al 1º de julio de 1997.

El régimen que se aplicará en el futuro a dos sectores especiales, de las industrias automotriz y del azúcar, aún se está negociando. Para ambos se han establecido cronogramas de reducción gradual. El plazo del sector azucarero para adaptar su funcionamiento a la unión aduanera es hasta el año 2001. El sector automotriz deberá eliminar las exigencias de contenido de productos nacionales y de equilibrio de las exportaciones para el año 2000, a fin de compatibilizarlos con el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio de la OMC, sobre el cual se presenta más información en la sección 7 de este documento. En este Acuerdo se otorga a los países en desarrollo un período de gracia más prolongado que a los desarrollados, pero de todos modos para el año 2000 deben cumplir con las disposiciones pertinentes. Los dos sectores mencionados son muy vulnerables y los gobiernos se ven sometidos a presiones intensas de los grupos de intereses.

La implementación del Mercosur ha dado resultados notables. Como se ve en el gráfico 2 y el cuadro 16, el comercio ha aumentado considerablemente. Desde 1990, la participación de las exportaciones entre los países miembros del grupo en el total de exportaciones se ha duplicado con creces y también se ha incrementado considerablemente la participación de las importaciones entre los países miembros en relación con las importaciones totales. Asimismo, el comercio de los integrantes del Mercosur con el resto del mundo ha crecido en forma asombrosa, lo que indica que el régimen de integración no ha afectado el comercio con otras regiones. Las exportaciones de la Argentina a los demás países del bloque han aumentado en más de cuatro veces, de

1 800 millones de dólares en 1990 a casi 9 000 millones en 1997. De hecho, Brasil se convirtió en el principal socio comercial de la Argentina, desplazando a los Estados Unidos.

Gráfico 2
BALANCE COMERCIAL DE ARGENTINA CON BRASIL
(En millones de dólares)



Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En 1996, Bolivia y Chile firmaron acuerdos especiales con el Mercosur, con el objeto de crear una zona de libre comercio dentro de algunos años. Ya se ha comenzado a otorgar un trato especial a la mayoría de los productos y se adoptó un plazo de varios años para incluir en los acuerdos de libre comercio del nuevo bloque algunos productos vulnerables. Estos acuerdos sustituyen un acuerdo bilateral anterior firmado entre la Argentina y Chile, que estimuló notablemente el comercio entre las dos naciones, hasta entonces muy reducido, pese a que la frontera entre ambos países es una de las más extensas del mundo. Entre 1990 y 1996, el comercio entre los vecinos trasandinos se cuadruplicó, es decir, aumentó aún más que el intercambio entre la Argentina y los dos miembros más pequeños del bloque. Actualmente, la Argentina tiene superávit comercial con Chile y el resto del Mercosur, que obedece sobre todo a que se ha convertido en el proveedor natural de alimentos y productos energéticos del Mercosur, mientras que en el resto de los sectores el comercio es más intraindustrial que intersectorial.

Cuadro 16
ARGENTINA: BALANCE COMERCIAL CON EL MERCOSUR Y CHILE
(En millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Brasil								
Exportaciones	1 423	1 489	1 671	2 814	3 655	5 848	6 615	7 752
Importaciones	715	1 532	3 367	3 664	4 325	4 175	5 326	6 824
Balance comercial	708	-43	-1 696	-850	-670	1 309	1 289	928
Total del intercambio comercial	2 138	3 021	5 038	6 478	7 980	9 659	11 941	14 576
Chile								
Exportaciones	462	488	581	592	999	1 475	1 766	1 767
Importaciones	95	236	395	473	541	514	559	681
Balance comercial	367	252	186	119	458	961	1 207	1 086
Total del intercambio comercial	557	724	976	1 065	1 540	1 989	2325	2 448
Uruguay								
Exportaciones	263	311	384	512	650	654	719	688
Importaciones	79	166	247	297	395	279	293	364
Balance comercial	184	145	137	215	255	375	426	324
Total del intercambio comercial	342	477	631	809	1 045	933	1012	1 052
Paraguay								
Exportaciones	147	178	272	358	498	631	584	556
Importaciones	38	40	62	67	63	140	182	319
Balance comercial	109	138	210	291	435	491	402	237
Total del intercambio comercial	185	218	334	425	561	771	766	875

Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

5. Los acuerdos de la Ronda Uruguay, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sus repercusiones[2]

La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales produjo cambios importantes en el comercio mundial. En estas negociaciones se consideraron por primera vez temas relacionados con los derechos de propiedad intelectual, los servicios, la agricultura y las inversiones. En consecuencia, las negociaciones de la Ronda Uruguay trascendieron el ámbito de la protección en frontera, como las barreras arancelarias, e incluyeron aspectos que afectan las políticas nacionales. Otro resultado de este proceso fue la creación de la OMC, cuyos signatarios están obligados a respetar los acuerdos adoptados en materia de medidas *antidumping*, subvenciones, derechos compensatorios y valoración en aduana.

2 Gran parte de la información incluida en esta sección proviene de Tussie y Vásquez (1996).

Al igual que muchos otros países en desarrollo, la Argentina se ve afectada por los conflictos que surgieron en torno a varios temas clave durante el extenso período de negociaciones. Al igual que para la mayoría de los países, para la Argentina los acuerdos finales son perjudiciales y beneficiosos a la vez. Vale la pena analizar cuatro aspectos, debido a su importancia en términos de las políticas comerciales e industriales: i) en realidad, el primer aspecto se relaciona con dos temas en cuya consideración la Argentina tuvo una participación muy importante durante las negociaciones, ya que ambos se refieren a varios sectores y tendrán repercusiones a largo plazo; se trata del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y el Acuerdo sobre la Agricultura; ii) el segundo aspecto se refiere a las políticas comerciales de la Argentina, que han sido cuestionadas en la OMC en el marco de los compromisos derivados de la Ronda. Se trata del conflicto sobre las repercusiones del Fondo Especial del Tabaco y el fallo del panel especial por el cual la OMC dispone que se debe eliminar gradualmente o reducir la tasa de estadística aplicada en el país y las medidas de protección especiales otorgadas al sector textil, a fin de adaptarlas a las normas establecidas por la OMC; iii) otro sector importante que se verá afectado por algunos de los compromisos asumidos por la Argentina en el marco del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio es la industria automotriz, y iv) por último, cabe mencionar el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios que, pese a su importancia, no tendrá repercusiones tan serias, ya que el régimen vigente en la Argentina en esta esfera es mucho más liberal que el exigido a los países en desarrollo.

a) El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y el Acuerdo sobre la Agricultura

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ha tenido consecuencias muy importantes, ya que muchos países deberán modificar su régimen jurídico a fin de incorporar las normas establecidas en el Acuerdo. Los países en desarrollo se opusieron a que se aplicara este Acuerdo, por considerar que favorecería a los países en que se desarrollan nuevas tecnologías y encarecería su importación, pero no lo consiguieron y sólo lograron algunos compromisos que les permiten ganar tiempo y aprovechar ciertos resquicios legales en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Acuerdo. La aplicación de este acuerdo puede resultar muy onerosa para los países en desarrollo que importan tecnología, dado que el costo de los productos y los gastos por concepto de derechos de patente serán más elevados (Tussie y Vásquez, 1996).

En su condición de país en desarrollo, la Argentina no es una excepción, y el costo de implementación de este acuerdo recae fundamentalmente en su industria farmacéutica. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países en desarrollo, la industria farmacéutica argentina es un sector muy importante, cuyas ventas ascienden a unos 5 200 millones de dólares anuales. Las empresas nacionales representan cerca del 50% del mercado y los dos laboratorios más importantes, que exportan a los mercados de la región, son nacionales. Muchas de las empresas farmacéuticas del país, especialmente las más pequeñas, aprovechan la falta de rigor con que se aplica la antigua ley de patentes, por lo que se opusieron a la adopción de normas más estrictas sobre derechos de la propiedad intelectual, y durante la consideración de una nueva ley de patentes en el Congreso se enfrentaron a las grandes empresas farmacéuticas transnacionales en una seria controversia.

En 1994, el Gobierno de Argentina tuvo que adoptar las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y modificar la legislación en materia de derechos de propiedad intelectual mediante el decreto Nº 2275. En la nueva legislación se dispone que las normas del Acuerdo deberán irse incorporando a lo largo de un período de 10 años, que es el plazo concedido en el acuerdo a los países en desarrollo. Los Estados Unidos se opusieron a esta ley y exigieron una legislación acorde con el sistema "GATT plus", un período más corto y la aplicación a los laboratorios argentinos de condiciones más estrictas que las acordadas en el marco del régimen establecido por la OMC. A raíz de las presiones de los Estados Unidos, la Argentina decidió que las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio se comenzarían a aplicar en un período de tres a cinco años en lugar de diez. El cabildeo de los Estados Unidos contribuyó en una medida importante al veto del Presidente Menem a una versión anterior de la ley y a la aprobación de una nueva ley en la que se tomaban en consideración muchas de las exigencias de los Estados Unidos. La legislación definitiva se aprobó en diciembre de 1994, pero no satisfizo al Gobierno de los Estados Unidos que, a modo de represalia, suprimió a la mitad los ítemes de la lista de productos argentinos beneficiados por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay también trajo aparejados cambios importantes, especialmente porque era la primera vez que en las negociaciones del GATT se otorgaba cierta importancia a la agricultura. En el acuerdo se consideran temas tales como las subvenciones a las exportaciones, las subvenciones internas, el acceso a los mercados, y las medidas sanitarias y fitosanitarias. El Acuerdo reviste especial importancia para la Argentina, ya que más de dos terceras partes de sus exportaciones son de origen agrícola y en consecuencia se ha visto muy afectada por la enorme cantidad de subvenciones otorgadas por la Unión Europea, los Estados Unidos, el Japón y otros países desarrollados. Además, las exportaciones

agroalimentarias provienen en su mayor parte de las zonas templadas (carne vacuna, cereales y semillas oleaginosas) y, por lo tanto, compiten directamente con las exportaciones de las áreas rurales de Europa occidental y los Estados Unidos. Es probable que en ningún otro sector las subvenciones a las exportaciones violen en forma tan flagrante las prácticas comerciales equitativas y en varios estudios se ha demostrado que la Argentina es el país más perjudicado por este tipo de proteccionismo. Este país se vio aún más afectado por la escalada del conflicto provocado por las subvenciones entre los Estados Unidos y la Unión Europea en la década de 1980. Aunque los resultados de la Ronda Uruguay han sido desalentadores para la Argentina, es muy importante que se haya contraído el compromiso de reducir, aunque sea en mínima medida, las subvenciones distorsionadoras y la protección.

Los aspectos más importantes del Acuerdo, cuyo plazo de aplicación máximo es de seis años, es decir hasta el año 2001, son los siguientes:

i) las subvenciones a las exportaciones deberán reducirse a no más del 36% en cuanto a su valor y 24% en cuanto a su volumen, tomando como base el período 1986-1990;

ii) todos los impuestos variables, las restricciones cuantitativas, los permisos de importación, las barreras no arancelarias y otros gravámenes similares deberán ser sustituidos por aranceles y todos los impuestos a las importaciones deberán reducirse por lo menos al 36% en promedio, mientras que en algunos sectores la disminución debe ser de por lo menos un 15%;

iii) las subvenciones nacionales a la producción agrícola deberán reducirse un 20%, tomando como base el período 1986-1990. En todos los sectores agrícolas, tal reducción deberá calcularse utilizando la "medida global de ayuda";

iv) las normas sanitarias y fitosanitarias que se apliquen deberán ser similares a las aceptadas internacionalmente; asimismo, el empleo de normas más estrictas deberá justificarse adecuadamente, y

v) todos los países garantizan un acceso mínimo de las importaciones al mercado local, que represente hasta un 5% del consumo interno.

Para la Argentina y los demás países representados por el Grupo de Cairns, que son buenos exportadores de productos agroalimentarios, el progreso alcanzado en este ámbito fue limitado, porque las rebajas arancelarias fueron reducidas y se eligió un año base con altos subsidios. Ante la insistencia del Grupo de que las reducciones para los productos agrícolas fueran mayores, se otorgaron a cada uno de sus integrantes algunas concesiones a fin de convencerlos de que apoyaran el Acuerdo. Como integrante del Grupo, la Argentina consiguió las concesiones siguientes:

De los Estados Unidos

i) una reducción arancelaria global del 34.2% para los productos agrícolas y del 37.5% para los industriales;

ii) un incremento de la cuota (20 000 toneladas) para la carne de vacuno;

iii) el aumento de la cuota (1 850 toneladas) para los quesos duros y semiblandos;

iv) una reducción arancelaria de cerca del 34.2% para el mosto de uva;

v) el otorgamiento de una cuota para el maní y posiblemente para la mantequilla.

De la Unión Europea

i) una reducción arancelaria del 35% para los productos agrícolas y del 42% para los industriales;

ii) una compensación por las subvenciones otorgadas a los productos oleaginosos;

iii) un incremento de la cuota aplicada a las importaciones de carne de vacuno en 11 000 toneladas.

Del Japón

i) una reducción arancelaria del 43.5% y del 77.5% para los productos agrícolas e industriales, respectivamente;

ii) la promesa de reducir en un 50% los aranceles correspondientes a los aceites vegetales.

Sea cual fuere la magnitud actual de las reducciones arancelarias otorgadas a los productos agrícolas, como consecuencia de la Ronda Uruguay se ha iniciado un proceso de eliminación de las medidas proteccionistas en el sector. Este proceso no habría sido posible sin el GATT, ya que los países pequeños como la Argentina no tienen la influencia política necesaria para presionar a los países industrializados e inducirlos a reducir el marcado proteccionismo en la agricultura o a abandonarlo. Además, la aplicación del acuerdo pertinente será supervisada por la OMC a través de sus mecanismos jurídicos. Esto garantiza, en cierta medida, el cumplimiento de los compromisos asumidos. El mecanismo de solución de diferencias también permitirá a los países pequeños plantear sus inquietudes sobre violaciones de las normas comerciales.

b) Políticas cuestionadas por la OMC

Se han planteado varios conflictos entre la Argentina y la OMC, aún no resueltos, que se relacionan con tres temas: el gravamen de estadística, la protección del sector textil y el Fondo Especial del Tabaco. El primero se ha venido aplicando desde hace varios años a diversos niveles, ya que se ha utilizado a modo de barrera no arancelaria para incrementar o disminuir la protección otorgada (véase la sección 2 de este documento). En teoría se trata de un gravamen destinado a financiar la elaboración de estadísticas sobre comercio exterior, pero este argumento no es muy convincente ya que los fondos (más de 500 millones de dólares) recaudados por este concepto superan varias veces el presupuesto del organismo nacional de estadística. Un grupo especial de la OMC determinó en octubre de 1997 que el gravamen no es compatible con las normas de la OMC y que el país tiene un plazo de un año para suprimirlo. La Argentina logró el acuerdo de los demás integrantes del Mercosur para sumar tres puntos porcentuales al arancel externo común. En realidad, no resultó difícil que Brasil accediera debido al déficit de cuenta corriente de ese país y la creciente preocupación de los miembros del Mercosur por la posible competencia de los productos provenientes de los países de Asia, que se han visto beneficiados por la devaluación de sus monedas y la debilidad de los mercados internos entre 1997 y 1998.

En cuanto a los textiles, se han venido aplicando diversas medidas de protección contra las importaciones a fin de compensar los efectos negativos iniciales de la liberalización del comercio (véase la sección 7 c). El gobierno aplicó gravámenes específicos, destinados fundamentalmente a frenar el ingreso de textiles baratos provenientes de Asia, pero no comunicó oportunamente la medida a la OMC. Los Estados Unidos solicitaron a la OMC que se convocara a un panel especial que emitió un dictamen contrario a la posición argentina. En medio de acusaciones mutuas entre el gobierno y el sector privado con respecto a quién tenía la responsabilidad de presentar la notificación en forma oportuna y por qué no se hizo, la Argentina proyecta apelar el dictamen del panel ("La Nación", 18 de octubre de 1997). Desde que se adoptaron las medidas de protección en 1993, se han reducido las importaciones del sector y, según declaraciones de la asociación empresaria textil más importante, las empresas textiles argentinas parecen empeñadas en defender los aranceles y derechos vigentes.

El Fondo Especial del Tabaco también ha sido objetado por la OMC, por lo que será necesario modificarlo y reducirlo. El Fondo se creó en 1973 para ayudar a los productores tabacaleros de las provincias pobres del norte y se financia con un impuesto al consumo aplicado a la venta de cigarrillos, que aporta más de 180 millones de dólares anuales. Ésta es una suma muy cuantiosa si se tiene en cuenta lo exiguo de los recursos que el país destina a subvenciones sectoriales, la mayoría de los cuales han sido suprimidos en los

últimos años. El gravamen destinado al Fondo Especial del Tabaco representa un alto porcentaje del precio y, en su forma actual, no ofrece mayores incentivos para que se realicen los cambios estructurales que permitan al sector superar sus problemas en el mediano o largo plazo sin esta subvención. Muchos sectores del país se oponen enérgicamente al Fondo, especialmente los que tienen problemas de igual o mayor magnitud pero no reciben trato especial alguno por parte del gobierno. El Fondo ha demostrado tener una gran capacidad de supervivencia y cuenta con el apoyo de una coalición de empresas del sector, cooperativas y sindicatos, los gobernadores de las provincias y los legisladores que las representan en el Congreso. La Argentina intentó acogerse a las disposiciones de las normas *de minimis*, en vista de la relación existente entre el monto del Fondo y el total de la producción agrícola argentina. Como era de esperar, este argumento fue rechazado por la OMC, y en consecuencia Argentina deberá reducir el monto del Fondo en un 13.3% antes del año 2004 y convertirlo en un instrumento de apoyo horizontal (conocido como "políticas de Caja Verde"). En realidad, la reducción indicada es aún mayor ya que se ha tomado como año base a 1986, año en que el Fondo ascendió a sólo 86 millones de dólares, por lo que el 13.3% debe restarse a esa cifra y no a la recaudación actual. Esto significa que en lugar de reducir el valor en un 1.3% el primer año, se debe disminuir el monto utilizado como complemento del precio en casi un 60% y aplicar el resto a la implementación de las "políticas de la Caja Verde". Estas medidas no inciden en el precio y están relacionadas con la investigación y el desarrollo, la infraestructura, la inspección y clasificación, el mantenimiento de existencias por parte del gobierno con fines de seguridad alimentaria, los programas de protección del medio ambiente y los pagos directos a los productores por conceptos no vinculados con la producción. Argentina está retrasada con respecto a los plazos fijados, ya que antes del 30 de abril de 1997 debía presentar el plan de eliminación gradual y reestructuración del Fondo y al redactarse el presente trabajo, ello aún no había ocurrido.

c) *El régimen del sector automotriz y el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio*

El régimen vigente para la industria automotriz, analizado exhaustivamente en la sección VII.2, también ha sido cuestionado en el marco del Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. Argentina tiene un plazo de cinco años, hasta 1999, para ir modificándolo gradualmente, y compatibilizarlo con las normas de la OMC. Resulta sorprendente que aunque la opinión pública y los medios de difusión estén muy atentos al proceso de formulación del nuevo régimen, siempre se lo vincule con las negociaciones sobre los cambios de los acuerdos con Brasil, en el marco del Mercosur, y rara vez con la necesidad de adecuarlo a los compromisos asumidos en el contexto de la OMC. El régimen tiene dos

componentes que transgreden las normas de la OMC: los requerimientos en materia de contenido de productos nacionales y los mecanismos comerciales compensatorios. Conforme al régimen vigente, desde 1996 todos los vehículos producidos en la Argentina deben tener un contenido de productos nacionales no inferior al 50%. Este porcentaje se calcula sobre la base del precio de venta, excluidos los impuestos. Aunque estas disposiciones son más liberales que las aplicadas con anterioridad en la industria automotriz, siguen siendo incompatibles con las normas de la OMC. Es probable que los integrantes del Mercosur puedan obviar este problema recurriendo a las normas de origen, lo que permitiría a una empresa extranjera producir automóviles en cualquier país sin que se le aplicaran las exigencias en materia de contenido de productos nacionales, pero si desea exportarlo libre de gravámenes a otro país miembro, éstos deberán tener un determinado contenido de productos nacionales para que se los considere provenientes del Mercosur.

El otro problema que afecta a la industria automotriz es el sistema compensatorio. Hoy en día, una empresa automotriz que produce en un determinado país puede importar automóviles pagando un arancel muy bajo (2%), siempre y cuando las importaciones se compensen con exportaciones por el mismo monto. Según las normas internacionales vigentes que aplica la OMC, este tipo de operaciones no están permitidas, por lo que el país se verá obligado a modificar este mecanismo antes del año 2000.

d) Oferta argentina de servicios

Como parte de las medidas de desregulación y liberalización de la economía, en la presente década la Argentina ha eliminado la mayor parte de las restricciones que limitaban la participación de los extranjeros en importantes sectores de servicios. En ese contexto, el país suscribió en términos muy generales el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de 1994, cuyas disposiciones se aplican a casi todos los sectores de servicios.

La oferta se refiere al acceso a los mercados y al trato nacional, aspectos que están relacionados con lo siguiente: i) las limitaciones al suministro transfronterizo; ii) las limitaciones al consumo en el extranjero; iii) las limitaciones a la presencia comercial (derecho de establecimiento), y iv) la presencia de personas físicas. Salvo en los sectores que se enumeran a continuación, la Argentina ofreció no imponer ninguna limitación en cuanto a los aspectos i), ii) y iii), mientras que en lo relativo al iv) no está dispuesta a otorgar acceso ilimitado pues, como parte de los compromisos horizontales, sólo ofreció conceder libre acceso a los administradores, los ejecutivos y los especialistas.

En cuanto a las excepciones aplicables a los servicios profesionales, en relación con los aspectos i), ii) y iii) la Argentina exige que los profesionales extranjeros revaliden sus títulos y fijen domicilio legal en el país. El sector financiero es el más restringido. Con respecto al iii), el derecho de establecimiento, de fundamental importancia en este sector, no se imponen restricciones en ninguno de los subsectores, pero Argentina no ha ofrecido consolidar la eliminación de las correspondientes a i) y ii) y iv) en la mayoría de los subsectores. A la fecha, a pesar de que el 12 de diciembre de 1997 venció el plazo para las negociaciones sobre el sector financiero, el país no ha hecho ninguna presentación, aunque los negociadores de la Unión Europea y de los Estados Unidos han indicado que la Argentina integra un grupo de países que, según se espera, presentarán ofertas importantes.

6. Instrumentos de política comercial e industrial utilizados actualmente en la Argentina

Las autoridades económicas de la Argentina sostienen que las políticas comerciales e industriales que está aplicando el país son neutras y que a través de ellas se procura desarrollar instrumentos horizontales que mejoren la competitividad de la economía en su conjunto. Las autoridades se niegan explícitamente a aplicar nuevamente políticas sectoriales centradas en los sectores que se consideren con mayor potencial. Sin embargo, al igual que algunos sectores industriales, la industria automotriz entre otras, tiene una gran capacidad para generar empleo y difundir tecnología, así como la posibilidad de contribuir significativamente al crecimiento del sector externo, por lo que han sido beneficiarios de un trato especial. Además, el gobierno ha estado sujeto a grandes presiones de los grupos de intereses para que contrarreste el impacto de la apreciación inicial de la moneda, que afectó al balance comercial. La respuesta de las autoridades fue más pragmática de lo que reconocen, ya que el conjunto de políticas comerciales e industriales que adoptaron era menos neutro de lo que afirmaban en sus declaraciones públicas. Ésta fue la respuesta a un período difícil (1992-1994), en que las exportaciones comenzaban a crecer lentamente mientras las importaciones se duplicaban de un año a otro. Como la Ley de Convertibilidad prohibía modificar el tipo de cambio, fue necesario recurrir a otros instrumentos comerciales.

En vista de los satisfactorios resultados del régimen automotriz, en 1992 el gobierno instauró el Régimen de Especialización y Reconversión Industrial (REI), que eximía a las empresas del pago de los aranceles de importación si se comprometían a exportar productos por un valor igual al de sus importaciones. Esto respondía a la idea de ayudar a las empresas argentinas a incrementar las economías de escala mediante la especialización en un

conjunto reducido de productos, que se ofrecían a la venta junto con un complemento de artículos importados. La aplicación de este régimen se suspendió a fines de 1996 sin mayores explicaciones.

El gobierno también adoptó mecanismos destinados a reducir el costo de los bienes exportables; entre otras cosas, incrementó el reembolso de impuestos a los exportadores igualándolo a los aranceles aplicados a las importaciones. De este modo, a mediados de 1992 el nivel medio de los reembolsos por concepto de exportaciones había aumentado del 3.3% al 6.3% (Tussie, 1996, p. 7). Asimismo, el gobierno comenzó a aplicar a las exportaciones un sistema de devolución de impuestos indirectos, que consistía en devolver a los exportadores los impuestos relacionados con el proceso productivo. También se comenzaron a otorgar algunos créditos de prefinanciación de exportaciones agrícolas e industriales.

A mediados de 1993, el gobierno fijó cuotas para la importación de papel y productos alimenticios, mientras los gravámenes específicos a algunos productos textiles elevaban el nivel promedio arancelario de ese sector al 36%. También se consideró a las industrias textil, papelera, química, tabacalera, del cuero y del hierro y el acero como industrias "sensibles" y se les aumentó el nivel de protección contra la competencia extranjera.

Las presiones derivadas del incremento de las importaciones y el aumento del déficit comercial alcanzaron su máxima expresión entre 1992 y 1994. Después de ese período, el gobierno dejó de aplicar medidas especiales de emergencia y comenzó a recurrir a la aplicación de medidas *antidumping* y compensatorias y de salvaguardias a las importaciones como principales instrumentos orientadores del comercio. Era la primera vez que las autoridades argentinas empleaban mecanismos de este tipo. De hecho, hasta 1992 el país no había firmado los acuerdos de la Ronda de Tokio de 1979 sobre medidas *antidumping*, subvenciones y derechos compensatorios (Tussie, 1996), porque no quería comprometerse a la eliminación gradual de las subvenciones estipuladas en el acuerdo.

En relación con las medidas señaladas, el acuerdo de la Ronda Uruguay sobre los procedimientos aceptados para la aplicación de salvaguardias, medidas *antidumping* y derechos compensatorios es importante para la Argentina, ya que se refiere al tipo de problemas comerciales que se plantean con más frecuencia en una economía más abierta que en una economía cerrada, como la de Argentina hasta los años ochenta. El nuevo acuerdo sobre subvenciones ha reducido el margen de maniobra para aplicar incentivos a cambio de restricciones a las medidas compensatorias. Casi toda la asistencia que reciben los exportadores en la Argentina es inferior al límite acordado en la Ronda Uruguay, debido a que a principios de la década de 1990 se eliminaron las subvenciones a las exportaciones vigentes hasta entonces y que probablemente hubieran sido objetadas por la OMC. En consecuencia, el país

no necesita modificar sustancialmente sus políticas, excepto en los aspectos señalados.

La Argentina ha modificado la legislación pertinente y en 1994 creó un nuevo organismo, la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), que se ocupa de las políticas comerciales. La constitución de este organismo coincide con un período caracterizado por un cuantioso déficit comercial y una muy fuerte competencia de las importaciones. Una de las actividades más importantes de la CNCE es el estudio de las repercusiones del comercio internacional para los productores locales. Su función principal es la realización de la "prueba de daño" que ha causado o podría causar en el futuro a la producción argentina la competencia extranjera. También puede realizar investigaciones y actividades de seguimiento de los flujos y características del comercio internacional, así como de la evolución del comercio exterior del país. Siguiendo el modelo de Estados Unidos el organismo que investiga los posibles efectos de las medidas (medidas *antidumping*, derechos compensatorios y salvaguardias), funciona independientemente de la entidad encargada de implementarlas, aunque en el principio de independencia se diluye en cierta medida porque la CNCE es un organismo que forma parte de la Subsecretaría de Comercio Exterior, encargada de la aplicación (Bekinschtein, 1996).

En la Argentina, el uso de estas medidas como instrumentos de política comercial ha aumentado notablemente en los últimos años. En el período comprendido entre 1986 y 1990, el gobierno argentino inició sólo nueve investigaciones sobre casos de *antidumping*, mientras que en 1991-1995 éstas aumentaron ostensiblemente a 70, gracias a la labor de la CNCE. Esta cifra representa un aumento del 677% con respecto al período 1986-1990. Además, en la primera mitad de 1996 la Argentina fue el país que inició más investigaciones sobre *antidumping* en el mundo. Del mismo modo, mientras en 1986-1990 sólo hubo un caso que culminó con la aplicación de medidas punitivas, en el quinquenio siguiente esto ocurrió en 54 casos (Tussie, 1996). El número de investigaciones ha tenido una evolución similar a la de las importaciones. Al aumentar las importaciones provenientes de América Latina, la mayoría de las investigaciones se centraron en la región; tanto es así que representaron el 39% de los casos estudiados entre 1991 y 1995. Brasil fue objeto de muchas de ellas, ya que en el período 1991-1994 el balance comercial entre los dos países arrojó un déficit para la Argentina que ascendió a 3 200 millones de dólares.

La política comercial argentina considera de manera especial los acuerdos de la OMC relacionados con el artículo VI (medidas *antidumping*, subvenciones y derechos compensatorios). Los resultados de la Ronda Uruguay se incorporaron a la legislación argentina en diciembre de 1994. De hecho, el país había participado muy activamente en la Ronda pues las

autoridades consideraron que las negociaciones constituían una buena oportunidad para conseguir ciertas ventajas comerciales. Además, se vieron impulsadas a hacerlo porque la exclusión de los productos agrícolas de las negociaciones del GATT habría perjudicado seriamente a la Argentina. Más aún, como el país había iniciado un proceso unilateral de liberalización antes de la Ronda Uruguay, consideraban que no sólo habían dado muestras importantes de su buena voluntad sino que tenían autoridad moral para plantear exigencias (Tussie, 1996).

El Arancel Externo Común del Mercosur es bastante inferior al fijado por la OMC, que es del 35%, mientras que el nivel medio de los aranceles actuales es inferior al 11% y el máximo apenas supera el 30%. Por lo tanto, la diferencia entre los niveles efectivos y los obligatorios deja margen suficiente para elevar los aranceles.

Por haber implementado una política unilateral de liberalización del comercio exterior, la Argentina ya está aplicando aranceles reducidos; si los demás países también los disminuyen y liberalizan el comercio, el país saldrá beneficiado, ya que la reforma comercial reciente será más sustentable. Los acuerdos de la Ronda Uruguay son beneficiosos para la Argentina porque obligan a los signatarios a reducir las barreras arancelarias, las subvenciones y las barreras no arancelarias, entre otras, y hay una organización multilateral que vela por el cumplimiento de estas disposiciones. La Argentina por sí sola no tendría los medios para obligar o persuadir a la mayoría de los países a que redujeran las barreras arancelarias y no arancelarias, por ser débil políticamente y no tener el poder necesario para influir en otros países.

7. Variadas repercusiones de los cambios estructurales: el paradigma de tres sectores económicos

La liberalización y la desregulación del comercio han tenido repercusiones en todos los sectores de la economía que, para sobrevivir, se han visto obligados a adaptarse a la nueva situación. Sus respuestas han sido muy variadas, en parte, debido a las distintas condiciones en que funcionaban originalmente. Además, el gobierno otorgaba a algunos de ellos un trato preferencial. Mientras varios recibían concesiones importantes en materia de protección comercial, otros quedaban librados a su suerte, por lo que los efectos de las medidas eran muy dispares. La desregulación de la agricultura tuvo consecuencias positivas para el sector, sobre todo porque hasta ese momento había recibido un trato discriminatorio, que impedía a la Argentina aprovechar su importante dotación de recursos agrícolas. En cambio, las repercusiones iniciales del proceso de liberalización fueron negativas para la industria textil. Como consecuencia de la reducción arancelaria y de la caída

drástica del costo de los fletes internacionales, la importación de prendas de vestir fuera de temporada, o aun de segunda mano, se convirtió en una actividad rentable. Esta situación, sumada al ingreso de China al mercado, hicieron prácticamente imposible la definición de ventaja comparativa en ese sector. En algunos subsectores de la industria textil argentina que hacen un uso más intensivo de mano de obra, los efectos fueron más marcados ya que en el país hay una relativa escasez de trabajadores y los salarios son superiores a los de la mayoría de los países exportadores de textiles. Por último, la industria automotriz recibió un trato selectivo y protección especial, lo que le permitió modernizarse, y registrar un crecimiento y un aumento de la productividad extraordinarios.

Un breve análisis de la evolución reciente de estos tres sectores de bienes transables permite examinar más detenidamente tres casos que son representativos de distintas categorías:

- La agricultura es el ejemplo más característico del sector dependiente de la explotación de los recursos naturales del país que, como en todos los demás casos, no puede competir con posibilidades de éxito en los mercados mundiales si no es objeto de políticas adecuadas.
- La industria automotriz es el único sector de la Argentina que sigue siendo beneficiario de una política sectorial específica y ha tenido una evolución muy interesante en los siete años de vigencia de este régimen.
- La industria textil es una de las muchas industrias manufactureras de la Argentina que sólo podía competir gracias a la protección de barreras arancelarias elevadas y que en una economía abierta sólo puede sobrevivir si encuentra segmentos de mercado en que los precios no sean el factor determinante.
- En la siguiente sección se analizarán estos tres sectores y su desempeño económico.

a) El sector agrícola

Desde 1990, muchos factores contribuyeron a que el sector agrícola argentino adquiriera un nuevo dinamismo. Entre los factores internos más notables cabe mencionar las políticas de desregulación, las privatizaciones, la reforma impositiva, y, sobre todo, la garantía de estabilidad económica que permitió realizar inversiones y planificar a más largo plazo. En cuanto a los factores internacionales, los acuerdos suscritos en el marco de la Ronda Uruguay del GATT en relación con las reducciones arancelarias y el acceso a los mercados ofrecieron mejores perspectivas al sector, mientras que la consolidación del Mercosur amplió las posibilidades de vender productos agroalimentarios argentinos al resto de los países miembros (Casaburi *et al.*, 1998). Por último, el proceso de globalización transformó profundamente la

organización de la producción rural en Argentina, lo que hizo tomar conciencia a los productores de la importancia de regirse por estrictos criterios de gestión, a fin de elevar su competitividad internacional. (Véase el cuadro 17).

Cuadro 17
ARGENTINA: PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES AGRÍCOLA Y ALIMENTARIO EN EL PIB

	Primario	Industrial	Total
1900	38.1	5.3	43.3
1930	30.5	4.8	30.5
1965	18.4	3.5	18.4
1975	13.1	7.2	20.3
1985	8.4	5.1	13.5
1995	7.9	7.1	15.0

Fuente: Gabriel Casaburi, Eugenia Perona y Alejandro Reca, *¿Preparados para alimentar al mundo? El agro argentino frente al siglo XXI*, Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), 1998.

Tras un descenso que se prolongó por varias décadas, la participación del sector agroindustrial en el PIB comenzó a crecer nuevamente en los últimos años. Este nuevo dinamismo es el resultado de una demanda externa sostenida y un volumen de inversiones importante, que han transformado al sector alimentario en uno de los más dinámicos de la economía argentina. En los últimos cinco años, la industria alimentaria representó el 7% del PIB y cerca del 25% del producto bruto industrial, mientras que el valor de su producción superó los 24 000 millones de dólares. Refiriéndose a este ágil desempeño, Obschatko y Machinea sostienen que "... en el quinquenio 1990-1994, el sector de los alimentos y las bebidas registró una tasa acumulativa anual de crecimiento del 12.1%, superior a la del resto de la industria, que fue del 8.3% ..." y que "... en 1995, la industria alimentaria también tuvo una evolución más favorable que las demás ramas de actividad (+3.6% y -5.8%, respectivamente) ..." (Obschatko y Machinea, 1996).

En el período 1990-1995, las inversiones en la agroindustria representaron un tercio del total invertido en el sector industrial. Se estima que sólo en los últimos tres años, es decir desde 1994, las inversiones en el sector superaron los 5 000 millones de dólares, de los cuales las dos terceras partes correspondieron a inversiones extranjeras (Casaburi *et al.*, 1998). El subsector

de bebidas fue el que recibió más inversiones, lo que coincide con el incremento de la participación del subsector, más del 40% del cual corresponde a la industria cervecera. El segundo lugar lo ocupa el subsector de la panificación, las pastas alimentarias y los dulces, que recibió el 20% de las inversiones de la industria alimenticia. Por último, el 16% de las inversiones se destinaron al subsector de los productos lácteos, que aparece como una de las nuevas industrias exportadoras más dinámicas; las cuantiosas inversiones que recibe actualmente contribuyen a ampliar su capacidad de procesamiento (Casaburi *et al.*, 1998).

En cuanto a la capacidad productiva, cerca de la mitad de las inversiones se destinaron a la construcción de nuevas fábricas, mientras que el 30% se dedicó a la compra de plantas existentes y el 20% restante a su ampliación y reparación. En cuanto al origen de las inversiones, la mayor parte (40%) corresponde a la Unión Europea y a los países signatarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) (33%). Las siguen Brasil (7%) y Chile (8%), mientras que el resto (12%) proviene de otros países (Casaburi *et al.*, 1998).

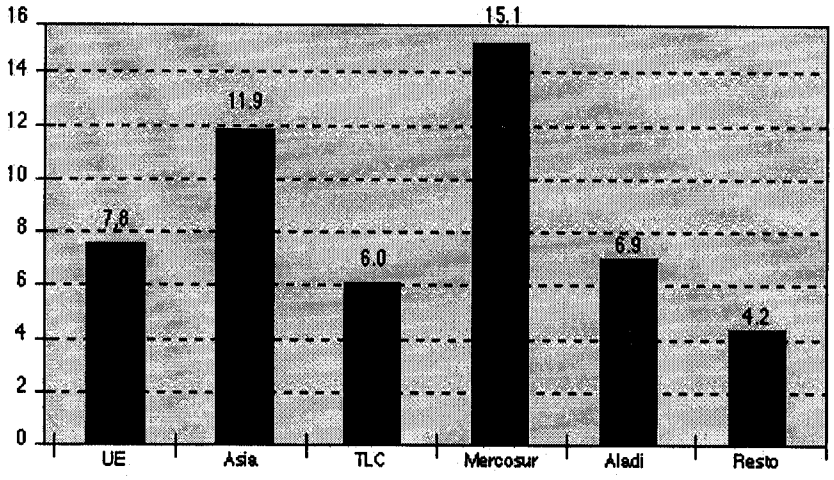
Quizás la mejor forma de calcular la magnitud del desarrollo futuro del sector agrícola y alimentario de la Argentina es analizarlo a nivel internacional y determinar el papel que desempeña el país en ese contexto. La participación del sector agrícola y alimentario de todos los países en el comercio mundial es del 8% y el monto anual de las exportaciones asciende a casi 400 000 millones de dólares, de los cuales el 2.5% corresponde a la Argentina. En la última década, la tasa de crecimiento anual del comercio mundial de productos agroalimentarios ascendió al 6% en el caso de los productos primarios y al 8% en el de los productos manufacturados. Los porcentajes correspondientes a la Argentina fueron 0.4% y 9.3%, respectivamente. Como se observa en el gráfico 3, el crecimiento más dinámico del comercio de productos agroalimentarios en la última década se ha dado en el contexto del Mercosur.

El valor del comercio mundial de productos agrícolas y alimentarios se duplicó con creces en el período comprendido entre 1985 y 1998, puesto que aumentó de 170 000 a 400 000 millones de dólares. En términos regionales, en 1995 más de 150 000 millones de dólares correspondieron a la Unión Europea, aunque en esta cifra se incluye el comercio entre los países de la Unión Europea. El segundo lugar corresponde a Asia y al TLC, cuyo intercambio en este rubro ascendió a 70 000 y 50 000 millones de dólares, respectivamente.

En cuanto al aumento del intercambio regional, durante 1985 y 1995 la tasa de crecimiento del comercio fue de 15% en el caso del Mercosur; a continuación figuran Asia con un 11.9% y la Unión Europea con 7.8% (véase el gráfico 3). La penetración argentina en los mercados que no pertenecen a la región es

escasa y en ningún caso excede del 2%, mientras que en los países del Mercosur y la ALADI su participación alcanza el 30% y el 20%, respectivamente.

Gráfico 3
TASA DE CRECIMIENTO DEL COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y ALIMENTARIOS, 1985-1995



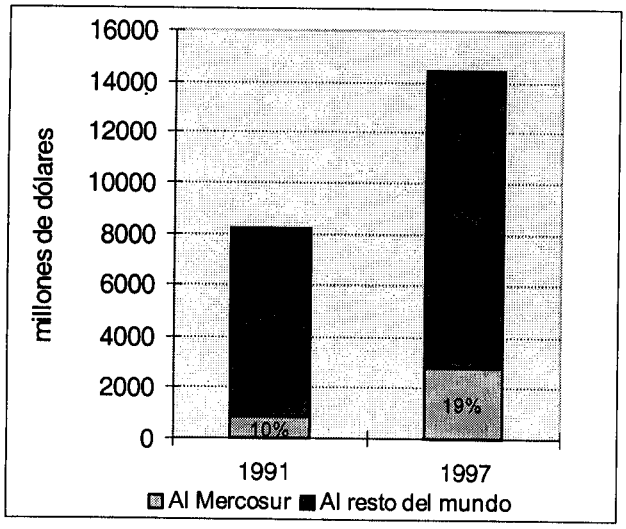
Fuente: Gabriel Casaburi, Eugenia Perona y Alejandro Reca, *¿Preparados para alimentar al mundo? El agro argentino frente al siglo XXI*, Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), 1998.

Después de haber estado excluida de las negociaciones comerciales multilaterales desde la segunda guerra mundial, la agricultura fue incluida en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, en las que se adoptaron muchas decisiones importantes, no sólo en materia de reducción de aranceles y subsidios, sino también con respecto a la explicitación de las barreras no arancelarias y la apertura gradual de los mercados a productos externos. Otro resultado importante de la Ronda Uruguay fue la creación de la OMC y el reconocimiento de la necesidad de examinar más detenidamente los temas relacionados con la seguridad alimentaria.

Durante el período comprendido entre 1991 y 1995, las exportaciones argentinas de productos agrícolas y alimentarios registraron un aumento del 49%, proporcionalmente mayor en el caso de los países del Mercosur. Por lo tanto, la proporción de las exportaciones a los países miembros de este bloque aumentó del 10% en 1991 al 19% en 1997 (véase el gráfico 4) y en su mayor parte corresponde al Brasil, que recibe el 15.5% de las exportaciones argentinas de ese sector. En este sentido, la integración económica con Brasil tiene grandes repercusiones para la Argentina, ya que tradicionalmente ese país es un importante importador de productos

agrícolas provenientes de zonas templadas. Las cifras indican que, en 1995, Brasil recibió el 75% de las exportaciones de productos lácteos, el 36% de las de las frutas y hortalizas, y el 59% y el 10% de las ventas externas de cereales y carnes, respectivamente.

Gráfico 4
EXPORTACIONES ARGENTINAS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y ALIMENTARIOS



Fuente: Gabriel Casaburi, Eugenia Perona y Alejandro Reca, *¿Preparados para alimentar al mundo? El agro argentino frente al siglo XXI*, Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), 1998.

En octubre de 1996, Chile y el Mercosur firmaron un tratado en el que se establecía una zona de libre comercio que ya ha comenzado a dar frutos, como lo demuestra la magnitud de la expansión del comercio. Sin embargo, se acordó otorgar protección a determinados productos agroalimentarios durante un período de 18 años antes de proceder a la liberación total de su comercio. De hecho, los productos agrícolas y alimentarios provocaron una gran controversia durante las negociaciones, ya que para Chile el ingreso de productos argentinos constituye una amenaza a la producción nacional. Esto se refleja en el hecho de que casi el 30% de las excepciones declaradas por el país limítrofe corresponde al sector agroindustrial, a lo que se suman un gran número de reglamentaciones sanitarias.

Sin embargo, los miembros del bloque ven con agrado el ingreso de Chile ya que abre una ruta de transporte importante con salida a los puertos del Pacífico y, por lo tanto, ofrece posibilidades de acceso a los mercados asiáticos.

Para la Argentina el acuerdo es aún más interesante, porque Chile ha sido y sigue siendo un importador neto de productos agrícolas procedentes de climas templados. Otro tanto ocurre con Bolivia, país con el que ha firmado recientemente un acuerdo en el que éste también exige la concesión de excepciones a ciertos productos agrícolas y alimenticios.

Entre las reformas que han afectado a la agricultura cabe mencionar, en primer lugar, la amplia desregulación de la economía argentina a partir de 1991. Entre otras cosas, se eliminaron los regímenes de fijación de precios mínimos a los productos primarios y de precios máximos a los alimentos, y se suprimieron 10 organismos que regulaban los mercados de productos básicos agrícolas (Casaburi *et al.*, 1998).

La segunda medida regulatoria que tuvo repercusiones importantes fue la política de privatización de los transportes. La descentralización y privatización de los puertos trajeron aparejados un aumento de la eficiencia y una reducción de costos, en tanto que las nuevas normas jurídicas consolidaron y estimularon la expansión de los puertos cerealeros privados del río Paraná. El realce de la eficiencia queda en evidencia en indicadores tales como la productividad expresada en toneladas métricas por persona por año que, en el puerto de Buenos Aires, aumentó de 667 en 1991 a 3 000 en 1995, lo que significa que prácticamente se quintuplicó en cinco años. Otro indicador del considerable incremento de la eficiencia es el tiempo medio de permanencia de los buques en puerto que, en el puerto de Buenos Aires se redujo de 6.2 días en 1990 a 3 en 1995. Con respecto a los ferrocarriles, las empresas privadas los están convirtiendo nuevamente en un medio de transporte eficaz y barato para los productos agrícolas. Los efectos han sido notables, ya que en 1990 se transportaron 102 000 toneladas métricas por kilómetro por empleado, mientras que en 1995 se alcanzó una cifra de 1 457 015, lo que supone un alza de productividad del 1 300%. La mayor parte de estos adelantos beneficiaron a los productores de productos básicos, a través de la disminución de los costos y el mejoramiento de la infraestructura.

Otro factor determinante del desarrollo dinámico de este sector es la reforma tributaria que, además de eliminar los gravámenes a las exportaciones, atenuó el sesgo antiexportador que caracterizaba a las políticas arancelarias. Estas medidas han influido, por ejemplo, en la producción de cereales, a los que en la década de 1980 se aplicaban gravámenes de exportación del 20% al 30% y que en 1991 pagaban el 10%; en la actualidad, en cambio, sus productores perciben reembolsos del 2.5%.

Sólo siguen vigentes tres regímenes especiales que afectan el comercio del sector agrícola. El primero consiste en la prohibición de exportar cueros crudos, que beneficia a la poderosa industria curtidora. Los porotos de soja siguen pagando un gravamen de exportación del 3.5%, destinado a reducir los costos del sector aceitero y protegerlo de la competencia externa. Por último,

los productores de tabaco siguen recibiendo subsidios, hecho que, como ya se ha señalado, ha merecido objeciones de la OMC.

Además de estos cambios en materia de regulación, la liberalización del comercio, por sí sola, ha permitido disminuir los costos, gracias a la significativa rebaja de los aranceles impuestos a los insumos agrícolas. Los aranceles que se aplicaban a la importación de maquinaria agrícola y a los productos agroquímicos elevaban artificialmente el precio de esos insumos y protegían a las industrias locales menos eficientes, cuyos productos eran en muchos casos de calidad inferior a los obtenibles en el mercado internacional. Entre otras cosas, la reducción o eliminación de esos aranceles se tradujo en un considerable incremento del consumo de fertilizantes, que entre 1991 y 1996 creció a razón de un 40% anual.

b) La industria automotriz

En 1990, la industria automotriz experimentó, por decimoséptimo año consecutivo, un retroceso en todos sus parámetros. Este retroceso se caracterizó por una disminución de la producción, que en 1990 fue equivalente a un tercio de la registrada en 1973-1974. La exportación de vehículos no excedía el 1% del total, y la productividad era baja debido a lo reducido de los volúmenes. En promedio, los precios eran un 70% más altos que en las casas matrices, la tecnología de los diversos modelos era anticuada y las innovaciones sumamente limitadas. Además, en los años ochenta se prohibió la importación de vehículos (ADEFA, 1995b). Este conjunto de factores provocó una reducción del número de plantas automotrices, que en la época de mayor actividad (década de 1960) ascendía a 19 y a fines de la década de 1980 era de sólo 6 a consecuencia de cierres o fusiones.

Pese a las políticas económicas de libre mercado implementadas en la década de 1990, las autoridades argentinas consideraron que la industria automotriz podía encabezar el proceso de renovación industrial del país, y se dejaron tentar por los efectos que podía tener en materia de empleo y de renovación industrial la recuperación de los niveles de ventas anteriores. Huelga decir que la capacidad de cabildeo de las empresas automovilísticas más importantes establecidas en el país también contribuyó a que el sector recibiera un trato excepcional.

El gobierno procuró alentar la especialización del sector, a fin de reestructurar la industria automotriz e integrarla a las corrientes de comercio internacional. En un sector en que las economías de escala son fundamentales, la estructura productiva de las empresas argentinas se caracterizaba por su escala reducida, en que un número excesivo de plantas fabricaban demasiados modelos para abastecer un mercado que no superaba las 100 000 unidades por año. En consecuencia, las políticas adoptadas favorecían una mayor

integración de las empresas automotrices con sus propias plantas en el resto del mundo, pero especialmente dentro del Mercosur. La reducción de las exigencias sobre contenido de insumos nacionales y la autorización concedida a las empresas de montaje de importar automóviles fabricados por las mismas firmas en otros países con un arancel preferencial tenían por objeto ampliar la escala de la actividad en su conjunto. De este modo, todas las empresas pueden especializarse en la fabricación de un solo modelo en la Argentina e importar los demás, a condición de que el monto de las importaciones iguale al de las exportaciones. Mediante el fomento del comercio entre empresas del sector resultante de la especialización complementaria, el gobierno esperaba asegurar el éxito del sector y del Mercosur, así como reforzar su presencia en los mercados internacionales.

Con esos objetivos, el gobierno aplicó tres tipos de medidas a la industria automotriz, que incluían la concertación de acuerdos regionales, sectoriales y externos. El 1º de enero de 1991 los gobiernos de Argentina y Brasil firmaron el Protocolo 21, en virtud del cual se procuraba ampliar y diversificar, en forma equilibrada, el comercio de automóviles entre ambos países, incrementar la producción, evitar una mayor integración vertical de las plantas, mejorar el balance de pagos con terceros países y alentar las inversiones y la innovación tecnológica en la región. En consecuencia, se otorgaron ciertas ventajas a los productos incluidos en el Protocolo, como la eliminación de los aranceles a las importaciones entre ambos países y de las restricciones a las importaciones de terceros países, siempre que se compensaran con las exportaciones. Por otra parte, el control del comercio con el Brasil tenía por objeto revertir el déficit del balance comercial de la Argentina con el más grande de sus países vecinos.

El 25 de marzo de 1991, las empresas automotrices, los agentes concesionarios, los productores de partes, los sindicatos y el gobierno firmaron el primer acuerdo sobre el mercado interno, el "Acuerdo para la Reactivación y el Crecimiento del Sector Automotriz". Todas las partes firmantes aceptaron una baja de los precios, una reducción tributaria de 41% a 50% y la congelación de los salarios hasta 1999, a menos que se registre un aumento de la productividad. Esto permitió a las empresas reducir los costos de mano de obra y tributarios, y bajar el precio de venta en un 33%. El 12 de diciembre de 1991 se estableció el nuevo régimen para la industria automotriz, cuyas características generales eran las siguientes:

i) compensación de las importaciones con exportaciones, con el objeto de integrar a la industria con otros países y mantener el equilibrio del balance de pagos. Las empresas adquirían el derecho a importar bienes libres de gravámenes por un valor igual al de las exportaciones realizadas;

ii) fijación de una cuota para las importaciones de vehículos no realizadas por fabricantes de automóviles locales, no superior al 10-15% del total de la producción local. Esta medida tenía por objeto beneficiar a las empresas ya instaladas en el país y atraer inversiones extranjeras directas al sector;

iii) reducción del contenido de insumos nacionales al 60% y luego al 50%, a fin de modernizar los automóviles y asimilarlos a los estándares internacionales;

iv) imposición de exigencias a las empresas de dar a conocer al gobierno los planes y las metas fijadas sobre producción, exportación, empleo e inversiones.

Cuadro 18
ARGENTINA: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ, 1991-1997
(En número de unidades)

	Producción	Ventas en el país	Exportaciones
1991	138 858	-	5 205
1992	262 022	349 245	16 353
1993	342 344	420 850	29 976
1994	408 777	508 152	38 657
1995	285 435	327 982	52 746
1996	313 150	376 133	109 040
1997	446 195	426 294	208 320

Fuente: Asociación de Fabricantes de Automotores (ADEFA), *Industria automotriz argentina: Anuario estadístico, 1994*, Buenos Aires, 1995 y diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Las medidas adoptadas tuvieron importantes repercusiones en el sector, que registró una expansión impresionante de la producción, las ventas, las exportaciones y la productividad. Este crecimiento también se vio favorecido por el desfase de la demanda que comenzó a producirse en la década de 1980. La producción aumentó de 99 639 unidades en 1990 a 446 195 en 1997. Las ventas en el país aumentaron de 95 913 unidades en 1990 a 508 152 en 1994, y las exportaciones pasaron de 1 126 unidades a 208 320 en 1997 (véase el

cuadro 18), o sea casi el 50% de la producción nacional.[3] A raíz de la crisis financiera de 1995 y la contracción de la economía, la producción disminuyó a sólo 285 435 unidades y las ventas internas aún no han recuperado el nivel de 1994. Desde la puesta en marcha del régimen automotriz, el comercio con Brasil aumentó cerca de un 900% y las inversiones crecieron un 200%. Lo que es más importante aún, los inversionistas recuperaron la confianza en el mercado local. Así, General Motors (GM), Fiat, Renault y Peugeot regresaron al país, después de haberse retirado en las décadas de 1970 y 1980. Las inversiones realizadas en la Argentina y las que se han comprometido a realizar ascenderán a más de 4 500 millones de dólares antes de 1999 (véase el cuadro 19).

El régimen especial de la industria automotriz, creado en el marco de varios acuerdos concertados a nivel sectorial y del Mercosur, sigue vigente y seguirá aplicándose hasta 1999. Ya ha permitido lograr varios de los objetivos previstos: el repunte de la producción, la modernización de los modelos producidos en el país, un incremento de la productividad y de las exportaciones y una baja de los precios, así como el acceso de los consumidores argentinos a una mayor variedad de modelos. Sin embargo, el costo para los consumidores y otros sectores de la economía ha sido elevado, pues se han visto obligados a comprar automóviles más caros y de calidad inferior a los que se ofrecen en el mercado internacional. Ahora cabe preguntarse si se ha pagado ese costo para que una industria automotriz anticuada y no rentable pudiera transformarse en una actividad dinámica y competitiva a nivel internacional, o simplemente para transferir utilidades del resto de la economía a un sector determinado. Teniendo en cuenta la magnitud de las inversiones realizadas y comprometidas y el impresionante aumento de la productividad, es probable que el sector esté muy cerca de alcanzar los precios y las normas de calidad de los mercados internacionales. El resultado final sólo podrá conocerse en 1999, cuando venza el plazo de vigencia del régimen especial. Durante el proceso de definición del nuevo régimen que regirá a partir del año 2000, la industria automotriz está solicitando que en el ámbito del Mercosur se amplíe la vigencia del régimen especial, argumentando que todos los países que tienen una industria automotriz importante otorgan algún tipo de protección a los productores locales.

---

3 Es preciso ser cauto en el análisis de los extraordinarios resultados logrados en materia de exportaciones por un sector que había sido la quintaescencia de la industria orientada al mercado interno en el período de aplicación del modelo de sustitución de importaciones. Más del 75% de las exportaciones se destinan al mercado brasileño y el resto se envía a otros países de América Latina solamente. Si bien este fenómeno revela un cambio positivo en cuanto a la competitividad, la industria automotriz aún no está en condiciones de competir en el mercado mundial, ya que sólo vende al mercado brasileño en el que los niveles de protección son muy elevados.

Cuadro 19
ARGENTINA: INVERSIONES EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ DEL MERCOSUR ANUNCIADAS AL MES DE SEPTIEMBRE DE 1997
(En millones de dólares)

Empresa	En Argentina	En Brasil
BMW	-	650
Ciadea-Renault	450	1 100
Chrysler	165	320
Fiat	700	2 500
Ford	1 000	2 500
General Motors	1 000	3 250
Honda	-	300
Iveco	125	125
Kia Motors	-	500
Mercedes Benz	100	80
Mitsubishi	-	150
Scania	60	160
Sevel-Peugeot	500	1 000
Skoda	-	200
Toyota	400	400
Volkswagen	280	2 500
Volvo	-	150
Total	**4 780**	**15 885**

Fuente: Asociación de Fabricantes de Automotores (ADEFA), *Industria automotriz argentina: Anuario estadístico, 1994, Buenos Aires*, 1995 y el diario *Clarín*, Buenos Aires.

A nivel nacional, el debate sobre las políticas sectoriales se ha centrado en las negociaciones del Mercosur. El régimen de la industria automotriz recibe consideración especial en ese contexto y distinto trato en Argentina y Brasil. El comercio de automóviles entre los países del bloque debe dar lugar a un intercambio compensado, y existe el compromiso de establecer un régimen común para el sector del automóvil en el Mercosur antes del año 2000. Ya se iniciaron las negociaciones y las autoridades de los países miembros están en intensas negociaciones para acordar las normas que entrarán en vigencia después de 1999.

Las incompatibilidades de ciertos aspectos clave del régimen de la industria automotriz con las medidas de la OMC en materia de inversiones relacionadas con el comercio no ha dado lugar a un debate tan intenso como el papel del sector del automóvil en el Mercosur, pero podría argumentarse

que ambos temas son igualmente importantes. Las normas sobre el contenido de productos nacionales y el régimen de compensación entre las importaciones y las exportaciones deberá eliminarse gradualmente antes del año 2000, de modo que el régimen de la industria automotriz del Mercosur también deberá compatibilizarse con las normas de la OMC, lo que impone mayores exigencias a los negociadores, ya enfrentados a los poderosos y complejos intereses del sector a nivel del Mercosur.

Cuadro 20
ARGENTINA: PRINCIPALES PRODUCTOS TEXTILES, 1990-1993
(En toneladas)

	Algodón (en miles toneladas)	Fibras de celulosa	Fibras artificales	Fibras sintéticas
1990	270	2 653	27 687	21 004
1991	230	3 262	33 670	23 131
1992	130	3 202	32 007	19 143
1993	120	3 987	30 059	11 178

Fuente: Centro de Estudios Bonaerenses (CEB), *Informe de coyuntura*, año 5, Nº 43, Buenos Aires, 1995, p. 65.

c) El sector textil

El sector textil está constituido por dos subsectores: i) el sector de fabricación de fibras e hilados (lana, algodón, etc.), que representa el 90.3% del valor agregado del sector, y ii) la confección de prendas de vestir, a la que corresponde el 9.7% del valor agregado. A su vez, el primer subsector se divide en productos de algodón (75% del valor agregado), lana (20% del valor agregado) y fibras e hilados sintéticos (5% del valor agregado).

En 1985, la producción del sector textil correspondía aproximadamente a la décima parte de la producción manufacturera del país, ocupaba el 11% de la mano de obra y representaba el 8% del total de las industrias (CEB, 1995). Las recientes medidas de liberalización del comercio tuvieron repercusiones muy profundas para la industria textil, debido al aumento de la competencia extranjera y a que la mayoría de las empresas textiles no estaban en condiciones de responder al brusco aumento de productos importados más baratos. Este fenómeno se debió en parte a características intrínsecas del sector, como la concentración en los textiles de poco valor agregado, una gran dispersión de la producción (con escasas economías de escala), los limitados recursos dedicados a la

investigación y el desarrollo, el elevado costo de la mano de obra, la inestabilidad del sistema regulatorio y la ausencia de una buena reputación entre los consumidores de los productos textiles nacionales. Los géneros de Europa y las prendas de vestir provenientes de China, Asia Sudoriental y los Estados Unidos, importados a bajo precio, captaron una proporción importante del mercado interno. En 1993 se importaron 116 138 toneladas de productos textiles, lo que supone un aumento del 296% en relación con 1990. En cambio, en 1993 sólo se exportaron 114 000 toneladas, lo que representó una contracción del 56% con respecto a 1990. Esta contracción afectó a todo el sector, pero en mayor medida a la producción de fibras de algodón y sintéticas (véase el cuadro 20). Esto provocó el cierre de numerosas fábricas, lo que a su vez repercutió negativamente en el nivel de empleo. Por lo tanto, el gobierno se vio más presionado para adoptar medidas de protección del sector.

En respuesta a lo anterior, las autoridades adoptaron medidas especiales de protección de las importaciones. En julio de 1993, el gobierno dictó la resolución Nº 811, por la que se imponían derechos específicos a unas 200 posiciones arancelarias. En 1992 las importaciones de productos textiles habían alcanzado a 342 millones de dólares. Además, se aplicó un arancel adicional de 10% a 14% para frenar las importaciones de Asia Sudoriental. Ante la intensa presión de los productores del sector, el gobierno eliminó 29 posiciones de exención arancelaria. Las medidas no surtieron los efectos deseados, dado que en 1993 las importaciones siguieron creciendo. En 1994, las autoridades comenzaron a aplicar medidas *antidumping* contra el Brasil, China, Corea y otros países de Asia Sudoriental, a fin de neutralizar la importación de productos baratos.

En lo que se refiere a los mercados del Mercosur, parece haberse iniciado un proceso de transformación a partir de la entrada en vigor de la Unión Aduanera, en 1995. La Argentina comenzó a especializarse en la fabricación de textiles intermedios básicos para exportar al Brasil que, según se prevé, exportará bienes terminados aprovechando que cuenta con más mano de obra no calificada y, en consecuencia, puede competir en las fases del proceso de fabricación de textiles que suponen una participación más intensiva de ese recurso.

El proceso inicial de liberalización, la adopción ulterior de medidas especiales de protección y el reciente intento de adaptar las medidas originales a las normas de la OMC (que en el caso de los textiles no tuvo éxito) demuestran que las autoridades económicas actúan con cierto pragmatismo en la aplicación de las reformas de las políticas comerciales. Sin embargo, la protección otorgada al sector obedecería más a su capacidad de cabildeo que a una política pública autónoma, dado que se concedió sin que mediara ningún compromiso de la industria textil en materia de inversiones o de reestructuración. No se otorgó mayor consideración a los intereses de los

consumidores, ya que las medidas se aplican a artículos muy importantes para las familias de menores ingresos, entre otros los textiles baratos provenientes de Asia Sudoriental.

8. Aspectos institucionales de las políticas comerciales e industriales de la argentina

La aplicación de las políticas comerciales e industriales se ve dificultada por deficiencias institucionales significativas. El problema más importante es el hecho de que la tarea de formulación y aplicación de las políticas corresponde a organismos estatales dispersos y poco coordinados. El aspecto más importante de las actuales políticas comerciales e industriales es la determinación de liberalizar el comercio y liberar las fuerzas del mercado.

Fuera de la determinación de adoptar una política fundamentalmente horizontal se ha tomado un sinnúmero de medidas de menor alcance para fomentar el crecimiento y la competitividad en las empresas. Aunque la mayoría de estos programas corresponde al ámbito del gigantesco Ministerio de Economía y, dentro de éste, a la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, la formulación y aplicación de muchas otras iniciativas está a cargo de dependencias más pequeñas del mismo Ministerio, que prácticamente no se comunican entre sí y viven envueltas en rivalidades burocráticas. Muchos de estos programas especiales reciben asistencia de instituciones financieras internacionales, entre otras, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, por lo que operan con relativa independencia de los organismos encargados de la formulación de políticas, pagan mejores sueldos a los funcionarios, disponen de mejores equipos y aplican programas cuyo diseño responde más a un prolongado proceso de negociaciones con esas instituciones que de decisiones estratégicas nacionales.

Además de la falta de coordinación a nivel nacional, muchas provincias y autoridades municipales de ciudades importantes tienen sus propios programas de apoyo a las empresas, elaborados sin preocuparse por coordinarlos con otros. La falta de coherencia en materia de políticas provoca bastante confusión y desaliento en las empresas argentinas, que por lo general consideran que las autoridades no apoyan sus esfuerzos por adaptarse al nuevo entorno competitivo y hacer frente a la intensa competencia internacional. La respuesta del sector público consiste en hacer una enumeración de los programas de apoyo existentes y las cuantiosas sumas de dinero que gasta en programas de apoyo a las empresas a través de los créditos subsidiados, asistencia técnica y la concesión de exoneraciones fiscales a determinadas regiones. Pero estos recursos, especialmente los destinados a las

empresas pequeñas y medianas (PYME), no parecen estar teniendo el impacto esperado a nivel de las firmas individuales.[4]

Otro de los motivos por los que esos recursos no tienen los efectos esperados en el sector productivo es el hecho de que la mayoría se centra en la oferta, es decir que no están destinados a satisfacer las necesidades más urgentes de los beneficiarios finales, por el contrario, muchos de los programas de apoyo técnico sólo ofrecen asistencia gratuita a las empresas, proporcionada por personal de los mimos programas (en su mayoría son burócratas con escasa orientación empresarial) y de centros administrados por el Estado. En tales casos, lo más frecuente es que las empresas desconozcan los servicios que se les pueden prestar o que haya una gran disparidad entre el tipo y calidad de los servicios que necesitan y lo que les ofrece el Estado. En el caso de los créditos subvencionados, los numerosos trámites burocráticos y los costos ocultos les restan gran parte de su utilidad.

Pese a que han transcurrido muchos años desde que se comenzaron a aplicar extensas reformas de los sistemas regulatorio y tributario, a fin de crear un entorno más favorable al comercio, los problemas que plantean las reglamentaciones provinciales y nacionales y los sistemas tributarios siguen impidiendo que las empresas argentinas adopten una actitud más decidida frente a los competidores extranjeros, tanto en el plano local como internacional. Por último, la sensación de falta de transparencia y las deficientes políticas de recursos humanos del sector público encargado de las políticas comerciales e industriales también reducen sus efectos, distorsionan los resultados y debilitan la capacidad de supervisión del aparato del Estado, que es esencial para que una política de apoyo a las empresas dé resultados satisfactorios.

9. Posibilidades futuras de adopción de políticas industriales y comerciales en el marco de la OMC

La Ronda Uruguay ha traído aparejados muchos cambios que inciden en la evolución de la economía argentina, aunque sus efectos son mucho menores que los que, al parecer, les atribuyen muchos analistas. En términos generales, en una primera etapa el proceso de liberalización de la Argentina fue esencialmente unilateral para luego enmarcarse en el Mercosur, asociación

4 Un estudio amplio, realizado por la Secretaría de Comercio e Inversiones en 1994, permitió comprobar que más del 95% de las PYME no podían citar ni siquiera uno de los más de 44 programas de apoyo a ese tipo de empresas.

que no sólo ha supuesto la liberalización de todo el comercio entre los países miembros; además, algunas posiciones arancelarias del arancel externo común acordado eran inferiores a las aplicadas por la Argentina, aunque otras eran inferiores. También es preciso recordar que los niveles máximos acordados en el marco de la OMC superan en 15 puntos porcentuales el nivel máximo del arancel externo común. En resumen, la liberalización ha sido fundamentalmente unilateral y regional, y se ha dado dentro de los límites establecidos por la OMC para el desarrollo de procesos de este tipo.

Como factor positivo se puede mencionar la firma de los acuerdos sobre agricultura, que ampliaron el acceso a los mercados mundiales más importantes de los principales productos básicos que exporta Argentina. En cuanto a los aspectos negativos, se prevé que los acuerdos sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio tendrán repercusiones mucho mayores para el sector farmacéutico argentino que para el de la mayoría de los países, y que las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio plantearán serios problemas en relación con el régimen de la industria automotriz después de 1999. Lo más importante es la incidencia de la limitación acordada al uso de subvenciones y la reducción de las barreras comerciales para un país pequeño como la Argentina, que ha implementado un programa muy amplio de liberalización unilateral. Por lo general, los países en desarrollo consideran que esas limitaciones les son impuestas por las naciones más avanzadas con el objeto de restringir su capacidad de aplicación de políticas comerciales e industriales que les permitan reducir la brecha de ingresos que los separan de los países ricos. En el caso de la Argentina, en términos generales, las restricciones que imponen dichos acuerdos a los países en desarrollo presentan límites menos estrictos para las políticas comerciales e industriales que los que pueden llegar a adoptarse en Argentina en el contexto actual. Es decir que en líneas generales, las políticas vigentes son aún más liberales y menos intervencionistas que las permitidas por la OMC. Los aranceles son considerablemente más bajos que el nivel acordado en las negociaciones de la Ronda Uruguay y las subvenciones directas a las exportaciones, que fueron prohibidas y que pueden dar origen a una demanda conforme al acuerdo, se suprimieron unilateralmente a principios de la década de 1990, junto con la aplicación de otras reformas.

El país podría aplicar muchas políticas compatibles con los acuerdos de la OMC con el fin de mejorar la competitividad global de la economía, acelerar el crecimiento, promover las inversiones y mejorar la distribución de los beneficios derivados del aumento del ingreso, ya sea a nivel regional o de empresas. Dichas políticas podrían agruparse, de acuerdo con sus objetivos, en las siguientes categorías.

a) Competitividad general

Estas políticas pueden ser de tipo negativo o positivo. Estas últimas son las destinadas a eliminar las políticas públicas, los impuestos y las regulaciones que reducen la capacidad competitiva de las empresas privadas. Abarcan desde la supresión de gravámenes a las exportaciones hasta medidas más indirectas, como la modificación de reglamentaciones arcaicas y complejas, de los trámites de exportación extremadamente burocráticos y de las leyes laborales. En este sentido, el proceso de reformas iniciado en la Argentina en 1990 ha permitido eliminar muchos obstáculos que frenaban el desarrollo del sector privado. Sin embargo, subsisten muchos otros, sobre todo en las provincias donde hay impuestos y muchas regulaciones que no aportan mayores beneficios y elevan el costo de la actividad empresaria. La complejidad de los trámites aduaneros y el atraso en el reembolso de impuestos nacionales a los exportadores perjudican especialmente a las pequeñas y nuevas empresas.

Las políticas de tipo positivo destinadas a fomentar la competitividad pueden ser muy variadas. En esta esfera, la Argentina sólo muestra avances parciales. Es fundamental el desarrollo de una infraestructura física de nivel internacional —especialmente en las áreas de energía, transporte y telecomunicaciones—, que reduzca el costo de hacer negocios en el país y, lo que es más importante, el costo de la interacción con los mercados mundiales. La desregulación y privatización de estos sectores en la Argentina se tradujo en cuantiosas inversiones, que han contribuido en gran medida a que la infraestructura del país alcance niveles internacionales. Sin embargo, debido a los problemas que presentaban los mecanismos de regulación de varios de estos sectores, la estructura de precios de algunos de los nuevos servicios privatizados supera notablemente los niveles internacionales. Si bien es cierto que el servicio más caro es el inexistente, queda mucho por hacer para aumentar la competitividad en los mercados, de modo que no sólo se modernicen los servicios sino que los precios sean competitivos a nivel internacional. El sector público también puede implementar políticas regionales preferenciales, consistentes en materia de provisión de subvenciones a proyectos clave de infraestructura en zonas menos desarrolladas que permitirán explotar los recursos de la región o atraer nuevas actividades comerciales. Lamentablemente, los programas de desarrollo regional de Argentina no son muy imaginativos y consisten sobre todo en el otorgamiento de exoneraciones fiscales a las empresas, sin una fiscalización adecuada, lo que trae aparejado gastos fiscales muy elevados y escasa creación de empleos en la región que se intenta desarrollar. La excepción a esto ha sido la reducción de las contribuciones patronales sobre la nómina salarial, que es mayor en las regiones de menor desarrollo relativo. De esta

manera se incentiva la creación de empleo en las regiones más pobres a través de un menor componente impositivo sobre el factor trabajo.

b) Fomento de la investigación y el desarrollo

Uno de los objetivos principales de la mayor parte de los planes de desarrollo es aumentar la productividad, lo que está estrechamente vinculado con el progreso tecnológico. Por lo general, hay grandes diferencias en el plano tecnológico entre los países en desarrollo y los desarrollados, y la Argentina no es una excepción. Es un hecho reconocido que las empresas privadas tienen graves problemas de apropiación de los resultados de sus actividades de investigación y desarrollo, y que éstas tienen externalidades positivas. Por este motivo, la mayoría de los gobiernos subvencionan de uno u otro modo dichas actividades. En comparación con otros países de nivel de desarrollo similar, el sector público argentino destina muy pocos recursos a la investigación y el desarrollo y el sector privado aún menos. El problema es aún más grave, porque gran parte del gasto público en investigación y desarrollo está desvinculado de la actividad privada y no responde a sus necesidades. Sería necesario redoblar los esfuerzos en este ámbito, no tanto en términos de provisión de más fondos, sino de adopción de un enfoque más vinculado a la demanda, que conduzca a una mayor colaboración entre los sectores público y privado en lo que se refiere a la compra, la adaptación y el desarrollo de tecnologías que puedan acelerar el incremento de la productividad de la economía argentina.

Esto está comenzando a cambiar hacia una mayor orientación por la demanda y una vinculación más estrecha entre centros de investigación y empresas privadas. Es de esperar que este cambio sumado a los incentivos a la innovación que genera un entorno de mayor competencia, incrementarán las actividades innovativas en el país.

c) Capacitación de la mano de obra

La apertura de la economía en el actual contexto internacional entraña cambios de orientación sectoriales abruptos y de gran alcance, debido a la variación de la competitividad relativa de sectores íntegros de la economía. La rapidez con que se producen estos cambios desorienta a las empresas en cuanto a las tendencias que éstos presentan y tienen profundas repercusiones sociales, en términos de desplazamiento de mano de obra, lo que, a su vez, crea disparidades entre la oferta y la demanda de trabajadores de distintas especialidades. Tal como ocurre con la investigación y el desarrollo, se reconocen las externalidades positivas derivadas de la existencia de un gran número de trabajadores altamente capacitados y los problemas vinculados al

aprovechamiento de la capacitación de la mano de obra con fondos privados. Por ese motivo, el Estado desempeña un papel importante en la educación y, en la mayoría de los casos, en la capacitación de la mano de obra. Para lograr un crecimiento económico acelerado y sostenido, que tenga como base un rápido aumento de la productividad, es imprescindible contar con una fuerza de trabajo con un alto nivel de educación y adecuadamente capacitada.

La Argentina tenía en la primera mitad del siglo un sistema educativo excelente, que facilitaba la incorporación de tecnologías, su rápida difusión y la distribución equitativa del ingreso derivada de una educación superior relativamente más accesible que la de otros países en desarrollo. En los países de Asia Oriental ha ocurrido algo similar, y la importante contribución de políticas educativas y de capacitación de la mano de obra a la rapidez con que han logrado un crecimiento económico equitativo está bien documentada (Banco Mundial, 1993). La capacitación actual de la fuerza de trabajo argentina presenta varios problemas. En primer lugar, la desocupación es muy elevada (12,4% en octubre de 1998), y con niveles crecientes entre los trabajadores de menor calificación (Montoya, 1996). En la Argentina la mano de obra es relativamente escasa y los salarios son más altos que en la mayoría de los países en desarrollo, por lo que los sectores intensivos en mano de obra no son competitivos a nivel internacional. Para solucionar este problema la producción podría orientarse a sectores de mayor productividad laboral, que empleen trabajadores más calificados. Aunque al parecer eso es lo que está ocurriendo, existe un problema de capacitación de los trabajadores que dejan de ser necesarios en los sectores de alta densidad de mano de obra (textiles, plásticos, juguetes y otras industrias livianas, así como los empleados del sector público), sectores que se van contrayendo. Para que estos trabajadores tengan acceso a las nuevas oportunidades de empleo que puedan surgir, ahora que parece haberse superado la etapa más dura del ajuste estructural,[5] la sociedad debe hacer un gran esfuerzo de perfeccionamiento de los trabajadores que no responden a la demanda actual del mercado de trabajo. Existen rigideces que también dificultan una adaptación más rápida del mercado de trabajo argentino a las nuevas condiciones en que se desarrolla la actividad económica del país. Para ello se debería flexibilizar el mercado con la participación activa de los sindicatos y las asociaciones empresarias en los debates, pero es posible que sea difícil alcanzar un consenso.

También en esta esfera, cualquier política que implemente el gobierno debe adecuarse a la demanda, a fin de asegurar que las nuevas actividades de

---

5 Tras un período prolongado en que el ritmo de creación de nuevos empleos fue muy lento e incluso se produjo una pérdida neta de empleos, a partir de 1996 la creación de empleo ha acompañado el crecimiento del PIB en una relación de 0,6% de aumento en la demanda de empleo por cada punto porcentual de aumento del PIB.

capacitación respondan realmente a las necesidades del mercado de trabajo. En la actualidad se está ejecutando un programa de alcance limitado, el *"Proyecto joven"*, que puede tomarse como modelo de políticas. El programa se basa en un exitoso programa similar realizado en Chile, llamado *"Chile joven"*, en el que se subsidian la capacitación impartida por instituciones no pertenecientes al sector público en respuesta a demandas directas de las empresas. La ampliación del alcance y la magnitud de este tipo de programas podría incrementar la capacidad de la fuerza de trabajo del país para adaptarse a los cambios acelerados de la demanda de mano de obra y reducir el costo de la modificación de los patrones competitivos.

d) Pequeñas y medianas empresas (PYME)

Aunque las PYME no tienen todas las virtudes que les atribuyen algunos analistas idealistas, es indudable que aportan a la economía elementos que contribuyen a un crecimiento con equidad. Además, estas empresas suelen ser más flexibles que las unidades productivas más grandes y, en consecuencia, están en mejores condiciones para enfrentar los desafíos planteados por la volatilidad de los mercados y la rapidez de los cambios tecnológicos. También tienen mayor capacidad para penetrar en segmentos del mercado, lo que es importante actualmente, cuando los mercados mundiales están cada vez más segmentados. Ya sea a través de redes o como subcontratistas de empresas más grandes, las PYME suelen desempeñar un papel fundamental en cadenas de producción complejas; esto les permite mantener cierta flexibilidad e impulso empresarial como unidades económicas independientes y, a la vez, superar deseconomías de escala mediante la colaboración y cooperación con otras empresas en la difusión de tecnologías, las estrategias de comercialización, el intercambio de información estratégica y otras esferas. La mayoría de las economías dinámicas del mundo poseen una estrecha red de PYME que, por lo general, reciben asistencia de variados mecanismos de promoción, públicos, privados o mixtos.

En su mayor parte, los mecanismos eficaces de apoyo a las empresas no contravienen las normas de la OMC en materia de subvenciones. Por lo general, son de carácter precompetitivo (sin valor comercial), están a disposición de todas las empresas de todos los sectores y no tienen incidencia directa en el precio de los productos elaborados por la empresa. Se trata de programas de apoyo, destinados a facilitar el acceso de las PYME al crédito y a información sobre mercados, y a la provisión de servicios no financieros; propiciar el establecimiento de mecanismos de cooperación y redes de subcontratación de las PYME y a fomentar la adopción de nuevas normas de calidad y la reducción de los obstáculos que dificultan el acceso de los pequeños empresarios a técnicas avanzadas de gestión. Como ya se ha dicho en relación con otras recomendaciones, los programas de apoyo a las PYME

también deberían adecuarse a la demanda; además, habría que tomar medidas para asegurar que las empresas beneficiarias pagasen al menos una parte de los servicios que reciben y que éstos sean prestados por empresas del sector privado de alto nivel. Las políticas deberían propender a superar las fallas del mercado o reducir los obstáculos a la entrada que suelen afectar la provisión de servicios financieros y reales, esenciales para las PYME.

La Argentina cuenta con un par de programas de este tipo, pero que aún son muy reducidos en comparación con el tamaño del sector y constituyen sólo una pequeña parte de los mecanismos de apoyo a las empresas más grandes, muchos de los cuales responden a distintos criterios, no se adecuan a la demanda y no contribuyen mayormente a fomentar la competitividad de las empresas argentinas. La consolidación de una estrategia de fortalecimiento de las PYME, mediante programas modernos e innovadores y la asignación de mayores recursos, constituirá un gran avance hacia la formulación de una política moderna para fomentar un crecimiento con equidad, coherente con las nuevas normas internacionales sobre asistencia a las empresas.

10. Observaciones finales

El proceso de industrialización y diversificación económica de la Argentina se inició a comienzos de siglo. Pese a que el progreso ha sido lento y caracterizado por sucesivos ciclos de expansión y contracción, el país ha logrado desarrollar una economía bastante avanzada y alcanzar uno de los más altos niveles de ingresos del mundo en desarrollo. Sin embargo, las dos décadas anteriores a la de 1990 fueron bastante desalentadoras debido a los efectos adversos de la notable inestabilidad política, social y económica sobre el crecimiento económico. Los rápidos cambios de las políticas comerciales limitaron la capacidad del sector privado para adaptarse a las cambiantes reglas del juego y redujeron drásticamente la inversión y el ahorro, que en 1990 alcanzaron un mínimo histórico como porcentaje del PIB.

En términos generales, el proceso de reforma estructural de gran escala de los años noventa tuvo una incidencia positiva en todos los indicadores macroeconómicos: crecimiento económico, inversión, ahorro, exportaciones, inflación y disciplina fiscal. Las duras medidas aplicadas no sólo tuvieron efectos positivos sino también negativos, como la quiebra de gran cantidad de empresas y, sobre todo, una tasa de desempleo inaceptable. El país se enfrenta ahora al desafío de aprovechar el equilibrio macroeconómico recién conseguido para resolver los problemas sociales y económicos provocados por estos cambios acelerados, y décadas de negligencia y de aplicación de políticas inadecuadas.

El contexto internacional, incluidos los nuevos acuerdos comerciales regionales y el sistema comercial resultante de las negociaciones de la Ronda

Uruguay, ofrece más ventajas que desventajas a un país de las características estructurales y del tamaño de la Argentina. Pese a las limitaciones que impone a las políticas comerciales e industriales, la Argentina aún tiene suficiente margen de maniobra para aplicar políticas creativas y eficaces que promuevan un crecimiento más rápido y "saludable" y refuercen la competitividad internacional de las empresas nacionales. Al establecer controles multilaterales más estrictos sobre las prácticas comerciales desleales de otros países, que la Argentina no puede contrarrestar por sí sola, los nuevos acuerdos que limitan las prácticas distorsionadoras del comercio harán más sustentables las medidas de liberalización unilateral del comercio adoptadas por ese país.

En cuanto al tipo de políticas públicas que puede aplicar, el partido en el poder y los partidos de la oposición coinciden en que las intervenciones selectivas o sectoriales del Estado no son las más adecuadas. Esta opinión está más arraigada entre las autoridades del área económica que entre los miembros de la oposición, pero la opinión generalizada de que el país pagó un alto costo por la aplicación de políticas industriales selectivas inadecuadas impide a la mayoría de los economistas y los encargados de formular políticas proponer políticas industriales similares a las que se aplican en otros países y que entrañan seleccionar sectores estratégicos o favorecer a determinados sectores. En el pasado, las políticas selectivas consistían en favorecer al sector manufacturero a costa de la agricultura, la minería o los servicios y, dentro de ese sector, en favorecer a los fabricantes de maquinaria y a los segmentos percibidos como "*high tech*" en detrimento de los que procesaban recursos naturales, otorgando escasa importancia a la dotación de recursos del país. Como la dotación de recursos naturales *per cápita* en Argentina es una de las más altas del mundo, tales políticas eran perjudiciales y su rectificación explica el auge actual de las inversiones en todos los sectores vinculados con la explotación de recursos naturales (agricultura, minería, petróleo y gas, y silvicultura).

En vista del debate que se da hoy día en la Argentina en materia de políticas económicas, la adopción de políticas industriales más activas se orientaría seguramente al desarrollo del sector de las PYME, la promoción de las regiones más atrasadas y/o el estímulo a las empresas exportadoras. En cada una de estas categorías amplias, las políticas serían fundamentalmente horizontales; por ejemplo, se adoptarían políticas para facilitar el acceso de las empresas que las integren a créditos con intereses relativamente razonables. Es probable que las intervenciones selectivas se limiten a reducir o eliminar los obstáculos que dificultan el desarrollo de un sector determinado, como los mecanismos establecidos recientemente con el fin de que los sectores de silvicultura y la minería cuenten con regímenes tributarios y de inversiones predecibles a largo plazo.

Debido a la situación que se da actualmente en la Argentina en lo que respecta a la formulación de políticas industriales, las limitaciones impuestas a la aplicación de políticas más activas por las organizaciones multilaterales, como la OMC, provocan menos dificultades que en otros países con un historial diferente. Además, a raíz de las debilidades institucionales de los organismos nacionales encargados de implementar las políticas comerciales e industriales ya mencionadas, el actual consenso sobre estas cuestiones beneficia al país porque obliga a adoptar una actitud más cauta en los debates sobre las ideas y propuestas de intervenciones futuras del Estado en determinados sectores económicos.

Además del conjunto de políticas horizontales de fomento de la competitividad mencionadas en la sección 9 anterior, de ahora en adelante las necesidades concretas de los diversos sectores deberán ser atendidas cada vez más mediante actividades colectivas de las asociaciones empresariales de cada sector, en algunos casos en colaboración con gobiernos locales y regionales, universidades y sindicatos. Éste es el procedimiento adoptado en regiones dinámicas de los países más adelantados, como el norte de Italia, el sur de Alemania y algunas regiones del Japón. Estas formas de cooperación entre empresas o entre los sectores público y privado son más flexibles y permiten una mayor rendición de cuentas que las políticas comerciales e industriales aplicadas por la Argentina con tan poco éxito, y además, suelen ser compatibles con las normas que rigen el comercio internacional.

BIBLIOGRAFÍA

ACARA (Asociación de Concesionarios de Automotores de la Argentina) (1995), "Análisis comparativo del sector automotriz", *Informe anual*, Buenos Aires.

———(1994), "Informe del sector automotriz", Buenos Aires, varios números.

ADEFA (Asociación de Fabricantes de Automotores) (1995a), *Industria automotriz argentina. Anuario estadístico, 1994*, Buenos Aires.

———(1995b), Información de prensa, Segunda Conferencia Industrial Argentina, Mar del Plata, 10 y 11 de agosto.

Banco Mundial (1993), *The East-Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.

Bekinschtein, J.A. (1996), *La política comercial argentina: marco conceptual. Revisión. Propuestas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Bielschowsky, R. y G. Stumpo (1995), "Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México", *Revista de la CEPAL*, Nº 55 (LC/G.1858-P), Santiago de Chile, abril.

Bisang, R. y B. Kosacoff (1995), Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable: exportaciones industriales argentinas 1974-1993 (LC/BUE/L.142), Documento de trabajo, Nº 59, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Bisang, R., G. Burachik y J. Katz (comps.) (1995), *Hacia un nuevo modelo de organización industrial: El sector manufacturero argentino en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.

Boletín informativo Techint (1996), Nº 283, Buenos Aires, julio-septiembre.

Burki, S. (1997), "Towards Open Regionalism", documento presentado en la Tercera Conferencia Anual sobre el Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizado por el Banco Mundial, Montevideo, 30 de junio al 1° de julio.

Casaburi, Gabriel (1999), *Dynamic Agroindustrial Clusters. The Political Economy of Competitive Sectors in Argentina and Chile*, Londres, Macmillan Press.

Casaburi, Gabriel, Eugenia Perona y Alejandro Reca (1998), *¿Preparados para alimentar al mundo? El agro argentino frente al siglo XXI*, Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL).

CEB (Centro de Estudios Bonaerenses) (1995), *Informe de coyuntura*, año 5, N°s. 41 y 43, Buenos Aires.

CEP (Centro de Estudios para la Producción) (1996), *Notas de la economía real*, Buenos Aires.

Chudnovsky D. y F. Porta (1989), "En torno a la integración económica argentino-brasileña", *Revista de la CEPAL*, N° 39 (LC/G.1583-P), Santiago de Chile, diciembre.

Chudnovsky, Daniel (coordinador) (1996), *Los límites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*, Buenos Aires, Alianza Editorial/CENIT.

CNCE (Comisión Nacional de Comercio Exterior) (1995), *Informe anual*, Buenos Aires.

——(1994) *Informe anual*, Buenos Aires.

Devlin, R. (1993), "Privatization and social welfare in Latin America", *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, Oscar Muñoz (comp.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Dornbush, R. (1995), "Progress report on Argentina", *Reform, Recovery and Growth in Latin America and the Middle East*, R. Dornbush y S. Edwards (comps.), Chicago, Chicago Press.

Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1997), *Reflections on Regionalism: Report on the Study Group on International Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution Press.

Edwards, S. (1995), *Crisis and Reform in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

Ffrench-Davis, R. y S. Griffith (1995), *Surge in Capital Flows*, Londres, Macmillan Press.

Hoekman, B. y M. Kostecki (1995), "Regional integration", *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*, Oxford, Oxford University Press.

IERAL (Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana) (1998), *Informe de Coyuntura Nacional*, diciembre.

INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), varias publicaciones periódicas.

Ingco, M. (1995), *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Jenkins, R. (1984), "The rise and fall of the Argentine motor industry", *The Political Economy of the Latin America Automobile Industry*, R. Kronish y K. Mericle (comps.), Cambridge, Masachussetts Institute of Technology (MIT).

Kiguel, Miguel y Nissan Liviatan (1994), "Stopping three big inflations. Argentina, Brazil and Peru", Reform, Recovery and Growth, Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, Chicago, University of Chicago Press.

Kosacoff, B. (1996a), Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina (LC/BUE/L.150), Documento de trabajo, Nº 67, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

———(1996b), "La industria argentina: de la sustitución de importaciones a la convertibilidad", *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, J. Katz (comp.), Buenos Aires, Alianza Editorial.

———(1995), "Argentine Industry: Looking for a New Strategy after Import Substitution", Documento de trabajo, Nº 53, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Kosacoff, B. y G. Bezchinsky (1994), "Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina", Revista de la CEPAL, Nº 52 (LC/G.1824-P), Santiago de Chile, abril.

Kosacoff, B., J. Todesca y A. Vispo (1991), "La transformación de la industria automotriz argentina: su integración con Brasil" (LC/BUE/L.122), Documento de trabajo, Nº 40, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Laird, S. (1997), "Mercosur: Objectives and Achievements", documento presentado a la Tercera Conferencia Anual sobre el Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizada por el Banco Mundial, Montevideo, 30 de junio al 1º de julio.

Ministerio de Economía (1997), "Informe económico", Buenos Aires.

Montoya, Silvia (1996), "Microeconomía del mercado de trabajo regional argentino", *Novedades económicas*, año 18, Nºs 191 y 192, noviembre y diciembre.

Nofal, B. (1989), *Absentee Entrepreneurship and the Dynamics of the Motor Vehicle Industry in Argentina*, Nueva York, Praeger.

Obstchatko, E. y V. Machinea (1996), "La industria argentina de alimentos y bebidas", Informe, serie de difusión, Nº 1, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de Argentina, mayo.

Palmer, D. y James Graham (1997), "Is Protectionism Still Alive?", documento presentado en la Tercera Conferencia Anual sobre el Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizado por el Banco Mundial, Montevideo, 30 de junio al 1º de julio.

Reca, Lucio (1995), *El impacto del nuevo marco macroeconómico sobre el sector agropecuario argentino*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

Reca, Alejandro, "Política comercial durante la última década", Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), inédito.

Sáez, Sebastián (cons.) (1994), La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales: una evaluación para América Latina y el Caribe (LC/R.1447), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Siveti, E. (1997), "La trabajosa ingeniería de la integración", Revista IDEA, Nº 197, Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), mayo.

Tejo, P. (1996), "Escenarios de la agricultura y el comercio mundial hacia el año 2020", serie Desarrollo productivo, Nº 38 (LC/G.1940), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Tussie, D. (1996), Argentina in the Global Economy: Facing the Dilemmas, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Tussie, D. y P. Vásquez (1996), Políticas comerciales y compromisos en la Organización Mundial del Comercio (LC/R.1672), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

UIA (Unión Industrial Argentina) (1994), "La industria argentina: aquí, hoy y mañana", documento presentado a la primera Conferencia Industrial Argentina, Misiones, Argentina.

B. BRASIL: POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

Luis Carlos Prado

1. Panorama general de la política comercial y el crecimiento económico en Brasil

No obstante que por largo tiempo Brasil ha regulado las importaciones mediante la aplicación de aranceles elevados y de medidas de carácter administrativo, sólo en los años cincuenta se formularon políticas con el deliberado propósito de influir en las decisiones de inversión del sector privado y de sustituir las importaciones de productos manufacturados por bienes producidos en el país. Hasta entonces, el proteccionismo fue consecuencia natural de políticas públicas cuyo principal objetivo era resolver el desequilibrio crónico del presupuesto o los grandes déficit de la cuenta corriente. Los aranceles no eran bajos, pero más que nada, eran mecanismos fiscales que tenían por objeto financiar el gasto público.

Antes de la crisis financiera de 1930, en Brasil predominaron las políticas conservadoras. Los principios económicos fundamentales que orientaron la política del gobierno durante la república oligárquica fueron el libre comercio, el equilibrio presupuestario, la severidad de las políticas monetarias y la limitada participación estatal en la gestión económica. Hasta 1945, la política de industrialización mediante la sustitución de las importaciones que aplicó Brasil se desarrolló en torno a un sistema de cambios flexibles, aranceles elevados y mínima intervención estatal directa.

A contar de 1945, la sobrevaloración del tipo de cambio se convirtió en problema endémico y exigió prestar más atención al balance de pagos y a la asignación de las importaciones. Las hostilidades bélicas y el relativo

aislamiento del país permitieron que éste desarrollara una base industrial incipiente. Sin embargo, el crecimiento industrial se vio coartado por las restricciones que imponía el conflicto bélico al acceso a bienes de capital, combustibles y a las importaciones de algunas materias primas indispensables. Las trabas a las importaciones llevaron a que se acumularan grandes reservas de divisas, pero ellas se agotaron tan sólo a dos años de terminada la guerra debido a la falta de control de las importaciones y a problemas relacionados con la inconvertibilidad. El gobierno reaccionó a la grave crisis cambiaria provocada por esta situación mediante la aplicación de una política de racionamiento de las divisas, en virtud del cual éstas se distribuían de acuerdo con una tabla de prioridades. Las importaciones se clasificaron en tres categorías, a saber: i) artículos esenciales; ii) artículos relativamente esenciales, y iii) productos prescindibles. Gran parte de las divisas (75%) se destinaba a la importación de los productos catalogados de esenciales, una proporción menor (20%) a los relativamente esenciales y una proporción muy pequeña a aquellos que se consideraban prescindibles (Von Doellinger, Cavalcanti y Branco, 1977).

No obstante las distorsiones que este sistema introdujo en la economía, de todas formas dio fuerte impulso a la sustitución de las importaciones. De esta manera, hasta 1957 la sobrevaloración del tipo de cambio pasó a ser un mecanismo expreso para modificar el tipo de cambio relativo interno en favor de las importaciones y en contra de las exportaciones.

En 1953, se reemplazó el sistema de cuotas por uno de cambios múltiples, en virtud del cual las divisas se asignaban de acuerdo con un mecanismo de subasta. Sin embargo, se contemplaron excepciones en el caso de los bienes de capital y de la remesa de utilidades e intereses.

No obstante que, con el tiempo, estas políticas fomentaron la industrialización y la sustitución de las importaciones, siguieron concibiéndose algunos mecanismos, destinados más que nada a resolver los déficit de cuenta corriente. El caso más palpable de fomento no deliberado de la sustitución de las importaciones fue la autorización que se otorgó a las empresas manufactureras extranjeras para que importaran bienes de capital sin necesidad de realizar una transacción monetaria. Para resolver la aguda crisis cambiaria, en enero de 1955 un Ministro de Hacienda de corte conservador dictó la Instrucción 113[1] que tenía por objeto resolver la profunda

1 La Instrucción 113 del Consejo Monetario, Superintendencia de Moneda y de Crédito del Banco del Brasil (SUMOC), permitía importar productos pertenecientes a las tres primeras categorías subastables sin que fuera necesaria una transacción monetaria. El pago se hacía mediante la compra de acciones de una empresa existente o recién creada (véase Suzigan, 1975, p. 452; Oliveira, 1993, p. 8; Bergsman, 1970, cap. 3; Fishlow, 1976, pp. 24 y 25).

crisis cambiaria. Esta normativa, que constituía un subsidio a la inversión extranjera, unida a la asignación directa de las divisas, abarató los bienes intermedios y de capital y encareció los bienes de consumo finales. Con el tiempo, se convirtieron en un conjunto de políticas destinadas a promover la sustitución de las importaciones de bienes de consumo duraderos y la inversión extranjera directa en la industria manufacturera, en especial los sectores automotriz y de productos químicos y bienes de capital. Para respaldar el proceso de desarrollo, a lo largo del decenio de 1950 se formularon políticas detalladas en materia de restricciones cambiarias, cambios múltiples y de subasta e incentivos a la afluencia de capitales.

La segunda mitad del decenio de 1950 fue un período de crecimiento económico acelerado. De 1955 a 1960, la economía brasileña creció un 60.5%, lo que equivale a una tasa anual promedio de crecimiento de 9.9%. Sin embargo, las exportaciones no aumentaron a un ritmo similar. Entre 1951 y 1960, la participación de las exportaciones en el PIB se contrajo de 7.8% a 7% (Suzigan y Villela, 1997). Este resultado se debió principalmente a la baja del precio mundial de los principales productos básicos de exportación (café y cacao), ya que en los últimos años del decenio el volumen de las exportaciones se elevó más de 10% (Fishlow, 1976, pp. 29 y 30).

A comienzos de los años sesenta, los aranceles y sobretasas que aplicaba Brasil llegaron a niveles desusados. Esta estructura de protección tenía por objeto no sólo limitar las importaciones sino también aumentar la rentabilidad relativa de las inversiones en la industria nacional. Además de su marcado sesgo antiexportador, en Brasil el fomento de la sustitución de importaciones fue altamente selectivo ya que favoreció más a los inversionistas extranjeros que a las empresas nacionales y a los bienes de consumo duraderos más que a los no duraderos.

La administración del Presidente Kubitschek (1956-1961) creó el primer programa estatal que comprendió políticas económicas de fomento expreso y sistemático de sustitución de las importaciones. Un plan de objetivos establecía los mecanismos que debían utilizarse para canalizar los subsidios y demás incentivos hacia sectores determinados. El plan coordinaba un programa de inversiones públicas y privadas (nacionales y extranjeras) en torno a un conjunto de metas. La coordinación de cada uno de los sectores manufactureros se entregabà a un Grupo Ejecutivo que, a su vez, era coordinado por el nuevo Consejo de Desarrollo. Se promulgó y aplicó una nueva ley de comercio. Al mismo tiempo, se creó el Consejo de Política Arancelaria, que regulaba las importaciones según la disponibilidad de productos nacionales que pudiesen reemplazar a los importados ("similares") y otorgaba exenciones a los aranceles establecidos, en forma discrecional. También se puso en vigor una Ley de productos similares, en virtud de la cual tan pronto un producto era inscrito como nacional en el Consejo de Política

Arancelaria, se prohibía que los organismos públicos importaran productos "similares" (Suzigan, 1975; Bergsman, 1970).[2]

En marzo de 1961, el nuevo Presidente Janio Quadros adoptó medidas trascendentales para modificar la política comercial. Por ejemplo, la Instrucción 204 abolió el sistema de subastas respecto de casi todas las importaciones y eliminó el tipo de cambio múltiple. La nueva normativa trató de introducir un sistema de libre mercado cambiario.[3] Para frenar la inflación, se devaluó el cruzeiro y se introdujeron dos restricciones transitorias. Los importadores tuvieron que efectuar un depósito previo por el monto equivalente a su transacción en la forma de pagarés a corto plazo de 150 días a 6% de interés en moneda nacional y se exigió que una proporción mayor de los ingresos de exportación se entregara en pagarés.

Estas medidas produjeron algún mejoramiento del balance comercial, pero el elemento decisivo para que el balance de pagos evolucionara de manera favorable fueron los nuevos créditos para financiar el pago de la deuda y las importaciones corrientes (Abreu, 1990). El servicio de la deuda externa, que se había elevado de 13% de los ingresos de las exportaciones en 1950 a 43% en 1960, volvió a bajar a 32.2% en 1961. La deuda externa que a partir de 1955 había aumentado alrededor de 60%, ascendió a aproximadamente 3 mil millones de dólares en 1962 y en 1964 se estabilizó en ese nivel. Sin embargo, en el período comprendido entre 1961 y 1964 se registraron una marcada caída de la tasa de incremento del PIB y una inflación elevada. De 1950 a 1960, la tasa anual promedio de crecimiento del PIB fue de 6.4%, mientras que entre 1961 y 1965 bajó a 3.2%. La inflación anual (medida por el índice general de precios) se acrecentó de un 16% al año en el período 1950-1955, a 28.9% entre 1956 y 1961, y finalmente a 64.8% entre 1962 y 1965.[4]

El gobierno militar que asumió el poder en marzo de 1964 aplicó medidas de estabilización y de reforma para paliar el deterioro de la situación económica del país. Al comienzo, ellas agudizaron la recesión, pero redujeron la tasa de inflación y aumentaron los ingresos públicos, con lo cual sentaron las bases para lograr un crecimiento económico acelerado. A fin de reducir el

---

2 El arancel aplicado en 1957 se componía de tres niveles básicos: 0-10%, aplicable a los productos cuyo suministro provenía exclusivamente de fuentes externas; 10-60%, que era lo bastante alto como para permitir la sustitución de las importaciones en el tramo superior y los suministros de bajo costo en el tramo inferior, y 60-150%, para los productos que en gran medida ya podían obtenerse en el mercado interno (Fishlow, 1976, p. 28).

3 Cabe señalar, sin embargo, que el sistema de subastas siguió utilizándose para algunas importaciones, concretamente para los artículos que se consideraban prescindibles (véase Abreu, 1990, p. 198).

4 Cifras tomadas de *Conjuntura econômica*, varios números.

sesgo antiexportador, las autoridades militares introdujeron grandes reformas en las políticas comercial y cambiaria.

Se puso en práctica un programa de políticas para promover las exportaciones. Comprendía un programa de devolución de impuestos, introducido en 1964, en virtud del cual se eximía del pago de los aranceles que gravaban las importaciones a los insumos de los productos de exportación; el Fondo de Financiamiento de la Exportación (FINEX), creado en 1966; la exención del pago de algunos gravámenes internos y el otorgamiento de créditos por los impuestos que se hubiesen pagado por los insumos destinados a productos de exportación, a partir de 1967, y la paridad móvil para la devaluación del tipo de cambio, introducida en 1968.

El período comprendido entre 1967 y 1973, conocido como la era del milagro económico debido a las altas tasas de crecimiento de la economía, y el período 1974-1978, en que se aplicó el Plan Nacional de Desarrollo, pueden considerarse como el apogeo del modelo brasileño de crecimiento centrado en el Estado. En esos once años, el PIB aumentó 167% o, lo que es lo mismo, a razón de un promedio anual de 10.3%. En los siete años que duró el milagro, el PIB se incrementó a una tasa anual promedio de 13.9%. A lo largo de todo el período, las exportaciones brasileñas aumentaron un promedio de 22.5% al año, esto es, de 1.6 mil millones de dólares en 1967, a más de 12.6 mil millones en 1978. Además, en ese período, la economía brasileña registró las tasas de inversión más altas de su historia, medidas por el coeficiente de formación bruta de capital fijo (FBCF): en 1975 la relación FBCF/PIB llegó a casi 26% (véase el cuadro 1).

El incremento y la diversificación acelerados de las exportaciones permitieron que el país aumentara sus importaciones y satisficiera la fuerte demanda de bienes de capital, productos intermedios y materias primas, especialmente petróleo. Este dinamismo comercial fue un caso típico de exportaciones inducidas por el crecimiento en contraposición al crecimiento inducido por las exportaciones. En otras palabras, el crecimiento del sector manufacturero del país, estimulado por la ampliación de la estrategia de sustitución de las importaciones que se había aplicado anteriormente, permitió mantener el incremento y la diversificación de las exportaciones.

Los historiadores económicos interpretan el "milagro" brasileño de maneras contrapuestas. Por una parte, la economía registró esas tasas de crecimiento notables pero, por la otra, el crecimiento no fue sostenido, ya que dependió de manera importante de la liberalización de la cuenta de capital para financiar el déficit de cuenta corriente. Dicho financiamiento se basó no sólo en la inversión directa, sino también en una dependencia cada vez mayor

Cuadro 1

BRASIL: CRECIMIENTO DEL PIB. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO (FBCF) Y BALANCE COMERCIAL, 1965-1996

Período	PIB (1980=100)	Tasa de crecimiento	Razón FBCF/ PIB	Millones de dólares (fob)		
				Exportaciones	Importaciones	Balance comercial
1965	30.9	-	19.1	1 596.0	941.0	655.0
1966	30.6	3.80	20.8	1 741.0	1 303.0	438.0
1967	32.0	4.80	20.8	1 654.0	1 441.0	213.0
1968	35.6	11.20	22.1	1 881.0	1 855.0	26.0
1969	39.2	10.00	22.8	2 311.0	1 993.0	318.0
1970	42.6	8.80	20.6	2 739.0	2 507.0	232.0
1971	48.3	13.30	21.3	2 904.0	3 245.0	-341.0
1972	53.9	11.70	22.2	3 991.0	4 235.0	-244.0
1973	61.5	14.00	23.6	6 199.2	6 192.2	7.0
1974	67.5	9.80	24.7	7 951.0	12 641.3	-4 690.3
1975	71.0	5.20	25.8	8 669.9	12 210.3	-3 540.4
1976	78.0	9.80	25.0	10 128.3	12 383.0	-2 254.7
1977	81.6	4.60	23.6	12 120.1	12 023.3	96.8
1978	85.5	4.80	23.5	12 658.9	13 683.1	-1 024.2
1979	91.7	7.20	22.9	15 244.4	18 083.9	-2 839.5
1980	100.0	9.10	22.9	20 132.4	22 955.2	-2 822.8
1981	95.8	-4.25	21.0	23 293.0	22 090.6	1 202.4
1982	96.5	0.83	19.5	20 175.1	19 395.0	780.1
1983	93.7	-2.92	16.9	21 899.3	15 428.9	6 470.4
1984	98.8	5.40	16.3	27 005.3	13 915.8	13 089.5
1985	106.5	7.85	16.4	25 638.7	13 153.0	12 485.7
1986	114.5	7.49	18.7	22 348.0	14 044.0	8 304.0
1987	118.6	3.53	17.9	26 224.0	15 052.0	11 172.0
1988	118.5	-0.06	17.0	33 789.0	14 605.0	19 184.0
1989	122.2	3.16	16.7	34 383.0	18 263.0	16 120.0
1990	117.1	-4.19	15.5	31 414.0	20 661.0	10 753.0
1991	117.8	0.60	15.2	31 620.0	21 041.0	10 579.0
1992	116.6	-1.02	14.0	35 793.0	20 554.0	15 239.0
1993	121.4	4.12	14.4	38 783.0	25 711.0	13 072.0
1994	128.7	6.01	15.3	43 545.0	33 079.0	10 466.0
1995	134.2	4.27	16.6	46 506.0	49 663.0	-3 157.0
1996	138.1	2.90	n.a.	47 747.0	53 301.0	-5 554.0
1997	141.8	2.70	n.a.	52 986.0	61 272.0	-8 286.0

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Anuario estadístico* (varios números) y Secretaría de Comercio Exterior del Brasil (SECEX).

de la deuda externa.[5] La política económica externa del período 1967-1973 se estructuró en torno a tres objetivos principales, a saber: i) atraer capitales extranjeros, tanto en forma de inversiones directas como de créditos privados; ii) aumentar y diversificar las exportaciones, y iii) reducir gradualmente los aranceles (Clements, 1988, p. 13). Después de 1974, la crisis del petróleo y la estanflación mundial afectaron profundamente el balance de pagos del país, frenaron el programa de liberalización arancelaria y plantearon al país la necesidad de adoptar decisiones difíciles para el ajuste de la economía.

La crisis del petróleo, de 1974, elevó el déficit de cuenta corriente a la cifra sin precedentes de 4.7 mil millones de dólares. Además, la relación de intercambio de los principales productos básicos brasileños experimentó un enorme deterioro. La crisis sacudió al país cuando se encontraba en la cúspide de su más extraordinaria bonanza económica, cuando la tasa de inflación se encontraba en niveles extraordinariamente bajos según los cánones brasileños. El país dependía de las importaciones de petróleo, puesto que uno de los principales sectores de crecimiento de las manufacturas era la industria automotriz, y la producción interna de petróleo iba en descenso.

Para adaptarse a la nueva situación mundial había que realizar un severo ajuste. Sin embargo, el gobierno brasileño resolvió jugárselas por que la crisis internacional sería de corta duración y por que el país podría seguir expandiendo la industrialización mediante la sustitución de las importaciones, gracias a los créditos externos para financiar las importaciones esenciales y el gasto público. La administración del Presidente Geisel optó por promover una nueva fase de inversiones estatales para sustituir las importaciones, al amparo de créditos y subsidios y de mercados altamente protegidos. Los subsidios se financiarían con préstamos privados. El Gobierno del Brasil trató de sacar provecho de la nueva coyuntura internacional de liquidez y utilizar el ahorro externo para complementar los recursos internos.

Barros de Castro y Souza (1985) piensan que el gobierno no tenía más alternativa que aumentar la inversión pública para respaldar el nivel de la inversión interna y mantener su política de sustitución de las importaciones. Esta estrategia de desarrollo tuvo efectos muy positivos en las exportaciones. De 1973 a 1979, éstas aumentaron a una tasa anual promedio de 19.7%, cifra inferior a la del incremento anual promedio de las importaciones, que fue de 23.9%, pero lo bastante elevada como para reducir el déficit comercial de 4.7 mil millones de dólares en 1974 a 2.8 mil millones en 1979. Por otra parte, el producto interno bruto creció a una tasa anual promedio de 8.3% en el mismo período.

---

5 Los principales mecanismos para liberalizar el endeudamiento externo de las empresas no estatales fueron la Resolución 63 del Banco Central y la Ley 4131.

Sin embargo, a contar de 1979 el entorno económico internacional sufrió un nuevo deterioro. La estrategia de Brasil de vincular el crecimiento a la deuda le llevó a contratar una creciente proporción de la deuda a mediano y largo plazos a tasas de interés variables. Al comienzo, ello no planteó grandes problemas, ya que las tasas de interés internacionales eran muy bajas. Sin embargo, la segunda crisis del petróleo las elevó a niveles extremadamente altos. En estas circunstancias, el país debió enfrentar crecientes dificultades para cumplir sus compromisos de servicio de la deuda.

Luego de la crisis financiera mexicana de 1982, el gobierno se vio obligado a aplicar políticas monetarias restrictivas que provocaron una severa contracción de la economía (véase nuevamente el cuadro 1). Pese a los diversos planes y políticas de estabilización, la economía brasileña entró en un período de profunda inestabilidad macroeconómica. Pronto quedó de manifiesto que la antigua estrategia de sustitución de las importaciones no podía proporcionar incentivos adecuados para lograr un crecimiento económico e industrial sostenido. Cuando la deuda externa llegó a 91 mil millones de dólares, el gobierno tuvo que realizar los ajustes estructurales que había postergado por tanto tiempo.

La crisis de la deuda de los años ochenta llevó a modificar fundamentalmente la estrategia de desarrollo a largo plazo. Ante todo, la competitividad a nivel internacional pasó a ser la meta principal de la política industrial del país. Segundo, se recurrió a la liberalización del comercio como mecanismo para estimular el aumento de la productividad y reforzar la competitividad internacional de las empresas nacionales. Con todo, se puso especial énfasis en los problemas de corto plazo, particularmente en los programas de estabilización destinados a poner coto a la inflación galopante. El servicio de la deuda y la salida de capitales obligaron a declarar una moratoria de la deuda en 1987 y 1989. Las políticas de liberalización del comercio sólo pudieron aplicarse después de que el gobierno llegó a un acuerdo con sus acreedores, en 1991.

Hubo varios intentos infructuosos por frenar la inflación. El primero de ellos fue el Plan Cruzado, lanzado en febrero de 1986. Sin embargo, la inflación recrudeció y en el período 1986-1987 llegó a tasas anuales de 200%. Un nuevo intento, el Plan Bresser, duró desde junio de 1987 hasta comienzos de 1988. La inflación alcanzó niveles hiperinflacionarios, con una tasa anual superior a 600% en 1988 y a 1 200% en 1989. El Plan Verano, de enero de 1989, resultó un fracaso, ya que en 1990 la inflación llegó a 3 000% al año. Finalmente, cuando el Presidente Fernando Collor asumió el poder, en marzo de 1990, propuso un nuevo plan antiinflacionario, que tampoco tuvo éxito. El fracaso de este último plan y la crisis política que desató la acusación constitucional contra el Presidente Collor prepararon el camino para que se aceptara introducir reformas centradas en el mercado con el fin de lograr la estabilidad macroeconómica.

2. La política industrial y comercial de Brasil: el ajuste a la coyuntura económica mundial

a) La política comercial: la apertura del mercado interno brasileño

En 1988, el gobierno de transición de José Sarney adoptó las primeras medidas para liberalizar el comercio exterior de Brasil, que formaron parte de la Nueva Política Industrial. La NPI fue un intento por aplicar una estrategia industrial alternativa con el fin de estimular el desarrollo industrial del país en el nuevo contexto internacional de liberalización, y la ley relativa a las zonas de elaboración de exportaciones (ZEE) (Suzigan y Villela, 1997, p. 71).[6]

La Nueva Política Industrial se componía de incentivos fiscales destinados a aumentar la capacidad tecnológica y comercial de las empresas brasileñas. Comprendía programas de fomento de las inversiones en investigación y desarrollo y en bienes transables. Los incentivos a las inversiones se administraban mediante programas integrados para los sectores industriales (PSI) de acuerdo con un enfoque sistémico. La idea era elegir un sector industrial, con todos sus eslabonamientos ascendentes y descendentes: cada sector integrado era un vector individual de una matriz de insumo producto industrial. Además, los programas de fomento de la investigación y el desarrollo formaban parte de los programas de desarrollo de la tecnología industrial.

El componente más importante de la Nueva Política Industrial era la reforma de la política comercial. Tenía por objeto reducir gradualmente los aranceles y eliminar casi todas las medidas no arancelarias. También comprendía la simplificación de los trámites de exportación e importación. Sin embargo, la reforma arancelaria no pudo avanzar demasiado debido a la situación política. Como la reducción de los aranceles no se acompañó de la revisión de las medidas no arancelarias, los trámites burocráticos pasaron a ser el mecanismo principal para regular las importaciones.

La política comercial brasileña sólo vino a transformarse profundamente en la administración del Presidente Collor (1990-1992). La reforma comercial formó parte de una política industrial destinada a promover la modernización y la reestructuración de la industria brasileña.[7] Esta política industrial y comercial (PICE) se hizo efectiva mediante las siguientes medidas: i) reducción gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias; ii) fomento de una

---

6 La ley relativa a la creación de ZEE se promulgó en julio de 1988. No obstante que a fines de los años ochenta se habían autorizado 14 ZEE, de hecho ellas no materializaron. En los años noventa la ley se dejó sin efecto y en 1992 se dictaron nuevas normas al respecto.

7 Decreto Supremo del 15 de marzo de 1990. La propuesta del Gobierno se explicita en el documento titulado "Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior", de junio de 1990.

mayor especialización de los sectores industriales, y iii) mejoramiento de la capacidad tecnológica mediante la protección selectiva de las industrias de alta tecnología y el apoyo a las innovaciones en otros sectores.

Las nuevas políticas intentaron invertir radicalmente la estrategia industrial anterior. La nueva estrategia de desarrollo, denominada de integración competitiva, se basaba en el aumento de la eficiencia productiva a nivel de empresas y en la aplicación de políticas de defensa del mercado. Dependía de los precios internacionales para obligar a los productores nacionales a invertir en la modernización de sus empresas y a mejorar la calidad de sus productos. Con el fin de prestar apoyo a estos cambios, el gobierno creó tres programas, a saber: el Programa de Competitividad Industrial (PCI), el Programa Nacional de Calidad y Productividad (PBQP) y el Programa de Apoyo al Mejoramiento de la Capacidad Tecnológica Industrial (PACTI).

Una de las reformas importantes fue la creación del poderoso Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación, y la eliminación del Ministerio de Industria y Comercio y de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República. Se crearon cámaras sectoriales compuestas de representantes de los sectores público y privado, cuya función era prestar asesoramiento al Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación en materia de política industrial. Tal como lo había propuesto el gobierno anterior, estas políticas apuntaron a sectores integrados. Se crearon 29 cámaras, muchas de las cuales se dividieron en grupos de trabajo que se ocupaban de industrias concretas. Las cámaras se crearon como mecanismo para el intercambio de información entre los sectores público y privado, para la integración de las políticas de inversión pública y privada y para asesorar al gobierno en materia de políticas comerciales e industriales.

En enero de 1991, el gobierno anunció una reforma general de los aranceles, con un cronograma de rebajas graduales que abarcaba hasta 1994. Posteriormente, este cronograma fue acelerado. Los objetivos fijados figuran en el cuadro 2, que figura a continuación.

Cuadro 2
BRASIL: CRONOGRAMA DE LA REBAJA DE LOS ARANCELES

Cronograma inicial	1990	2/15/91	1/01/92	1/01/93	1/01/94
Cronograma modificado	1990	2/15/91	1/01/92	10/01/92	7/01/93
Promedio (%)	32.2	25.3	21.2	7.1	14.3
Modalidad	40.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Desviación estándar	19.6	17.4	14.2	10.7	7.9

Fuente: W. Suzigan y A. V. Villela, *Industrial Policy in Brazil*, Campinhas, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinhas UNICAMP), 1997, p. 90.

También se eliminó la mayoría de los controles no arancelarios de las importaciones, incluida una lista de importaciones prohibidas. Se redujo radicalmente la aplicación de la "prueba de la semejanza".[8] Asimismo, se derogaron las disposiciones administrativas que se habían impuesto a las empresas privadas con el objeto de regular las importaciones, como ser, la exigencia de que se registrara anualmente el programa de importaciones o la fijación de cuotas de importación basadas en los niveles anteriores. Pese a que aún se exigían licencias de importación, ellas se otorgaban automáticamente, salvo el caso de las computadoras y de los productos relacionados con la informática.

Además, el gobierno eliminó los incentivos a las exportaciones, incluida la Concesión de Beneficios Fiscales (BEFIEX) a los programas especiales de exportaciones, en virtud de la cual los productos destinados a la exportación estaban exentos del pago de aranceles y de la regulación de las importaciones. También se abolieron las tasas preferenciales del impuesto a la renta sobre las utilidades de las exportaciones. Los únicos programas de exportaciones que subsistieron fueron los que tenían por objeto paliar los efectos de la tributación interna en las exportaciones, como el programa de devolución de impuestos.

Para aumentar la competencia en los mercados internos, el gobierno debió valerse fundamentalmente de la desregulación y de nuevas disposiciones para aumentar la competencia en el mercado interno. La primera entrañaba eliminar las trabas fiscales al funcionamiento de un mercado verdaderamente competitivo, mientras que las segundas se centraban en la eliminación de los obstáculos que entorpecían el libre juego del mercado a nivel de las empresas, tales como los carteles y el poder monopólico.

En febrero de 1992, el Gobierno del Brasil dictó medidas de facilitación del comercio con las cuales pretendía: i) simplificar la tramitación comercial mediante la aplicación de un Sistema Computarizado Integrado del Comercio Exterior (SISCOMEX), la consolidación de la legislación relativa al comercio exterior y la simplificación de los procedimientos aduaneros especiales; ii) eliminar las barreras fiscales subsistentes y el entorpecimiento de las actividades de exportación por los estrangulamientos de la infraestructura, y iii) fortalecer los mecanismos oficiales de apoyo a la actividad exportadora, tales como el financiamiento de las exportaciones y el fomento de éstas.

Sin embargo, la crisis institucional que culminó con la acusación constitucional contra el Presidente Fernando Collor, en diciembre de 1992, y la inflación galopante impidieron dar continuidad a estas medidas. La

8 La prueba de la semejanza permitía que las empresas instaladas en Brasil bloquearan las posibles importaciones desde el momento en que demostraran que podían producir artículos similares que compitieran con los importados.

liberalización de la economía no tuvo plenos efectos hasta que se aplicó el Plan Real de estabilización, en 1994.

b) La liberalización de la economía y el Plan Real

En diciembre de 1993, el Gobierno del Brasil anunció un nuevo plan de estabilización, denominado Plan Real, que se aplicaría en tres etapas, a saber: i) introducción de un conjunto de medidas para reducir el desequilibrio fiscal; ii) aplicación de un mecanismo destinado a dar transparencia a los precios relativos, en virtud del cual se crearía una nueva unidad de cuenta equivalente al dólar (la unidad real de valor, o URV), y iii) conversión de unidad de cuenta a una moneda nueva, el real.

El Plan Real se convirtió en piedra angular de la estrategia económica del país. Más que un plan antiinflacionario, era una estrategia de reactivación económica a largo plazo. Uno de sus gestores, y actual Presidente del Banco Central, Gustavo Franco, sostiene que el Plan Real puede compatibilizar los tres objetivos principales del desarrollo económico, esto es, crecimiento, distribución del ingreso y eficiencia productiva. La liberalización del comercio, un tipo de cambio no inflacionario y las reformas económicas estructurales deberían aumentar las tasas de productividad y de crecimiento de la economía. La inversión y el consumo privados deberían reemplazar al Estado como principales factores de crecimiento. El incremento de la productividad debería permitir que aumentaran los salarios y bajaran los elevados niveles de desigualdad social. Por último, la nueva estrategia tendría un sesgo deflacionario, puesto que el libre comercio y la competencia impiden obtener utilidades excesivas. Esta tendencia se fortalecería por la decisión del gobierno de abstenerse de proporcionar financiamiento inflacionario a la inversión pública.

La nueva estrategia de desarrollo está basada en la apertura de la economía, así como en un tipo de cambio no inflacionario. En consecuencia, la liberalización del comercio se intensificó y se acompañó de la revalorización del tipo de cambio.

Al comienzo, la liberalización del comercio no aumentó las importaciones: entre 1989 y 1992 ellas se elevaron ligeramente, de 18.2 mil millones de dólares a 20.5 mil millones. Sin embargo, en 1993 y años siguientes se aceleró la tasa de crecimiento de las importaciones. La evolución de las importaciones en los tres primeros años del proceso de liberalización se explica por la recesión económica, las políticas cambiarias realistas y el incremento de la productividad en un contexto altamente competitivo. Entre octubre de 1990 y julio de 1994, la devaluación cambiaria, seguida de la estabilidad del tipo de cambio y unida a la contracción de la demanda interna, se tradujeron en un

superávit comercial relativamente grande, que en 1994 ascendió a 10.5 mil millones de dólares.

Tras la estabilización a que dio lugar el Plan Real se produjo un incremento de la demanda interna, con lo cual el superávit comercial de 1994 se convirtió en un déficit comercial de 3.2 mil millones de dólares en 1995. El déficit se elevó a 5.2 mil millones de dólares en 1996 y a cerca de 7 mil millones de dólares en septiembre de 1997. De 1995 a fines de 1996, Brasil acumuló un déficit de cuenta corriente superior a 42 mil millones de dólares (véase el cuadro 3). La sobrevaloración del tipo de cambio, unida a una cuenta de capital libre y a tasas de interés internas superiores a las internacionales han contribuido a que se acumule un amplio déficit de cuenta corriente. En un breve período, la estabilidad de la economía brasileña la convirtió en mercado atractivo para las corrientes de capital, provocando efectos negativos en el tipo de cambio. El cambio sobrevalorado dificultó el ajuste de la industria nacional al nuevo contexto económico de liberalización comercial y baja inflación.

Cuadro 3
BRASIL: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DESEQUILIBRIO DE LA CUENTA CORRIENTE, 1945-1996
(En millones de dólares)

	Balanza comercial (fob)	Servicios	Pagos netos al extranjero por renta de factores	Cuenta corriente
1945-1949	1 210	-1 017	-34	159
1950-1956	1 536	-2 458	-46	-968
1856-1962	245	-2 188	31	-1 912
1963-1966	1 549	-1 353	252	448
1967-1973	211	-6 480	199	-6 070
1974-1976	10 336	-9 564	1	19 899
1977-1980	-6 590	28 243	257	34 576
1981-1987	53 503	98 098	776	41 819
1988-1990	46 057	45 803	1 172	1 426
1991-1994	49 591	55 209	8 073	2 455
1995-1996	-8 891	40 301	6 873	42 319

Fuente: *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas (FGV), noviembre de 1997.

3. La diplomacia comercial brasileña y la Ronda Uruguay

a) Las negociaciones multilaterales

Brasil es miembro importante de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y ha participado activamente en todas las negociaciones comerciales multilaterales desde que se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).[9] Sin embargo, hasta hace poco, la diplomacia económica brasileña coincidía con su posición de exportador de productos básicos que tenía un balance de pagos vulnerable y una estrategia de desarrollo basada en la industrialización mediante la sustitución de las importaciones. El reducido número de países en desarrollo que eran miembros del GATT, percibían a la organización como un club de países ricos: las negociaciones para la liberalización del comercio sólo incluían productos manufacturados que se transaban entre los países industrializados. Hasta la Ronda de Tokio, la diplomacia comercial brasileña orientó sus mejores esfuerzos hacia las negociaciones que se realizaban en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para mejorar el acceso a los mercados de los países industrializados mediante un sistema generalizado de preferencias comerciales (SGP) para los países en desarrollo.

A lo largo de los años de la posguerra, Brasil trató de crear una política exterior independiente, por mucho que en diversas oportunidades los representantes brasileños optaron por armonizarla totalmente con la política exterior estadounidense para América Latina. La evolución reciente de la diplomacia económica brasileña puede dividirse en seis períodos. El primero de ellos, que comprende aproximadamente de 1945 a 1949, se caracteriza por los intentos frustrados por consolidar una relación especial con los Estados Unidos. El segundo, de 1950 a 1960, es más heterogéneo, ya que en él la política exterior brasileña osciló entre un enfoque populista-nacionalista, los intentos por atraer capital extranjero y un tibio apoyo al sistema panamericano. En 1959, Brasil, Colombia y otros países latinoamericanos lograron negociar con éxito un acuerdo internacional sobre productos básicos con el fin de estabilizar los precios internacionales del café.[10]

---

9 Según Hoekman y Kostecki: "Por lo general, países como el Brasil y la India han ejercido bastante influencia [en las negociaciones comerciales], en parte debido a su tamaño económico y en parte porque a menudo han sido voceros de otros países en desarrollo" (1995, p. 43).

10 En 1960, las exportaciones brasileñas (1.27 mil millones de dólares) fueron inferiores a las de 1950 (1.36 mil millones de dólares) debido a la caída de los precios del café que, tras elevarse inicialmente a 90 centavos de dólar la libra en 1954, bajaron a 57 centavos en el período 1955-1957 y a 41 centavos en 1958.

Durante el tercer período, que abarca de 1961 a 1964, Brasil intentó promover una política exterior independiente. Ella se basaba en tres prioridades, a saber: i) en el plano regional, prestar apoyo a la política panamericana, prescindiendo de las prioridades de los Estados Unidos; ii) en el plano bilateral, promover negociaciones simultáneamente con los Estados Unidos, los países de Europa occidental y la Unión Soviética, a fin de fortalecer la posición negociadora del país frente a los Estados Unidos, y iii) en el plano internacional, prestar apoyo a la posición del tercer mundo y defender los puntos de vista de los países no alineados en las negociaciones con los países industrializados.[11]

El cuarto período, que abarca de 1964 a 1973, coincide con la primera parte del régimen militar. Se caracterizó por una política de armonización automática con la política exterior de los Estados Unidos, incluida la participación directa de Brasil en la invasión de la República Dominicana en abril de 1965 (Skidmore, 1975, p. 397).

El quinto período, de 1974 a 1984, se distingue por el regreso a una política exterior independiente y, pese a que el país todavía se encontraba bajo el régimen autoritario, por un nacionalismo económico de carácter pragmático. Durante ese período, la política exterior brasileña tuvo tres prioridades: en el plano bilateral, reducir la desigualdad en la relación política y económica con los Estados Unidos; en el plano regional, consolidar el liderazgo de Brasil en América Latina, y a nivel multilateral, promover el concepto del trato preferencial a los países en desarrollo, en contraposición a la idea de concesiones recíprocas y equivalentes, como se acostumbraba en el GATT.

Fue en este quinto período, durante las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Tokio (1973-1979), que la participación activa de los diplomáticos brasileños contribuyó a aumentar su influencia en el GATT. Brasil fue responsable del inicio de las negociaciones sobre los artículos del GATT conocidos como el acuerdo marco. [12] En especial, Brasil encabezó una propuesta para modificar la estructura de las obligaciones contraídas con arreglo al GATT respecto de los países en desarrollo. Éstos trataron de que se les garantizara un trato especial y diferente en cada uno de los códigos que se

---

11 Para información relativa a la política exterior independiente de Janio Quadros, véase su artículo "Brazil's new foreign policy", en Foreign Affairs, octubre de 1961. Véase también Skidmore (1975, pp. 244 a 245).

12 La palabra "marco" es una forma abreviada de referirse al "Marco jurídico para el otorgamiento de un trato diferencial y más favorable a los países en desarrollo en relación con las disposiciones del GATT". El acuerdo marco abarcaba temas tales como medidas de salvaguardia para fines de desarrollo (o medidas en favor de las industrias nacientes), medidas comerciales para corregir los déficit de pagos, regulación de las exportaciones y desviaciones de la cláusula de la nación más favorecida en beneficio de los países en desarrollo (Winham, 1986, p. 18).

negociaron en la Ronda de Tokio y en las negociaciones arancelarias. Además, la propuesta brasileña introdujo en el GATT un intento general por modificar la estructura de las obligaciones jurídicas, a fin de mejorar la posición negociadora de los países económicamente más débiles y convertirlo en una organización que respondiera mejor a sus necesidades económicas.

Los resultados de la Ronda de Tokio no dejaron satisfecha a la mayoría de los países, en especial a los Estados Unidos. Ya en 1982, una Reunión Ministerial del GATT preparaba el terreno para iniciar una nueva serie de negociaciones comerciales. Para dirigir el comercio, los países industrializados estaban recurriendo con creciente frecuencia a medidas administrativas, tales como acuerdos entre los países importadores y exportadores para mantener las exportaciones en un nivel determinado (esto es, a limitaciones voluntarias de las exportaciones y acuerdos de comercialización ordenada). Al mismo tiempo los países desarrollados insistían en que los países en desarrollo renunciaran a sus exigencias de que se les otorgara un trato especial y diferente y asumieran plenamente sus obligaciones para con la comunidad internacional más desarrollada. El nuevo programa propuesto por los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) amplió apreciablemente el alcance de las negociaciones comerciales al incluir en ellas el comercio de servicios, los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y las medidas de inversión relacionadas con el comercio.

La preparación de la Ronda Uruguay señala el comienzo del sexto período, que abarca de 1985 hasta ahora. En general, la posición de Brasil, así como la de otros países en desarrollo, fue más que nada defensiva y consistió en impedir la inclusión de temas nuevos en el programa y al mismo tiempo tratar que volviesen a incluirse en él cuestiones relacionadas con el desarrollo (por ejemplo, agricultura, textiles y el acceso general a los mercados). El largo proceso de negociaciones que precedió el inicio de la Ronda Uruguay en septiembre de 1986, se caracterizó por las posiciones contrapuestas respecto del programa. La Declaración de la Ronda Uruguay fue una solución de transacción a la que contribuyó la diplomacia brasileña. En definitiva, las negociaciones generales de acuerdo con el GATT incluyeron temas nuevos distintos de los servicios, y se iniciaron negociaciones separadas respecto del comercio de servicios.

Brasil tenía un amplio espectro de intereses en la Ronda Uruguay, que comprendía productos agrícolas de clima templado, textiles y vestuario, anti*dumping*, subsidios, derechos compensatorios, salvaguardias, la adopción de un mecanismo más eficaz para la solución de controversias y otras cuestiones normativas. Por lo que respecta a temas nuevos tales como las medidas de inversión relacionadas con el comercio, los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y el comercio de servicios, al comienzo

Brasil se mantuvo a la defensiva y, en general, fue contrario a las propuestas de los países industrializados. Sin embargo, a medida que se fue desarrollando la Ronda Uruguay y que la crisis de la deuda preparó el camino para la reforma comercial dentro del país, fue reemplazando las tácticas obstructivas por una posición negociadora más moderada. A medida que las negociaciones avanzaron, Brasil y otros países en desarrollo participaron de manera constructiva y propusieron conceptos, normas y procedimientos de negociación a la mayoría de los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre los nuevos temas. Además, Brasil participó activamente en el Grupo de Cairns, coalición heterogénea compuesta de exportadores de productos agrícolas de países desarrollados y en desarrollo que se formó para superar el proteccionismo respecto de los productos agrícolas.

El cambio de rumbo de las negociaciones se explica en parte por el agobio que produjo la política obstructiva, pero también por la importancia que la nueva administración brasileña atribuyó al mejoramiento de las relaciones con los Estados Unidos para lograr su apoyo en las negociaciones de la deuda externa.

b) Los compromisos regionales

En la actualidad, la diplomacia brasileña pone el acento en la integración subregional y regional y en la consolidación de su liderazgo en la región, en especial por lo que toca a las negociaciones preparatorias en curso para la creación de una zona de libre comercio hemisférica, la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La diplomacia comercial brasileña se ha mostrado bastante activa en materia de cooperación regional. Brasil es miembro originario de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del Mercado Común del Sur (Mercosur). Este último tratado ha sido la columna vertebral de la diplomacia brasileña en América Latina desde su firma en 1991. Surgió de las conversaciones bilaterales sostenidas por Brasil y Argentina a mediados de los años ochenta. En julio de 1986, se suscribió en Buenos Aires el Acta para la integración argentino-brasileña, en virtud de la cual se establecía el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). Entre 1988 y 1990, ambos países suscribieron además un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo y un acuerdo de complementación económica, ambos en el marco de la ALADI.

En los primeros años, la cooperación entre Brasil y Argentina tuvo motivaciones políticas. En julio de 1990, Brasil y Argentina suscribieron el Acta de Buenos Aires en la cual acordaron establecer una unión aduanera antes de diciembre de 1994. A comienzos de 1991, Paraguay y Uruguay se incorporaron

a las negociaciones que el 26 de marzo de 1991 condujeron a la firma del Tratado de Asunción.

4. Brasil y el nuevo sistema mundial de comercio

a) Observaciones preliminares

Gracias a las amplias reformas que ha introducido durante el presente decenio para liberalizar el comercio, Brasil ha pasado a ser una economía relativamente abierta a la competencia internacional. A diferencia de algunos países industrializados, que siguieron aplicando controles administrativos para proteger sus mercados, Brasil ha eliminado casi todas las barreras no arancelarias y su principal mecanismo de política comercial ha sido la aplicación de aranceles *ad valórem* moderados.

El importante y avanzado sector manufacturero establecido en Brasil en los últimos cincuenta años le ha permitido ampliar y diversificar sus exportaciones, tanto en materia de productos como de mercados. En 1947, el 69% de las exportaciones consistió en cinco productos agrícolas y uno solo, el café, representó un 42% del total. En 1996, los cinco productos principales sólo representaron el 21.3% de las exportaciones, y ninguno de ellos llegó al 6% de las exportaciones totales. Asimismo, en 1947, cinco países compraron el 64% de las exportaciones brasileñas y el mercado más grande, los Estados Unidos, constituyó un 39% del total. En 1996, podría decirse que Brasil comerciaba a escala mundial. Su principal mercado fue la Unión Europea, con un 27% del total. Le siguió en importancia el mercado de la ALADI, que compró el 21% de sus exportaciones, mientras que el Mercosur representó un 17% de las exportaciones brasileñas (véase el cuadro 4).

Esta diversificación de las exportaciones brasileñas se debió a la elevada tasa de crecimiento que registró la economía brasileña durante más de tres decenios. En otras palabras, la diversificación de las exportaciones brasileñas fue consecuencia de las grandes transformaciones que experimentó la estructura económica interna. En realidad, la expansión de las exportaciones se inició después de 1973, o sea, *después* y no *antes* de la reactivación económica (véase el Apéndice estadístico). En consecuencia, podría decirse que el desarrollo del comercio fue más bien "sirviente del crecimiento exitoso" y no motor autónomo del crecimiento.[13]

---

13 Entre lo que se ha escrito sobre el comercio, cabe mencionar la controversia que sostuvieron Nurkse (1962) y Kravis (1970) sobre el comercio como "motor del crecimiento" o como "sirviente del crecimiento", refiriéndose al desarrollo económico de los países no europeos en el siglo diecinueve, en especial los Estados Unidos.

Cuadro 4
BRASIL: PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN Y SUS MERCADOS DE DESTINO

Año	Producto	Porcentaje del total	Destino	Porcentaje del total
1947	Café	41.6	Estados Unidos	38.8
	Algodón	15.6	Argentina	9.5
	Cacao	4.9	Reino Unido	7.8
	Madera	3.7	Bélgica y Luxemburgo	4.7
	Cuero y pieles	3.5	Francia	3.6
	Subtotal	**69.3**	**Subtotal**	**64.3**
1957	Café	60.7	Estados Unidos	47.4
	Cacao	5.0	Argentina	7.4
	Madera	4.6	Alemania	6.0
	Mineral dehierro	3.4	Reino Unido	4.8
	Azúcar	3.3	Francia	3.2
	Subtotal	**77.1**	**Subtotal**	**68.7**
1967	Café sin tostar	42.6	Estados Unidos	33.1
	Mineral de hierro	6.2	Alemania	8.1
	Algodón	5.5	Países Bajos	6.8
	Azúcar	4.9	Italia	6.6
	Cacao	3.6	Argentina	5.9
	Subtotal	**82.8**	**Subtotal**	**60.5**
1977	Café sin tostar	19	Estados Unidos	17.7
	Productos de soya	9.5	Alemania	8.8
	Mineral de hierro	7.1	Países Bajos	7.7
	Soya	5.9	Japón	5.6
	Cacao	3.6	Italia	5.5
	Subtotal	**44.9**	**Subtotal**	**45.3**
1987	Café sin tostar	7.5	Estados Unidos	27.9
	Productos de soya	5.5	Japón	6.4
	Mineral de hierro	4.2	Países Bajos	6.1
	Jugo de naranjas concentrado	3.2	Italia	4.8
	Calzado de cuero	3.1	Alemania	4.7
	Subtotal	**23.4**	**Subtotal**	**50.0**
1996	Productos de soya	5.7	Estados Unidos	19.2
	Minerales y concentrados	5.6	Argentina	10.8
	Café sin tostar	3.6	Países Bajos	7.4
	Calzado	5.5	Japón	6.4
	Jugo de naranjas concentrado y congelado	2.9	Alemania	4.4
	Subtotal	**21.3**	**Subtotal**	**48.2**

Fuente: *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas (FGV), noviembre de 1997.

Las exportaciones no determinaron el crecimiento económico. Sin embargo, cabe señalar que la vulnerabilidad de los pagos externos, unida a los cuantiosos déficit de balance de pagos que acompañaron a las dos grandes crisis externas de fines de los años setenta, frenaron el proceso de crecimiento económico del país. Así pues, por mucho que los resultados externos desfavorables pueden perturbar el crecimiento económico, el solo hecho de que la evolución del comercio sea positiva no garantiza el crecimiento de la economía.

La razón principal es que Brasil, como país grande, no se orienta hacia afuera. La literatura económica no ha definido con precisión lo que debe entenderse por orientación hacia afuera, ni cuál es el concepto de apertura económica.[14] Por lo demás, la apertura del comercio no está necesariamente vinculada a políticas comerciales de corte liberal y podría definirse simplemente como la importancia relativa del comercio exterior para la economía nacional.[15] En otras palabras, la apertura comercial puede medirse por la proporción que corresponde a importaciones más exportaciones en el PIB.

$$T_o = (X+M)/PIB$$

en que

X = exportaciones
M = importaciones
PIB = producto interno bruto

Cuando el valor de T es mayor, quiere decir que la economía es más abierta y cuando dicho valor va en aumento, significa que la economía se está orientando cada vez más hacia afuera, lo que no indica necesariamente las características de la política comercial del país. Un país puede tener una política comercial de tipo liberal y ser relativamente cerrada, al igual que un país que aplica una política comercial proteccionista puede ser relativamente abierto. En el supuesto de que tanto exportaciones como importaciones se han consolidado, lo que determina la orientación de un país hacia el exterior es más que nada el tamaño de su economía interna. Los países muy grandes y de gran población, que cuentan con una oferta elástica de recursos naturales y que abarcan una amplia superficie territorial, tienden a ser menos abiertos que los países pequeños, poco poblados y de territorio reducido. Medidos por la proporción de exportaciones en el PIB, Brasil y los Estados Unidos no son economías abiertas. En cambio, los países pequeños, como la provincia china de Taiwán, o los Países Bajos, dependen del comercio como motor del

14 Edwards (1993, pp. 364 y 365) ha demostrado que liberalización del comercio y orientación del comercio hacia afuera tienen distinto significado.

15 Para mayor información, véase Prado, 1996.

crecimiento. Los países pequeños pero densamente poblados se ubicarían en una situación intermedia: el comercio podría ser motor del crecimiento, pero su mercado interno también sería decisivo para alcanzar el crecimiento.

No obstante la importancia del nuevo sistema de comercio para el país, lo más probable es que a Brasil no pueda aplicársele un modelo de crecimiento inducido por las exportaciones. Las políticas comerciales centradas en el mercado son mecanismos eficaces para estimular la productividad interna e impedir las distorsiones del mercado que obstaculizan el desarrollo económico. Así pues, para aumentar la eficiencia de los sectores de la economía brasileña se requiere un proceso de liberalización del comercio. Sin embargo, las exportaciones no pueden reemplazar a los mercados internos como factor determinante del crecimiento sostenido del país.

La política comercial brasileña debe basarse en dos supuestos. Primero, el crecimiento de las exportaciones dependerá del crecimiento interno. Segundo, las exportaciones son indispensables para obtener divisas y permitir las importaciones necesarias para mantener el crecimiento interno. Pero el comercio no puede ser motor exógeno del crecimiento.

Brasil podría aprovechar la amplitud de su mercado interno para aplicar políticas comerciales compatibles con las normas de la OMC. Podría utilizar las cámaras de los sectores industriales, creadas en 1990 y posteriormente eliminadas, para congregar a productores, trabajadores, consumidores y representantes del gobierno con el fin de adoptar medidas coordinadas en ciertas esferas. La coordinación de la labor de los distintos agentes económicos puede reducir la incertidumbre y estimular la inversión. Otro mecanismo compatible con las normas de la OMC es el apoyo estatal a la actividad de investigación y desarrollo de las universidades y organismos de investigación, cuyo producto podría trasladarse al sector privado interno. Es el caso de la empresa brasileña de investigación agrícola (EMBRAPA), que logró con mucho éxito aumentar la productividad y mejorar la calidad de varios cultivos.

b) El acceso a los mercados[16]

Aunque la mayoría de los resultados de la Ronda Uruguay no podrán apreciarse hasta el año 2005, cuando se pongan plenamente en práctica los compromisos contraídos por los países miembros de la OMC, los documentos de que se dispone indican que, para los productos brasileños, no significarán cifras importantes de creación de comercio. La mayor parte de los avances cuantificables fueron consecuencia de los programas unilaterales de

16 La presente sección está basada en gran medida en documentos de la OMC (1996).

liberalización aplicados en América Latina. Además, si bien es cierto que la eliminación gradual del sistema de cuotas en los textiles y vestuario traerá consigo algunos beneficios, aún hay dudas de que el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido llegue efectivamente a aplicarse.

Según el gobierno, los beneficios directos del mejoramiento del acceso a los mercados provenientes de esos acuerdos no pasarían de un 0.34% del PIB. Incluso teniendo en cuenta los efectos dinámicos e introduciendo los efectos indirectos en el monto de las inversiones, el beneficio total sería aproximadamente equivalente a un 1.0% del PIB (IPEA, 1997, p. 176). El acuerdo agrícola de la OMC le procurará leves mejoras a Brasil ya que de acuerdo con estimaciones oficiales, el 20% de las ventajas que obtenga de la liberalización comercial posterior a la Ronda Uruguay se deberá a dicho acuerdo (IPEA, 1997).

En el transcurso de las negociaciones de la Ronda Uruguay, Brasil y otros países en desarrollo fueron modificando unilateralmente su política y sus prácticas comerciales. En consecuencia, podían consolidar sus aranceles en niveles bastante más altos que los que se aplicaban en la práctica. Brasil acordó fijar un arancel máximo de 35%, salvo el caso de algunos productos agrícolas en que se consolidaron en el 55% (IPEA, 1997). El proceso de liberalización del comercio llevará al país a cumplir sus compromisos con la OMC en 1999. El principal factor determinante de estos cambios es el consenso a nivel interno más bien que las restricciones internacionales.

Las obligaciones arancelarias contraídas por Brasil con arreglo al antiguo Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) eran mínimas: el número de productos consolidados representaban únicamente alrededor del 6% de las líneas arancelarias y cerca de un 10% de sus importaciones distintas del petróleo en 1995. A raíz de las negociaciones de la Ronda Uruguay, se consolidó la totalidad de las líneas arancelarias, la mayoría de ellas al nivel máximo. Entre los años 1995 y 2000 el nivel general de los aranceles consolidados que gravan los artículos manufacturados deberá reducirse a 35%, en cinco etapas. Se exceptuarán algunos productos, tales como bebidas, tabaco y algodón, que se consolidarán a una tasa más alta. En cambio otros, como los fertilizantes, algunos productos químicos y los artículos fotográficos, tendrán tasas más bajas. Los productos agrícolas se consolidarán en un 55%, en su mayor parte al año 2004, salvo algunos en que el arancel se aplicará en 1995 y 1999 (OMC, 1996) (véase el cuadro 5).[17]

---

17 A partir de enero de 1989, Brasil también adoptó el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA). Se compone de más de 12 000 partidas de diez dígitos. Las negociaciones para trasladar los compromisos contraídos por Brasil al Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur aún no se han finalizado. Sin embargo, Brasil está aplicando la tasa consolidada cuando es inferior al AEC.

Cuadro 5
BRASIL: CONSOLIDACIÓN DE LOS DERECHOS ARANCELARIOS ANTES DE LA RONDA URUGUAY DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY

	Antes de la Ronda Uruguay				Después de la Ronda Uruguay			
	Importaciones 1995		Línea arancelaria		Importaciones 1995		Línea arancelaria	
	Valor (m.mill. dólares)	Porcentaje	Número	Porcentaje	Valor (m.mill. dólares)	Porcentaje	Número	Porcentaje
Todos los productos (excepto el petróleo)								
Total	**23.18**	**100.0**	**12 381**	**100.0**	**23.18**	**100**	**12 381**	**100**
Consolidados	2.56	11.0	785	6.3	23.18	100	12 381	100
Plenamente consolidados	1.71	7.4	432	3.5	23.18	100	12 381	100
Parcialmente consolidados	0.84	3.6	353	2.9	0	0	0	0
No consolidados	20.62	89.0	11 596	93.7	0	0	0	0
Todos los productos agrícolas (SA 01-24)								
Total	**3.07**	**100.0**	**1 548**	**100.0**	**3.07**	**100**	**1 548**	**100**
Consolidados	0.33	10.6	75	4.8	3.07	100	1 548	100
Plenamente consolidados	0.24	7.9	55	3.7	3.07	100	1 548	100
Parcialmente consolidados	0.08	2.7	20	1.3	0	0	0	0
No consolidados	2.75	89.4	1473	95.2	0	0	0	0
Productos industriales (SA 25-97) (excluidos los productos del petróleo)								
Total	**20.10**	**100.0**	**10 835**	**100.0**	**20.11**	**100**	**10 833**	**100**
Consolidados	2.23	11.1	710	6.6	20.11	100	10 833	100
Plenamente consolidados	1.47	7.3	377	3.5	20.11	100	10 833	100
Parcialmente consolidados	0.76	3.8	333	3.1	0	0	0	0
No consolidados	17.87	88.9	10	125	93.4	0	0	0

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Trade Policy Review*. Brazil. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/21), Ginebra, 1996, cuadro III.6, p. 48.

En 1990, Brasil eliminó casi todas las previamente numerosas exenciones arancelarias, en especial las que favorecían a las empresas estatales. Se contemplaron excepciones en el caso del programa de devolución de impuestos, del tratamiento especial otorgado a las importaciones de la zona libre de Manaos y a otras importaciones especiales, tales como aquellas que favorecían a las organizaciones internacionales y a los institutos tecnológicos. El programa de reintegro de los derechos pagados por concepto de importaciones es importante para algunas exportaciones, pero éste se hará menos necesario a medida que se reduzcan gradualmente los aranceles. El sector de electrónica, instalado en la zona libre de Manaos aún depende de un tratamiento fiscal especial.

La novedad más importante introducida en la legislación relacionada con el acceso al mercado es el régimen especial de la industria automotriz. El Decreto Nº 1761, de diciembre de 1995, otorgó a esta industria una reducción arancelaria de 90% sobre los bienes de capital, insumos y partes automotrices utilizadas por los fabricantes de automóviles.[18] Para acceder a estos beneficios fiscales, las empresas automotrices deben cumplir con ciertos requisitos relativos al contenido local, al comportamiento de las exportaciones y al equilibrio comercial.

El comercio de productos automotrices entre los países miembros del Mercosur está sujeto a normas especiales. De acuerdo con las obligaciones que contempla el párrafo 2 del Artículo 5 del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el comercio (TRIM), la aplicación del régimen automotriz se suspenderá en 1999.[19]

La elevada elasticidad ingreso de la demanda de automóviles, la demanda históricamente contenida y la política cambiaria brasileñas, condujeron a una creciente participación en el mercado de los automóviles importados. Se reconoce que el gobierno debe velar por impedir que las importaciones de automóviles den lugar a problemas de balance de pagos. Sin embargo, algunos

---

18 En junio de 1995, Brasil comunicó a la OMC la dictación del Decreto 1024, que contenía reducciones arancelarias y restricciones cuantitativas en beneficio de la industria automotriz nacional. La comunicación se basó en la existencia de problemas de balance de pagos de acuerdo con el artículo XVIII B del GATT 1994. Sin embargo, en octubre de 1995, el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, del GATT 1947, y el Comité homónimo de la OMC fue de opinión de que Brasil no tenía problemas de balance de pagos y, en consecuencia, decidió que las restricciones cuantitativas no se justificaban (OMC, 1996, pp. 68-69). En diciembre de 1995 se dictó el nuevo Decreto 1761, que no incluía esta clase de restricciones.

19 Cada uno de los miembros deberá eliminar todas las TRIM notificadas según lo indicado en el primer párrafo supra dentro de dos años de la entrada en vigor del acuerdo constitutivo de la OMC en el caso de los países desarrollados, dentro de cinco años si se trata de un país miembro en desarrollo, y dentro de siete si se trata de un país miembro menos adelantado.

analistas estiman que los consumidores quizá consideren que los costos de mantenimiento de los automóviles importados son demasiado elevados, y que son inadecuados para los caminos y el combustible nacionales. Por esta razón, la demanda de esta clase de automóviles tal vez disminuya sin necesidad de intervención del gobierno.

Como ya se señaló, Brasil es parte en varios acuerdos regionales de preferencias arancelarias. Las que favorecen a los países miembros de la ALADI se han mantenido prácticamente invariables desde 1992. En 1995, los miembros del Mercosur y de la ALADI iniciaron negociaciones con el fin de reemplazar las preferencias entre el grupo subregional y los demás miembros por preferencias convenidas bilateralmente. Además, Brasil otorga algunas concesiones a los países en desarrollo con arreglo al Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales (SGP) entre países en desarrollo.

A partir de enero de 1995, los miembros del Mercosur han constituido una unión aduanera en virtud de la cual se aplica un Arancel Externo Común (AEC) que comprende alrededor de un 85% del total del comercio entre los países de la agrupación. El comercio entre Brasil y los miembros del Mercosur es libre de derechos, salvo 29 partidas que están sometidas a un régimen transitorio que debería completarse en 1999.

c) Salvaguardias, derechos compensatorios y otras medidas comerciales

Mientras en el mercado interno brasileño no hubo verdadera competencia, se estimó que no era necesario adoptar medidas para defender el comercio. La reforma comercial de comienzos de los años noventa reemplazó las medidas no arancelarias o los derechos de internación elevados por medidas legales destinadas a proteger la industria de la competencia desleal.

Los principales instrumentos legales relativos a antidumping y derechos compensatorios son la Ley 9019, de marzo de 1995 y los Decretos 1602, de agosto de 1995, y 1751, de diciembre de 1995. La primera, que originalmente se dictó como Decreto 926, de marzo de 1995, obedece a la incorporación de los acuerdos de la OMC en el sistema jurídico brasileño. Define las atribuciones otorgadas al Secretario de Comercio Exterior (SECEX) para iniciar, desarrollar y concluir investigaciones antidumping. El Decreto 1602 determina los procedimientos para la aplicación de las medidas antidumping y el Decreto 1751 establece los procedimientos para la aplicación de derechos compensatorios.

La solicitud de que se lleve a cabo una investigación anti*dumping* debe incluir pruebas de los perjuicios y cumplir con los requisitos exigidos por la

SECEX. Con el fin de impedir mayores perjuicios mientras tiene lugar la investigación, podrán aplicarse medidas provisionales por un período limitado. En casos excepcionales, el gobierno podrá iniciar de oficio investigaciones anti*dumping* (OMC, 1996, p. 64).

Los subsidios que pueden tenerse en cuenta para la aplicación de medidas compensatorias se definen en el artículo XVI del GATT 1994 y en los anexos I y II del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Al igual que en el caso de las investigaciones anti*dumping*, la solicitud de medidas deberá proporcionar pruebas de la existencia de subvenciones y del perjuicio resultante. Las autoridades del Gobierno Federal podrán iniciar de oficio una investigación, pero los productores del país sólo podrán dar comienzo a una acción si representan al menos un 25% del total de la producción interna del producto de que se trate.

El Decreto 1488, de mayo de 1995, fijó los procedimientos administrativos para la aplicación de medidas de salvaguardia. Se basa en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC e incluye las normas para aplicar salvaguardias transitorias a los textiles, que forman parte del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC.

Las medidas de salvaguardia podrán aplicarse en caso de que un aumento inesperado de las importaciones pueda provocar o amenace con provocar perjuicios graves a la industria nacional. En mayo de 1996, Brasil adoptó por primera vez medidas de salvaguardia y las aplicó a contar de junio de ese año con el fin de proteger al sector textil nacional de las perturbaciones del mercado provocadas por las importaciones de China, Corea, Hong Kong, Taiwán y Panamá. El Artículo VI del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido establece que estas medidas no podrán durar más de tres años. En junio de 1996, Brasil también adoptó medidas de salvaguardia transitorias para proteger la industria de juguetes, que debió hacer frente a una fuerte competencia cuando los derechos de importación bajaron de 50% a 85% a un mero 20%. Las medidas de salvaguardia deberán aplicarse sobre la base de la cláusula de la nación más favorecida, salvo el caso de las disposiciones transitorias aplicables a los productos textiles. En este caso, podrán aplicarse salvaguardias transitorias a los productos que Brasil no haya incorporado en el GATT 1994 (OMC, 1996, p. 68).

Pese a que Brasil no tenía mucha experiencia en materia de medidas para reparar los perjuicios al comercio, su utilización aumentó en el período 1992-1995, cuando entabló 66 demandas por anti*dumping* (principalmente respecto de productos químicos y mineros) e inició 13 investigaciones para la aplicación de medidas compensatorias (sobre productos agrícolas) con arreglo a la OMC. A mediados de 1996, se encontraban en vigor 25 medidas anti*dumping* y 7 compensatorias.

Los empresarios brasileños y los organismos gubernamentales que se ocupan del comercio exterior están percatándose rápidamente de las complejidades que encierran estas medidas "protectoras del libre comercio". Las exportaciones brasileñas tales como acero, vestuario y calzado, han sido objeto de constantes, y casi siempre injustas, acusaciones de anti*dumping* en los Estados Unidos y la Unión Europea. A los analistas del comercio les preocupa que, en la práctica, las medidas de defensa del comercio se están convirtiendo en un mecanismo de facto para proteger los mercados contra productos más competitivos.

d) El comercio de servicios

Brasil no es un gran exportador de servicios; por otra parte, últimamente las importaciones de servicios han ido en aumento y han dado lugar a grandes déficit de la cuenta de servicios comerciales. Brasil es parte en varios acuerdos regionales sobre servicios, tales como el Convenio internacional sobre transporte terrestre suscrito con Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, así como en otros acuerdos de la ALADI. Los países del Mercosur también han negociado un acuerdo marco sobre servicios. Brasil ha celebrado numerosos acuerdos bilaterales sobre servicios, incluso sobre transporte marítimo, transporte aéreo y turismo.

En el pasado, el Estado era el principal abastecedor de servicios tales como bancos, seguros, transporte, telecomunicaciones y electricidad. Sin embargo, está abandonando rápidamente su participación en estas actividades mediante el programa gubernamental de privatización.

Las obligaciones contraídas por Brasil con arreglo al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) incluyen la de otorgar trato nacional a los abastecedores extranjeros de servicios comerciales, salvo el caso de la industria espacial brasileña. Sin embargo, el programa de compromisos dejó sin consolidar el acceso a cualquiera de las cuatro modalidades de oferta definidas en el GATS. Tal como observaron las autoridades brasileñas, en la mayoría de las actividades de servicios el acceso a los mercados de los abastecedores extranjeros de servicios depende de reformas constitucionales, como sucede con los servicios financieros y las telecomunicaciones (OMC, 1996). Posteriormente, Brasil asumió mayores obligaciones en virtud de los acuerdos sectoriales sobre telecomunicaciones y servicios financieros suscritos en el último tiempo.

El programa definitivo de excepciones a la cláusula de la nación más favorecida incluía los servicios audiovisuales y el transporte terrestre y marítimo. Estas excepciones se aplicarán por tiempo indefinido.

e) Los derechos de propiedad intelectual

Antes de que se suscribiera el acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIP), la materia se regía por las disposiciones de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que contemplaba condiciones especiales para los derechos de propiedad intelectual según el grado de desarrollo del país. En Brasil, la falta de normas sobre los derechos de propiedad intelectual fue utilizada deliberadamente para prestar apoyo al desarrollo de la industria nacional y para promover las inversiones directas en algunas esferas estratégicas. Así sucedió con los productos químicos y farmacéuticos.

Brasil es miembro fundador de los Convenios de París y de Berna y suscribió la Convención de Estocolmo y la revisión de París. El Acuerdo TRIP de la OMC fue incorporado en la legislación interna del Brasil. El 14 de mayo de 1996 Brasil promulgó una nueva ley de propiedad industrial (la Ley 9279). Fue muy polémica, ya que algunos sectores sostienen que es más estricta que el Acuerdo TRIP y que obedeció a las presiones ejercidas por los Estados Unidos. Éste invocó reiteradamente su ley de comercio: de acuerdo con lo dispuesto en la Sección 301, Brasil fue incluido en la lista prioritaria de alerta.[20]

Antes de que se promulgara la Ley 9279, la legislación brasileña relativa a la propiedad intelectual se basaba en la Ley 5772, de 21 de diciembre de 1971, también llamada Código de Propiedad Industrial. A partir de mediados de los años ochenta, aumentaron las reclamaciones de países extranjeros relacionadas por la exclusión de los derechos de patente en esferas tales como las industrias farmacéutica, química y alimentaria. En junio de 1987, los Estados Unidos iniciaron conversaciones con las autoridades brasileñas respecto de las reclamaciones formuladas por laboratorios farmacéuticos de los Estados Unidos, en el sentido de que las empresas brasileñas imitaban libremente sus productos. En 1988, Brasil estableció un grupo de expertos compuesto de representantes de diversos ministerios encargado de examinar la política brasileña en materia de propiedad industrial en las industrias química y farmacéutica. El informe del grupo señaló que Brasil debía seguir exceptuando estos productos del pago de derechos de patente a fin respaldar a la industria nacional y promover su desarrollo tecnológico y económico. El Gobierno del Brasil formuló una propuesta conciliatoria en virtud de la cual reconocía los derechos de patente únicamente respecto de los procesos de la industria farmacéutica, propuesta que fue

20 Las principales fuentes en que se basa esta sección son la Ley 5772, de 21 de diciembre de 1971; el Decreto 75572, de 8 de abril de 1975; la Ley 9279, de 14 de mayo de 1996; Grau, 1997; Blasi, García y Mendes, 1997.

rechazada por el Gobierno de los Estados Unidos. Finalmente, en octubre de 1988, los Estados Unidos impusieron sanciones comerciales contra Brasil basándose en la Sección 301 de su ley de comercio.

Las sanciones impuestas por los Estados Unidos afectaron las importaciones brasileñas de manufacturas, que en el caso de algunos productos de papel, químicos y electrónicos tuvieron que pagar un 100% ad valórem. Brasil reaccionó pidiendo el arbitraje del GATT, puesto que la legislación brasileña era respaldada por el Convenio de París, del que Brasil era signatario desde 1883. Sin embargo, en 1990 el gobierno del Presidente Collor acordó modificar la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual (Blasi, García y Mendes, 1997, p. 9). El Gobierno de los Estados Unidos resolvió dejar sin efecto las sanciones comerciales mientras una comisión encabezada por el Instituto Brasileño de la Propiedad Industrial (INPI) redactaba un proyecto de ley que se enviaría al Congreso.

Sin embargo, los debates parlamentarios sobre la propiedad industrial fueron muy intensos y pasaron varios años antes de que se aprobara una ley. El proyecto de ley 824/91 enviado al Congreso por el Ejecutivo comprendía, entre otros aspectos, la protección de los elementos vivos,[21] los productos farmacéuticos y los procesos o productos cuya patente se encuentra en tramitación.[22] El gobierno confiaba en que el proyecto sería aprobado rápidamente, pero la Cámara de Diputados resolvió no darle trámite de urgencia y lo despachó para que fuese examinado por una comisión especial creada en noviembre de 1991. Varios grupos se oponían al proyecto, en especial la Iglesia Católica, que era contraria a que se otorgaran patentes respecto de elementos vivos y los grupos nacionalistas, que se oponían a la protección de productos cuya patente se encuentra en tramitación y al otorgamiento de patentes respecto de los productos farmacéuticos.

En 1993, se había aprobado una ley que contemplaba el otorgamiento de patentes en el caso de elementos vivos, no así otras modificaciones de la legislación brasileña. En mayo de 1993, los Estados Unidos volvieron a incluir a Brasil en una lista prioritaria de alerta debido a que aún no había reformado su legislación. A raíz de nuevas negociaciones entre ambos países, en febrero de 1993 Brasil fue eliminado de la lista prioritaria de alerta.

Mediante el Decreto 1355, de 30 de diciembre de 1994, Brasil incorporó a su legislación nacional el Acta Final de la Ronda Uruguay, incluidos los Acuerdos TRIP. Sin embargo, en abril de 1995 volvieron a plantearse discrepancias entre los Estados Unidos y Brasil y hubo nuevas amenazas de

---

21 Variedades de plantas o animales, o procesos fundamentalmente de índole biológica destinados a la producción de plantas o animales.

22 Procesos o productos que aún no han obtenido patente comercial.

sanciones comerciales. En esa época, el Congreso brasileño discutía dos proyectos de ley sobre propiedad industrial, uno de la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara de Diputados y el otro de la Comisión de Asuntos Económicos del Senado. La protección de los productos cuya patente se encontraba en tramitación se había convertido en asunto polémico. La industria nacional había aceptado los acuerdos de la Ronda Uruguay, pero insistía en que se utilizaran todas las ventajas que contemplaba la OMC, que incluían un período de transición de cinco años.

Se formaron dos bandos: los que defendían la protección de los productos cuya patente se encontraba en tramitación y el otorgamiento de patentes respecto de los elementos vivos y los que se oponían a ambos. El Presidente Fernando Henrique Cardoso fue gran aliado del primer grupo. En febrero de 1996, el gobierno aprobó el trámite de urgencia del proyecto de ley sobre propiedad industrial y logró que fuera sometido a votación varios días después. En esos días, el Ejecutivo se mostró muy activo y el proyecto fue aprobado en el Senado el 29 de febrero. Los que se oponían al proyecto habían sido partidarios de incorporar el período de transición contemplado en los Acuerdos TRIP, a fin de enmendar las disposiciones relativas a la protección de los productos con patente en tramitación, los microorganismos y la producción nacional, pero dichas enmiendas no prosperaron. El 17 de abril, el proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados en los términos aprobados por el Senado y la Ley 9 279 fue promulgada el 14 de mayo de 1996.

Incluso antes de que se aprobara la ley, el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), que es el encargado de la aplicación de las normas sobre propiedad industrial, había modificado de manera importante sus relaciones con las empresas transnacionales. En especial, había simplificado los trámites de los contratos de transferencia de tecnología y de asistencia científica. Hasta diciembre de 1993, todos los contratos de transferencia de tecnología, incluidos aquéllos suscritos entre empresas extranjeras y brasileñas, debían inscribirse en el INPI. La liberalización de la normativa se ha traducido en un incremento acelerado de los pagos al exterior por concepto de tecnología o asistencia técnica (véanse los cuadros 6 y 7).

La legislación brasileña en materia de propiedad industrial fue concebida de tal manera de cumplir no sólo con los acuerdos internacionales firmados por Brasil, sino también para resolver cualesquiera controversias que pudieran suscitarse entre Brasil y los Estados Unidos en esta materia. Para Brasil, el reto era compensar el inevitable incremento de los pagos externos con otras fuentes de divisas y evitar un deterioro excesivo de su cuenta corriente.

Cuadro 6
BRASIL: CONTRATOS EXTERNOS DE TECNOLOGÍA, MARCAS Y SERVICIOS. NÚMERO DE INSCRIPCIONES LEGALES

País o grupo de países	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Europa	879	780	587	807	739	770	689	581	615	777
Estados Unidos	486	469	471	701	572	580	517	412	419	422
Japón	120	159	58	77	59	79	100	71	77	93
Otros	79	79	32	102	80	86	87	65	78	92
Total	**1 564**	**1 487**	**1 148**	**1 687**	**1 450**	**1 515**	**1 393**	**1 129**	**1 189**	**1 384**

Fuente: Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), DIRTEC.

Cuadro 7
BRASIL: GASTOS BRUTOS POR CONCEPTO DE SERVICIOS
(Millones de dólares)

Gastos brutos en servicios	1995	Porcentaje	1996	Porcentaje
Servicios tecnológicos	676	2.5	1 008	3.1
Transporte	4 727	17.3	6 211	18.9
Turismo	3 391	12.4	4 434	13.5
Servicios varios (excepto tecnológicos)	3 203	11.7	3 421	10.4
Gobierno	468	1.7	450	1.4
Seguros	308	1.1	300	0.9
Intereses	10 643	39.0	12 758	38.8
Utilidades y dividendos	3 501	12.8	3 841	11.7
Reinversión de utilidades	384	1.4	447	1.4
Total	**27 301**	**100.0**	**32 870**	**100.0**

Fuente: Sociedad Brasileña para el Estudio de las Empresas Transnacionales y la Globalización Económica (SOBEET) y Departamento Económico (DEPEC) del Banco Central del Brasil.

f) La estructura de las instituciones de política comercial

En 1993, el poderoso Ministerio de Economía y Planificación, que se había creado en 1990, fue dividido en tres ministerios diferentes, a saber: i) Planificación y Presupuesto; ii) Hacienda y iii) Industria, Comercio y Turismo. Los dos últimos comparten la responsabilidad de la política de comercio exterior. El Ministerio de Hacienda se encarga de las cuestiones fiscales y de aduanas y el de Industria, Comercio y Turismo es responsable de la aplicación de la política comercial y de la revisión de la legislación comercial. La Secretaría de Comercio Exterior (SECEX), perteneciente a este último, se encarga de aplicar y revisar las políticas de comercio exterior, pero no es responsable de la formulación y coordinación de la política comercial.

Las relaciones económicas externas de Brasil son conducidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que es responsable de las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales y de los foros relacionados con el comercio internacional. Es la única autoridad facultada para suscribir acuerdos internacionales en nombre del Ejecutivo. Se encarga de todas las cuestiones relacionadas con los acuerdos de la OMC y con la solución de controversias.

Otro órgano importante para la formulación de la política comercial es la Cámara de Comercio Exterior, que fue creada en 1995 y que se encarga de formular y evaluar las políticas y de coordinar las actividades relacionadas con el comercio exterior. La Cámara ejecuta sus decisiones por conducto de su Secretaría Ejecutiva. Es presidida por el Ministro Secretario General de Gobierno. Pertenecen a la Cámara los Ministros de Agricultura, Hacienda, Relaciones Exteriores, Planificación y Presupuesto e Industria, Comercio y Turismo, así como el Presidente del Banco Central.

En el gráfico 1 figura un organigrama de la estructura de los organismos relacionados con el comercio. Tal como allí se indica, hay cuatro ministerios que tienen responsabilidades directas en materia de comercio. El Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de las negociaciones internacionales, los de Agricultura y de Industria, Comercio y Turismo son responsables de las políticas agrícola y manufacturera, respectivamente, y el Ministerio de Hacienda se ocupa de los aspectos financieros del comercio internacional, particularmente de las concesiones especiales, como PROEX, que otorga tasas de interés más bajas a los exportadores.

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo ocupa un lugar clave en la formulación de las políticas industrial y comercial. La Secretaría de Política Industrial (SPI) y la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) son responsables de la adaptación de las estrategias de desarrollo del país al sistema mundial. La estrategia comercial de Brasil descansa en dos pilares: en el plano interno, apunta a aumentar la eficiencia de la industria y a mejorar el mecanismo de defensa del comercio y a nivel internacional, procura participar activamente

en la diplomacia económica, y pone especial énfasis en la consolidación del Mercosur (IPEA, 1997).

Brasil no cuenta con una estrategia concreta para aumentar las ventajas comparativas de las empresas nacionales. El gobierno sostiene que éstas se verán obligadas a mejorar sus procedimientos y realizar inversiones para no ceder participación en el mercado a las importaciones y que la privatización y las reformas a la legislación laboral pueden aumentar las ventajas competitivas de dichas empresas. En realidad, por mucho que la productividad de la industria manufacturera ha aumentado, la participación de la inversión interna bruta en el PIB sigue siendo inferior a 20%, nivel muy inferior al alcanzado en los años setenta y en los dos primeros años del decenio de 1980. Estos cambios no bastan para compensar el aumento de valor que ha registrado la moneda nacional desde que comenzó a aplicarse el Plan Real.

La única estrategia valedera para la competencia interna es sustituir la protección arancelaria por leyes que defiendan más decididamente el comercio. En poco tiempo, Brasil ha aumentado el número de medidas contra el *dumping* y los subsidios hasta llegar a ocupar el séptimo lugar entre los países que aplican medidas anti*dumping*.[23] Este lugar es notable, puesto que Brasil tiene escasa experiencia en materia de defensa del comercio.

5. El crecimiento y el reto que plantea el sistema comercial posterior a la guerra fría

a) Convergencia y recuperación: observaciones teóricas

Los estudios relativos a las fuentes del crecimiento económico revelan que los insumos básicos, tales como mano de obra y capital, no bastan por sí solos para explicar la mayor parte del crecimiento global de la economía. Los pioneros de esos estudios, como ser Robert Solow (1956, 1957) y Moses Abramovitz (1956) demostraron que casi tres cuartas partes del crecimiento se debían a otro factor, que denominaron cambio tecnológico.[24] Además, parte importante de lo que se ha escrito sobre desarrollo económico indica que con el tiempo, los países convergen hacia una trayectoria similar de desarrollo tecnológico.

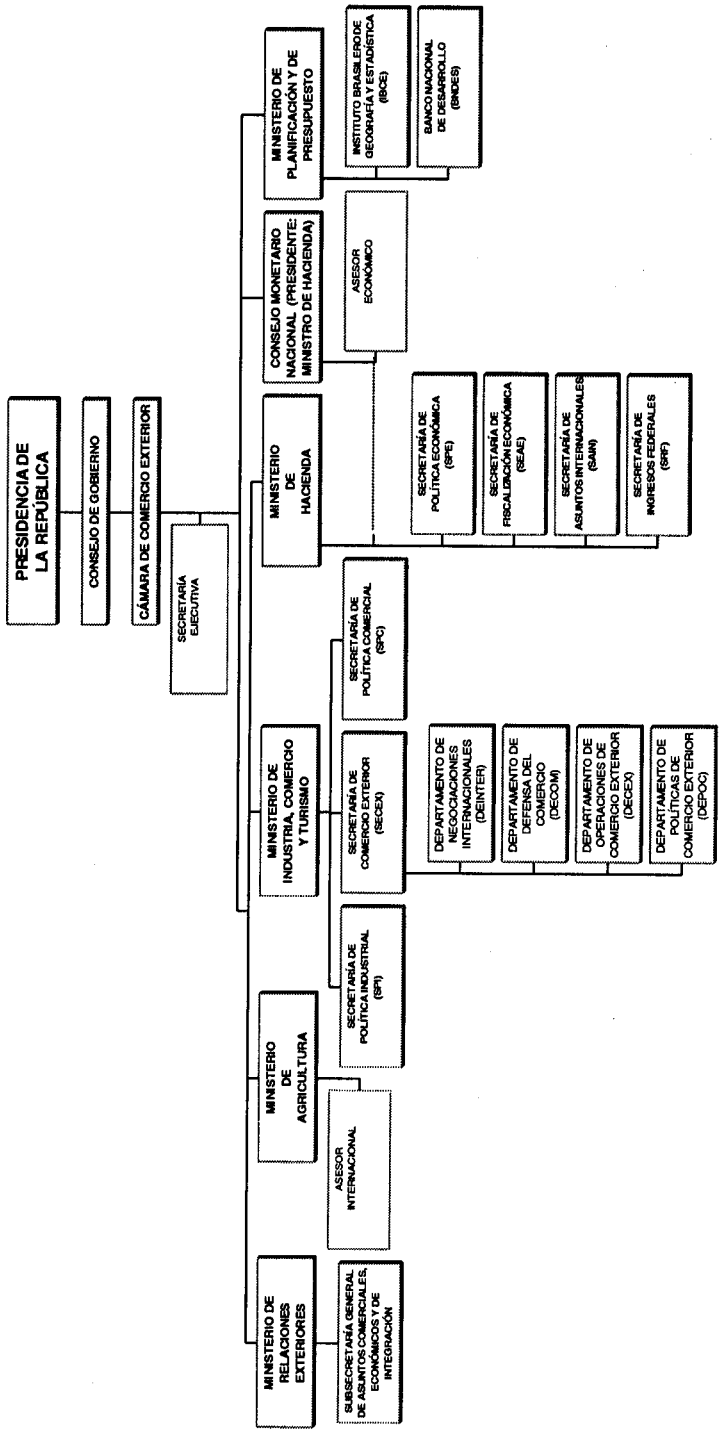
---

23 Los países que aplican más medidas anti*dumping* que Brasil son los Estados Unidos, la Unión Europea, el Canadá, Australia, Nueva Zelandia y Turquía (IPEA, 1997, p. 183).

24 Para un estudio detallado del concepto de convergencia y recuperación, así como de las fuentes del crecimiento económico a largo plazo, véanse Abramovitz y David (1996) y Lau (1996).

Gráfico 1

BRASIL: PRINCIPALES ÓRGANOS Y DEPENDENCIAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO



Fuente: Organización Mundial del Comercio, *Trade Policy Review*, Brazil, Informe de la Secretaría (WT/TPR/S/21), Ginebra, 1996.

El concepto de convergencia descansa en cuatro supuestos. Primero, los países que tienen distinto grado de desarrollo difieren únicamente en cuanto a su dotación inicial de conocimientos técnicos, pero se asemejan en lo que respecta a otros aspectos culturales e institucionales. Segundo, la tasa de crecimiento del país rector depende de las innovaciones tecnológicas e institucionales que haya introducido, mientras que los países continuadores pueden sacar provecho de la tecnología del país rector si eligen y aplican las mejores técnicas. Cuando el país continuador reemplaza el equipamiento industrial, puede utilizar la tecnología más avanzada y de esta manera acelerar su tasa de crecimiento. Tercero, los países continuadores tienen escaso capital por trabajador, por lo que el rendimiento marginal de las inversiones de capital son superiores a aquéllas de los países rectores. Además, tienen trabajadores superfluos en la agricultura y el comercio en pequeña escala, de tal modo que pueden aumentar la productividad trasladando mano de obra de la agricultura hacia actividades no agrícolas y de empleos en el sector no estructurado y por cuenta propia hacia las empresas más grandes. Cuarto, el crecimiento relativamente acelerado que originan las primeras fuentes se traduce en un crecimiento adicional debido al incremento de la escala y al mayor alcance de las actividades.

Los mecanismos que tienen por objeto reducir las diferencias en el producto o la productividad reales *per cápita* entre países no se activan automáticamente.[25] Necesitan un marco institucional adecuado y, a menudo, la aplicación de políticas estatales en materias tales como educación, capital físico, capacidad para investigación y desarrollo y eficiencia institucional y empresarial. La literatura económica pone de relieve la importancia de que los países tengan "capacidad social" para aprovechar las ventajas de las tecnologías avanzadas.

b) El aumento de la capacidad endógena: reto social

Brasil es a la vez un país muy avanzado y extraordinariamente atrasado. Tiene universidades de nivel mundial y sofisticados programas de posgrado, pero la enseñanza primaria y secundaria es de bajo nivel. El país ha logrado avances en cuanto a la matrícula de la enseñanza primaria, pero a mediados de los años noventa el promedio de escolaridad seguía siendo de 5.4 años (IPEA, 1997, cuadro III.19, p. 98 y Nunes, 1996). La distribución del ingreso continúa siendo una de las peores del mundo; el gasto público en salud todavía es demasiado bajo, de unos 100 reales *per cápita* en 1995, y debido a la mala calidad de la atención médica estatal, entre 1987 y 1997 el número de afiliados

25 Para un análisis de la controversia sobre la convergencia y su vinculación con la teoría del crecimiento endógeno, véase Romer (1994).

a planes de salud y seguros privados se acrecentó más de 50%.[26] En 1997, la esperanza de vida al nacer era en promedio de 67 años y la mortalidad infantil, de 42 por mil nacidos vivos (IBGE, 1996). (Véanse los cuadros 8 y 9).

Los datos anteriores indican que Brasil debe aumentar rápidamente su gasto social a fin de crear las condiciones previas de un proceso autosostenido de recuperación. Antes que preocuparse de la infraestructura material, el país tiene que resolver sus problemas sociales. Hasta los años ochenta, Brasil pudo postergar la aplicación de medidas eficaces contra este desequilibrio social histórico manteniendo una tasa de crecimiento acelerado, pero a menos que resuelva este complejo problema estructural, seguramente no podrá recuperar la tasa de crecimiento que alcanzó en el pasado.

c) El aumento de la capacidad endógena: reto de infraestructura

Durante varias décadas, las obras de infraestructura se financiaron con recursos estatales. Los planes de desarrollo de los años cincuenta a los años setenta concentraron gran cantidad de recursos en inversiones en esferas tales como la energía, las telecomunicaciones y la construcción de carreteras. Esto no significa que se haya desconfiado de la capacidad empresarial privada sino más bien que las empresas privadas carecían de capital o de interés en realizar inversiones de la magnitud necesaria para mantener el crecimiento acelerado de la demanda interna e industrial. Para satisfacer la creciente demanda de esta clase de servicios, en los próximos años Brasil tendrá que recurrir a la inversión privada.

Sin embargo, por mucho que el financiamiento se entregue al sector privado, seguramente la mayor parte de los recursos seguirá proviniendo por los organismos estatales. Por ejemplo, en 1996 el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) aumentó en 412% los recursos destinados al financiamiento de obras de infraestructura.[27] A partir de la creación del Consejo Nacional de Privatización (CND), en 1995, el gobierno ha agilizado el proceso de desestatización. Hasta la fecha, ha privatizado varias empresas grandes, tales como la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN), la Compañía Vale do Rio Doce (CVRD), que es la empresa minera más importante del país y LIGHT, que abastece de energía a la zona metropolitana de Rio de Janeiro.

---

26 Según el IPEA (1997, pp. 76-78), la población afiliada a seguros médicos privados aumentó de 22 millones en 1987 a cerca de 40 millones en 1997. Los servicios hospitalarios del sistema público, el Sistema Unificado de Salud (SUS), están estancados en un 10%. En promedio, el sistema público ambulatorio sólo puede proporcionar dos atenciones *per cápita*/año.

27 Datos tomados de BNDES, Informe de actividades (1996). Sus principales operaciones de financiamiento fueron el Gasoducto Brasil-Bolivia, las obras fluviales de Rio Madeira, el puerto de Sepetiba, el ferrocarril metropolitano de São Paulo y de Rio de Janeiro y los recursos proporcionados a empresas privatizadas.

Cuadro 8
BRASIL: DIVERSOS INDICADORES ECONÓMICOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1951-1995

Perído	Pago neto a factores en el extranjero	Expor-taciones	Impor-taciones	Gasto en consumo	Inversión interna bruta	Ahorro externo	Ahorro interno
1951	0.5	9.6	11.3	86.8	15.2	2.7	12.5
1952	0.2	7.1	9.9	87.6	14.6	2.6	12.1
1953	0.7	6.6	5.6	84.4	14.9	0.2	14.7
1954	0.6	6.7	6.8	83.51	15.6	-0.1	15.7
1955	0.7	7.6	6.8	84.0	13.3	-1.7	15.1
1956	0.7	6.8	5.8	84.6	14.3	-0.2	14.5
1957	0.3	5.6	6.2	83.2	14.9	-1.3	16.2
1958	0.6	5.7	6.1	82.2	16.8	-0.2	16.9
1959	0.6	6.0	6.6	80.1	17.8	-1.3	19.0
1960	0.7	5.3	6.4	84.1	15.6	47.0	15.1
1961	0.5	5.8	6.2	85.3	13.0	-1.1	14.1
1962	0.8	6.7	8.0	83.7	15.4	-0.2	15.5
1963	0.5	8.6	9.0	82.3	16.4	-0.3	17.2
1964	0.5	6.5	5.6	82.2	14.8	-2.4	17.2
1965	0.9	7.6	5.4	79.4	14.6	-5.3	19.9
1966	0.8	6.5	5.8	80.9	15.8	-2.7	18.5
1967	1.0	5.7	5.8	83.8	16.1	0.7	15.4
1968	0.8	5.6	6.7	81.8	18.6	1.2	17.4
1969	0.8	6.3	6.2	75.1	19.0	-2.1	21.1
1970	0.9	6.6	7.0	76.9	18.7	-0.4	19.1
1971	1.0	6.5	8.2	80.5	19.9	1.3	18.6
1972	1.0	7.3	8.9	80.4	20.3	1.7	18.7
1973	0.9	7.8	9.0	79.1	20.4	0.3	20.0
1974	0.8	7.7	13.3	81.3	21.8	4.0	17.4
1975	1.4	7.2	11.0	78.1	23.4	2.8	20.5
1976	1.5	7.0	9.4	79.4	22.4	3.3	19.1
1977	1.6	7.3	7.9	78.6	21.3	1.6	19.8
1978	2.3	6.7	7.9	78.2	22.3	2.7	19.6
1979	2.7	7.2	9.3	79.0	23.4	5.0	18.3
1980	3.3	9.0	11.2	78.9	22.9	5.0	17.9
1981	4.2	9.6	10.0	75.9	24.3	4.4	19.9
1982	5.2	7.9	8.6	78.1	23.0	6.4	16.6
1983	6.3	12.2	9.7	79.0	19.9	5.2	14.8
1984	6.3	15.0	8.8	76.1	18.9	1.3	17.7
1985	5.6	13.0	7.5	74.2	18.0	2.3	20.3
1986	4.7	9.2	6.6	77.4	20.0	2.0	18.0
1987	3.9	9.8	6.4	73.4	23.2	0.5	22.7
1988	4.2	11.7	6.1	70.1	24.3	-1.4	25.7
1989	3.3	8.9	5.5	69.7	26.9	-0.3	27.1
1990	2.8	7.8	6.1	76.7	21.6	0.9	20.7
1991	2.8	8.9	6.9	79.2	18.8	0.4	18.4
1992	2.5	10.4	6.9	77.6	18.9	-1.4	20.5
1993	2.8	9.8	7.5	78.6	19.2	0.2	19.1
1994	1.9	8.3	7.2	79.3	19.6	0.3	19.3
1995	1.7	7.0	8.4	82.1	19.2	2.5	16.8

Fuente: *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas (FGV), noviembre de 1997.

Cuadro 9
BRASIL: PARTICIPACIÓN DE LOS GASTOS EN CONSTRUCCIÓN, MAQUINARIA Y EQUIPO EN LA FORMACIÓN INTERNA BRUTA DE CAPITAL FIJO (FIBCF), 1970-1995
(Porcentajes)

Año	FIBCF-Valor constante	Construcción	Total maquinaria y equipo	Maquinaria y equipo nacionales	Maquinaria y equipo importado	Otros
1970	100.0	58.4	40.5	34.0	6.4	1.1
1975	100.0	54.6	44.1	33.8	10.3	1.3
1980	100.0	62.0	34.3	29.4	4.9	3.7
1981	100.0	66.2	30.5	25.6	4.9	3.2
1982	100.0	69.3	28.1	24.0	4.1	2.5
1983	100.0	70.9	26.0	22.7	3.3	3.1
1984	100.0	70.2	28.3	25.2	3.1	1.4
1985	100.0	68.4	29.3	25.8	3.5	2.2
1986	100.0	65.8	30.9	27.3	3.6	3.3
1987	100.0	67.2	30.2	26.1	4.1	2.6
1988	100.0	68.4	28.9	24.7	4.2	2.6
1989	100.0	69.8	27.5	23.0	4.6	2.7
1990	100.0	70.6	27.2	20.9	6.3	2.2
1991	100.0	69.4	28.7	21.2	7.5	1.8
1992	100.0	70.7	26.7	17.4	9.3	2.6
1993	100.0	69.1	29.1	17.9	11.2	1.8
1994	100.0	65.1	33.1	19.1	14.0	1.7
1995	100.0	57.5	41.2	19.6	21.6	1.4

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Anuario* Estadístico, diversos números, y *Conjuntura Económica*, Rio de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas (FGV), noviembre de 1997.

De acuerdo con estimaciones oficiales, en el período 1996-1999 Brasil deberá invertir 85 mil millones de reales en infraestructura (IPEA, 1997, p. 133). Solamente para energía se requerirá la mitad de esa suma. En cuanto a telecomunicaciones, el plan de objetivos seleccionados (PASTE) prevé una inversión global de 75 mil millones de reales, procedentes de fuentes estatales y privadas, la mitad de lo cual se invertirá hasta 1999 y la segunda entre los años 2000 y 2003.

El sistema de transporte también ha sido en parte entregado en concesión al sector privado. El RFFSA, que es el ferrocarril más importante del país, fue vendido a una empresa mixta integrada por empresas brasileñas y la North American Railtex. Asimismo, se han privatizado varias carreteras, incluida la autopista Rio-São Paulo, que es federal, y la autopista estadual Anhaguera-Bandeirantes. Aún está por verse si estas empresas privadas, que controlarán gran parte de las actividades relacionadas con infraestructura, realizarán las inversiones necesarias para acelerar la tasa de crecimiento registrada desde los años ochenta.[28]

d) Otros retos a la capacidad endógena

En el pasado Brasil financió el crecimiento apoyándose en tres pilares, a saber: la inversión interna, las inversiones extranjeras directas y la inversión pública. La tasa de formación interna bruta de capital fijo ha sido alta, lo que indica que la reactivación económica ha sido muy dinámica. En el último tiempo también se ha observado una recuperación de la inversión extranjera directa, debido en parte al programa de privatización y en parte al éxito del Mercosur (véase el Apéndice estadístico). Sin embargo, el gobierno aún tiene que aumentar la inversión pública. Todavía quedan esferas que dependen de la intervención del gobierno, no sólo en obras públicas, como caminos, ferrocarriles metropolitanos y puertos, sino también en generación de energía y aspectos relacionados con el medio ambiente. En el pasado, el incremento de la inversión pública estimuló una rápida reacción de parte del sector privado, pero la vinculación de confianza entre la burocracia estatal y los empresarios del país se ha debilitado. El que sea posible restablecer esta vinculación y aún no es posible predecir si los empresarios volverán a responder con rapidez a las nuevas oportunidades de inversión. Para que una estrategia de desarrollo nueva tenga éxito en el marco del nuevo sistema de comercio es indispensable que los agentes económicos públicos y privados recuperen su capacidad de actuar coordinadamente.

---

28 En Rio de Janeiro, la privatización de los servicios públicos tuvo un mal comienzo, ya que los resultados de LIGHT, la empresa que abastece de energía a la ciudad, fueron calamitosos. Durante el verano de 1997-1998, la empresa no pudo satisfacer la mayor demanda de energía provocada por el calor.

6. Más allá de la Ronda Uruguay: los organismos brasileños de política exterior y la integración económica

a) Observaciones finales

Lo que mueve a la economía brasileña es su dinamismo interno; pero además, el país está muy integrado a la economía mundial a través de las inversiones directas y de cartera. En 1995, el 32% de la producción manufacturera correspondió a filiales de empresas transnacionales extranjeras (ETN) y en diciembre del siguiente, Brasil era el mayor mercado de inversiones en fondos de mercados emergentes.29 Así pues, el crecimiento económico del país es el resultado de esta combinación de dinamismo interno e integración financiera externa.

Lo que resulta atrayente para el capital extranjero es el tamaño del mercado brasileño. En la medida en que la integración económica aumente la magnitud del mercado, se elevarán las inversiones extranjeras en el país y en la región. Actualmente operan en Brasil unas 9 600 empresas transnacionales extranjeras, más que en ningún otro país de América Latina. Varias de estas empresas utilizan a Brasil como base para sus exportaciones al mercado regional. En consecuencia, la integración económica puede contribuir al crecimiento económico del país ampliando el mercado interno, incrementando las oportunidades de inversión directa por las empresas transnacionales y promoviendo nuevas oportunidades de exportación.

Como la razón principal por la cual las empresas transnacionales invierten en Brasil es la magnitud del mercado interno, en igualdad de circunstancias la tasa de crecimiento económico determinará la tasa de inversión extranjera directa. En consecuencia, a la larga, el crecimiento económico aminora los problemas de balance de pagos porque atrae inversiones extranjeras y, tras un desfase, tiende a estimular las exportaciones. Esto fue lo sucedido en Brasil desde fines de los años sesenta hasta los años ochenta. Sin embargo, a corto plazo el crecimiento económico supone el aumento de las importaciones. Asimismo, si no hay expectativas de que el crecimiento vaya a ser perdurable, quizá no influya en la tasa de formación bruta de capital fijo y podría acarrear presiones inflacionarias.

Por otra parte, la política comercial y el tipo de cambio influyen en el balance comercial. En 1994, al aplicarse el Plan Real, la acción conjunta de la liberalización arancelaria, las tasas de interés elevadas y la sobrevaloración

---

29 Brasil absorbió por sí solo el 12.2% de las inversiones de los 107 mayores fondos de mercados incipientes. Véase el "Apéndice estadístico". Véase además Gonçalves, *et al.* 1998, p. 169).

cambiaria transformaron el amplio superávit del comercio externo de fines de los años ochenta en un cuantioso déficit comercial. En este documento se pasará revista a los organismos comerciales del Brasil y a la forma en que están encarando el déficit comercial y las políticas comerciales de la región.

b) El papel del Mercosur dentro de la estructura de la formulación de la política comercial

En la actualidad, el Mercosur es una prioridad estratégica para las relaciones económicas externas de Brasil. Es el fundamento de su forma de abordar la integración económica, en el sentido de que refuerza su poder de negociación con otros países o agrupaciones comerciales. Brasil se ha fijado objetivos amplios y pretende alcanzarlos en un lapso relativamente breve. Se propone establecer un mercado común, coordinar las políticas macroeconómicas e industriales y armonizar los sistemas jurídicos.

El Tratado de Asunción no es una copia del Tratado de Roma, que creó la Comunidad Económica Europea, sino que se asemeja más a la Convención del BENELUX, que estableció una unión económica entre Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Sus órganos no son supranacionales sino intergubernamentales. EL organismo principal del Mercosur es el Consejo del Mercado Común, que es un órgano intergubernamental. Los demás sólo cumplen funciones técnicas y de asesoramiento. (Véase el cuadro 10).

El área de la unión aduanera se encuentra ya en su ajuste final. La liberación de derechos abarca ya un 95% del comercio intrarregional. Hay una lista de productos que todavía tienen protección arancelaria dentro del Mercosur, pero estas excepciones se eliminarán automáticamente el 31 de diciembre de 1998 para Brasil y Argentina y el 31 de diciembre de 1999 para Paraguay y Uruguay.

Las tasas del Arancel Externo Común (AEC) sólo pueden modificarse con el consentimiento de todos los miembros del Mercosur. El Grupo del Mercado Común es responsable de la aprobación de todos los cambios recomendados por la Comisión de Comercio del Mercosur. Esta comisión también ha servido de foro para la realización de consultas mensuales sobre cuestiones comerciales concretas, la mayoría de ellas relacionadas con el acceso a los mercados.

Brasil ha estado esforzándose por que los miembros del Mercosur adopten una posición común en las negociaciones con otras agrupaciones comerciales. Ha suscrito acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia. No obstante las conversaciones sostenidas con otros países latinoamericanos, el Mercosur sigue centrándose en los cuatro países que son miembros plenos, a la par que mantiene relaciones económicas y políticas estrechas con Chile y Bolivia. En

Cuadro 10
BRASIL: PRINCIPALES MERCADOS DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
(Porcentajes)

País o agrupación económica	Importaciones			Exportaciones		
	Participación (porcentaje)		Tasa (variación)	Participación (porcentaje)		Tasa (variación)
	1997	1996		1997	1996	
Américas	47.72	46.77	22.09	45.60	43.93	15.27
ALADI [a]	22.00	21.65	21.42	24.96	22.45	23.52
Mercosur	15.91	15.59	21.92	16.75	15.02	23.84
Otros países de la ALADI	6.08	6.05	20.12	8.21	7.43	22.85
MCCA[b]	0.01	0.01	61.87	0.34	0.34	10.44
Otros países de América Latina	0.10	0.15	-26.29	0.80	0.48	83.41
CARICOM [c]	0.03	0.02	33.76	0.23	0.28	-10.86
Canadá	2.43	2.51	15.84	1.09	1.04	16.84
Estados Unidos (incluido Puerto Rico)	23.03	22.23	23.77	17.85	19.20	3.24
Otros países de América del Norte	0.13	0.21	-26.52	0.67	0.48	54.58
Europa	29.82	30.45	17.07	31.55	31.15	12.50
Europa oriental	1.50	1.84	-2.07	2.3	42.22	17.06
Unión Europea	26.41	26.61	18.61	27.78	27.15	13.65
AELC [d]	1.77	1.86	13.72	0.72	1.11	-27.51
Otros países de Europa occidental	0.14	0.14	20.62	0.71	0.67	16.88
Asia	18.66	18.13	23.01	17.93	19.80	0.55
Asia (excluido el Oriente Medio)	15.32	14.09	29.95	15.16	16.92	-0.48
Oriente Medio	3.34	4.04	-1.18	2.77	2.88	6.62
África	3.21	3.35	14.38	2.71	3.15	-4.28
Oceanía	0.54	0.77	-15.96	0.56	0.63	-0.90
Otros	0.04	0.52	-91.76	1.29	0.97	46.84
Total	**100.00**	**100.00**	**19.49**	**100.00**	**100.00**	**11.07**

Fuente: Datos oficiales de los organismos correspondientes.
[a] Asociación Latinoamericana de Integración.
[b] Mercado Común Centroamericano.
[c] Comunidad del Caribe.
[d] Asociación Europea de Libre Comercio.

general, sus miembros están de acuerdo en que el poder de negociación de los países de la región en los foros internacionales aumentaría apreciablemente si Chile se incorporara como miembro pleno. Sin embargo, es muy poco probable que éste renuncie a su estructura arancelaria y a su política comercial independiente para incorporarse al arancel externo común de la organización.

El Mercosur enfrenta el reto del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLC) suscrito por México, Canadá y los Estados Unidos y de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los objetivos y el alcance del TLC son muy diferentes de aquéllos del Mercosur. Los miembros de éste, a diferencia de los países de Norteamérica y Centroamérica, no tienen puesta la mira en los Estados Unidos como principal mercado. Para ellos, es mucho más ventajoso tener buenas relaciones con agrupaciones comerciales de todo el mundo y con países grandes por separado. Por lo tanto, cuando en la Cumbre de las Américas celebrada en diciembre de 1994 los Estados Unidos propusieron el ALCA, Brasil estimó que la iniciativa no era prioritaria para él. Los países del Mercosur decidieron negociar conjuntamente como grupo, e hicieron hincapié en el fortalecimiento del propio Mercosur y en el proceso de convergencia regional de los esquemas subregionales.

El Mercosur ha contribuido de manera importante al incremento del comercio regional. Desde el bienio 1989-1990 hasta el bienio 1994-1995, el comercio entre los países del Mercosur aumentó 421%, mientras que el comercio fuera de la región sólo se elevó 54% (IPEA, 1997, p. 153). Para Brasil y Argentina, el mercado regional es sumamente importante debido a la estructura del comercio entre los miembros de la agrupación. En ambos países, el comercio es esencialmente intraindustrial, y una gran proporción de este comercio bilateral consiste en productos manufacturados, particularmente productos relacionados con el transporte, productos químicos y productos agroindustriales.

La estrategia de integración compleja de las empresas transnacionales fortalece esta integración regional. Esto es, las nuevas inversiones intensifican la integración entre las plantas y filiales de las transnacionales en Argentina y Brasil. Además de crear comercio, el Mercosur ha atraído nuevas inversiones productivas hacia la región. Se ha convertido en un área integrada para las inversiones y el comercio. El gran reto que confrontan los países miembros es crear mecanismos para que la integración avance más allá de la unión aduanera. Antes de que pueda establecerse un mercado común, hay que superar varios problemas. La convergencia de la legislación interna, las diferencias en materia de salarios, la distribución del ingreso y la política cambiaria son algunos de los obstáculos que hay que salvar (Prado, 1996). Sin embargo, Brasil y Argentina, que en el pasado han sido competidores, están de acuerdo actualmente en que su futuro está inexorablemente unido.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovitz, M. (1956), "Resource and output trends in the United States since 1870", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo. (Publicado también en *The Economics of Technological Change*, N. Rosenberg (comp.), Nueva York, Penguin Books, 1971).

Abramovitz, M. y P.A. David (1996), "Convergence and deferred catch-up: productivity leadership and waning of American exceptionalism", *The Mosaic of Economic Growth*, R. Landau y Taylor (comps.), Stanford, California, Stanford University Press.

Abreu, M.P. (1991), *Trade Policies in a Heavily Indebted Economy: Brazil 1979-1990*, Working Paper, Nº 279, Rio de Janeiro, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro (PUC).

——(1990), "Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964", *A ordem do progresso: cem anos de política econômica*, M.P. Abreu (org.), Rio de Janeiro, Campus.

Banco Mundial (1988), "Brazil: A Macroeconomic Evaluation of the Cruzado Plan", A World Bank Country Study, Washington, D.C.

Barros de Castro, A.D. y F.E.P. Souza, (1985), *A economia brasileira em marcha forçada, Coleção estudos brasileiros*, vol. 21, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Bergsman, J. (1970), *Brazil: Industrialization and Trade Policies*, Londres, Oxford University Press.

Blasi, G.D., M.S. García y P.P. Mendes (1997), *A propriedade industrial*, Rio de Janeiro, Editora Forense.

BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) (1996), *Relatório de atividades 1996*, Rio de Janeiro.

Bonelli, R., G.H.D. Franco y W. Fristch (1991), "Macroeconomic Instability and Trade Liberalization in Brazil: Lessons from the 1980's to the 1990's", Working Papers Series, Nº 101, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Clements, B. (1988), *Foreign Trade Strategies, Employment and Income Distribution in Brazil*, Nueva York, Praeger.

Coes, D. (1991), "Liberalizing foreign trade in Brazil", *Liberalizing Foreign Trade - Brazil, Colombia and Peru*, D. Papageorgiou (comp.), Washington, D.C., Banco Mundial.

Conjuntura econômica, Rio de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas (FGV), varios números.

Edwards, S. (1993), "Openness, trade liberalization and growth in developing countries", Journal of Economic Literature, vol. 31, Nº 3, septiembre.

Fishlow, A. (1976), "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Brazil", inédito.

Gobierno de Brasil (1985), *Projeto I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1986-1989*, Brasilia.

Gonçalves, R. y otros (1998), *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira*, Rio de Janeiro, Campus.

Grau, E.R. (1997), *A ordem econômica na constituição de 1988*, Rio de Janeiro, Malheiros editores.

Guimarães, E.A. (1995), "Abertura econômica, estabilização e política industrial," *O Real e o futuro da economia*, J.P. Velloso (comp.), Fórum Nacional, Rio de Janeiro, José Olympio.

Hoekman, B.M. y M.M. Kostecki (1995), *The Political Economy of World Trading System. From GATT to WTO*, Nueva York, Oxford University Press.

IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística), *Anuário estatístico*, varios números.

IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (1997), *O Brasil na virada do milênio: trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento*, vols. 1 y 2, Brasilia.

Kravis, I. (1970), "Trade as a handmaiden of growth: similiarities between the nineteeth and the twentieth centuries", *Economic Journal*, diciembre.

Kume, H. (1996), "A política de importação no plano Real e a estrutura de proteção efetiva", Texto para discussão, Nº 423, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Lau, L.J. (1996), "The sources of long-term economic growth: observations from the experience of developed and developing countries", *The Mosaic of Economic Growth*, R. Landau, T. Taylor y G. Wright (comps.), Stanford, California, Stanford University Press.

MRE (Ministério das Relações Exteriores do Brasil) (1991), *Tratado para constituição de mercado comum entre a Argentina, o Brasil e o Uruguai*, Brasilia.

Nurkse, R. (1962), "Contrasting trends in the nineteenth and twentieth century world trade", *Equilibrium and Growth in the World Economy*, Gottfried Haberler and Robert M. Stern (eds.), Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Oliveira, Gesner (1993), "Condicionantes e diretrizes de política para a abertura comercial brasileira", Working Paper, Nº 313, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), septiembre.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996), Trade Policy Review: Brazil. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/21), Ginebra.

Prado, L.C.D. (1996), "Abertura econômica, protecionismo e poder: algumas lições da história", *Premissas. Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos*, Nº 13/2, Universidad Estadual de Campinhas (UNICAMP).

Rodrigues, J.H. (1965), "Uma política externa própria e independente", *Política externa independente*, vol. I, Nº 1, Ed. Civilização Brasileira, mayo.

Romer, P.M. (1994), "Origins of endogenous growth", Journal of Economic Perspectives, vol. 8, Nº 1.

——(1990), "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, Nº 98.

Skidmore, T. (1975), *Brasil: de Getúlio a Castelo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Solow, R. (1957), "Technical change and the aggregate production function", *Review of Economics and Statistics*, vol. 39, Nº 3.

——(1956), "Contributions to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70.

Suzigan, W. (1975), "Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica", *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 5, Nº 21, diciembre.

Suzigan, W. y A.V. Villela (1997), *Industrial Policy in Brazil*, Campinhas, Instituto de Economia, Universidad Estadual de Campinhas (UNICAMP).

——(1996), "Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil", Texto para discussão, Nº 421, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Von Doelinger, C., L.C. Cavalcanti y F.C. Branco (1977), *Política e estrutura das importações brasileiras*, Research Report, Nº 38, Rio de Janeiro, Instituto de Investigaciones (INPES), Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Winham, G. (1986), *International Trade and Tokyo Round Negotiation*, Princeton, N.J., Princenton University Press.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Cuadro A.1
BRASIL: AFLUENCIA Y SALIDA DE INVERSIONES EXTRANJERAS
(Millones de dólares)

	Cartera [a]	Directa [b]	Préstamos entre empresas	Total
		Afluencia		
1990	824	1 130	258	2 212
1991	4 186	1 095	308	5 589
1992	9 960	1 749	871	12 580
1993	23 554	1 294	1 064	25 912
1994	32 621	2 589	632	35 842
1995	35 858	5 291	1 133	42 282
1996 (primer trimestre)	9 644	1 544	413	11 601
		Salida		
1990	245	230	170	645
1991	378	123	177	678
1992	2 594	169	390	3 153
1993	10 602	580	487	11 669
1994	21 046	618	454	22 118
1995	25 846	1 163	402	27 411
1996 (primer trimestre)	5 384	319	89	5 792
		Cifras netas		
1990	579	900	88	1 567
1991	3 808	972	131	4 911
1992	7 366	1 580	481	9 427
1993	12 952	714	577	14 243
1994	11 575	1 971	178	13 724
1995	10 012	4 128	731	14 871
1996 (primer trimestre)	4 260	1 225	324	5 809

Fuente: Banco Central del Brasil.
[a] Incluye bonos, valores comerciales y pagarés; no comprende bonos de reestructuración de la deuda externa.
[b] Incluye reinversión de utilidades.

Cuadro A.2
BRASIL: INVERSIÓN EXTRANJERA AL 30 DE JUNIO DE 1995, SEGÚN FUENTE
(Millones de dólares) [a]

Fuente [b]	Inversión [c]	Reinversión	Total	Participación en total (%)
Estados Unidos	17 427	3 003	20 430	35.2
Alemania	5 029	2 845	7 874	13.6
Japón	3 660	900	4 560	7.9
Reino Unido	3 612	729	4 341	7.5
Francia	2 036	1 150	3 186	5.5
Países Bajos	1 734	707	2 441	4.2
Italia	2 004	422	2 426	4.2
Suiza	1 344	779	2 123	3.7
Canadá	1 272	612	1 884	3.2
Bahamas	1 230	13	1 243	2.1
Bermuda	803	14	817	1.4
Luxemburgo	498	130	628	1.1
Suecia	352	273	625	1.1
Panamá	458	128	586	1.0
Bélgica	267	305	572	1.0
Argentina	146	218	364	0.6
Liechtenstein	323	32	355	0.6
Portugal	319	19	338	0.6
Antillas Neerlandesas	270	32	302	0.5
Kuwait	268	0	268	0.5
Australia	248	9	257	0.4
Otros	2 204	259	2 463	4.2
Total	**45 504**	**12 579**	**58 083**	**100.0**

Fuente: Banco Central del Brasil.
[a] En dólares al tipo de cambio vigente al 30 de junio de 1995.
[b] La inversión de los países indicados es superior a 250 millones de dólares.
[c] Incluye inversión de cartera, valores de renta fija y fondos de capital extranjero y de privatización.

Cuadro A.3

BRASIL: PARTICIPACIÓN DE PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADOS EN LA CARTERA DE LOS 107 PRINCIPALES FONDOS DE MERCADOS INCIPIENTES (CAPITAL) (JUNIO DE 1993 A DICIEMBRE DE 1996)

(Porcentajes)

País o región	1993			1994				1995				1996			
	Junio	Sept.	Dic.	Mar.	Junio	Sept.	Dic.	Mar.	Junio	Sept.	Dic.	Mar.	Junio	Sept.	Dic.
Brasil	7.26	7.09	5.97	8.84	8.49	11.28	12.02	9.97	10.08	11.07	10.06	10.92	11.44	11.63	12.2
Malasia	8.26	9.50	8.42	6.77	6.98	8.13	8.27	9.27	9.97	8.42	8.05	8.64	8.23	8.13	9.37
México	13.64	14.89	17.06	15.02	12.90	14.80	9.64	5.59	6.05	6.43	6.71	7.3	7.52	8.4	8.32
Tailandia	5.99	6.04	7.15	5.1	5.46	5.83	6.02	6.05	7.26	6.75	6.88	7.29	6.4	5.52	3.82
Sudáfrica	0.30	0.76	0.61	0.32	1.08	1.73	2.74	4.50	5.15	5.94	6.41	5.75	5.65	5.09	4.43
Corea del Sur	5.83	5.18	5.47	5.76	6.14	5.53	5.57	6.06	5.49	6.65	6.05	5.44	5.29	5.02	4.43
India	3.67	3.95	3.70	5.69	6.20	5.46	5.26	5.27	4.53	4.72	4.36	5.03	5.08	4.68	4.21
Taiwán (Provincia de China)	2.06	2.39	3.41	3.60	4.26	3.43	3.38	3.06	2.82	3.59	3.57	2.82	4.42	4.59	4.83
Indonesia	4.09	4.08	3.59	3.64	3.57	3.75	4.05	4.02	4.39	4.39	4.28	4.35	4.09	3.81	3.89
Hong Kong	5.89	4.26	5.72	5.06	4.21	3.38	3.14	3.67	3.71	3.82	3.87	4.07	3.65	4.13	4.8
Argentina	4.89	5.34	5.65	5.32	5.05	4.46	3.78	3.41	3.47	3.58	4.00	3.72	3.63	3.23	3.56
Filipinas	3.25	3.00	3.20	2.77	3.30	2.57	2.92	2.28	2.74	2.73	2.74	2.96	3.26	3.33	3.11
China	1.64	1.97	2.03	1.57	1.39	1.69	1.59	1.72	1.77	1.71	1.63	1.61	1.76	1.91	2.06
Asia	46.26	46.11	47.60	45.87	46.97	44.49	44.54	45.47	46.44	46.50	45.16	45.72	44.94	43.65	42.87
América Latina	32.73	33.58	34.87	36.49	33.41	37.68	32.85	26.68	27.23	27.65	27.49	27.90	29.03	30.16	30.65
Europa	10.70	12.30	9.81	9.82	9.67	8.71	9.57	11.01	11.67	11.87	11.64	13.18	13.18	13.37	13.68
Oriente Medio y África	1.39	1.76	1.4	2.23	2.69	3.19	4.60	6.58	7.21	8.20	8.75	7.28	7.67	8.04	7.83
Inversiones transitorias	7.82	5.01	4.92	4.02	5.94	4.81	7.27	8.72	5.74	3.99	5.23	3.79	3.82	3.1	3.46
Otros mercados	1.10	1.24	1.35	1.57	1.32	1.12	1.17	1.54	1.71	1.79	1.73	1.59	1.36	1.68	1.51
Total	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**

Fuente: Sociedad Brasileña para el Estudio de las Empresas Transnacionales y la globalización económica (SOBEET) y merging Market Funds Monitor, Micropal, varios números.

Cuadro A.4
BRASIL: PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL

Período	Brasil (mil millones de dólares)		Mundo (mil millones de dólares)		Participación de Brasil (%)		Participación total de Brasil (%)
	Exp.[a]	Imp.[b]	Exp.[a]	Imp.[b]	Exp.	Imp.	(Exp.+Imp.)
1970	2.74	2.85	298.26	313.50	0.92	0.91	0.91
1971	2.90	3.70	333.89	344.82	0.87	1.07	0.97
1972	3.99	4.78	397.72	405.58	1.00	1.18	1.09
1973	6.20	7.00	553.29	559.75	1.12	1.25	1.19
1974	7.95	14.17	820.08	822.31	0.97	1.72	1.35
1975	8.67	13.59	843.49	866.85	1.03	1.57	1.30
1976	10.13	13.73	950.87	971.89	1.07	1.41	1.24
1977	12.12	13.26	1 076.54	1 112.90	1.13	1.19	1.16
1978	12.66	15.05	1 245.83	1 287.38	1.02	1.17	1.09
1979	15.24	19.80	1 604.23	1 624.82	0.95	1.22	1.09
1980	20.13	24.96	1 920.75	1 999.13	1.05	1.25	1.15
1981	23.29	24.08	1 899.67	1 982.16	1.23	1.21	1.22
1982	20.18	21.07	1 752.88	1 852.99	1.15	1.14	1.14
1983	21.90	16.80	1 711.97	1 793.17	1.28	0.94	1.10
1984	27.01	15.21	1 817.93	1 911.37	1.49	0.80	1.13
1985	25.64	14.33	1 848.68	1 935.16	1.39	0.74	1.06
1986	22.35	15.56	2 034.46	2 114.35	1.10	0.74	0.91
1987	26.22	16.58	2 391.66	2 473.77	1.10	0.67	0.88
1988	33.49	16.06	2 729.39	2 821.99	1.23	0.57	0.89
1989	34.38	19.88	2 965.51	3 040.89	1.16	0.65	0.90
1990	31.41	22.52	3 379.09	3 466.21	0.93	0.65	0.79
1991	31.62	22.95	3 477.55	3 584.04	0.91	0.64	0.77
1992	35.79	23.07	3 722.96	3 838.22	0.96	0.60	0.78
1993	38.60	27.74	3 714.76	3 769.77	1.04	0.74	0.89
1994	43.56	35.51	4 224.70	4 278.30	1.03	0.83	0.93
1995	46.51	53.78	5 098.22	5 141.32	0.91	1.05	0.98
1996	47.75	56.95	5 293.52	5 339.87	0.90	1.07	0.98

Fuente: FMI (las cifras relativas a Brasil suelen ser distintas de las publicadas en el país)..
[a] fob.
[b] cif.

Cuadro A.5
BRASIL: CRONOLOGÍA DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL, 1990-1996 [a]

1990	Marzo	Medidas Provisionales 158 y 161 (Leyes 8032 & 8034), que modifican las políticas relativas a importaciones e incentivos fiscales.
	Abril	La Ley 8031, reglamentada mediante el Decreto 99463, de 16 agosto de 1990, crea el Programa Nacional de Privatización (PND).
		El CEBRAE pasa a ser SEBRAE y deja de pertenecer al sector público mediante la Ley 8029, de 12 de abril de 1990, reglamentada en octubre de 1990.
	Junio	Se establecen directrices generales para el PICE (Port. 365/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación).
		El Port. 363/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación reduce los índices de contenido nacional.
	Agosto	Se dicta legislación *antitrust* (Medida Provisional 204; Ley 8158, de 8 de enero de 1991, reglamentada mediante el Decreto 36, de 14 de febrero de 1991.
	Sept.	Se establece el Programa de apoyo a la capacidad tecnológico-industrial (PACTI), que define los objetivos de los gastos en ciencia y tecnología y propone restablecer los incentivos fiscales para la realización de actividades de investigación y desarrollo.
		Medida Provisional 222 (Decreto 99541) transfiere las facultades del SEI al SCT; modifica los requisitos anteriores para la importación de productos relacionados con la informática.
		Se promulga la Ley 8078, de 11 de septiembre de 1990, conocida como Código de defensa del consumidor.
	Nov.	Se crea el Programa nacional para la calidad y la productividad (PBQP) para el fomento de la modernización industrial y tecnológica del país.
		Se crea FINAMEX/BNDES, para el financiamiento de las importaciones de bienes de capital, a contar de enero de 1991.
1991	Enero	Se elabora el Proyecto de ley sobre incentivos para aumentar la capacidad tecnológica de la industria y la agricultura (PDTI y PDTA).
		Se aplica la reforma arancelaria (Port.58/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación).

Cuadro A.6 (continuación)

Cuadro A5 (continuación 1)

		La Ley 8167, de 16 de enero de 1991, reglamentada mediante el Decreto 101, de 17 de abril de 1991, restablece los incentivos regionales.
	Feb.	Se crea el Programa de competitividad industrial, que establece objetivos sectoriales y propone legislación nueva en materia de incentivos fiscales.
		Se dictan normas para la transferencia de tecnología (Res. INPI 20, de 27 de febrero de 1991).
		Se reduce a 60% el índice de contenido nacional obligatorio de los bienes de capital (Port.126/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación).
	Mayo	Se elabora el proyecto de ley sobre propiedad intelectual (824/91).
	Junio	Se promulga la Ley 8191, de 7 de junio de 1991, que aprueba los incentivos fiscales del Programa de competitividad industrial: exención del IPI y depreciación acelerada de los bienes de capital hasta el 31 de diciembre de 1993. Renovada a 1994 y 1995.
		Se promulga la Ley 8187, reglamentada el 31 de julio de 1991, mediante la cual se crea PROEX.
	Oct.	Se promulga la nueva ley de informática (Ley 8248, de 23 de octubre de 1991, reglamentada mediante el Decreto 574, de junio de 1992), que confirma octubre de 1992 como fecha de término de la reserva de mercado, modifica el concepto de empresa nacional y establece nuevos incentivos fiscales.
	Dic.	Se establecen nuevos incentivos (impuestos a productos industrializados) (IPI) para la zona libre de Manaos (Ley 8387, de 30 de diciembre de 1991, reglamentada mediante el Decreto 613, de 12 de julio de 1992).
1992	Enero	Se redefine la política para instalación de zonas de procesamiento de exportaciones (ZPES) mediante incentivos fiscales (Ley 8396, de 2 de enero de 1992).
	Feb.	"Política activa de comercio exterior" (Ley 8402, reglamentada mediante el Decreto 452, de 18 de febrero de 1992). Se adelanta la fecha prevista de aplicación de la reforma arancelaria (Port.131).
1993	Abril	Se promulga la Ley 8643, que renueva los incentivos fiscales de la Ley 8191, de 1 de junio de 1991, hasta diciembre de 1994. Posteriormente estos incentivos fueron renovados hasta el 31 de diciembre de 1995, mediante Medida Provisional 775/94.

Cuadro A.6 (continuación)

Cuadro A5 (continuación 2)

		Se reduce el IPI sobre los automóviles pequeños (Decreto 799, de 17 de abril de 1993).
	Junio	Se promulga la Ley 8661, de 23 de marzo de 1993, reglamentada mediante el Decreto 949, de 5 de octubre de 1993, que define los incentivos fiscales para aumentar la capacidad tecnológica de la industria y la agricultura (PDTI y PDTA).
1994	Marzo	Se promulga la Ley 8864, de 23 de marzo de 1994, que establece las bases para el tratamiento diferenciado de las empresas medianas y pequeñas en materia de administración fiscal, seguridad social y trabajo.
	Junio	Se promulga la nueva ley de defensa de la competencia (Ley 8884, de 11 de junio de 1994).
	Oct.	Se aprueba el otorgamiento de crédito fiscal para el pago de los impuestos a las exportaciones que gravan a los PIS y COFINS (Medida Provisional 674).
		Se adelanta la aplicación del Arancel Externo Común del Mercosur.
	Dic.	Se dicta el Decreto 1355, de 30 de diciembre de 1994, que reglamenta los acuerdos multilaterales con arreglo al GATT 1994 y a la OMC.
1995	Feb.	Se crea la Cámara de Comercio Exterior (Decreto 1386).
		Se promulga la nueva ley que reglamenta la concesión de los servicios de utilidad pública (Ley 8987).
	Marzo	Se promulga la Ley 9005, que renueva la exención del IPI sobre los bienes de capital.
		Se promulga la Ley 9019, que establece la legislación básica en cumplimiento de los acuerdos GATT/OMC sobre regímenes de salvaguardia, normas de origen, códigos anti*dumping* y pago de subsidios y derechos compensatorios.
	Abril	Se renueva la exención de los impuestos que gravan las exportaciones de PIS/PASEP y COFINS (Medida Provisional 948, renovado posteriormente por nuevos MP).
	Mayo	Se dicta el Decreto 1488, que reglamenta la Ley 9019 en lo relativo a la aplicación de los regímenes de salvaguardia de la OMC.
	Junio	La Medida Provisional 1024 crea la política sectorial para la industria automotriz (renovado posteriormente por varias Medidas Provisionales).

Cuadro A.6 (conclusión)

Cuadro A5 (conclusión)

	Julio	Se reglamenta la Ley 9019 en lo relativo a las normas de origen de la OMC.
	Agosto	Agosto de 1995. Se reglamenta la Ley 9019 en lo relativo a la aplicación de los códigos anti*dumping* de la OMC.
	Dic.	Se reglamenta la Ley 9019 en lo relativo a los acuerdos de la OMC sobre subsidios y derechos compensatorios.
		La Medida Provisional 235 modifica disposiciones anteriores y establece una nueva política para la industria automotriz.
		Se dicta el Decreto 1761, que reglamenta la política sectorial de la industria automotriz.
1996	Mayo	El Congreso aprueba la nueva ley sobre protección de la propiedad intelectual, de conformidad con los acuerdos de la OMC relativos a aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIP).
	Agosto	Se crea un nuevo fondo para el financiamiento de las exportaciones por conducto del BNDES.

Fuente: W. Suzigan y A.V. Villela, *Industrial Policy in Brazil*, Campinhas, Instituto de Economía (IE), Universidad Estatal de Campinhas (UNICAMP), 1997.

[a] Abreviaturas: Port = *Portaria* (reglamento dictado por un ministerio); Res. = *Resolucão* (regla-mentación dictada por un organismo estatal).

C. CHILE: COMERCIO Y CRECIMIENTO. REALIZACIONES DEL PASADO Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

Manuel Agosin

Introducción

Con razón o sin ella, los círculos académicos y las autoridades encargadas de formular la política han llegado a singularizar a Chile como uno de los ejemplos más notables del éxito que pueden lograr los países que tienen la valentía de introducir reformas de política favorables a las fuerzas de mercado y adherir firmemente a ellas. En el período 1974-1979, el gobierno militar que derrocó al Presidente Allende en 1973 puso en práctica una total liberalización comercial, liberó los mercados

financieros internos y abrió la cuenta de capitales de la balanza de pagos (Meller, 1996, capítulo 3; Ffrench-Davis, Leiva y Madrid, 1991 y 1993; Agosin y Ffrench-Davis, 1995). Las reformas tuvieron por objeto bajar el telón sobre el modelo de industrialización basado en la substitución de las importaciones, que había sido el principal paradigma de desarrollo desde los años cuarenta y que habían mantenido gobiernos de muy distinta filiación. Las reformas del período 1974-1979 se centraron en la idea de que una vez que se diera rienda suelta a las fuerzas de mercado, los recursos se reorientarían (sin costo) hacia industrias de exportación en las que el país tenía una ventaja comparativa y que ello conduciría al crecimiento acelerado, no sólo de las exportaciones sino del producto global.

Por lo tanto, para cualquier evaluación de las reformas de política chilenas es particularmente interesante examinar el comportamiento de las exportaciones y su relación con el crecimiento global de la economía. No hay duda alguna de que después de 1974 las exportaciones aumentaron rápidamente y de que han seguido aumentando hasta ahora. Así, se sostiene que uno de los elementos claves del éxito chileno ha sido el notable desempeño de las exportaciones. Sin embargo, pese a lo mucho que se han ampliado y diversificado, sólo en el último tiempo han arrastrado consigo al resto de la economía. Hasta fines del decenio de 1980, el dinámico crecimiento de las exportaciones no había ido acompañado de un aumento significativo de la tasa de inversión ni de un mejoramiento equiparable del desempeño económico en general. Por el contrario, durante el gobierno militar, la economía creció bastante más pausadamente que en los años sesenta, y las tasas de ahorro e inversión declinaron en forma muy pronunciada. Además, el proceso de crecimiento inducido por las exportaciones es un fenómeno relativamente reciente y todavía no es posible pronunciarse sobre su sustentabilidad a largo plazo.

El presente trabajo examina la evolución de las exportaciones y del producto global a lo largo de un prolongado período, esto es, de 1960 a 1995. Procura determinar las principales tendencias del crecimiento de las exportaciones e intenta atribuir el comportamiento de las exportaciones a diversos factores. Responde a las siguientes preguntas: ¿Puede atribuirse a la liberalización comercial el éxito manifiesto logrado por las exportaciones chilenas desde mediados de los años setenta y mantenido hasta ahora? ¿En qué medida podría atribuirse a otras políticas de gobierno que estimularon las exportaciones en general y a la aplicación de políticas sectoriales de tipo selectivo? ¿A qué se debe que la relación entre el crecimiento de las exportaciones y la evolución general de la economía ha sido mucho más pronunciada en los años noventa que en años anteriores? ¿Cuáles son las perspectivas del proceso de crecimiento inducido por las exportaciones para los próximos decenios?

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: en la primera sección, se indaga si la experiencia chilena podría describirse como un ejemplo de "crecimiento inducido por las exportaciones" o de "exportaciones inducidas por el crecimiento". En el caso de Chile, se demuestra que la primera hipótesis concuerda mejor que la segunda con la realidad. Desde mediados de los años ochenta, el incremento y la diversificación de las exportaciones han sido la fuerza motriz del crecimiento de la economía chilena.

En la segunda sección se examinan las causas de la expansión y la diversificación de las exportaciones. Se describen la liberalización comercial del período 1974-1979 y otras políticas que influyeron en sus resultados y se sostiene que la reestructuración de la economía fue innecesariamente costosa debido a que en vez de redistribuir gradualmente la capacidad instalada de la industria manufacturera hacia el sector exportador, parte importante de ella ésta fue destruida. Si bien no se dispone de casos hipotéticos que sirvan para evaluar el grado de éxito de las reformas, se sostiene que habría sido mejor aplicar un conjunto de políticas diferentes que hubieran contribuido a la reestructuración del sector manufacturero. También se examinan otras políticas que afectaron a las exportaciones, así como políticas y factores de orden sectorial. El análisis conduce a la conclusión de que no pueden pasarse por alto otras políticas, ni las condiciones iniciales que aumentaron el vigor con que reaccionó la oferta y que son un factor importante para explicar el éxito de las exportaciones a nivel sectorial.

La tercera sección se ocupa de los requisitos para participar en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y concluye que varios incentivos, tanto funcionales como selectivos, tendrán que desaparecer. Ellos deberán reemplazarse por políticas que aborden directamente las disfunciones del

mercado que obstaculizan el crecimiento y la diversificación de las exportaciones. Estas políticas pueden tener componentes horizontales y selectivos. Los argumentos teóricos contra la selectividad no tienen mayor peso. Además, las obligaciones internacionales contraídas con arreglo a la OMC permiten aplicar políticas selectivas, a condición de que los efectos sean precompetitivos. Naturalmente, los sectores elegidos deberán desarrollarse a partir de la dotación de recursos del país, que se inclina marcadamente hacia los recursos naturales (productos mineros, agrícolas, forestales y del mar). Entre las políticas que podrían aplicarse, horizontal y selectivamente, cabe señalar el fomento de la capacitación de la mano de obra y de la educación superior, la absorción de tecnología extranjera y el aumento de la investigación y desarrollo (ID) a nivel interno, la compilación de información sobre los mercados foráneos, la mejora del funcionamiento de los mercados de capital para que proporcionen créditos a largo plazo a las empresas que tienen ideas novedosas y necesitan esos créditos y que mejore la infraestructura. Asimismo, las políticas aplicables a la inversión extranjera directa (IED) podrían ser más vigorosas que hasta ahora.

La cuarta sección aborda los acuerdos de libre comercio. Aunque hasta ahora no han tenido mucho que ver con el éxito de las exportaciones chilenas, en el futuro podrían ser importantes para intensificar la estrategia exportadora. Se concluye que la asociación reciente de Chile al Mercosur (octubre de 1996) es muy auspiciosa para lograr que aumenten aceleradamente las exportaciones de manufacturas. Para Chile, los países del Mercosur y otros de la región tienen buenas perspectivas como asociados comerciales "naturales", pero para materializar este potencial no bastará con liberalizar el comercio y habrá que mejorar la infraestructura y las instituciones que facilitan el comercio.

En la quinta sección se resumen las conclusiones del estudio y ofrece un panorama general de las políticas que hay que aplicar para asegurar la sustentabilidad del modelo orientado a las exportaciones que Chile ha venido aplicando desde hace más de dos decenios. Se sostiene que ya se ha cumplido la etapa "fácil", de fomento de las exportaciones. Hasta ahora, aparte de algunas intervenciones concretas que, como se señala más adelante, contribuyeron de manera importante al incremento de las exportaciones, la función principal del Estado ha consistido en desmantelar el sistema de incentivos que prevaleció durante el período de substitución de las importaciones (aproximadamente de 1938 a 1973). La próxima etapa de desarrollo de las exportaciones entrañará diversificarse hacia productos y servicios técnicamente más avanzados y exigirá políticas mucho más complejas. Además, será indispensable articular mejor los sectores público y privado.

1. La experiencia chilena: ¿crecimiento inducido por las exportaciones o exportaciones basadas en el crecimiento?

Cabe preguntarse si la experiencia chilena es compatible con la idea de que las exportaciones han sido el sector principal de la economía y de que la expansión de las exportaciones es la razón más importante de las altas tasas de crecimiento alcanzadas desde mediados de los años ochenta. O si, por el contrario, el factor principal de la expansión de las exportaciones ha sido el crecimiento acelerado del producto. La primera hipótesis pone énfasis en el papel de las exportaciones en el fomento del crecimiento global. Por otra parte, los defensores del paradigma de las exportaciones basadas en el crecimiento hacen hincapié en la importancia de la acumulación de capital y en el aumento de la capacidad tecnológica autóctona como requisitos previos para lograr éxito en materia de exportaciones.[1]

La mayoría de las teorías relativas al crecimiento económico y el desarrollo no distingue entre exportaciones y producción no destinada a la exportación. Casi todos los modelos de crecimiento, ya sean de tendencia neoclásica (Solow, 1956), de inspiración keynesiana (por ejemplo, Pasinetti, 1974), o del tipo de "crecimiento endógeno" (véase Barro y Sala-i-Martin, 1995) atribuyen un lugar preponderante a las tasas de inversión y al progreso tecnológico como variables que explican el crecimiento económico. Los partidarios de asignar un papel fundamental a las exportaciones tropiezan con un problema, que se asemeja al problema de identificación: como las exportaciones forman parte del PIB, a veces parte importante, el aumento acelerado de las exportaciones repercute automáticamente en la tasa de crecimiento del PIB, sin que sea necesaria una relación de causalidad determinada.

Sin embargo, cabe preguntarse si las exportaciones tienen algo de especial. Partimos de la hipótesis de que en una economía pequeña, abierta e industrialmente atrasada, el crecimiento y la diversificación de las exportaciones son importantes debido a tres razones. Ante todo, los mercados internos son pequeños y no están en condiciones de prestar apoyo, desde el punto de vista de la demanda, a un incremento sostenido del PIB. Cualquier impulso de crecimiento originado en el incremento de la demanda interna

---

1 Rodrik (1995) y Akyüz y Gore (1996) atribuyen importancia preponderante al incremento de la tasa de inversión como causa fundamental de los buenos resultados en materia de crecimiento logrados por la República de Corea y por la provincia china de Taiwán. A juicio de estos autores, dicho incremento puede explicar por sí solo las elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones de estas dos economías, sin que sea necesario apelar a la política comercial. Estos análisis dan por aceptado que la inversión no habría registrado estos grandes aumentos si no se hubieran aplicado políticas comerciales que hicieran rentable la exportación de nuevos productos.

deberá tender a agotarse, más temprano que tarde. En cambio, en un país pequeño, los mercados de exportación son ilimitados y, en consecuencia, desde el punto de vista de la demanda no plantean limitaciones al crecimiento.[2] Sin embargo, si los incentivos tienen un sesgo antiexportador, las perspectivas de crecimiento acelerado no materializarán. Segundo, en la mayoría de los países en desarrollo, la transformación tecnológica procede casi íntegramente del extranjero, principalmente en la forma de bienes de capital importados. Tercero, como la mayoría de las economías en desarrollo pequeñas no producen maquinaria, la inversión requiere importaciones de bienes de capital. Si bien es cierto que durante un tiempo esas importaciones pueden financiarse con la afluencia de capitales, para poder mantener altas tasas de crecimiento generalmente se requiere un crecimiento vigoroso de las exportaciones. De esta manera, la expansión de las exportaciones brinda la base para el crecimiento económico global y la diversificación de las exportaciones asegura la estabilidad del proceso.[3]

Determinar cuál de estas dos hipótesis resulte ser la correcta tiene consecuencias para la política. Si la clave del crecimiento es la acumulación de capital físico y humano y la transformación tecnológica, no tendría mucho sentido orientar las políticas hacia el fomento de las exportaciones. En cambio, si la realidad coincide con la descripción del paradigma del crecimiento inducido por las exportaciones, para que el crecimiento evolucione con éxito habría que aplicar políticas que estimularán el incremento y la diversificación de las exportaciones. Sería importante apoyar el proceso de crecimiento mediante políticas horizontales que corrigieran las disfunciones del mercado que impiden la diversificación de las exportaciones. Además, como los países en desarrollo están lejos de alcanzar la frontera tecnológica, habría que orientar la política en el sentido de apoyar a los "sectores exportadores nacientes".

---

2 Naturalmente, siempre que no aumente demasiado la participación en el mercado de los países importadores. En otras palabras, desde el punto de vista de la demanda la sustentabilidad del crecimiento inducido por las exportaciones depende de que el exportador siga siendo un "país pequeño" en los mercados mundiales. Para ello, hay que diversificar permanentemente las exportaciones.

3 Puede ser que la diversificación de las exportaciones sea conveniente por otras razones. Cuando ella entraña un avance tecnológico, la economía puede aumentar los salarios reales, con lo cual se estimula aún más el crecimiento y se mejora la distribución del ingreso. Sin embargo, no hay duda de que esto no es lo sucedido con la economía chilena en los dos últimos decenios. No obstante que las exportaciones se han diversificado, salvo escasas excepciones su contenido tecnológico sigue siendo bastante poco evolucionado y los salarios todavía son apreciablemente más bajos que en países industriales avanzados.

a) Las exportaciones y el crecimiento del PIB, 1960-1995

La mejor manera de comprender los hechos básicos del proceso de crecimiento chileno expresadas en forma convencional es dividir el período transcurrido desde 1960 en cinco subperíodos. Los años comprendidos entre 1960 y 1970 se caracterizaron por un crecimiento económico sostenido, aunque poco notable. No obstante que el cobre fue el principal producto exportado, las exportaciones no tradicionales registraron un incremento importante. En la segunda mitad del decenio, las políticas económicas habían comenzado a desplazarse de un apoyo irrestricto a la substitución de las importaciones a un mayor énfasis en el fomento de las exportaciones.

El período comprendido entre 1971 y 1973 corresponde a las perturbaciones del experimento socialista. En un rompimiento total con el pasado, el gobierno del Presidente Allende nacionalizó grandes segmentos de la economía, incluidas las minas de cobre (que a la sazón eran en un 49% de propiedad extranjera), los bancos y la mayoría de las industrias grandes e incluso medianas. Se aplicaron amplios controles de precios, altos aranceles, diversas clases de barreras no arancelarias y tipos de cambio múltiples. En este período declinaron marcadamente las exportaciones no tradicionales.

Tras el pronunciamiento militar de septiembre de 1973 hubo un nuevo intento por apartarse radicalmente del pasado, esta vez tomando un rumbo neoliberal. El régimen militar puede dividirse en dos subperíodos, de 1974 a 1981 y de 1982 a 1989. El primero de ellos comienza con la reorganización de la economía y termina con la bonanza de 1981; respondiendo a la crisis bancaria y de la balanza de pagos que se produjo en 1982, el segundo subperíodo se caracteriza por una estricta reglamentación destinada a cautelar el sistema bancario, una marcada depreciación del tipo de cambio y un mayor pragmatismo respecto de las medidas de apoyo a las exportaciones no tradicionales. Pese a que en 1984 el crecimiento volvió a ser positivo, en 1988 el PIB per cápita no había sobrepasado el nivel que había alcanzado en 1981.[4]

---

4 De esta manera, el período 1981-1989 conviene a nuestro análisis, debido a que ambos años representan máximos cíclicos. Pese a que en 1984 el PIB, la inversión y las exportaciones iniciaron un pronunciado movimiento ascendente, todo análisis que utilizara ese año como año base correría el grave riesgo de sobreestimar las tasas de crecimiento del período posterior, puesto que un componente importante del crecimiento registrado en el período 1984-1988 no pasó de ser un repunte a partir de la marcada caída de la actividad económica global en el período 1982-1983.

En los años 1984 y 1985 comenzaron a elevarse tanto el PIB como la inversión, si bien a partir de los bajos niveles a que habían caído durante la crisis de los dos años anteriores. En 1985 las exportaciones también reanudaron su crecimiento, estimuladas por la marcada depreciación del tipo de cambio real a que dio lugar la crisis de la deuda. La reforma tributaria de 1984, que reemplazó el impuesto a las utilidades de las empresas por un impuesto único a la renta proveniente de todas las fuentes, dio un impulso adicional a la reactivación de la inversión. Comenzó a aplicarse un impuesto de retención de 10% (elevado a 15% en 1990) sobre las utilidades, que posteriormente se imputaba a las obligaciones tributarias de las empresas. Como las ganancias retenidas sólo tributaban un 10%, lo que era bastante menos que la tasa pronunciadamente progresiva que gravaba la renta, esto estimuló la retención y la reinversión de las utilidades.

El período final, que se inicia en 1990, coincide con el regreso de la democracia. En este período el PIB ha aumentado en forma vigorosa, la tasa de inversión se ha elevado de manera sostenida y las exportaciones no tradicionales se han convertido en el sector más dinámico de la economía. A diferencia de lo sucedido en los años setenta y ochenta, el crecimiento de las exportaciones ha arrastrado consigo al resto de la economía. Las políticas del gobierno han respaldado este crecimiento. Ante la gran afluencia de capital extranjero, la política cambiaria ha apuntado a impedir una apreciación masiva del tipo de cambio. Finalmente, se han introducido o fortalecido las políticas de apoyo a la innovación tecnológica y a la comercialización de productos en el extranjero.

Desde 1974, el crecimiento de las exportaciones se ha puesto a la cabeza del incremento del PIB (véanse el cuadro 1 y el gráfico 1). Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales solo se ha acompañado de un incremento fuerte y sostenido del PIB y de un aumento de la tasa de inversión a partir de 1989. En el período 1974-1989, el PIB no sólo se mantuvo a la zaga del crecimiento de las exportaciones, sino que las tasas de crecimiento e inversión fueron bastante inferiores a las logradas en los "años dorados" del decenio de 1960.[5]

---

5 Los años sesenta pueden llamarse con razón los "años dorados": se logró un crecimiento sostenido dentro de un marco de democracia política y cambio social. El gobierno del Presidente Eduardo Frei-Montalva (1964-1970) introdujo la reforma agraria sin expropiaciones, adquirió para el fisco chileno el 51% de la propiedad de las grandes empresas cupríferas, que eran de propiedad extranjera, y puso en práctica numerosos programas económicos y sociales innovadores (véase Ffrench-Davis, 1973). A este período le siguieron dos experimentos económicos y sociales dramáticamente contrapuestos, que desorganizaron la economía y destruyeron tradiciones de pluralismo político e ideológico de larga data.

Cuadro 1
CHILE: LA EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO Y DE LAS EXPORTACIONES, 1960-1995
(Porcentajes)

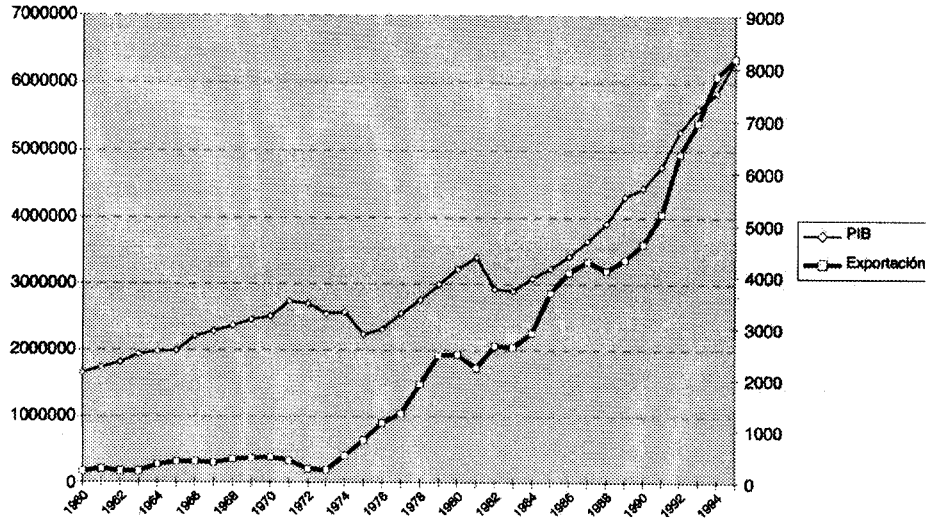
	Crecimiento del PIB	Inversión bruta [a]	Crecimiento total exportaciones [b]	Crecimiento exportaciones distribución del cobre
1960-1970	4.2	25.1	5.6	4.6
1971-1973	0.5	16.9	-4.4	-11.9
1974-1981	3.7	22.2	12.0	20.0
1982-1989	2.4	19.8	6.5	8.2
1990-1995	6.7	28.5	9.0	9.8

Fuente: Cálculos del autor, basados en estadísticas del Banco Central de Chile.
[a] Como porcentaje del PIB a precios constantes de 1986.
[b] Bienes únicamente.

Aun así, desde 1974 el grado de apertura de la economía chilena ha aumentado de manera espectacular. En 1970, las exportaciones de bienes y servicios representaban alrededor de un 15% del PIB a precios corrientes; en 1995, esta proporción se había elevado a 29%. En cierto sentido, puede decirse que se ha alcanzado uno de los objetivos de las políticas de liberalización comercial: la economía ha avanzado de una situación en que su principal sostén era la producción ya sea de bienes no transables o de productos importables, a otra en que el sector principal son las exportaciones. En el curso del proceso, desaparecieron grandes segmentos del sector manufacturero (por ejemplo, de textiles y de herramientas mecánicas). Con el tiempo surgieron otros, orientados más que nada hacia los mercados externos.

A partir de 1974, las exportaciones, tanto de minerales como de productos no minerales, han incrementado en forma extraordinaria. A los efectos del análisis, las exportaciones de mercancías se han dividido en siete categorías, a saber, cobre, otros minerales, productos agrícolas (principalmente frutas frescas y hortalizas), harina de pescado y productos de la pesca extractiva, madera y productos de madera (incluida una creciente aunque pequeña partida de muebles), celulosa y papel (más que nada celulosa) y otras manufacturas. Esta última categoría comprende alrededor de 3 000 partidas de la más variada índole e incluye, entre otras cosas, confites, jugos de fruta, alimentos elaborados, pescado enlatado y congelado, salmón de cultivo, vino, piezas automotrices, equipo sanitario y productos de metal. Estos productos tienen en común ya sea un elevado coeficiente de recursos naturales o el hecho de que utilizan tecnologías estandarizadas. Sus principales mercados son otros países latinoamericanos, pero son un componente cada vez más importante de las exportaciones a los Estados Unidos y Europa.

Gráfico 1
CHILE: EXPORTACIONES NO MINERALES Y CRECIMIENTO DEL PIB, 1960-1995
(Exportaciones en millones de dólares de los Estados Unidos de 1995; PIB en millones de dólares de 1986)



Fuente: Cálculos del autor, basados en estadísticas del Banco Central de Chile.

Las exportaciones de servicios no imputables a los factores también han aumentado de manera admirable. No fue posible desagregar las exportaciones de servicios por categorías, pero la información cualitativa disponible indica que en los últimos años algunas industrias nuevas de servicios han comenzado a exportar con éxito, como por ejemplo, los servicios computacionales y de ingeniería. Se trata de sectores en que el país ha logrado alcanzar ventajas comparativas gracias a la aplicación de políticas de largo plazo de desarrollo de los recursos humanos que, dicho sea de paso, tuvieron serios reveses durante el régimen militar.

Así pues, las exportaciones no sólo han aumentado, sino que se han diversificado cada vez más. En el período 1971-1973, el cobre representaba casi un 80% del total de exportaciones de mercancías. Si a ello se agregan otros minerales, la participación de la minería se elevaba casi a un 90%. En cambio, en los años noventa, la participación del cobre ha caído a menos de 40% y la de todos los minerales a menos de 50%.[6] Por otra parte, la participación de "otras manufacturas" se ha elevado de 5% en el período 1971-1973 a casi 30%

6 Sin embargo, las grandes inversiones que han realizado las empresas cupríferas extranjeras en el último decenio podrían invertir estas tendencias en los próximos años, cuando comiencen a producir

en los años noventa. Si a ello se agregan la celulosa y papel, la harina de pescado y los productos de madera, el total de exportaciones de manufacturas representan más de un 40% del total de las exportaciones, comparado con el 10% registrado en el período 1971-1973 (véase el gráfico 2).

A fin de derivar las tasas de crecimiento del volumen de exportaciones, por categoría, se estimaron índices de precios de estas siete categorías de productos.[7] El volumen de las exportaciones no minerales ha aumentado rápidamente desde 1974 (véase el cuadro 2). Durante el primer período del gobierno militar (1974-1981) su ritmo de crecimiento fue particularmente notable, pero ello obedeció principalmente al escaso volumen que registraron en 1973 y que, en el caso de las manufacturas, alcanzó a niveles críticos.

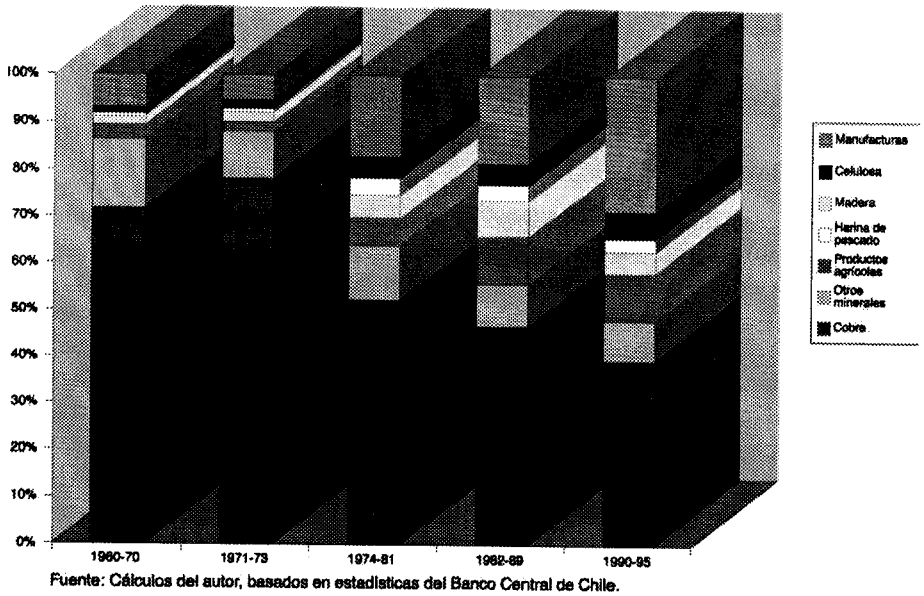
Por otra parte, en este período el crecimiento de las exportaciones de "otras manufacturas", que incluye bienes que se producen tanto para exportación como para el mercado interno, obedeció en gran medida a la enorme capacidad no utilizada a que dieron lugar las políticas de liberalización comercial. El ajuste fiscal destinado a reducir el déficit fiscal, que se había elevado a casi 20% del PIB, unido a las elevadas tasas de interés (resultantes de una liberalización financiera con escasa o nula fiscalización bancaria), también contribuyó a la merma de la demanda agregada y a la contracción del PIB que se registró en 1975, y que bordeó el 13%. Una de las formas en que los productores nacionales de manufacturas se defendieron fue buscar mercados externos para los productos que no podían vender en el país (véase Ffrench-Davis, 1979). En valores absolutos, el sector manufacturero se contrajo, la industria manufacturera tardó hasta 1987 en recuperar los niveles que tenía en 1972 (véase el gráfico 3) y la participación de las manufacturas en el PIB se redujo de 26.6% en 1972 a 20.8% en 1987.[8]

---

7 Las estadísticas oficiales chilenas no comprenden series cronológicas prolongadas del volumen y precio de las exportaciones. Para el período comprendido entre 1960 y 1989 utilizamos los índices de precios de las exportaciones calculados por Sáez (1991) como deflactores de las estadísticas probables. Por lo que respecta al período 1990-1995, hay estimaciones del Banco Central sobre el precio y volumen de las exportaciones. Por desgracia, no hay información sobre 1990 con la cual empalmar ambos conjuntos de estadísticas. Por esta razón, los índices de precios correspondientes a 1990 se pronosticaron con los datos de Sáez (1991), utilizando un modelo autoregresivo con siete intervalos. Como tanto el índice de precios correspondiente al precio de las manufacturas proporcionado por Sáez, como el del Banco Central incluyen celulosa y papel, harina de pescado y productos de madera, y queríamos estimar los precios y volúmenes de las exportaciones en un conjunto que excluyera estos productos, calculamos nuestro propio índice de precios de las exportaciones de manufacturas. Se construyó un índice de precios para estos tres rubros utilizando ponderaciones anuales móviles. No obstante la inconsistencia de las series cronológicas, las series del volumen obtenidas con ellas resultan bastante razonables.

8 Datos tomados del Banco Central de Chile, Indicadores económicos y sociales, 1960-1988, Santiago de Chile, 1989, p.30. Los coeficientes citados en el texto se calcularon a partir de datos correspondientes a 1977, a precios constantes.

Gráfico 2
CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR SECTORES
(Porcentaje de las exportaciones totales en dólares corrientes de los Estados Unidos)



Fuente: Cálculos del autor, basados en estadísticas del Banco Central de Chile.

En el período comprendido entre 1982 y 1989, la capacidad no utilizada también contribuyó a la expansión de las exportaciones de manufacturas. En esos años, se produjo una nueva y severa contracción económica, en que el PIB cayó alrededor de un 15%. Sólo después de 1985 puede hablarse de crecimiento inducido por las exportaciones y de inversión neta positiva en este sector. En cambio, en el tiempo transcurrido desde 1989, la producción se ha aproximado al producto potencial, la inversión ha aumentado en forma pronunciada y las exportaciones han encabezado el incremento acelerado de la producción manufacturera global.

En consecuencia, el crecimiento inducido por las exportaciones sólo ha venido a asentarse con firmeza desde mediados de los años ochenta. Las exportaciones no tradicionales han pasado a ser el componente más dinámico de la economía, las tasas de inversión han aumentado a un ritmo que se asemeja más al de los países del este asiático que a los de América Latina y el crecimiento global ha sido alto y sostenido. Desde 1989, el producto real se ha aproximado a su valor potencial, y la capacidad no utilizada de la industria manufacturera (así como de la economía en general) ha sido prácticamente nula y, por lo tanto, no puede explicar el incremento de las exportaciones de manufacturas.

Cuadro 2
CHILE: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DEL VOLUMEN DE EXPORTACIONES, SEGÚN TIPO DE BIENES, 1960-1995
(Porcentajes)

	1960-1970	1971-1973	1974-1981	1982-1989	1990-1995
Cobre	6.2	-1.0	-7.8	4.6	7.8
Otros minerales	1.6	-2.6	6.7	6.5	3.4
Productos agrícolas	2.4	-27.5	32.6	11.8	7.0
Harina de pescado y productos de pescado	18.7	-31.1	45.8	11.1	3.0
Madera y productos de madera	15.9	-25.1	41.0	7.3	4.3
Celulosa y papel	16.7	-7.6	18.5	0.8	22.7
Otras manufacturas	7.1	-28.0	38.6	9.2	12.7
Total distintas de cobre	4.6	-11.9	20.9	8.2	9.9
Total bienes	5.6	-4.4	12.0	6.5	9.0
Servicios	-	-	18.8[a]	0.1	8.0

Fuente: Cálculos del autor, basados en estadísticas del Banco Central de Chile.
[a] 1976-1981.

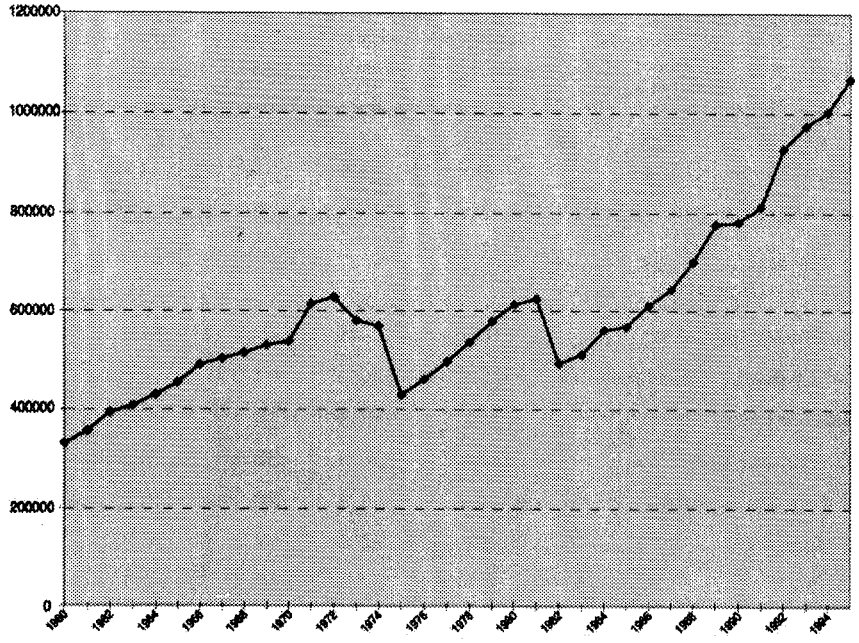
b) El crecimiento económico y el comportamiento de las exportaciones: un enfoque basado en series cronológicas

Para responder a la principal interrogante planteada al comienzo de esta sección, utilizamos un modelo vectorial autoregresivo y la técnica de estimación de Johansen.[9] Esto es totalmente apropiado, ya que en un sistema en que el PIB y las exportaciones se determinan simultáneamente, no se sabe cuál es la variable exógena y cuál la endógena. En realidad, la finalidad de la operación es determinar la dirección del vínculo de causalidad entre las exportaciones y el PIB. El sistema parte de la base de que el proceso generador de información (Z) es del tipo siguiente:

$$Z_t = [T_{t'}, K_{t'}, X_{t'}, t] \qquad (1)$$

9 Figueroa y Letelier (1994) obtuvieron resultados muy semejantes utilizando las estadísticas trimestrales correspondientes al período 1979-1993.

Gráfico 3
CHILE: PRODUCTO REAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1960-1995
(Millones de pesos de 1995)



Fuente: Banco Central de Chile.

en que Y es el PIB; K el acervo de capital; X las exportaciones reales y t la tendencia de tiempo. El sistema contiene una ecuación en que el PIB es función de los insumos de capital y de exportaciones, que puede concebirse como una función de producción en que podría interpretarse que las exportaciones aumentan la productividad de los insumos de capital. Naturalmente, la solución del sistema da margen a que la causalidad se oriente en más de una dirección. La función de producción que queremos estimar es la siguiente:

$$Yt = \alpha_0 + \alpha_1 * K_t + \alpha_2 * X_t + \alpha_3 * t + u_t \qquad (2)$$

en que u es un término de error que se comporta adecuadamente. Puede demostrarse fácilmente (véase el anexo I) que, como el acervo de capital es la suma de las tasas de inversión neta, la ecuación 2) puede transformarse en una ecuación en que el acervo de capital se reemplaza por la inversión (I). Esto da la función de producción que se utilizará para fines de estimación:

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 * I_t + \alpha_2 * X_t + \alpha_3 * t + u^I_t \qquad (3)$$

Cuadro 3
CHILE: PRUEBAS CON RAÍCES UNITARIAS

Variable	Estadística ADF	Número de rezagados	Constante y tendencia
ln Y	-0.985	0	Sí
ln I	-1.067	0	Sí
ln X	-2.498	0	Sí
ln XM	-3.719[b]	0	Sí
ln TR	-2.987	0	Sí
ln PM	-3.285	0	Sí
EX	-2.491[a]	0	Constante
d ln Y	-4.316[c]	0	Constante
d ln I	-4.307[c]	0	Constante
d ln X	-5.777[c]	0	Constante
d ln TR	-3.084[c]	0	No
d ln PM	-5.310[c]	1	No

Fuente: Técnica de estimación de Johansen.
[a] EX solo es I(O) a nivel del 10%.
[b] Significativamente distinta de cero a nivel del 5%.
[c] Significativamente distinta de cero a nivel del 1%.

En el análisis econométrico, se substituye la inversión por la formación bruta de capital fijo. Como la única serie prolongada del volumen de exportaciones que puede obtenerse con la información disponible es la que corresponde a las exportaciones de mercancías, se utiliza ésta. Todas las variables del sistema se expresan en logaritmos naturales y todas las variables utilizadas en la operación tienen raíces unitarias (véase en el cuadro 3 la estadística aumentada de Dickey Fuller (ADF)). Para tener en cuenta la pronunciada caída inexplicada del PIB, que se registró en 1982, se agregó un impulso simulado para ese año (d82). El sistema estimado contiene la siguiente ecuación para el PIB:

$$\ln Y_t = \beta_0 + \beta_1 * \ln I^t + \beta_2 * \ln X^t + \beta_3 * t + \beta_4 * d82 + u^{II}_t \qquad (4)$$

En todas las variables se utilizó un rezago de dos años porque de acuerdo con las hipótesis de Schwarz y de Hannan-Quinn se determinó que el rezago óptimo era de dos períodos. Tanto la hipótesis de trazado como el rango de la matriz revelaron que el sistema contiene un solo vector de cointegración. Las hipótesis se comprobaron para determinar los casos de escasa exogeneidad y de coeficientes de la función de producción de equilibrio a largo plazo iguales

a cero. El resultado de estas comprobaciones reveló que los desequilibrios de corto plazo del PIB, según se reflejan en la variable de corrección de los errores obtenida de la ecuación del equilibrio a largo plazo del PIB, afectan las fluctuaciones a corto plazo de éste, pero no las fluctuaciones a corto plazo de la formación bruta de capital fijo ni de las exportaciones. En la práctica, no fue posible obtener ecuaciones de corto plazo moderadas para la inversión bruta fija ni para las exportaciones. En otras palabras, en el sistema el PIB es endógeno y tanto la inversión fija como las exportaciones son débilmente exógenas. La comprobación de las hipótesis correspondientes a la función de producción rechazan la hipótesis conjunta de que los coeficientes de la inversión fija y de las exportaciones son iguales a cero, a nivel del 1%, pero no la hipótesis de que el de la tendencia de tiempo sea igual a cero. De esta manera, la función de producción de equilibrio a largo plazo obtenida finalmente fue:

$$\ln Y = 0.373 * \ln I + 0.324 * \ln X \qquad (5)$$

Cuadro 4
CHILE: MODELO VECTORIAL "ECONÓMICO" DE CORRECCIÓN DE LOS ERRORES
(Variable dependiente: d ln Y (t))

Variable	Coeficiente	Estadística de t	Probabilidad de t
Constante	2.742	4.48	0.0001
d ln Y (t-1)	0.249	1.67	0.1070
d ln I(t)	0.240	5.47	0.0000
d ln I(t-1)	-0.136	-2.35	0.0270
d ln X(t-1)	-0.121	-2.01	0.0560
D82	-0.098	-2.68	0.0130
ECM (t-1)	-0.376	-4.43	0.0002

Fuente: Técnica de estimación de Johansen.
(ECM corresponde al error en la ecuación 5).
Estadísticas de diagnóstico:
AR (1) = 0.567 [0.575]
Normal de chi cuadrado = 1.666 [0.435]
ARCH 1 = 0.001 [0.982]
Cuadrado de Xi = 0.790 [0.648]

Como ya se observó, tanto las exportaciones como la inversión son variables muy significativas que explican el comportamiento de equilibrio a largo plazo del PIB. Las elasticidades obtenidas indican que, a la larga, si las exportaciones o la inversión aumentan en un 3%, el PIB se eleva aproximadamente un 1%. El cuadro 4 muestra la versión retardada, es decir, una vez eliminadas las variables no significativas de la ecuación de corrección de los errores correspondiente a la ecuación 5), que muestra la trayectoria de corto plazo que recorre el PIB para llegar al nivel de equilibrio a largo plazo. Esta ecuación tiene buenas propiedades de diagnóstico y muestra que los desequilibrios del PIB, según se reflejan en las desviaciones a partir de su trayectoria a largo plazo, afectan su comportamiento a corto plazo, como lo atestiguan el coeficiente altamente significativo que va unido al residuo desfasado de la ecuación 5) (ECMt-1). Casi el 40% del desequilibrio del PIB se corrige en el plazo de un año, mientras que un 90% desaparece al cabo de cinco años.

En síntesis, puede concluirse que cualquiera que haya sido la razón por la cual la economía se orientó hacia los mercados extranjeros fue una de las que determinaron el crecimiento económico registrado desde mediados de los años setenta, cuando comenzaron a aumentar las exportaciones. El incremento de la tasa de inversión fue igualmente importante; al parecer, la inversión fue exógena, al igual que las exportaciones. En otras palabras, el aumento de las exportaciones no influyó en la inversión pero sí en el PIB. Al mismo tiempo, los aumentos del PIB no tuvieron efectos mensurables en las exportaciones ni en la inversión.

c) Cómo explicar el aumento de las exportaciones de manufacturas

La presencia de un grupo diversificado de manufacturas para la exportación compuesto de una gran variedad de productos, la mayoría de los cuales son manufacturas livianas o productos de alto coeficiente de recursos naturales, es quizá la característica más importante del éxito de las exportaciones chilenas. Y este grupo de productos, su incremento adicional y su permanente diversificación, es lo que brinda mayores esperanzas para el desarrollo futuro de las exportaciones y de la economía en general. Por esta razón, es importante explicar las razones a que obedece su crecimiento.

En el pasado se realizaron dos estudios sobre el comportamiento de las exportaciones chilenas. Utilizando un método de ajuste parcial, De Gregorio (1984) estimó las funciones de la oferta de las exportaciones chilenas excluidas las del cobre y comprobó que las elasticidades precio de la oferta de exportaciones eran positivas y estadísticamente significativas. Moguillansky y Titelman (1993: en adelante MT) estimaron las funciones de la oferta respecto de varias categorías de exportaciones distintas del cobre en un modelo de corrección de los errores. Llegaron a la conclusión de que las elasticidades precio a largo plazo eran sostenidamente superiores a las elasticidades de

corto plazo, y que ambas eran estadísticamente significativas. Encontraron que en las funciones de la oferta de exportaciones de manufacturas, los aranceles, que se incorporaron como variable explicativa adicional, estaban negativamente relacionados con las exportaciones de manufacturas.

MT aplicaron una técnica econométrica más avanzada que la utilizada por De Gregorio. Sin embargo, para los fines del presente trabajo, su estudio tiene una serie de inconvenientes que justifican un nuevo intento de estimación econométrica. En primer lugar, MT no incluyeron una variable de la capacidad no utilizada, en un contexto en que la recesión y la capacidad ociosa desempeñaron un papel decisivo en el esfuerzo inicial por lograr el crecimiento de las exportaciones realizado a mediados de los años setenta. Segundo, en la variable del precio relativo de las exportaciones que utilizaron el IPC, figura como numerador lo que desvirtúa el modelo: los productos susceptibles de información son un componente importante del IPC, de tal modo que los aranceles aparecen como una variable separada y en el denominador del precio relativo de las exportaciones. En nuestro modelo, evitamos este problema utilizando los salarios nominales como numerador del precio de las exportaciones. Tercero, nuestra serie cronológica es más prolongada, ya que abarca de 1960 a 1995, mientras que la de MT comprende de 1962 a 1990.

Tal como lo hicieron MT, se investiga el papel que desempeñaron diversos factores -las rebajas arancelarias, la depreciación del tipo de cambio real y la capacidad no utilizada- para explicar el incremento de las exportaciones de manufacturas, en el marco de una función de la oferta. Como en el caso de Chile la hipótesis de país pequeño resulta apropiada, puede partirse de la base de que las exportaciones chilenas de manufacturas no afectan los precios mundiales de esos productos, lo que nos permite pasar por alto los efectos de retroacción del volumen de las exportaciones a sus precios relativos.

En esta operación, las exportaciones de manufacturas (XM) son función del precio real de las manufacturas producidas para el mercado de exportaciones (PM, definido como el índice de precios de las manufacturas expresado en dólares multiplicados por el tipo de cambio nominal del dólar y deflactado por los salarios nominales de la industria manufacturera), el arancel promedio no ponderado (TR) y un índice de la capacidad no utilizada de la industria manufacturera (EX, definido como el porcentaje en que el producto potencial de la industria manufacturera, calculado mediante el método de "punta-a-punta", es superior a la producción observada). La idea básica del modelo es que hay dos grupos de manufacturas: productos destinados al mercado interno y que podrían exportarse en determinadas circunstancias, cuyo precio relativo es la tasa arancelaria, y bienes que se producen más que nada para los mercados de exportación porque su

mercado interno es pequeño. El precio relativo de estos productos se expresa en función de no transables, en este caso substituido por la tasa de los salarios nominales. Todas las variables, salvo la capacidad no utilizada, se expresan en logaritmos.

De acuerdo con la prueba de Dickey Fuller aumentada (ADF), el logaritmo de las exportaciones de manufacturas resultó ser una variable estacionaria de tendencia determinista. El valor EX también es estacionario (carece de tendencia). Todas las demás variables tienen raíces unitarias (véase nuevamente el cuadro 3). Esto significa que el nivel de las exportaciones de manufacturas no puede explicarse recurriendo a las variables de los precios o a la capacidad no utilizada. Nos queda la posibilidad de explicar el crecimiento de las exportaciones de manufacturas utilizando como variables explicativas dln, PM, dln, TR y EX. El procedimiento empleado consistió en comenzar con una estructura generalizada con dos rezagos y reducir el modelo eliminando las variables no significativas. La ecuación final que obtuvimos fue la siguiente:

$$d1nXM_t = \underset{}{0.083} - \underset{(-4.27)}{0.47} * d1nTR_{t-1} - \underset{(-2.17)}{0.28} * d1nPM_t + \underset{(3.31)}{0.45} * d1nPM_{t-1} + \underset{(3.03)}{0.008} * EX_t - \underset{(-3.64)}{0.42} * d1nXM_{t-2} \quad (6)$$

$$\begin{aligned} R^2 &= 0.758; \\ AR\ (1) &= 1.67\ [0.208]; \\ ARCH\ 1 &= 0005\ [0.981]; \\ Normal\ --^2 &= 0.55\ [0.761]; \\ X_i^2 &= 0.89\ [0.560]; \\ X_i * X_j &= 0.69\ [0.757]; \\ ESET &= 2.07\ [0.161]. \end{aligned}$$

Las cifras que figuran entre paréntesis son coeficientes de t y las que están entre corchetes corresponden a la probabilidad de no rechazar la hipótesis nula pertinente.

Desde el punto de vista econométrico, los resultados son aceptables y todas las variables son significativas a niveles estadísticos estándar. Los signos son los previstos, salvo que las variaciones de la tasa de variación del precio relativo de las exportaciones registrada contemporáneamente van unidas a

descensos de la tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas. Sin embargo, el efecto desfasado de las fluctuaciones de precios es positivo y su valor absoluto superior al efecto contemporáneo. En consecuencia, la ecuación estática de largo plazo muestra la asociación positiva pronosticada. En estado constante, la tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas es la siguiente:

$$d1nXM = 0.058 - 0.33 * d1nTR + 0.12 * d1nPM + 0.006 * EX \quad (7)$$

Esta ecuación nos indica que en el período 1960-1995 la tendencia de largo plazo de la tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas fue de 5.8% y que las fluctuaciones de los aranceles y del precio de las exportaciones produjeron desviaciones a partir de los signos previstos de esta tasa tendencial de crecimiento. Las variaciones de la capacidad no utilizada también contribuyeron de manera importante al incremento de las exportaciones: cada punto porcentual de aumento de la capacidad no utilizada estuvo unido a un incremento de 0.6 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento de las exportaciones.

Se realizó una operación para medir la importancia de la capacidad no utilizada como generadora de exportaciones en los períodos 1975-1977 y 1982-1985, en que el indicador de la capacidad no utilizada tuvo un promedio de 36 y 25% del producto potencial, respectivamente. Comparamos el nivel de las exportaciones obtenido a partir de las tasas de crecimiento pronosticadas con la ecuación 1) con aquéllas que se habrían obtenido si el nivel del indicador de la capacidad no utilizada se hubiera mantenido en 10%, cifra que se aproxima al promedio de todo el período 1960-1995. Los resultados de esta operación fueron bastante interesantes. Se estima que en el período 1975-1977, la capacidad no utilizada de la industria manufacturera generó alrededor de un 38% de las exportaciones de manufacturas; un cálculo similar para el período 1982-1985 arrojó un resultado de 12%.

2. La política comercial e industrial

a) El marco analítico

La idea central que subyace al análisis del presente trabajo es que, para dar inicio al crecimiento orientado hacia las exportaciones no sólo se necesita una política de liberalización comercial bien concebida y otras políticas de apoyo a variables macroeconómicas claves tales como el tipo de cambio y las tasas de interés, sino que hay que superar las barreras que impiden que la oferta reaccione con energía a las señales de los precios. Estos obstáculos no

desaparecen automáticamente por la acción de las fuerzas de mercado sino que exigen que los gobiernos u otras instituciones apliquen medidas de política más resueltas para poder internalizar la externalidad o corregir la disfunción del mercado de que se trata.

El objetivo de la liberalización comercial es lograr que se modifiquen las señales del mercado de tal manera que, en vez de favorecer a los sectores que compiten con las importaciones y a los de producción de bienes no transables, las señales del mercado estimulen la producción de exportaciones y de substitutos de las importaciones que no requieran demasiada protección para ser rentables. Por lo general, la política comercial tradicional, que invariablemente propugna la liberalización, sin fijarse en cuál es la estructura institucional del país, descansa en un modelo simple de comercio, de dos sectores, uno de bienes exportables y el otro de exportables y no transables. En esta clase de modelo se puede pasar por alto el tipo de cambio, porque desaparece de los precios relativos. Sin embargo, en el mundo real los bienes no transables son importantes para la economía y, además, hay numerosos bienes transables, con distintos niveles de protección para los productos importables. Asimismo, hay una serie de productos que podrían llegar a exportarse y que se podrían clasificar de menor a mayor según su costo promedio.

En igualdad de condiciones, la liberalización de las importaciones tendrá por consecuencia una devaluación. En consecuencia, la suma de liberalización y devaluación beneficiaría a los sectores cuyas tasas de protección efectivas eran inferiores a la devaluación porcentual real inducida por la reducción de las barreras a las importaciones. En consecuencia, no puede considerarse que hayan sido ineficientes y haya que eliminarlos solo porque antes de que se liberalizaran las importaciones gozaban de mayor protección efectiva que la que se les otorgó después. Además, a medida que la economía evoluciona hacia la producción de posibles productos de exportación, clasificados según su costo, la devaluación (con un rezago) originará nuevas exportaciones. En realidad, es posible que algunas de estas exportaciones nuevas provengan de sectores que antes de la liberalización recibían mayor protección.

Puede demostrarse que, como consecuencia de la liberalización comercial, la devaluación compensatoria[10] debe ser la siguiente (para una derivación formal, véase el anexo):

---

10 En el presente trabajo, adoptamos el sistema latinoamericano de expresar el tipo de cambio como unidades de moneda nacional por unidad de moneda extranjera. En consecuencia, la devaluación representa un incremento y la revalorización una baja del tipo de cambio.

$$\hat{e} = \frac{\hat{t}}{E_x / E_m - 1}$$

en que e es el tipo de cambio, t el arancel promedio, la tilde sobre una variable el cambio porcentual y E_X y E_m las elasticidades precio (promedio) de las exportaciones y de las importaciones, respectivamente. En el caso de Chile, el arancel promedio bajó de 94% en 1973 a 10% en 1979, lo que entraña una baja inducida de 43% en el precio de las importaciones. En el supuesto de que la elasticidad precio de la oferta de exportaciones sea 0.5% y la elasticidad precio de la demanda de importaciones (menos) uno, la devaluación compensatoria habría sido de 29%. En la práctica, esto significa que cualquier bien importable que pagara un arancel de hasta 29% habría sido competitivo a nivel internacional y que, con un arancel final de 10%, debería haber podido competir con las importaciones o bien exportarse.

Aunque las señales de los precios sean favorables a las exportaciones, como ya se observó, hay importantes obstáculos que impiden que la oferta reaccione de manera firme y rápida. Algunos de ellos se relacionan con la información. En efecto, los productores del país carecen de información adecuada respecto de: 1) las tecnologías para producir bienes o servicios que tendrán salida en los mercados extranjeros o que les ayudarán a competir con los productores extranjeros en el país; 2) los canales de comercialización y distribución de los mercados de ultramar, y 3) las preferencias de los consumidores o las necesidades de los productores de los mercados potenciales. Hay países como los del este asiático que han logrado superar con éxito estas barreras (Lall, 1994). La información se caracteriza por el hecho de que es costosa y al mismo tiempo tiene las características de un bien público: por una parte, es un bien en que no interviene la competencia puesto que su consumo por un agente no le resta valor para otro; por la otra, no es exclusiva, esto es, los distintos agentes difícilmente pueden impedir que otros la utilicen.[11] Esto les da a ligadas de formular la política una función importante

11 Tradicionalmente, la teoría comercial y los consultores en materia de políticas han pasado por alto estas características de la información, ya que parten de la base de que todos el mundo tiene acceso a la información que necesita sin tener que pagar por ella. Si la hipótesis se aplica con menos rigor, la liberalización comercial resultará más costosa, puesto que las autoridades tendrán menos posibilidades de reasignar los recursos hacia actividades orientadas a la exportación. En consecuencia, es indispensable aplicar políticas complementarias, a fin de asegurar que la oferta responda con energía a las nuevas señales de los precios dentro de un plazo razonable.

en el proceso de abrir la economía: subsidiar el acopio de información sobre tecnologías, mercados y preferencias extranjeros; otorgar subsidios para que los productores nacionales sean reconocidos (lo que en los últimos años ha dado en llamarse "crear la imagen del país"), y ayudar a las empresas existentes a reorganizarse, a orientar sus actividades hacia los mercados extranjeros y aumentar sus posibilidades de competir en los mercados internos con los productores extranjeros.

Una manera menos directa de resolver esta forma manifiesta de externalidad que, por lo demás, utiliza el mercado, es crear instituciones o empresas para internalizarla. Por ejemplo, puede ser que a las asociaciones de exportadores les resulte rentable reunir información sobre mercados o tecnología para sus miembros. De esta manera, la función del Estado podría ser ayudar a establecer estas asociaciones.

En la mayoría de los países en desarrollo, no hay mercados de capital o bien estos están muy poco consolidados. Como lo ponen de relieve numerosos escritos (por ejemplo, Stiglitz y Weiss, 1981), la información tiene asimetrías importantes que en cualquier parte del mundo harían que los mercados de capitales fueran imperfectos. En los países en desarrollo, estas imperfecciones se acentúan (Stiglitz, 1994). Si los posibles empresarios no tienen acceso adecuado a financiamiento de largo plazo para inversiones, se altera la reacción de la oferta. En consecuencia, la liberalización del comercio debe complementarse con políticas destinadas a fortalecer los mercados financieros internos y perfeccionar su funcionamiento (por ejemplo, mejorando la reglamentación o los requisitos para la divulgación de información). Lo más probable es que ni siquiera estas políticas sean suficientes: por muy desarrollados que estén los mercados financieros oficiales, generalmente discriminan contra los productores y empresas pequeños que no son muy conocidos o no ofrecen garantía. Por lo tanto, será preciso complementar los mercados financieros privados con políticas públicas adecuadas. Por ejemplo, Díaz-Alejandro (1985) propugna el uso de bancos de desarrollo que proporcionen crédito, a tipos de interés positivos y de mercado, para proyectos de elevada rentabilidad social y privada, pero que quedan al margen de los mercados privados.

Otro estrangulamiento que afecta a la oferta son los bajos niveles de formación de capital humano y la falta de infraestructura adecuada. En estas materias, también hay que aplicar una política estatal. La educación y la capacitación tienen grandes externalidades, por lo que las soluciones basadas en los mercados privados serán insuficientes. Además, la formación de capital humano es una inversión para la cual los mercados de capital son particularmente renuentes a proporcionar recursos. La planificación, diseño y, pese a lo que se sostiene actualmente, la construcción de obras de infraestructura, siguen siendo tarea prioritaria de los gobiernos.

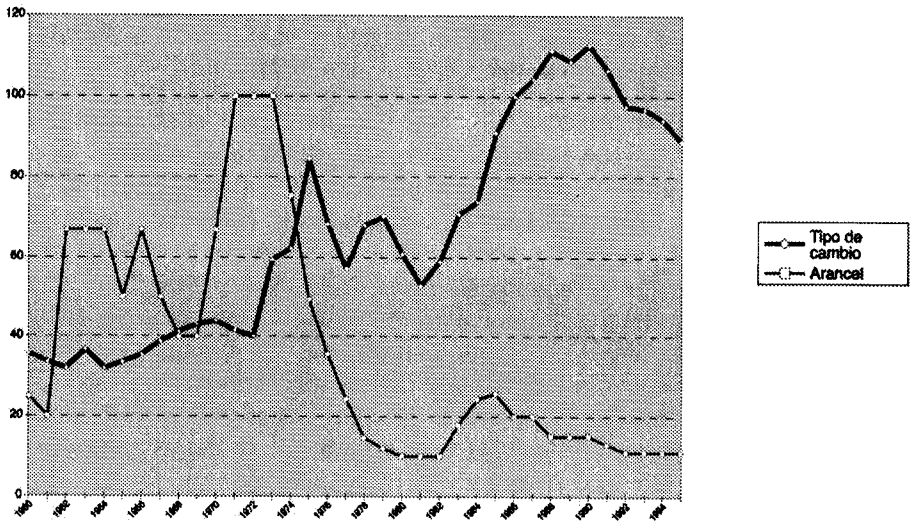
Si se acepta este criterio, la liberalización comercial asume una función más limitada, aunque siempre importante, en la puesta en marcha del proceso de crecimiento orientado hacia las exportaciones. Ella es un medio para alterar los precios relativos de la economía y para lograr que los productores asignen recursos a actividades en que el país tiene actualmente ventajas comparativas. Como en nada contribuye a corregir las disfunciones del mercado que acompañan a los factores antes mencionados, es un mecanismo más bien plano para estimular a los productores a crear nuevas ventajas comparativas. En realidad, algunos países, por ejemplo la República de Corea o la provincia china de Taiwán, acometieron con éxito procesos de crecimiento basado en las exportaciones sin liberalizar el comercio (Wade, 1990; Amsden, 1993 y 1994 y Rodrik, 1995). Pese a la retórica libremercadista, en el Chile posterior a 1974 hubo casos en que se aplicó una política industrial, en especial en el sector forestal. Además, antes de eso, la historia y las políticas habían creado las condiciones necesarias para que la oferta respondiera adecuadamente.

b) El papel desempeñado por la liberalización comercial

Una de las primeras medidas que adoptó el gobierno militar después del golpe de septiembre de 1973 fue anunciar una reforma de la política comercial. En realidad, la política comercial de la época podría calificarse de caótica: el arancel promedio (no ponderado) llegaba a 94%; había 57 aranceles diferentes que fluctuaban de cero a 220% (más las sobretasas sobre una serie de artículos); se aplicaban numerosas medidas no arancelarias (depósitos previos para las importaciones, prohibiciones, cuotas, etc.) y un sistema de cambio múltiple con ocho tipos de cambio, en que el precio más alto del dólar era 10 veces superior al más bajo. Este particular sistema de protección no contribuía en absoluto al desarrollo. El desorden del período de Allende había llevado al estancamiento de la industria manufacturera, al cese del crecimiento económico y a la pronunciada contracción del incipiente sector de exportaciones no tradicionales (que incluía varias manufacturas).

La liberalización del comercio anunciada a fines de 1973 comprendía la eliminación de todas las barreras no arancelarias, la reducción gradual de todos los aranceles y su consolidación en tres tramos arancelarios (con una tasa máxima de 60%), la unificación del tipo de cambio y *la devaluación para compensar la rebaja del arancel promedio.* En la práctica, en los dos años y medio posteriores a la reforma, el tipo de cambio real efectivamente se despreció en términos reales. Como no hubo afluencia de capital, la acción de las fuerzas de mercado tuvo por consecuencia que la apertura de la economía se tradujera en un aumento de las importaciones, lo que ocasionó una pronunciada depreciación del tipo de cambio (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
CHILE: TIPO DE CAMBIO REAL Y ARANCELES, 1960-1995
(Tipo de cambio 1986=100; aranceles en porcentajes)



Fuente: Banco Central de Chile, Ffrench-Davis (1984); Ffrench-Davis, Leiva y Madrid (1991) y De la Cuadra y Hachette (1992).

Varios sucesos cambiaron el curso de la reforma. A medida que avanzaba el programa de liberalización comercial, se tornó más drástico. En 1975 las autoridades anunciaron una nueva escala arancelaria que iba del 10 al 35%, y que se iría introduciendo gradualmente hasta culminar en 1978. Hacia fines de 1977, se fijó como objetivo llegar a un arancel de 10% sobre todas las importaciones a mediados de 1979, con rebajas mensuales. Además, hacia mediados del decenio las posibilidades de acceder a los mercados financieros internacionales tuvieron un giro positivo, lo que permitió que las autoridades le fijaran a la política cambiaria el objetivo de detener la inflación (fundamentalmente mediante la revaluación del tipo de cambio real). Como consecuencia de ello, a partir de 1976 se fueron eliminando las restricciones a los movimientos internacionales de capital.[12] Al mismo tiempo, se abandonó la paridad móvil estricta, y las variaciones del tipo de cambio nominal comenzaron a quedar a la zaga de la inflación. Finalmente, a mediados de 1979

12 Irónicamente, el proceso finalizó en 1981, poco antes de que comenzara la crisis de la deuda y que se congelaran totalmente las corrientes internacionales de capital.

se fijó el tipo de cambio nominal. Como la inflación se redujo lentamente, en el período 1976-1981 se acumuló una importante apreciación del tipo de cambio real lo que, naturalmente, fue posible gracias a la gran afluencia de capital. Unida a la liberalización de las importaciones, la revalorización del tipo de cambio real fue un duro golpe que afectó a todo el sector de bienes transables. En vez de realizar un ajuste y orientar estos bienes hacia los mercados internacionales, los sectores de bienes transables de la economía se contrajeron y los de bienes no transables se expandieron.

La forma en que se abrieron los mercados financieros internos también influyó mucho en el escaso éxito inicial del programa de liberalización del comercio. Antes del golpe militar, estos mercados fueron objeto de una severa represión financiera: los bancos fueron nacionalizados; el interés máximo no guardó ninguna relación con la inflación interna, lo que se tradujo en tasas reales sumamente negativas y en la desintermediación financiera, y las autoridades monetarias intervinieron fuertemente en la asignación del crédito mediante numerosas líneas de crédito especiales, todo lo cual en nada se asemejó a una política industrial. Las reformas introducidas en 1975 incluyeron la privatización de la banca, la eliminación del tipo de interés máximo, la reducción del encaje legal y la eliminación de las restricciones al crédito. Al mismo tiempo, para estimular la competencia, se redujeron significativamente las barreras al ingreso a la industria bancaria y financiera. No se aplicó una reglamentación para cautelar la buena marcha de las actividades de los bancos u otras instituciones financieras. Los reformadores no se detuvieron ante ningún riesgo moral de la banca y las finanzas. Como consecuencia de ello, el sector financiero creció en forma desmesurada, las operaciones financieras desplazaron la inversión real y, de ser muy negativo, el valor real de las tasas de interés pasó a ser muy elevado (véase el gráfico 5).[13] Fue prácticamente imposible reorganizar las empresas que producían para el mercado interno, o transformarlas en empresas exportadoras.

A mediados de 1983, con el fin de hacer frente a las consecuencias del agotamiento de las corrientes de capital foráneo y de la crisis interna que se agudizaba rápidamente, el arancel uniforme se elevó a 20% y en septiembre de 1984 a 35% (nivel a que se obligó Chile en 1979 al término de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Tokio (GATT). Asimismo, se introdujeron sobretasas a las importaciones de automóviles y bienes de consumo electrónicos. En 1985, cuando amainó la crisis, una vez más se comenzó a reducir gradualmente el arancel uniforme. En 1989, al término

13 En el último artículo que publicó Carlos Díaz-Alejandro (1985), describe de manera magistral la liberalización financiera chilena y formula una aplastante crítica al respecto.

del régimen militar, era de 15%, y en 1991 el gobierno democrático lo redujo a 11%. En los años ochenta se introdujeron políticas favorables a la expansión de las exportaciones: reintegro de los derechos aduaneros pagados por los exportadores, subsidios a las exportaciones nuevas y políticas de inversión extranjera directa que favorecían las exportaciones no consistentes en minerales. Más adelante se volverá sobre ellas. Además, debido a una estricta reglamentación para velar por el buen funcionamiento de las instituciones financieras, las tasas de interés se estabilizaron en niveles más razonables en términos reales, lo que favoreció la inversión y la adquisición de tecnología. Por último, pero no por ello menos importante, en el período comprendido entre 1982 y 1988, la consolidación de la restricción cambiaria dio lugar a pronunciadas devaluaciones del tipo de cambio real.

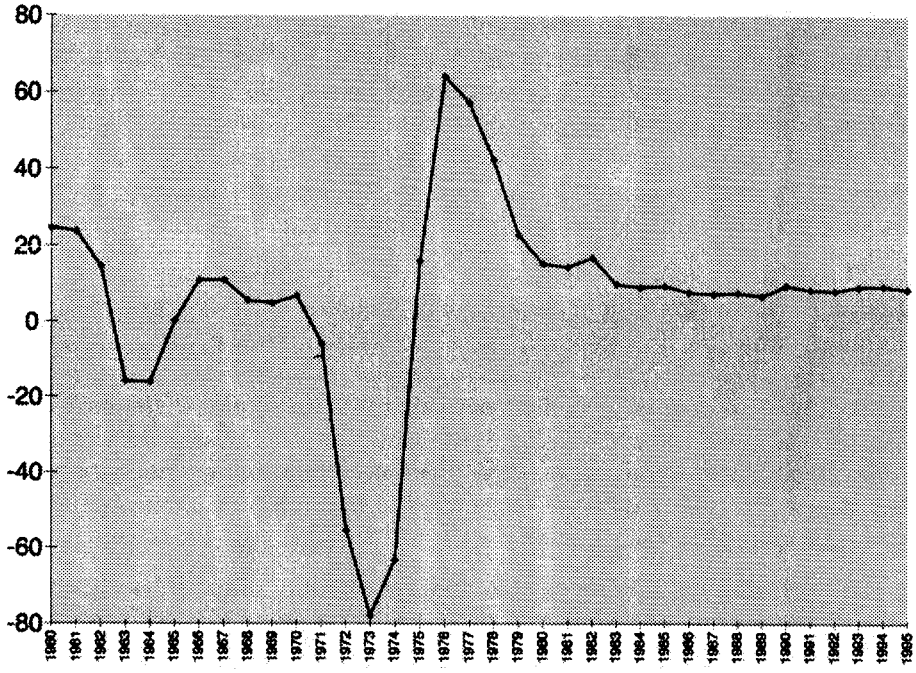
El gráfico 4 muestra la evolución del tipo de cambio real y de la tasa arancelaria promedio.[14] En general, la relación entre el tipo de cambio real y el arancel promedio (correspondiente al período anterior a 1979, indicador burdo, pero probablemente exacto, de la política comercial) se comporta como era de prever: los aranceles mucho más bajos aplicados desde mediados de los años setenta fueron acompañados de un tipo de cambio real más elevado. Como lo indicaría la teoría, a largo plazo esta relación se mantiene. Sin embargo, entre 1976 y 1981, a la espectacular reducción de los aranceles se sumó una marcada revalorización del tipo de cambio real.

La evolución del tipo de cambio antes observada, unida a las altísimas tasas de interés que predominaron después de la apertura de los mercados financieros en 1975, impidió que se mantuviera el repunte de las exportaciones. De hecho, en el período comprendido entre 1979 y 1984 se invirtió parcialmente su movimiento ascendente.

---

14 El tipo de cambio real se estima en función del precio nominal del dólar de los Estados Unidos deflactado por el IPC y multiplicado por un índice de los precios externos (IPE) aplicable a la economía chilena, calculado por el Banco Central. Para el período que se inicia en 1977, se utilizaron las series cronológicas del Banco Central. Para períodos anteriores construimos nuestras propias series utilizando el IPE estimado por Ffrench-Davis (1984). Las cifras que ofrecemos respecto del período 1974-1976 corrigen la subestimación oficial de la tasa de incremento del IPC. Por lo que respecta al arancel promedio, a partir de 1974 la serie es un promedio no ponderado. Como después de 1975 no se aplicaron barreras no arancelarias, el arancel promedio representa de manera bastante exacta las restricciones del régimen de comercio. No hay información disponible acerca del período anterior a 1973, que se caracterizó por aranceles elevados, bastante dispersión arancelaria y numerosas restricciones no arancelarias. Utilizamos un índice de la liberalización comercial desarrollado por De la Cuadra y Hachette (1992, p.79) y aplicamos la razón entre ese índice y su valor en 1980 al arancel promedio de ese año (10%) a fin de obtener un valor arancelario equivalente de todas las restricciones comerciales correspondientes al período 1960-1973. Es pertinente utilizar el arancel de 1980 porque fue el primer año completo en que se aplicó un arancel uniforme de 10%.

Gráfico 5
CHILE: TIPO DE CAMBIO REAL, 1960-1995
(Porcentajes)



Fuente: Cálculos del autor, basados en estadísticas del Banco Central de Chile.

Otras políticas que se han aplicado son tanto o más importantes que la liberalización comercial para explicar el crecimiento sostenido de las exportaciones excluidas las de cobre. Ellas pueden clasificarse en dos grandes grupos: las políticas generales que afectan a todas las exportaciones y las políticas y factores de orden sectorial. A continuación nos referimos a ambas.

c) Otras políticas horizontales

i) La política cambiaria

En un mundo en que abundan los bienes transables (cuyo nivel de protección inicial es muy diferente) y en que hay un amplio sector de bienes no transables, el tipo de cambio real y las políticas que se aplican a los factores que lo determinan son decisivas para el éxito de la liberalización comercial, cuando éste se mide por: a) la velocidad con que la economía adapta su estructura productiva, y b) el vigor del proceso de crecimiento subyacente. Como ya se observó, en los años setenta la política cambiaria no conducía a

un crecimiento autosostenido hacia afuera. Tras varios experimentos con la política cambiaria, en los años 1982 y 1983 se permitió la fluctuación del tipo de cambio de mercado dentro de una banda estrecha (que al comienzo se fijó en un 1% en torno a la tasa central y luego se fue ampliando gradualmente). La tasa central comenzó a devaluarse diariamente según la diferencia entre la inflación interna y externa del mes anterior. Además, a partir de 1982, la grave situación de la balanza de pagos obligó a realizar varias devaluaciones moderadas, a raíz de las cuales entre 1981 y 1988 el tipo de cambio real se duplicó con creces (véase nuevamente el gráfico 4). No hay duda alguna de que esta evolución del tipo de cambio real fue uno de los factores que explican el crecimiento rápido y sostenido de las exportaciones no tradicionales registrado con posterioridad a 1982.

En los años noventa, la economía chilena ha vuelto a disponer de abundantes recursos foráneos. En esta oportunidad, la cuenta de capital se ha administrado en forma más flexible que la vez anterior. Las autoridades monetarias respondieron al aumento de la oferta de capital extranjero desalentando la afluencia de capital de corto plazo a la par que manteniendo el libre acceso a la IED (Agosin y Ffrench-Davis, 1997). Más que nada, esto se ha logrado exigiendo una reserva no remunerada de 30%, que debe mantenerse durante un año, sin importar la fecha de vencimiento del instrumento financiero, sobre los créditos externos y sobre la inversión financiera extranjera, incluidas las inversiones en la bolsa de valores chilena. Este sistema es muy oneroso para las corrientes de corto plazo, pero cuando su horizonte cronológico es superior a un año, su costo es bajo. Aunque en el período 1993-1995 efectivamente se logró reducir los créditos de corto plazo y la afluencia de inversiones, en 1996 y 1997 abundaron los créditos a mediano y largo plazo y se reanudó la afluencia masiva de capitales de inversión. Al parecer, los bancos han optado por los créditos a mayor plazo y los inversionistas de cartera pueden haberse jugado el costo de la reserva con la esperanza de que su capital les reditúe en el futuro.

Además, se amplió la banda cambiaria de flotación del dólar (en la actualidad es de 12.5% en torno al precio de referencia) y el Banco Central practica flotación sucia dentro de la banda. El tipo de cambio de referencia ya no es únicamente el dólar de los Estados Unidos, sino una canasta de monedas compuesta por el dólar, el yen y el marco alemán. Estas medidas han tenido por objeto crear mayor incertidumbre a los operadores de corto plazo y al mismo tiempo, dar mayores seguridades a quienes participan a mayor plazo en el mercado, más que nada los exportadores, en cuanto a las previsiones del Banco Central sobre el valor a que llegará el dólar a largo plazo. Sin embargo, con el tiempo incluso esta política cambiaria más flexible ha perdido eficacia. Como durante un par de años el tipo de cambio de mercado se ha mantenido cerca del piso de la banda, de hecho el Banco Central ha estado garantizando

a los inversionistas extranjeros un tipo de cambio real fijo. Si se considera que hay mayores probabilidades de una revalorización real, mediante la reducción del piso de la banda, que de una devaluación, es difícil resistirse a la diferencia en favor del peso que ofrecen las tasas de interés, en especial si se considera que el equivalente en impuestos de la reserva obligatoria disminuye muy rápidamente a medida que los fondos permanecen más tiempo en el país.

Así pues, actualmente las autoridades se encuentran ante el dilema de cómo impedir que el tipo de cambio real siga subiendo de valor, lo que indudablemente pondría en peligro la viabilidad del modelo basado en las exportaciones. Se han propuesto varias soluciones, incluso gravar las remesas de intereses al extranjero, elevar el monto de la reserva obligatoria o prolongar su duración (en especial en el caso de las corrientes de cartera) e imponer un impuesto adicional sobre las exportaciones mineras o las utilidades provenientes de ellas, lo que desalentaría la IED y captaría para el gobierno una parte de las entradas provenientes de los recursos naturales. Por lo que respecta al mecanismo cambiario, la eficacia de la flotación administrada mediante la aplicación de una banda de precios depende de que las autoridades estén dispuestas a mantener el tipo de cambio de mercado dentro de la banda mediante la flotación sucia e impedir que se vaya a los extremos, lo que sólo sirve para estimular la especulación en una dirección.

ii) El reintegro de los derechos aduaneros

Desde mediados del decenio de 1980 se han utilizado dos sistemas de devolución de los derechos aduaneros. Uno de ellos es el reintegro ordinario, que se ha aplicado desde 1988 y en virtud del cual se recuperan los derechos que se hayan pagado por los insumos importados de los productos que se exportan. Este sistema tiene algunos inconvenientes. Desde luego, hay que tramitarlo y tiene un costo financiero para la empresa, puesto que debe primero pagar los derechos para luego recuperarlos con bastante retraso. El otro sistema es el llamado "reintegro simplificado", que se introdujo en 1985. Cuando se trata de importaciones de una determinada partida arancelaria por valor inferior a veinte millones de dólares, los exportadores reciben un subsidio en efectivo de 3, 5 o 10%, según el valor de las exportaciones de toda la línea arancelaria, del valor de las exportaciones, en vez de un reintegro ordinario. Aunque tanto fuera como dentro del país se ha defendido el sistema aduciendo que les facilita las cosas a los pequeños exportadores a quienes les resulta costoso realizar todos los trámites necesarios para solicitar el reintegro ordinario, de hecho contiene un elemento de subsidio de una tasa máxima cercana al 6%, que corresponde a la tasa de reintegro de 10%,

aplicable a las exportaciones inferiores a 10 millones de dólares de toda la línea arancelaria).[15]

Este sistema ha adquirido creciente importancia como incentivo a las exportaciones. En 1994, el fisco pagó un total de 150 millones de dólares por concepto de reintegro simplificado, en comparación con sólo 26 millones por concepto de reintegro ordinario. En esa oportunidad, alrededor de un 13% del valor de las exportaciones (y un 70% de los productos exportados) se acogieron al reintegro simplificado (R. Ffrench-Davis y R. E. Sáez, 1995, pp.79 y 89).

Aunque no se han llevado a cabo estudios econométricos minuciosos de los efectos del reintegro simplificado en el surgimiento de nuevas exportaciones, tal vez no sea coincidencia que tras la introducción del sistema, el número de productos manufacturados exportados y el valor exportado haya aumentado rápidamente. En realidad, esta clase de incentivo se aproxima al óptimo económico: las exportaciones nuevas seguramente tendrán marcadas externalidades relacionadas con el acopio de información, las que desaparecerán a medida de que aumenten las exportaciones de un producto. Por lo tanto, una de las características más atractivas del sistema es que el subsidio termina automáticamente.

Además, los importadores de bienes de capital pagan derechos de acuerdo con un calendario diferido que se extiende hasta por siete años, mientras que los exportadores están exentos de esos derechos. Esto indudablemente estimula las inversiones para exportar. Tanto esta disposición como el reintegro simplificado, que la OMC considera subsidios, deberán eliminarse antes de fines del año 2002.

iii) Las políticas en materia de inversión extranjera directa (IED)

Las políticas que se han aplicado a la inversión extranjera directa han estimulado directa e indirectamente las exportaciones. En 1974 se liberalizó totalmente el régimen de la IED. El Decreto Ley 600, dictado ese año, otorgó trato nacional a los inversionistas extranjeros, abrió la mayor parte de la economía a la IED, dispuso la aprobación automática de los proyectos de IED cuando reuniesen condiciones muy sencillas y garantizó la remesa ilimitada de utilidades en cualquier momento y la repatriación del capital al cabo de tres años, que en 1992 se redujeron a uno. Asimismo, abolió todos los requisitos en materia de resultados, salvo un caso del sector automotriz, que se verá más adelante (Riveros, Vatter y Agosin, 1996).

15 Dado que actualmente el arancel uniforme es de 11%, el "reintegro" de 10% no entrañaría un subsidio cuando los insumos importados constituyan un 90% del valor de las exportaciones. En la práctica, el valor real probablemente ascendería a 30 o 40%.

La IED no aumentó hasta 1987, pero a partir de entonces lo ha hecho en forma ininterrumpida. Alrededor de un 60% del total de inversiones nuevas realizadas con arreglo al Decreto Ley 600 han favorecido al sector minero, y ello por una serie de razones. Desde luego, es sabido que Chile tiene una ventaja comparativa en materia de cobre, molibdeno, mineral de hierro y otros minerales. Segundo, la liberalización de las normas y reglamentos aplicables a la IED hizo posibles las inversiones. Tercero, en los años setenta se dictó una ley minera que autorizaba la propiedad privada de las minas y dificultaba mucho la expropiación de las concesiones mineras.

Por su parte, otras políticas en materia de IED han estimulado las exportaciones no mineras. En 1985, las autoridades pusieron en práctica un programa de canje de deuda por capital con el objeto de reducir la carga de la deuda externa y al mismo tiempo estimular la IED. Sin embargo, esta forma de invertir en Chile carecía de la imparcialidad y automaticidad del Decreto Ley 600. Como observa Ffrench-Davis (1990), el programa de canje de deuda por capital suponía subsidiar fuertemente la IED; sin embargo, los proyectos debían ser aprobados individualmente. Se prohibió el uso del mecanismo para los proyectos mineros y se dio prioridad a los proyectos que entrañaban transferencia de tecnología y exportaciones nuevas. De esta manera, las autoridades hicieron de la necesidad una virtud y practicaron la política industrial con otro nombre. Durante los años en que se aplicó (1985-1991), alrededor de un 60% de las inversiones realizadas con arreglo al programa se hicieron en los sectores manufacturero y agrícola, cuyo componente más importante eran la silvicultura y las actividades relacionadas con celulosa y papel. Casi un 40% de la IED del período se hizo mediante créditos recíprocos. Dado el renovado interés por invertir en Chile, las inversiones por conducto del Decreto Ley 600 siguieron aumentando al mismo ritmo que las inversiones mediante el sistema de canje. Por lo tanto, es muy poco probable que el sistema haya reemplazado inversiones que de todas formas se habrían hecho con arreglo al Decreto Ley 600. Debido al aumento del valor de mercado de la deuda chilena, en 1992 los inversionistas extranjeros dejaron de recurrir a los créditos recíprocos y en 1996 el sistema fue abolido oficialmente.

Aunque su valor fue muy inferior al de las inversiones en el sector minero, varias inversiones extranjeras en el sector agroindustrial han influido mucho en el desarrollo de las exportaciones nuevas. Por ejemplo, las empresas empacadoras de frutas estadounidenses han dado a conocer técnicas nuevas de almacenamiento y transporte y han abierto nuevos canales de comercialización para los productos chilenos. Como se verá más adelante, la inversión de un viñatero español introdujo tecnología nueva en la industria vitivinícola. La emulación de los productores chilenos tradicionales se tradujo en un aumento espectacular de las exportaciones. Si la reglamentación de la

IED no hubiera sido tan flexible y si los incentivos no hubieran favorecido la producción para los mercados de exportación, estas inversiones no se habrían realizado. Al mismo tiempo, hay que poner de relieve la importancia del componente de información que trajo consigo la IED, tanto en materia de tecnología como de mercados.

iv) La información relativa al mercado

Como se dijo, reunir información sobre los mercados extranjeros es una actividad costosa en que la rentabilidad social es muy superior a la privada. Desde 1974, el Gobierno de Chile ha realizado grandes inversiones en esta materia. Con la ayuda de las 32 oficinas comerciales que mantiene en países extranjeros, Pro Chile, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores que se encarga de la promoción del comercio, ha estado llevando a cabo estudios de mercado y reuniendo información comercial de interés para los exportadores. En el último tiempo, ha iniciado una campaña muy activa para crear una imagen positiva del país. Dentro de poco se convertirá en empresa semifiscal independiente, con importante participación del sector privado.

En los años noventa se han intensificado las actividades de promoción del comercio subsidiadas por el Estado. Se ha estimulado a grupos de empresas a formar asociaciones y a promover sus productos y llevar a cabo actividades de información de mercado en forma conjunta. Las actividades de estas comisiones de exportación en el extranjero se financian con la ayuda de un subsidio decreciente por un máximo de seis años. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo estatal creado en los años cuarenta que en el período de substitución de las importaciones cumplió una función clave en la industrialización del país, administra un programa similar con la ayuda de las asociaciones de comercio y durante un tiempo limitado subsidia parte de sus gastos administrativos.

v) El desarrollo tecnológico

El problema de la falta de inversión en desarrollo tecnológico se ha resuelto de manera ingeniosa. La Fundación Chile, institución con fines de lucro pero hasta la fecha subsidiada por el Estado y cuyo capital pertenece por iguales partes al fisco y a la ITT,[16] ha desarrollado tecnologías nuevas apropiadas para productos de exportación y ha creado empresas que posteriormente ha vendido al sector privado. Como cualquier empresa de

16 El origen de la Fundación Chile es interesante. Cuando el gobierno militar decidió pagar a la ITT por la nacionalización de la Compañía de Teléfonos de Chile, se acordó crear la Fundación Chile y el fisco hizo entrega a la ITT de la parte que le correspondía.

capitales de riesgo, ha fracasado muchas veces pero también ha tenido algunos éxitos notables, entre los que se destaca el de la industria salmonera para la exportación. El estímulo a la investigación y desarrollo (ID) en su más amplio sentido (incluido el desarrollo de nuevos productos para los mercados de exportación) es un componente importante de una actividad orgánica de fomento de las exportaciones. En realidad, puede decirse que en el futuro, para mantener el crecimiento y la diversificación de las exportaciones habrá que destinar muchos más recursos a ID, y que los esfuerzos combinados del sector privado, el gobierno e instituciones tales como la Fundación Chile, todavía son insuficientes.

vi) Desarrollo de la infraestructura y de los recursos humanos

Pese a que actualmente la falta de carreteras, puertos, aeropuertos, túneles, etc., es un grave obstáculo para que Chile pueda intensificar su proceso de crecimiento centrado en las exportaciones, el hecho de que a mediados de los años setenta la infraestructura fuera adecuada para la época indudablemente facilitó el despegue de las exportaciones. Dicho de otra manera, de no haber sido por esa infraestructura (consistente, por ejemplo, en varios puertos mayores, el aeropuerto internacional inaugurado en 1967 y la carretera Norte-Sur terminada en los años sesenta, más que nada con asistencia externa), la oferta habría respondido en forma menos dinámica a la variación de las señales de los precios.

Asimismo, los recursos humanos disponibles se prestaban para reorientar la economía hacia los mercados de exportación. A comienzos de los años setenta, Chile contaba con un amplio número de ingenieros y administradores formados en las universidades estatales (o subvencionadas por el Estado) en los decenios anteriores. Además, el período de substitución de las importaciones y la dinámica actividad empresarial ejercida por el Estado desde los años cuarenta habían dejado un legado de técnicas industriales y de gestión que pudieron aprovecharse en la campaña de fomento de las exportaciones. Como se examina más adelante, en los años cincuenta las universidades comenzaron a titular ingenieros forestales. En el decenio de 1960 había importantes programas para crear capital humano destinado a determinados sectores de la agricultura, que luego resultaron ser decisivos para el desarrollo de las exportaciones hortofrutícolas. En 1964, se creó con fondos estatales una institución semiautónoma, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). En 1965, se estableció un programa decenal entre la Universidad de Chile, principal centro estatal de educación superior del país, y la Universidad de California, en Davis, con el objeto de formar economistas agrarios y agrónomos. Esta relación pasó a ser un mecanismo importante para la transferencia de tecnología entre dos regiones cuyo clima y suelos son similares (Meller, 1995).

d) Las políticas sectoriales

Además de lo anterior, ciertas políticas sectoriales y factores especiales han influido directamente en la expansión de un conjunto de productos de exportación. A continuación se examinan algunos de ellos.

i) El conglomerado forestal

El conglomerado forestal, que produce rollizos, astillas, madera elaborada, celulosa y papel y, en el último tiempo, muebles, es uno de los elementos que ha contribuido de manera importante al incremento de las exportaciones. A precios de 1995, entre 1973 y 1995, las exportaciones de este grupo de industrias han aumentado diecisiete veces, esto es de 105 millones a 1.800 millones de dólares.

Los programas estatales de forestación y reforestación datan de los años sesenta. En 1974, se estableció un subsidio de 75% sobre el costo de las plantaciones forestales (Decreto Ley 701). Al mismo tiempo, los terrenos plantados de propiedad de particulares fueron declarados inexpropiables, se derogó la prohibición de la tala de especies de menos de 18 años y se autorizaron las exportaciones de madera en bruto en cualquier forma. Estas modificaciones de la ley vigente hicieron posible, y muy rentable, las actividades integradas verticalmente (Rossi, 1995). Además, entre 1975 y 1979, el Banco Central otorgó a los bancos comerciales privados y al Banco del Estado una línea de crédito especial para préstamos destinados a proyectos de desarrollo forestal, en condiciones especialmente favorables para las personas naturales y las empresas pequeñas.

Las ventajas comparativas de Chile en materia forestal eran bien conocidas. El clima y las características del suelo aseguran el crecimiento rápido de algunas especies, en especial el pino radiata. En vista de esta dotación de recursos naturales, en los años cincuenta la Universidad de Chile, estatal, y la Pontificia Universidad Católica de Chile, ampliamente subvencionada por el Estado, comenzaron a ofrecer carreras de ingeniería forestal, de tal modo que cuando el sector comenzó a desarrollarse, la industria disponía de un conjunto importante de especialistas. Cuando las condiciones fueron favorables, muchos de estos profesionales se convirtieron en empresarios del sector forestal y maderero. Los programas de ingeniería forestal que ofrecen las universidades estatales han aumentado mucho en los últimos años y numerosas universidades privadas han comenzado a ofrecerlos.

Pese a las ventajas en materia de recursos naturales que tenía Chile en este sector, se requería una política industrial que le diera el impulso necesario para convertirse en una industria de vastos alcances. Éste es quizá el único caso desde 1974 en que se ha aplicado con mucho éxito una política industrial en

gran escala. Incluyó incentivos especiales para el desarrollo del sector, un marco jurídico favorable para la empresa privada y las exportaciones, la eliminación de la restricción en materia de liquidez para las inversiones y la acumulación de capital humano capacitado para desempeñarse en el sector. Quizá la característica más atrayente de este conjunto de políticas haya sido su transparencia y su sencillez, algo que podrían emular los países que se encuentran en una etapa inferior de desarrollo.

ii) La industria del salmón de cultivo

Las exportaciones de salmón de cultivo aumentaron de prácticamente cero en 1986 a 520 millones de dólares de los Estados Unidos en 1996. Actualmente, Chile representa alrededor del 15% del mercado mundial de salmón y trucha de cultivo y es el segundo exportador mundial después de Noruega. En consecuencia, la industria salmonera es verdaderamente una historia de éxito en que desempeñaron un papel decisivo la adaptación y el desarrollo tecnológico.

La Fundación Chile comenzó a experimentar con la tecnología del salmón de cultivo en la segunda mitad de los años setenta. A comienzos del decenio de 1980 creó una empresa para producirlo en el lago Llanquihue utilizando jaulas flotantes, tecnología desarrollada en Noruega y Escocia y que, según se pensó, podría adaptarse con mucho éxito a las condiciones naturales de la región de los lagos chilena. La empresa Salmones Antártica se vendió posteriormente a Nippon Suisan, empresa japonesa que es una de las mayores del mundo. El ejemplo de Salmones Antártica atrajo muchas otras inversiones de empresarios del país y de compañías extranjeras (Achurra, 1995).

La industria es muy interesante por una serie de razones. Una de ellas es que combina la transformación tecnológica inducida por una institución semiestatal con las ventajas naturales del país. Segundo, las exportaciones de salmón representan la explotación de un mercado de exportación especializado. Su éxito demuestra que para ingresar a los mercados masivos de bienes de consumo, en que la principal ventaja comparativa de un país en desarrollo son los bajos salarios, no es necesario imitar el modelo asiático. Estos sectores son muy vulnerables al proteccionismo y actualmente, tal vez convenga más utilizar otros métodos. Por último, pero no por ello menos importante, la industria salmonera tiene muchos efectos de propagación positivos. Ha dado origen a industrias locales de construcción de jaulas flotantes, producción de nutrientes, redes de pesca, material de embalaje y servicios de transporte. Como emplea profesionales altamente calificados (ingenieros, técnicos en acuicultura, biólogos), también ha influido positivamente en la demanda de construcción, educación y comercio minorista en la región.

iii) El vino

En los últimos diez años, las exportaciones de vino chileno han aumentado en forma espectacular, de 10 millones de dólares en 1985 a 290 millones en 1996. En Chile, la fabricación de vino es una actividad económica tradicional que se remonta a la colonia. Sin embargo, las exportaciones de vino sólo adquirieron impulso a mediados de los años ochenta. El tipo de vino que producían los viticultores chilenos no se ajustaba a las preferencias de los consumidores de los países desarrollados y para que los vinos chilenos pudieran venderse en el extranjero se requería una importante transformación tecnológica. Entre otras cosas, había que introducir el uso de cubas de acero inoxidable, de cubas pequeñas de madera nueva (en vez de grandes y usadas) para envejecer el vino, e invertir en equipo de enfriamiento y maquinaria de prensado y molido. No obstante que se sabía que los vinos chilenos podían producirse con éxito con las técnicas que se utilizaban en Europa y los Estados Unidos, hacía falta un efecto de demostración. En 1981, la empresa española de Miguel Torres compró vastos terrenos en el valle central (Curicó) y comenzó a producir vinos con las nuevas técnicas. El éxito que obtuvo hizo que las empresas chilenas introdujeran rápidamente los nuevos métodos.

La apertura de la economía facilitó el proceso de importación de maquinaria nueva. Además, de acuerdo con los cánones europeos, muchos de los productores chilenos tradicionales son empresas grandes que también se dedican a actividades exportadoras en otros sectores, particularmente el sector frutícola. En consecuencia, no tienen grandes problemas de liquidez. En años más recientes, han realizado inversiones otras grandes empresas europeas y estadounidenses (por ejemplo, Rothschild, Larose Trintaudon, Grand Marnier, Robert Mondavi y Christian Brothers). Además, varias viñas nuevas y exclusivas están produciendo variedades nuevas para el mercado de exportación y están tratando de colocar sus vinos en un rango de precio y calidad superiores a los de las viñas tradicionales. Estos productores, que tienen menos capacidad financiera que las grandes viñas y los inversionistas extranjeros, dependen de las asociaciones de viñateros nuevos para comercializar sus exportaciones (Bordeu, 1995).

iv) La industria automotriz

Durante más de diez años, la exportación de piezas automotrices ha sido un componente pequeño pero importante de las exportaciones de manufacturas. Han sido estimuladas por el único requisito de resultados que conserva la política de inversiones chilena. Un programa especial, el estatuto automotriz, permite la libre importación de vehículos completamente desmontados o semimontados, siempre que las importaciones se compensen con exportaciones de componentes nacionales de valor equivalente. El

estatuto también otorga un crédito tributario a las empresas de montaje sobre las piezas exportadas o producidas en el país. Para poder obtenerlo, las piezas deben tener un valor agregado nacional de al menos 70%, si se destinan al uso interno, o de 50%, si son para la exportación. Estos incentivos son incompatibles con el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (TRIM) y deberán eliminarse a fines de 1999. El crédito tributario expira a fines de 1998.

e) Algunas conclusiones

En general, puede decirse que la política industrial y comercial aplicada en Chile en el período posterior a 1973 ha sido imparcial. La liberalización de las importaciones y la introducción de un arancel bajo y uniforme niveló los incentivos otorgados a las empresas. Sin embargo, ha habido casos importantes en que se ha abandonado la neutralidad. Uno de ellos fue la característica manipulación de las remuneraciones y de los costos relativos: la creación del conglomerado forestal puede atribuirse en gran medida a los subsidios directos. Quizá no deliberadamente, las políticas de IED también han contenido impor- tantes elementos parciales, y han influido positivamente en el crecimiento y la diversificación de las exportaciones. El único caso en que las exportaciones han estado relacionadas con requisitos en materia de resultados, el ya citado de la industria automotriz, ha tenido efectos análogos, aunque más limitados.

Además, la política también abordó los obstáculos que han impedido que la oferta reaccione positivamente. Entre ellos cabe mencionar la adquisición de información en materia de tecnología y de mercados, el suministro de recursos para la inversión a las empresas que quedan al margen de los mercados de capitales, la creación de la infraestructura necesaria y la formación de los recursos humanos adecuados. Los subsidios generales otorgados a los nuevos exportadores han cumplido una función importante. Si bien es cierto que estas políticas son más genéricas y no representan un alejamiento importante a partir de la imparcialidad, exigen un Estado activo. Las políticas más pragmáticas que se han aplicado a la afluencia de capitales y al tipo de cambio desde mediados de los años ochenta también han contribuido de manera significativa a la campaña en pro de las exportaciones.

3. La política comercial e industrial mas allá de la Ronda Uruguay

a) Las exigencias del nuevo ambiente comercial internacional

En general, la política industrial y comercial chilena se ajusta a las normas de la OMC. La ley prohíbe las barreras no arancelarias y, en la práctica,

actualmente no se aplica ninguna. Desde el término de la Ronda de Tokio los aranceles se han consolidado de conformidad con las normas del GATT. Desde mediados de los años ochenta, el arancel uniforme actualmente en vigor ha sido inferior al nivel consolidado. Durante la Ronda Uruguay, Chile se comprometió a reducir de 35 a 25% el arancel consolidado que grava todos los bienes, salvo los productos agrícolas respecto de los cuales mantuvo un sistema de bandas de precios para que el mercado interno no se viera afectado por las grandes fluctuaciones de los mercados internacionales. El sistema comprende el trigo, la harina de trigo, los aceites vegetales y oleaginosas, la leche y los productos lácteos, y el azúcar de remolacha. En el caso de estos productos, los aranceles se fijaron en un 31.5%.[17] Ya se han aplicado rebajas a los aranceles consolidados.

Por lo que respecta a los derechos *antidumping* y compensatorios, se está modificando la legislación comercial chilena a fin de ajustarla a las normas de la OMC. Los casos relacionados con el *dumping* y los subsidios extranjeros son examinados por la Comisión de Distorsiones, comité nacional que responde ante el Presidente de la República por la investigación de las distorsiones de los precios y recomienda la forma de corregirlas. El Banco Central proporciona la secretaría técnica a la Comisión. Afortunadamente, ésta rara vez ha fallado en favor de los demandantes. En el período comprendido entre 1990 y 1996, Chile sólo impuso medidas *antidumping* y compensatorias en 10 de los 22 casos investigados (OMC, 1997, p.59).[18] Lo mejor que puede hacer una economía pequeña y abierta es no tener legislación *antidumping*. Como se ha dicho en otra oportunidad, los mecanismos *antidumping* tienden a ser preferidos por los intereses proteccionistas, pues en la práctica rara vez se aplican (véase Agosin, Tussie y Crespi, 1995). Si proliferaran las acusaciones de *dumping* podría desvirtuarse la liberalización comercial, lograda a un costo tan elevado, y se introduciría una gran incertidumbre acerca de los precios relativos en el futuro, lo que enviaría señales confusas a los inversionistas privados.

Los subsidios son un tema aparte. Hay razones valederas para proteger la economía nacional de los subsidios extranjeros, puesto que los gobiernos pertinentes pueden dejarlos sin efecto en forma imprevista. Toda inversión entraña inmovilizar recursos. En consecuencia, cuando las importaciones

17 El sistema de bandas de precios que se encuentra en vigor desde mediados de los años ochenta no contraviene las normas de la OMC, que prohíben las medidas no arancelarias, porque se aplica modificando el arancel entre cero y el nivel consolidado en las negociaciones de la OMC. En consecuencia, el arancel que grava estos productos nunca supera ese nivel.

18 Sin embargo, hace poco, la Comisión aplicó un derecho *antidumping* de 9% sobre los productos de acero importados de Rusia y Ucrania, sin tener información alguna sobre su precio y costo en el mercado interno de esos países como tampoco pruebas suficientes de que el único productor nacional se hubiera visto realmente perjudicado (El Mercurio, "Medida *antidumping* impuesta en Chile a la importación", *El Mercurio*, 11 de septiembre de 1997, p.B 4).

subsidiadas hacen desaparecer una industria nacional, es muy poco probable que pueda volver a surgir cuando los gobiernos extranjeros hayan eliminado el subsidio y las importaciones hayan vuelto a subir de valor. Sin embargo, en la práctica, probablemente el problema no sea muy grave. Los casos más flagrantes de utilización de subsidios en el comercio internacional se concentran en el sector agropecuario, y su usuario más asiduo es la Unión Europea. En la práctica, en los demás sectores se prohíben los subsidios a las exportaciones, así como otros mecanismos que no lo son pero que de todas formas influyen significativamente en los precios. Lo más seguro es aplicar las normas de la OMC en forma estricta y mesurada.

Chile carece de leyes de salvaguardia y convendría que las dictara. Tal vez haya casos en que convenga distribuir en el tiempo el ajuste al incremento de las importaciones, a fin de que los productores nacionales tengan oportunidad de aumentar la eficiencia o encontrar nichos de mercado o nuevos productos en que puedan competir. A manera de ejemplo cabría citar las industrias del vestuario y el calzado. El ingreso de China y otros exportadores asiáticos que operan con bajos salarios en el mercado mundial está provocando graves problemas a los productores chilenos, puesto que se ha inundado el mercado interno con importaciones baratas que están asfixiando una industria nueva. La solución no consiste en la protección que, por lo demás, es muy poco probable dadas la legislación actual y la política económica que se aplica en el país (que favorece la reducción y no el aumento de los aranceles), puesto que impondría gastos a los consumidores. La aplicación transitoria de salvaguardias daría un respiro a los productores nacionales y promovería un ajuste ordenado.

Para cumplir con el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de la OMC, será preciso introducir algunos cambios en la legislación chilena. En materia de patentes, la ley chilena protege al titular durante 15 años contados desde el momento en que se otorgó la patente, mientras que las normas de la OMC exigen un plazo de 20 años desde que se presenta la solicitud pertinente. En cuanto a nombres, los productores chilenos tendrán que abstenerse de usar el nombre de localidades geográficas extranjeras, costumbre muy habitual en las industrias del vino y del queso.

Como ya se observó, Chile se ha comprometido a eliminar los pocos incentivos a las exportaciones que aún mantiene y que se ha considerado incompatibles con los subsidios y con los acuerdos sobre medidas en materias relacionadas con el comercio negociados durante la Ronda Uruguay e incorporados a la OMC.[19] Ellos son el reintegro simplificado, el

19 Para una descripción y análisis de las normas surgidas de la Ronda Uruguay, véase Agosin, Tussie y Crespi (1995).

aplazamiento del pago de los aranceles que gravan la importación de bienes de capital y su ulterior exoneración respecto de los exportadores y los requisitos de resultados que contempla el estatuto automotriz. Además, en virtud del acuerdo sobre los subsidios se puede impugnar el Decreto Ley 701, que subsidia fuertemente las plantaciones forestales. No hay que olvidar que Chile se ha convertido en actor principal del mercado mundial de madera y celulosa y que está surgiendo como exportador de muebles. En consecuencia, lo más probable es que los productores de los países importadores que se sientan amenazados por las importaciones de Chile logren impugnar con éxito un subsidio tan amplio como el del Decreto Ley 701. El gobierno ha dado a conocer su intención de modificarlo y disponer que en el futuro sólo se aplique a las empresas pequeñas.

En el futuro, estos cambios seguramente tendrán consecuencias negativas para la diversificación de las exportaciones, en especial si se suman a las disposiciones de los acuerdos de libre comercio (véase la siguiente sección). La mayoría si no todos los acuerdos de libre comercio prohíben la devolución de los derechos que se hayan pagado por los insumos importados desde terceros países. Así pues, no sólo tendrán que desaparecer los pequeños subsidios que se otorgan a las exportaciones nuevas, junto con las políticas que han asegurado el acceso de los exportadores a maquinaria a precios mundiales, sino que habrá que eliminar el reintegro ordinario respecto de una creciente proporción de las exportaciones chilenas. Para una economía como la chilena, que utiliza insumos provenientes de todo el mundo y cuyas inversiones dependen mucho de la maquinaria importada, estas modificaciones de la política seguramente serán un duro golpe al crecimiento de las exportaciones.

Para hacer frente a estos retos será indispensable modificar la política. El nuevo medio internacional en que se formula la política nacional exige, en primer lugar, abandonar el arancel único. En la práctica, esto ya se ha hecho, puesto que los aranceles que gravan los productos agropecuarios generalmente son superiores a la tasa "uniforme" (11% desde 1991). Por otra parte, diversos acuerdos de libre comercio también han socavado la tasa uniforme. Para hacer frente a la imposibilidad de devolver a los productores los derechos que hayan pagado por la maquinaria importada y por los insumos importados para fabricar productos que se exportarán a los países asociados con los cuales Chile ha suscrito acuerdos de libre comercio, habrá que reducir a cero el arancel que grava los bienes de capital importados y los insumos no producidos en el país. Cabe señalar que una abrumadora proporción de los bienes de capital que utiliza la economía nacional -y también de los insumos de tecnología avanzada- son importados. Al mismo tiempo, las autoridades deberían comprometerse seriamente a reducir gradualmente los aranceles que gravan los bienes de capital y los insumos producidos en el país, bajándolos, por ejemplo, a 7 u 8%. En cuanto a los aranceles que gravan

los artículos de consumo importados, no es urgente bajarlos. Aparte de los impuestos al alcohol, tabaco y vehículos de lujo, no hay impuestos específicos que desalienten el consumo de artículos suntuarios. En consecuencia, en el mejor de los casos, el arancel de 11% es un substituto de segundo orden en importancia de un impuesto al consumo suntuario y, como tal, debería conservarse, por mucho que en el contexto de las demás reformas arancelarias propuestas aumentará un poco la tasa real de protección otorgada a la producción de bienes de consumo nacionales.

b) Formas de apoyo selectivas y horizontales permitidas por la OMC

La eliminación del reintegro simplificado debería resolverse introduciendo programas de subsidios y otras políticas permitidos por la OMC. Las políticas deberían apuntar a corregir las disfunciones del mercado, entre las cuales se destacan las relacionadas con los mercados de tecnología, capacitación, formación de capital humano y adquisición de información sobre los mercados extranjeros. Además, las políticas de IED deben vincularse orgánicamente con la estrategia de desarrollo orientada hacia afuera. Finalmente, hay que flexibilizar las restricciones de liquidez que afectan a las inversiones de las empresas pequeñas y medianas. La mayoría de estas políticas pueden aplicarse ya sea horizontalmente (para favorecer a un sector que reúna los requisitos para recibir apoyo) o selectivamente, a los sectores que las autoridades encargadas de formular la política deseen estimular. En estas materias, el grado de selectividad depende más del criterio económico y de la capacidad administrativa que de las normas de la OMC. Ambos se inclinan por centrarse en un número reducido de conglomerados de actividad.

i) La adquisición de tecnología y el desarrollo tecnológico

Los acuerdos relativos a subsidios de la OMC permiten aquéllos que están destinados a investigación y desarrollo (ID), siempre que no sean superiores al 75% del costo de la investigación básica o 50% del costo de la investigación aplicada. Hay varios programas estatales de ID, algunos de los cuales son financiados por instituciones financieras multilaterales, pero el volumen de sus actividades sigue siendo reducido y, por lo tanto, no cabe concebirlos como substituto de otros programas de fomento que será preciso eliminar.

Por otra parte, hasta ahora los programas existentes se han puesto en ejecución en el entendimiento de que hay que evitar la selectividad industrial. Lo más probable es que no convenga distribuir los recursos a través de toda la economía ya que para lograr competitividad internacional seguramente se requerirá un esfuerzo crítico mínimo y ello exige concentrarlos en un número reducido de sectores.

Las normas de la OMC no impiden que el apoyo a la ID sea selectivo. En materia industrial, la selectividad no es tan difícil como cabría imaginar. Ante todo, en vez de apoyar a sectores determinados, pueden aplicarse criterios generales, por ejemplo, fomentar la producción de manufacturas para los mercados de exportación, en vez de objetivos limitados. Segundo, la sensatez es buena consejera: lo más probable es que en el futuro previsible Chile no desarrolle ventajas comparativas en manufacturas que se encuentren en un límite tecnológico. En consecuencia, las ventajas comparativas que posee actualmente son un buen punto de partida y lo atinado sería tratar de perfeccionar los productos que el país ya está exportando y desarrollar conglomerados de actividad moderna en torno a productos basados en recursos naturales. Tercero, cualquier actividad de esta naturaleza debe coordinarse estrechamente entre los sectores público y privado. Cuarto, todos los incentivos deberían ser transitorios y otorgarse a condición de que se obtengan resultados concretos y convenidos previamente.

ii) La capacitación y la educación

Las normas de la OMC permiten otorgar subsidios para capacitación y educación, siempre que no guarden relación con el precio de las exportaciones. En estas materias, la política puede ser tan selectiva como lo deseen las autoridades encargadas de formularla. Hasta ahora, el sistema utilizado desde mediados de los años ochenta para estimular la capacitación ha sido de tipo horizontal y consiste en otorgar rebajas tributarias por los gastos en que incurran las empresas del sector privado para proporcionar capacitación. Las actividades de capacitación propiamente tales son realizadas por instituciones privadas o estatales autorizadas o por las propias empresas. La institución encargada de administrarlas es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) que aprueba los planes que reúnan los requisitos para acceder a la rebaja tributaria y otorga su reconocimiento a los institutos de capacitación (Paredes y Riveros, 1994).

El problema de las externalidades se ha resuelto sobre la base de subsidiar la demanda y no la oferta y de reservar al mercado un papel central en la distribución de los recursos para actividades de capacitación concretas. Esta es la manera correcta de estimular el uso eficiente de los recursos asignados a los programas. Sin embargo, si la idea es fomentar lo más posible la capacitación a través de toda la economía, el programa no llega a las empresas ni a los segmentos de la fuerza laboral que más necesitan ser subsidiados. Las empresas pequeñas y medianas aprovechan sólo una pequeña parte de los subsidios disponibles mientras que las más grandes son las más beneficiadas con el programa. Además, gran parte de la capacitación que se ofrece de acuerdo con él se ha orientado hacia el sector de los empleados y el personal administrativo y no hacia los obreros que trabajan en la fábrica. Sin

embargo, tal vez su mayor inconveniente es que el crédito máximo que puede obtenerse es muy reducido: cada empresa puede rebajar de impuestos hasta un 1% de su nómina de salarios o hasta tres salarios mínimos, si sus gastos en capacitación son superiores al 1% de su nómina. Esto hace que el sistema sea ineficaz para las empresas pequeñas y medianas, para las cuales el máximo de crédito tributario es insuficiente para sufragar los gastos de cualquier programa de capacitación razonable (Benavente y Crespi, 1996).

En materia de educación técnica y superior, las políticas también deben ajustarse a la estrategia de desarrollo. Como es bien sabido, las inversiones en capital humano tienen serias restricciones de liquidez. En consecuencia, una de las alternativas sería mitigar estas restricciones creando o fortaleciendo los sistemas existentes de crédito estudiantil. En el caso de Chile, el Estado efectivamente está dejando de proporcionar educación superior, incluso en las universidades estatales, que con creciente frecuencia deben financiarse con recursos propios. Este modelo sólo es compatible con las necesidades de la política de desarrollo si el crédito universitario aumenta en forma proporcional a la importancia que reviste el contar con capital humano en la próxima etapa de desarrollo orientado hacia afuera.

Estas políticas deben basarse en tres ideas. Ante todo, hay que aumentar drásticamente la disponibilidad de crédito para inversión en capital humano. Segundo, el programa debe incluir un elemento de subsidio, a fin de tener en cuenta las externalidades de esta clase de inversiones. Tercero, hay que coordinar las políticas educacionales con los requisitos de la estrategia de desarrollo orientado hacia afuera. Es un error pensar que la política educacional puede ser neutral, puesto a este nivel la educación es muy específica. En consecuencia, hay que utilizar los subsidios y la disponibilidad de crédito como mecanismos de promoción de las capacidades que requiere la estrategia de desarrollo. Naturalmente, en la educación superior la selectividad es plenamente compatible con las obligaciones de la OMC.

iii) El mejoramiento de la información relativa a los mercados extranjeros

Como se dijo en la sección anterior, Chile ha creado un complejo y eficiente sistema para superar las disfunciones del mercado que lleva envuelta la adquisición de información sobre los mercados y los sistemas de distribución extranjeros. Sin embargo, aún puede mejorarse y para ello el Estado puede utilizar parte de los recursos financieros que se liberarán al eliminar el reintegro simplificado, el estatuto automotriz y el programa destinado a proporcionar a los exportadores importaciones de bienes de capital libres de derechos. Con creciente frecuencia se reconoce que las asociaciones de empresas interesadas deberían cumplir una función más importante en esta materia. El propio ProChile está en vías de convertirse en una empresa con participación de los sectores público y privado. El apoyo estatal debería

orientarse hacia el financiamiento de los costos de organización de las instituciones privadas que operan en el mercado de la información. Estas entidades privadas, que podrían ser las propias asociaciones de exportadores o de productores, estarían en condiciones de reunir información y venderla a las distintas empresas. Esta es una manera de superar, en armonía con las leyes del mercado, dos problemas que hacen poco atractiva esta actividad para las empresas privadas: por una parte, los costos privados tienden a ser superiores a los beneficios privados porque la información es costosa pero puede ser utilizada por quienes no han pagado por adquirirla; por la otra, se plantea un problema de coordinación, ya que la actividad puede ser bastante rentable para grupos de empresas en su conjunto, pero no es fácil coordinar las distintas decisiones de las partes interesadas. Una vez más, si no hay subsidios estatales en juego, si ellos no afectan el precio de las exportaciones o si no alcanzan el nivel mínimo acordado en la Ronda Uruguay[20], esas políticas son compatibles con las normas de la OMC y pueden ser todo lo selectivas que deseen los encargados de formular la política.

iv) Un nuevo enfoque para abordar la política de IED

La política de IED puede utilizarse para promover actividades concretas, sea a nivel sectorial o funcional. Una de las maneras de hacerlo es mediante un sistema tributario que contemple rebajas especiales del impuesto a la renta por los gastos que tengan efectos favorables en el desarrollo. Podría darse un tratamiento tributario especial respecto de lo invertido en ID, en introducir tecnologías nuevas que no puedan obtenerse en el país, en proporcionar capacitación, o en abrir nuevos mercados internacionales. Por ejemplo, podría permitirse que, al efecto del pago de los impuestos, los gastos en rubros como los indicados se rebajaran dos veces de los ingresos brutos. Naturalmente, estos beneficios tributarios también deberían otorgarse a las empresas nacionales. Sin embargo, su existencia podría atraer hacia el país inversiones extranjeras que reuniesen los atributos deseados. Además, dentro del marco de un enfoque liberal de la IED, se podría tratar de atraer inversiones extranjeras que contribuyeran a la estrategia de desarrollo elegida. Por ejemplo, los gobiernos estaduales de los Estados Unidos y los gobiernos provinciales del Canadá otorgan incentivos tributarios y de otra naturaleza (como son, ofrecer terrenos liberados del pago de alquiler para la radicación de industrias) a las empresas que deseen atraer. Esta clase de políticas no es contraria a las normas de la OMC sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, que sólo prohíben el contenido nacional y las prescripciones en materia de nivelación del comercio (Agosin, Tussie y Crespi, 1995, pp.12 y 13).

---

20 Si los subsidios involucrados son inferiores al 3% del valor de las importaciones, la aplicación de los derechos compensatorios se descarta automáticamente (Agosin, Tussie y Crespi, 1995, p.11).

Asimismo, es indispensable revisar las políticas que se aplican a las inversiones en la minería. Las empresas privadas que operan en el sector minero, que en su mayoría son de propiedad extranjera, pagan la misma tasa impositiva que cualquier otra empresa chilena. Sería muy conveniente establecer un impuesto especial a la renta proveniente de recursos no renovables del país. Este impuesto podría aplicarse como una sobretasa del impuesto a la renta, como un impuesto por tonelada de mineral extraído o mediante la licitación de las concesiones mineras.[21] En todo caso, el impuesto se aplicaría tanto a las empresas nacionales como a las extranjeras. Además de ser un impuesto óptimo, desalentaría las inversiones en la minería, reduciendo la tasa de apreciación del peso, que se está produciendo por la enorme afluencia de capitales, en su mayor parte en la forma de IED, y con el tiempo reorientaría ésta hacia otras actividades.

v) Una orientación nueva para los bancos de desarrollo

Chile debe renovar el concepto de banco de desarrollo, tal vez fortaleciendo la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que originalmente tuvo esa misión, o el Banco del Estado, banco comercial de propiedad estatal que actualmente recibe los depósitos de ahorro de las familias de bajos ingresos y otorga créditos a las empresas pequeñas a tasas de mercado. Sin embargo, las empresas pequeñas o nuevas todavía casi carecen de financiamiento a largo plazo para inversión. Por lo general, los créditos para financiar actividades que tienen efectos positivos en el desarrollo son muy insuficientes. Ya se han examinado algunos de ellos, como las inversiones para avanzar en la curva de aprendizaje, en capital humano, en ID, en actividades nuevas o las que realizan empresas que no tienen una trayectoria conocida.

Esta es la manera más eficiente de prestar apoyo a las industrias nacientes y, por añadidura, no está prohibida por la OMC. En realidad, debería convertirse en el principal mecanismo para promover determinados sectores y actividades. Como dice Carlos Díaz-Alejandro (1985, pp. 20 y 21) en un premonitorio artículo (el último que publicó en vida):

> "La experiencia de América Latina, y de hecho la de Europa continental, en el siglo pasado, lleva a dudar que los mercados privados puedan por sí solos generar una corriente de intermediación financiera lo bastante grande como para respaldar una tasa de formación de capital fijo a largo plazo que aproveche cabalmente las elevadas tasas de rentabilidad social de las inversiones a largo plazo. Si proporcionaran crédito de largo plazo para actividades nuevas, no tradicionales, los bancos de desarrollo eliminarían una de las razones que se invocan con frecuencia para justificar una protección desmesurada contra las importaciones".

---

21 Sin embargo, esta opción exigiría una reforma de la Constitución.

El banco de desarrollo tendría por objeto proporcionar crédito de largo plazo a tipos de interés de mercado a las empresas que fabrican buenos productos de exportación pero que, en general, quedan al margen de la distribución de los recursos en los mercados privados de capital. Asimismo, podría utilizarse para canalizar recursos hacia créditos para la educación técnica y superior y para financiar gastos en ID. Los bancos de desarrollo no tienen que ocuparse de otorgar préstamos en forma directa a empresas o particulares, sino que deberían funcionar como bancos de segundo plano, proporcionando líneas de crédito a instituciones financieras privadas para fines concretos. Estos bancos también podrían servir de intermediarios entre los mercados financieros internacionales y las empresas pequeñas y medianas que operen en actividades o sectores privilegiados por la estrategia de desarrollo y que no tengan acceso a esos recursos. Asimismo, sería importante que aseguraran al sector exportador la disponibilidad de crédito comercial a precios internacionalmente competitivos antes y después de realizados los embarques.

4. El papel de los acuerdos de libre comercio

El regreso a la democracia ha traído consigo un cambio importante en la estrategia de internacionalización del país. Mientras que en los años setenta y ochenta se optó por la liberalización comercial unilateral, en el decenio de 1990 se ha dado prioridad a la celebración de acuerdos de libre comercio, con lo cual las autoridades encargadas de formular la política han dado preferencia a la liberalización recíproca con determinados asociados más bien que la integración unilateral a la economía mundial sin reciprocidad. Es posible que este cambio de énfasis se haya debido principalmente a que el arancel que se aplicaba en Chile hacia fines de los años ochenta (un 15%, rebajado a 11% en 1991) ya era bajo, de tal modo que no se habría ganado mucho con una mayor reducción unilateral. Al mismo tiempo, los principales asociados comerciales de Chile aplicaban aranceles elevados u otras barreras comerciales a productos en que los productores chilenos habían logrado ventajas comparativas, o podían lograrlas a corto o mediano plazo.

Otra razón para tratar de llegar a acuerdos de libre comercio con los principales asociados comerciales era el costo que acarreaba no hacerlo. En el caso de los países miembros del Mercosur, si no se hubiese llegado a un acuerdo, las importaciones del grupo se habrían desplazado hacia proveedores pertenecientes a él. La entrada en vigor del arancel externo común del Mercosur dejó sin efecto las preferencias arancelarias que los distintos miembros otorgaban a Chile en virtud de acuerdos firmados dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La expansión hacia el oriente de la Unión Europea, así como los acuerdos entre ésta y otros países cuyas exportaciones se asemejan a las chilenas (por ejemplo

las de Sudáfrica), y el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) pueden acarrear un costo similar.

Una razón adicional para negociar acuerdos de libre comercio con sus principales asociados comerciales es que no obstante que los aranceles y otras barreras comerciales que gravan los productos básicos, salvo los productos agrícolas en la UE, generalmente son bajos, son bastante más altos cuando se trata de productos más elaborados. Todos los asociados comerciales de Chile aplican aranceles escalonados y la mayoría grava los productos agrícolas elaborados con un arancel particularmente alto. Este es un importante obstáculo al acceso al mercado de los productos elaborados en Asia y el Pacífico (Clark, 1996), los Estados Unidos (Butelman y Campero, 1992) y la Unión Europea (Alvarez, 1996). En consecuencia, los acuerdos de libre comercio promoverían las exportaciones de productos elaborados, que son aquéllos en que la rebaja arancelaria tendería a ser mayor.

En el caso de Chile, el comercio exterior altamente diversificado por región de origen y destino (véanse los gráficos 6 y 7) indica que la mejor estrategia es negociar acuerdos de libre comercio con todos los principales asociados comerciales. Además, si logra hacerlo también se reduciría al mínimo el principal inconveniente de los acuerdos bilaterales de libre comercio, que es la desviación del comercio.

En general, ésta fue la estrategia adoptada. Al mismo tiempo, las autoridades se empeñaron por lograr la admisión de Chile al TLC, negociaron un acuerdo de libre comercio con el Mercosur, dieron los primeros pasos para la celebración de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y suscribieron una serie de otros acuerdos de libre comercio con asociados comerciales menos importantes (México, Venezuela, Ecuador, Colombia, Canadá, Bolivia).[22] Chile ha estado participando activamente en la APEC (Cooperación Económica en Asia y el Pacífico) pero el rumbo que ha de tomar esta agrupación aún no está suficientemente definido. Hasta ahora, de los acuerdos de libre comercio que se ha procurado concertar, sólo ha prosperado la asociación con el Mercosur, que entró en vigor en octubre de 1996.

Con todo, es posible que esta estrategia tenga grandes inconvenientes. Primero, la gestión simultánea de varios acuerdos es muy costosa y fácilmente puede prestarse a corrupción. Segundo, desde el punto de vista político tal vez sea incompatible pertenecer a distintas agrupaciones. Tercero, no todos los principales asociados comerciales de Chile tienen igual interés en estrechar los

---

22 Como el volumen de comercio que está en juego es reducido, la justificación económica de estos acuerdos es discutible. Tendrían mucho más sentido en el marco de una asociación latinoamericana de libre comercio que multilateralizara el sinnúmero de acuerdos bilaterales o plurilaterales entre los distintos países de la región.

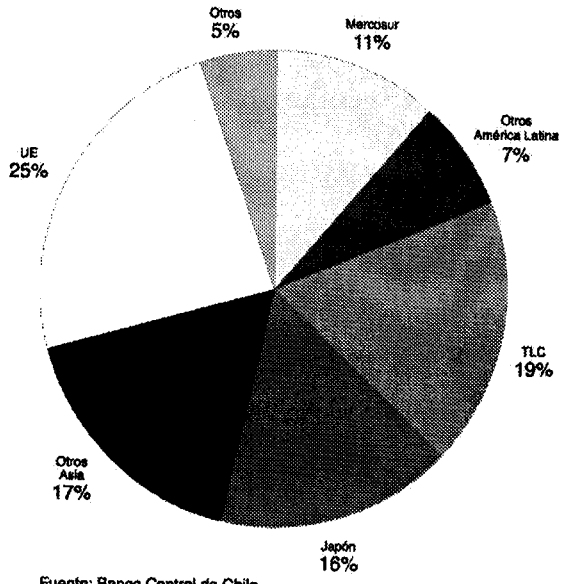
vínculos con el país. Desde luego, para los Estados Unidos o la Unión Europea, Chile siempre será un socio comercial de escasa importancia; en cambio, no sucede lo mismo con el Mercosur. En consecuencia, como parte de él tal vez Chile podría llegar a un acuerdo más favorable con los Estados Unidos o con la Unión Europea que si actúa por cuenta propia. Cuarto, cuando comiencen a modificarse las ventajas comparativas del país podrían variar radicalmente las modalidades de comercio tradicionales, que actualmente se basan en vender productos básicos a las principales potencias metropolitanas e importar manufacturas fabricadas por ellos. En el futuro, a medida que adquiera importancia el comercio de manufacturas entre las industrias, la proximidad geográfica debería cumplir una función mucho más importante. Por lo tanto, en potencia Chile y sus vecinos son "asociados naturales" mucho más próximos que lo que indican sus actuales corrientes comerciales.

a) El Mercosur: la asociación clave

Aunque el éxito de las exportaciones chilenas en los dos últimos decenios nada tiene que ver con los acuerdos de libre comercio, lo más probable es que ellos desempeñen un papel importante en la continuación del crecimiento hacia afuera y en el desarrollo de productos de exportación nuevos y más avanzados. La asociación con el Mercosur es decisiva al respecto. Incluso sin haber suscrito un acuerdo de libre comercio, gran parte de las exportaciones chilenas de manufacturas se destina a otros países latinoamericanos, entre los cuales los países del Mercosur son los principales compradores (véase el cuadro 5). Además, desde mediados de los años ochenta los asociados regionales han absorbido casi un 60% del incremento de las exportaciones de manufacturas. El comercio con la Argentina ha aumentado en forma particularmente rápida, pese a la crisis que experimentó este país en 1995 y a las deficiencias de la infraestructura, que han obstaculizado las relaciones comerciales entre ambos. En el período 1992-1996, las exportaciones a la Argentina aumentaron un 172%. En 1991 representaron un 3% de las exportaciones chilenas totales; en 1996, esa proporción se había elevado a casi un 5%.

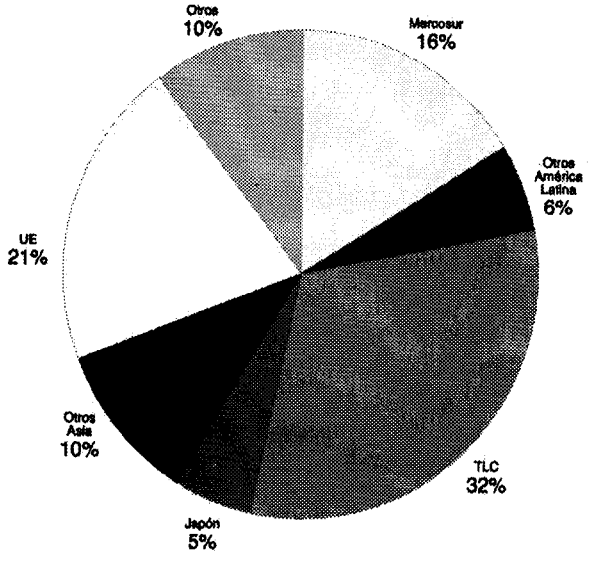
Los aranceles altos son un obstáculo real a las exportaciones a los países del Mercosur. Si bien es cierto que antes de que entrara en vigor el acuerdo de asociación con el Mercosur, el arancel ponderado por el comercio que gravaba las exportaciones chilenas era, en promedio, de un 8.2%, numerosos productos pagaban mucho más. El arancel aplicado a las exportaciones de vestuario, productos de metal y papel a la Argentina era de 19.6, 14.4 y 14.2%, respectivamente. Hachette (1994) ha estimado que, a raíz de las ventajas que obtiene Chile de la liberalización de las importaciones, las exportaciones de vestuario a Argentina deberían aumentar un 45.9%, y las de productos de metal un 33.7%.

Gráfico 6
EXPORTACIONES, SEGÚN DESTINO, 1996



Fuente: Banco Central de Chile

Gráfico 7
IMPORTACIONES, SEGÚN REGIÓN DE ORIGEN, 1996



Fuente: Banco Central de Chile

Cuadro 5
CHILE: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES, SEGÚN EL MERCADO, 1986 Y 1993
(Porcentajes)

	Recursos naturales		Recursos naturales elaborados		Otros productos industriales	
	1986	1993	1986	1993	1986	1993
Mundo	66.1	51.7	29.4	35.6	4.5	12.7
Estados Unidos	68.0	50.1	27.1	37.1	4.9	12.8
Unión Europea	73.6	65.9	24.5	29.6	1.9	4.5
Japón	78.9	53.3	20.2	45.8	0.9	1.0
ALADI	51.6	26.7	40.6	38.3	7.8	34.7
Argentina	51.2	21.6	34.5	36.2	14.3	41.5
Bolivia	14.0	3.7	65.0	24.9	21.0	71.6
Brasil	81.7	55.4	17.1	27.6	1.3	17.0
Perú	14.1	13.3	74.6	46.2	11.3	40.5

Fuente: Ricardo Ffrench-Davis y R. E. Sáez, "Comercio y desarrollo industrial en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, Nº 41, diciembre de 1995, p. 89.

El acuerdo de asociación entre Chile y el Mercosur entró en vigor el 1 de octubre de 1996. Chile optó por no negociar su ingreso en calidad de miembro pleno pues, como esta agrupación es una unión aduanera, habría tenido que aceptar el arancel externo común, lo que en Chile era rechazado por la mayoría de los entendidos. Tan pronto entró en vigor el acuerdo, el arancel promedio ponderado por el comercio que debieron pagar las exportaciones chilenas bajó a 3.2%. El acuerdo contempla la liberalización gradual de todo el comercio entre Chile y el Mercosur sobre la base de la reciprocidad. Los productos se han clasificado en cinco categorías. Una lista general incluye todos los productos que estarán libres de derechos en un plazo que va de dos a ocho años. La rebaja arancelaria inicial a partir de la tasa de la nación más favorecida es de 40%. Los productos incluidos en esta lista representan alrededor de un 50% del comercio bilateral. Las otras cuatro listas incluyen productos de creciente nivel de sensibilidad para ambas partes. En las dos listas más restrictivas Chile incluyó algunos productos agrícolas tradicionales (por ejemplo, carne de res, azúcar, trigo y harina de trigo), que sólo quedarán liberados de derechos al cabo de 15 y 18 años, respectivamente.

El acuerdo con el Mercosur beneficia a Chile por dos razones. Por una parte, el Mercosur, así como otros asociados comerciales regionales, son los principales mercados de las exportaciones chilenas de manufacturas, y esta ventaja se acentuará a medida de que se vayan eliminando las barreras comerciales. Las exigencias de calidad de estos mercados están más de acuerdo

con la capacidad de la oferta chilena que las de los países desarrollados; además, la distancia de los mercados es un elemento favorable a las exportaciones chilenas. Por otra parte, a diferencia de Chile, el Mercosur es competitivo a nivel internacional en materia de productos agrícolas de primera necesidad. Dicho de otra manera, potencialmente Chile y los países del Mercosur, así como otros países de la región, son asociados comerciales mucho más "naturales" que lo que cabría imaginar a juzgar por su actual comercio recíproco. Las barreras al comercio, las deficiencias de los vínculos de transporte, y la falta casi total de infraestructura han impedido que se establezcan corrientes comerciales más significativas entre los países de la región. Sin embargo, como lo indica claramente el ejemplo del Mercosur, una vez que las barreras al comercio comiencen a derribarse, las corrientes comerciales pueden aumentar muy rápidamente.

b) Otros mecanismos de comercio

Chile ha estado empeñado en suscribir otros dos acuerdos de libre comercio importantes. Desde 1990, una de las prioridades de la diplomacia económica chilena ha sido llegar a un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos o bien, ingresar al TLC. A veces, cuesta comprender la pertinacia con que los negociadores chilenos han perseguido este objetivo, puesto que todo indica que no influirá demasiado en las corrientes comerciales, el PIB o el bienestar.[23]

En promedio, el arancel que grava las exportaciones chilenas a los Estados Unidos sólo alcanza a 2.5% (1.8% de acuerdo con el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos). Sin embargo, el arancel estadounidense es marcadamente progresivo, particularmente en el caso de los productos agroindustriales, por lo que un acuerdo de libre comercio con este país probablemente aumentaría las exportaciones chilenas de esos productos, cuyo arancel se eleva hasta un 35%.

Con todo, probablemente las corrientes comerciales no aumentarían demasiado. Utilizando un modelo de equilibrio parcial para 27 grupos de productos, Valdés (1992) estimó que el libre comercio con los Estados Unidos elevaría en un 4.4% las exportaciones chilenas a ese país. Por su parte, las importaciones desde los Estados Unidos se incrementarían en un 27.5%, del cual un 16.3% correspondería a creación de comercio y un 11.2% a desviación de las corrientes comerciales (esto es, reemplazo de las importaciones de otras fuentes por importaciones desde los Estados Unidos). El bienestar se

23 Y Chile ya ha celebrado acuerdos de libre comercio con México y Canadá, de tal manera que su ingreso al TLC equivaldría a suscribir uno con los Estados Unidos, agregándole cláusulas que son importantes para los Estados Unidos, pero que podrían resultar bastante onersosas para Chile.

acrecentaría en el equivalente de un 1% del PIB. Naturalmente, éstos son efectos estáticos, que se obtienen una sola vez, debido a la variación del precio de las exportaciones o de las importaciones y a las correspondientes elasticidades precio de la oferta y la demanda.

Los modelos computarizados de equilibrio general no dan órdenes de magnitud significativamente diferentes. A partir de un modelo de esta naturaleza, Coeymans y Larraín (1994) estimaron que las exportaciones aumentarían un 4.4% (curiosamente, la misma cifra que estimó Valdés (1992) con una técnica muy diferente) y que las importaciones se elevarían un 12.9%. El producto total incrementaría 0.3% y el consumo, un 0.7%. En otro estudio, que también utiliza el mismo tipo de modelo, Brown, *et al.* (1995) estimaron los efectos globales y sectoriales de la ampliación del TLC a cuatro países sudamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y Chile). Para Chile, lo más importante es la eliminación bilateral de los aranceles respecto de los países del TLC, que aumentaría las exportaciones en un 8.9% y las importaciones en un 9.3%. Por su parte, el PIB se elevaría un 1.4% una sola vez.

Un acuerdo con los Estados Unidos o la incorporación al TLC tiene otros aspectos desfavorables para Chile. Por lo que respecta al comercio, se ejercería presión para que se eliminaran los impuestos adicionales que gravan las importaciones de automóviles de gran tamaño y precio elevado, que son un desincentivo al consumo de suntuarios de escasa prioridad social, y deberían mantenerse.

Asimismo, el hecho de pasar a ser miembro del TLC podría entrañar costos que hay que evitar. No debe olvidarse que el TLC es más que un acuerdo de libre comercio porque exige a sus miembros la liberación de los mercados internos de servicios, el ingreso sin restricciones de la IED procedente de los países miembros y el cumplimiento de las normas estadounidenses relativas a la protección intelectual. Como ya se observó, Chile tendrá que modificar estas últimas para ajustarse a los requisitos de la OMC. Sin embargo, en la esfera de la IED y de los servicios financieros, Chile se verá obligado a adoptar medidas de liberalización adicionales, que no son aconsejables si lo que desean las autoridades encargadas de formular la política es seguir utilizando a su arbitrio mecanismos de política que podrían ser decisivos para estimular el crecimiento basado en las exportaciones. Uno de ellos es el requisito de que la IED permanezca en el país durante un año completo (rebajado de tres en 1993) para que las empresas extranjeras puedan ampararse en el Decreto Ley 600. Esta norma tiene por objeto impedir que se disfracen como IED las corrientes especulativas de corto plazo. Obviamente, esta restricción no desalienta la inversión extranjera de buena fe, que generalmente es a mayor plazo. De hecho, en Chile la IED nunca había aumentado en forma tan prolongada y sostenida como en el último decenio.

La otra restricción contraria a las normas del TLC en materia de servicios financieros es la reserva obligatoria impuesta a las inversiones financieras extranjeras. Para el TLC, esto se consideraría una violación de la norma que exige dar tratamiento nacional a los proveedores de servicios financieros extranjeros. Como país pequeño dentro de un mercado financiero internacional enorme, Chile debe resguardar su derecho a introducir medidas transitorias para desincentivar la afluencia excesiva de capital financiero. Cabe señalar que, según el acuerdo de libre comercio firmado últimamente con Canadá, Chile conservó su derecho a aplicar esta clase de medidas, así como la condición de que la IED permaneciera en el país durante un plazo mínimo.

En los dos últimos años, Chile también ha procurado llegar a un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. Dadas las prioridades de este bloque, lo más probable es que este objetivo no pueda lograrse a corto o mediano plazo. Sin embargo, en vista de las elevadas barreras arancelarias y no arancelarias que impone la UE a las importaciones agrícolas y agroindustriales, a Chile tal vez le convenga más celebrar un acuerdo de libre comercio con ella en vez de incorporarse al TLC. Si bien el arancel promedio ponderado por el comercio aplicable a las exportaciones chilenas a la UE solo llega a 3.4% (2.7% con arreglo al SGP de la UE), los aranceles que gravan muchos productos en que Chile tiene, o podría fácilmente llegar a tener, competitividad en el mercado europeo son bastante más altos. Por lo que respecta a los productos agropecuarios y agroindustriales, la UE aplica un sistema de aranceles específicos que se traducen en equivalentes *ad valórem* exorbitantes. Alvarez (1996) calcula que, en el caso de los productos agroindustriales, estos valores equivalentes fluctúan entre cero y 489%, con un promedio de 15%. Por lo que respecta a los productos agrícolas y cárneos, el rango va de cero a 177%, con un promedio de 14%. Como es natural, el volumen de las exportaciones de productos de elevado arancel *ad valórem* es muy reducido y, en algunos casos, los productos que pagan un arancel muy elevado simplemente no se exportan. Finalmente, en Europa las importaciones de fruta están sujetas a un sistema de precios mínimos de ingreso que de hecho significan mantener los gravámenes variables que según la Ronda Uruguay debían prohibirse. Este sistema perjudica las exportaciones chilenas de peras y manzanas.

Utilizando un modelo de equilibrio parcial similar al de Valdés (1992), Alvarez (1996) estimó que los efectos estáticos de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea serían aumentar las exportaciones chilenas a la UE en un 10.3% y las importaciones chilenas de ella en 26.6%, cifra de la cual un 16.3% corresponde a creación de comercio. Estos cálculos que, cabe observar, son superiores a los de un acuerdo con los Estados Unidos, subestiman las ventajas de un acuerdo con la UE, puesto que es imposible medir los efectos del comercio en bienes que no se transaron en el año base a partir del cual se hicieron los cálculos. Dado el alto grado de protección que reciben en Europa

ciertos productos respecto de los cuales los productores chilenos ya son competitivos, algunos de los que se exportan a mercados de terceros países simplemente no se envían a Europa.

c) ¿Qué hacer con los acuerdos bilaterales?

Al parecer, el acuerdo más conveniente para Chile es el del Mercosur. Como el Mercosur todavía grava los bienes de capital y varios productos intermedios con aranceles relativamente altos y como lo que le interesa a Chile es más bien reducirlos y no aumentarlos, tal vez le convenga más un acuerdo de libre comercio con el grupo y no pertenecer a la unión aduanera. Sin embargo, a medida que el Mercosur continúe liberando sus importaciones, lo que es muy probable, se irán reduciendo las diferencias a este respecto. Los manifiestos beneficios de la asociación con el Mercosur indican que al país le conviene fortalecer sus vínculos y coordinar estrechamente su diplomacia comercial con él. Es muy posible que a medida que el Mercosur vaya incorporando a otros países (ya ha firmado un acuerdo de libre comercio con Bolivia y está celebrando negociaciones con otros países andinos), se convierta en el eje de un acuerdo continental de libre comercio. De ser así, resultaría aún mas atractivo para Chile.

En cuanto a la incorporación al TLC, es posible que las ventajas económicas sean mínimas, mientras que el costo en función de la pérdida de libertad política puede ser bastante elevado. Incluso si el TLC fuera una opción ventajosa, actualmente es muy discutible que el Ejecutivo estadounidense pueda lograr la admisión de Chile en calidad de miembro. Al parecer, valdría más la pena llegar a un acuerdo con la UE, pero no hay grandes probabilidades de que esta enorme agrupación vaya a destinar mucho tiempo a negociar con un asociado comercial tan insignificante como Chile. A lo mejor, valdría más la pena que Chile llegara a un acuerdo de libre comercio con la UE por conducto del Mercosur, y conjuntamente con él.

Por otra parte, tampoco parece prudente seguir celebrando acuerdos de libre comercio con países con los cuales Chile no mantiene grandes corrientes comerciales. Tal vez su costo en materia de gestión, posibilidades de corrupción y desviación del comercio sean superiores a sus beneficios.

5. Una mirada hacia el futuro

No cabe duda que la expansión y la diversificación de las exportaciones, que se iniciaron a mediados de los años setenta pero que pasaron a ser el factor clave del desarrollo alrededor de mediados del decenio de 1980, han sido la principal fuerza motriz de la economía chilena. Cabe preguntarse entonces cuáles son las causas del éxito exportador de Chile. No puede negarse que la

liberalización del comercio que tuvo lugar en el período 1974-1979 alteró radicalmente los precios relativos y aumentó la rentabilidad de la actividad exportadora *en relación con la de producir bienes transables para el mercado interno.* Sin embargo, el proceso de liberalización tuvo muchos defectos. El hecho de que coincidiera con la liberalización de la cuenta de capitales, que tuvo lugar a partir de mediados de 1976, en un contexto de elevada liquidez de los mercados financieros internacionales, hizo inevitable la apreciación del tipo de cambio real. Esto significó que, hasta la corrección cambiaria que tuvo lugar después de 1982, las señales de los precios estimularon la producción de bienes no transables en vez de la de bienes exportables y el desarrollo de sectores eficientes que compitieran con las importaciones. Además, las elevadísimas tasas de interés que rigieron en la segunda mitad de los años setenta prácticamente impidieron que los productores se adaptaran a los nuevos precios relativos. Por esta razón, las exportaciones sólo se convirtieron en la fuerza motriz del desarrollo que contemplaba el paradigma liberalizador en la segunda mitad del decenio de 1980, cuando tanto los intereses como el tipo de cambio fueron más favorables.

Otras políticas también tuvieron un papel importante. El fomento de las exportaciones en general durante los años ochenta, la evolución del tipo de cambio con posterioridad a 1982 y la política cambiaria de los años noventa, ciertamente contribuyeron al proceso. La política industrial sectorial, que favoreció a las industrias forestal y maderera, influyó mucho en el despegue del sector. Las políticas que se aplicaron a la IED también contribuyeron al incremento de las exportaciones no tradicionales. Las actividades de compilación de información y de desarrollo tecnológico llevadas a cabo por los agentes estatales y semiestatales ayudaron a mejorar la reacción de la oferta. Asimismo, ésta mejoró gracias a las inversiones que se habían realizado en infraestructura y educación superior.

La próxima etapa del desarrollo orientado a las exportaciones será mucho más difícil. La "etapa fácil" de fomento de las exportaciones ya fue cumplida y seguramente seguir haciéndolo no llevará a mantener el ritmo acelerado de crecimiento de las exportaciones y del PIB. Ante todo, Chile tendrá que abandonar algunos mecanismos de política que en el pasado rindieron buenos frutos, como el reintegro simplificado de los derechos aduaneros, las importaciones de bienes de capital libres de derechos para los exportadores, el estatuto automotriz, y quizá incluso los subsidios a las plantaciones forestales. Segundo, para llegar a ser competitivos a nivel internacional en materia de productos de tecnología más avanzada, es preciso cumplir con condiciones más complejas que para exportar productos básicos y similares, como por ejemplo desarrollo de los recursos humanos, fomento del espíritu empresarial, adquisición de información, mayor inversión en ID por las empresas nacionales, mejora del funcionamiento de los mercados de capital de modo que los productores tengan acceso a capital de largo plazo, y

mejoramiento de la infraestructura de puertos, caminos y túneles. Esto exigirá un Estado más activo y eficiente que en el pasado.

Además, para profundizar el crecimiento orientado hacia afuera habrá que abandonar el apego dogmático al arancel uniforme y adoptar una posición más decidida respecto de las rebajas arancelarias. No hay razón para mantener los aranceles sobre los bienes de capital y la amplia gama de bienes intermedios que no se producen en el país. El crecimiento centrado en las exportaciones exige no gravar estos productos, en especial por las restricciones a que deberá hacer frente Chile próximamente en materia de políticas destinadas a compensar las distorsiones que ellos ocasionan.

Para profundizar el modelo de crecimiento orientado a las exportaciones también habrá que mejorar el acceso a los mercados. Con la salvedad de que tan pronto como sea posible debería eliminarse unilateralmente el arancel que grava algunos tipos de productos, en general, la estrategia que han aplicado las autoridades, consistente en continuar la liberalización comercial mediante la celebración de acuerdos de libre comercio, parece acertada. El potencial de comercio intralatinoamericano que tiene Chile, a la vez como exportador de productos nuevos y como importador de alimentos de primera necesidad, sitúa al Mercosur una prioridad estratégica como asociado comercial.

La política en materia de IED puede utilizarse para atraer las inversiones deseadas. A la par que manteniendo su enfoque liberal respecto de esta clase de inversión, las autoridades chilenas podrían tratar de atraer a las empresas transnacionales que tengan las ventajas tecnológicas o administrativas que se necesitan, así como el acceso a los mercados de manufacturas. Con el tiempo, la asociación con el Mercosur podría cumplir una función importante para atraer a las transnacionales que operan en la industria manufacturera, que hasta ahora han brillado por su ausencia.

BIBLIOGRAFÍA

Achurra, M. (1995), "La experiencia de un nuevo producto de exportación: los salmones", *Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros*, P. Meller y R. E. Sáez (comps.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Agosin, M. R. y R. Ffrench-Davis (1997), "Managing Capital Inflows in Chile", WIDER Project on Short-Term Capital Movements and Balance of Payments Crises, Helsinki, junio, inédito.

——(1995), *"Trade liberalization and growth: recent experiences in Latin America"*, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, Nº 3.

Agosin, M. R., D. Tussie y G. Crespi (1995), "Developing countries in the Uruguay Round: an evaluation and issues for the future", *International Monetary and Financial Issues of the 1990s*, Research Papers for the Group of Twenty-Four, vol. 6, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Akyüz, Y. y C. Gore (1996), "The investment-profit nexus in East Asian industrialization", *World Development*, vol. 24, Nº 3.

Alvarez, R. (1996), "Beneficios y costos de un Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea", Documento de trabajo, Nº 143, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, septiembre.

Amsden, A. H. (1994), "Why isn't the whole world experimenting with the East Asian model to develop? Review of The East Asian miracle", *World Development*, vol. 22, Nº 4.

———(1993), "Trade policy and economic performance in Korea", *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, M. R. Agosin y D. Tussie (comps.), Nueva York, St. Martin's Press.

Barro, R. J. y X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill.

Benavente, J. M. y G. Crespi (1996), "A Characterization of the Chilean National System of Innovation", Study of Technology Partnerships Project, Universidades de Chile, Buenos Aires, y Tsukuba, Tokio, inédito.

Bordeu, E. (1995), "Exportaciones de vino: la importancia del mejoramiento de la calidad", *Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros*, P. Meller y R. E. Sáez (comps.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Brown, D. y otros (1995), "Evaluación de una extensión del NAFTA a otros países latinoamericanos", *Estudios públicos*, Nº 57.

Butelmann, A. y M. P. Campero (1992), "Medición del escalonamiento arancelario de las exportaciones chilenas a los Estados Unidos", *Estrategia comercial chilena para la década del noventa: elementos para el debate*, A. Butelmann y P. Meller (comps.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Clark, X. (1996), "Comercio de Chile con APEC: barreras arancelarias y no arancelarias", *Colección estudios CIEPLAN*, Nº 42, junio.

Coeymans, J. E. y F. Larraín (1994), "Efectos de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: un enfoque de equilibrio general", *Cuadernos de economía*, Nº 91, marzo.

De Gregorio, J. (1984), "Comportamiento de exportaciones e importaciones en Chile", *Colección estudios CIEPLAN*, Nº 13, junio.

De la Cuadra, S. y D. Hachette (1992), *Apertura comercial: experiencia chilena*, Santiago de Chile, Editorial de Economía y Administración, Universidad de Chile.

Díaz-Alejandro, C. F. (1985), "Goodbye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19, Nº 1/2, septiembre-octubre.

Ffrench-Davis, R. (1990), "Debt-equity *swaps* in Chile", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, Nº 1, marzo.

(1984), "Indice de precios externos: un indicador para Chile de la inflación internacional", *Colección estudios CIEPLAN*, Nº 13, junio.

———(1979), "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978", *Revista de la CEPAL*, Nº 9 (E/CEPAL/1096), Santiago de Chile, diciembre.

———(1973), *Políticas económicas en Chile, 1952-1970*, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad.

Ffrench-Davis, R. y R. E. Sáez (1995), "Comercio y desarrollo industrial en Chile", *Colección estudios CIEPLAN*, Nº 41, diciembre.

Ffrench-Davis, R., P. Leiva y R. Madrid (1993), "Trade liberalization and growth: the chilean experience", *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, M. R. Agosin y D. Tussie (comps.), NuevaYork, St. Martin's Press.

——(1991), "La liberalización comercial en Chile", *Estudios de política comercial*, Nº 1, Nueva York, UNCTAD.

Figueroa, L. y L. Letelier (1994), "Exportaciones, orientación al comercio y crecimiento: un enfoque de cointegración", Cuadernos de economía, vol. 31, Nº 94, diciembre.

Hachette, D. (1994), "Argentina: ¿un socio posible?", *Cuadernos de economía*, Nº 94, diciembre.

Lall, S. (1994), "The East Asian miracle: does the bell toll for industrial strategy?", *World Development*, vol. 22, Nº 4.

Meller, P. (1996), *Un siglo de economía política chilena, 1890-1990*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.

——(1995), "Chilean export growth, 1970-1990: an assessment", *Manufacturing for Export in the Developing World: Problems and Possibilities*, G. K. Helleiner (comp.), Londres, Routledge.

Moguillansky, G. y D. Titelman (1993), "Estimación econométrica de funciones de exportación en Chile", *Estudios de economía*, vol. 20, Nº 1, junio.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (1997), *Trade Policy Review: Chile. Report by the Secretariat* (WT/TPR/S/28), Ginebra, 7 de agosto.

Paredes, R. y L. Riveros (1994), "El caso de Chile", *Recursos humanos en el proceso de ajuste*, R. Paredes y L. Riveros (comps.), Santiago de Chile, Departamento de Economía, Banco Interamericano de Desarrollo/Red de Investigación Económica Aplicada.

Pasinetti, L. I. (1974), *Growth and Income Distribution: Essays in Economic Theory*, Londres, Cambridge University Press.

Riveros, L. A., J. Vatter y M. R. Agosin (1996), "La inversión extranjera directa en Chile, 1987-93: aprovechamiento de ventajas comparativas y conversión de deuda", *Inversión extranjera directa en América Latina: su contribución al desarrollo*, M. R. Agosin (comp.), Santiago de Chile y Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Rodrik, D. (1995), "Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich", *Economic Policy*, Nº 20, abril.

Rossi, I. (1995), "Desarrollo y competitividad del sector forestal-maderero", *Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros*, P. Meller y R. E. Sáez (comps.); Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Sáez, S. (1991), "Indicadores para las exportaciones chilenas: 1950-89", *Notas técnicas*, Nº 138, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Solow, R. M. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, Nº 1, febrero.

Stiglitz, J. E. (1994), "The role of the State in financial markets", *Proceedings of the World Bank Conference of Development Economics, 1993*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Stiglitz, J. E. y A. Weiss (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", *American Economic Review*, vol. 71, Nº 3, junio.

Stiglitz, J. E. y M. Uy (1996), "Financial markets, public policy, and the East Asian miracle", *The World Bank Research Observer*, vol. 11, Nº 2, agosto.

Valdés, R. (1992), "Una metodología para evaluar el impacto cuantitativo de una liberalización comercial: aplicación al ALC entre Chile y Estados Unidos", *Estrategia comercial chilena para la década del noventa: elementos para el debate*, A. Butelmann y P. Meller (comps.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.

ANEXOS

Anexo I
DERIVACIÓN DE LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN

Supóngase que la función de producción es la que sigue:

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 * K_t + \alpha_2 * X_t + u_t \qquad \text{(I-1)}$$

en que Y = producto agregado

K = acervo de capital

W = exportaciones totales

u = término de error con las propiedades habituales

El acervo de capital puede expresarse como la suma de una corriente infinita de inversión neta:

$$K_t = \sum_{i=1}^{\infty} (1 - \lambda) * I_{t-1} \qquad \text{(I-2)}$$

Introduciendo L como operador del rezago, (I-2) puede expresarse como:

$$Y_t = \alpha_0 + \frac{\alpha_1 (1 - \lambda) L}{[1 - (1 - \lambda) L]} * I_t + \alpha_2 * X_t + u_t \qquad \text{(I-3)}$$

Multiplicando por el denominador del coeficiente de I_t, (I-3) puede expresarse como:

$$Y_t - (1-\lambda)\ Y_{t-1} = \alpha_0 + \alpha_1 (1-\lambda)\ I_{t-1} + \alpha_2 X_t - \alpha_2 (1-\lambda)\ X_{t-1} + u_t - (1-\lambda)\ u_{t-1} \qquad \text{(I-4)}$$

Como en el equilibrio de largo plazo $\mathbf{Y_t = Y_{t-1}}$, $\mathbf{I_t = X_{t-1}}$:

$$Y_t + \beta_0 + \beta_1 * I_t + \beta_2 * X_t + u'_t \qquad \text{(I-5)}$$

en que

$\beta_0 = \alpha_0 / \lambda$;

$\beta_1 = \alpha_1 (I-\lambda) / l$;

$\beta_2 = I - \alpha_2 (I-\lambda)$

Anexo II
DERIVACIÓN DE LA DEVALUACIÓN COMPENSATORIA

Supóngase que, para comenzar, la economía se encuentra en estado de equilibrio de la balanza de pagos. Si F* son las corrientes de capitales de equilibrio, el equilibrio de la balanza de pagos puede describirse de la manera siguiente:

$$p_m^{\cdot} * q_m\,(p_m) - p_x^{\cdot} * q_x\,(p_x) = F^o \qquad \text{(II-1)}$$

en que los asteriscos indican los precios internacionales (que por hipótesis son independientes de los niveles de comercio del país).

Se puede diferenciar (II-I) para obtener:

$$p_m^{\cdot} * dq_m - p_x^{\cdot} * dq_x = 0 \qquad \text{(II-2)}$$

De acuerdo con la hipótesis de país pequeño, el precio de los bienes importables y exportables es, respectivamente:

$$p_m = e^* (1 * t) * p_m^{\cdot}$$
$$p_x = e^* p_x^{\cdot} \qquad \text{(II-3)}$$

en que t es el arancel (*ad valórem*) y e el tipo de cambio nominal.

De acuerdo con la definición de elasticidad, se obtienen expresiones de $\mathbf{dq_m}$ y $\mathbf{dq_x}$:

$$dq_m = q_m^* \varepsilon_m^* [\hat{e} + \hat{t}]$$
$$dq_x = q_x^* \varepsilon_x^* \hat{e} \qquad \text{(II-4)}$$

en que una tilde sobre una variable indica la variación porcentual.

Reemplazando (II-4) y (II-1) en (II-2) y reuniendo los términos, se obtiene el valor de la devaluación compensatoria:

$$\hat{e} = \frac{\hat{t}}{\varepsilon_x / \varepsilon_m - 1} \qquad \text{(II-5)}$$

II. ASIA ORIENTAL

A. INDONESIA: POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES A CONTAR DE LA DÉCADA DE 1980

Anwar Nasution

Introducción

La amplia reforma económica adoptada desde mediados de los años ochenta ha modificado la estrategia de desarrollo de Indonesia, otrora encabezada por el sector público y basada en una política de industrialización de sustitución de las importaciones (ISI) con represión financiera, en una política basada de mercado liderada por las iniciativas del sector privado y en la industrialización orientada a la exportación (IOE). La estrategia IOE, según lo admiten la mayoría de los economistas neoclásicos, es superior a la de la ISI. Ello obedece a que la estrategia IOE aumenta el tamaño del mercado y reduce el costo fijo de la

industrialización, incrementa la división del trabajo y el acceso a las tecnologías extranjeras e intensifica el tempo o ritmo de la competencia de mercado. Dado que la apertura a los mercados internacionales expone a los productores nacionales a los precios mundiales que rigen para sus insumos y productos, la estrategia IOE asegura la asignación eficiente de recursos según la ventaja comparativa de un país (Bhagwati, 1990) y promueve tanto el crecimiento como la distribución más equitativa del ingreso y la riqueza.

Lo que llevó al ajuste económico fue la recesión mundial de 1981-1983, que deprimió los precios de los productos de exportación del país, incluidos el petróleo y el gas natural. La economía se vio afectada sobre todo por el término del auge petrolero, ya que casi 25% del PIB de Indonesia, es decir, más de 80% de los ingresos de exportación del país y más de dos tercios de los ingresos tributarios del gobierno en esa época, provenían del petróleo y de gas natural. El estancamiento de la inversión y el crecimiento y la violenta declinación de las exportaciones y de los ingresos del gobierno obligaron al país a revaluar su estrategia de desarrollo. Al comienzo, entre 1982 y 1985, el gobierno utilizó principalmente medidas discrecionales para frenar el gasto interno a fin de mejorar la solvencia externa y la cuenta corriente del balance de pagos en el corto plazo. Como era de prever, estas políticas provocaron graves distorsiones en el sistema de incentivos con pérdidas importantes en las exportaciones no petroleras y un crecimiento económico que no se vio acompañado necesariamente de beneficios en términos de equidad.

Pronto se hizo evidente que el programa de estabilización de corto plazo sería insuficiente por sí solo para restablecer el crecimiento de largo plazo. Para corregir los precios, el gobierno modificó su estrategia a fines de 1986 complementando el programa de estabilización de corto plazo con amplias reformas estructurales, que abarcaban tanto la oferta como la demanda. La reforma en Indonesia (véase el cuadro 1) comprende casi todos los sectores de la economía: El sector financiero, el sistema tributario, la política comercial, la política de inversión, el mercado laboral, la reglamentación del transporte

Cuadro 1
INDONESIA: CRONOLOGÍA DEL PROGRAMA DE AJUSTE, 1983-1995

Instrumento normativo: Tipo de cambio:	1. El 30 de marzo de 1983, la rupia se devaluó 28% con respecto al dólar estadounidense, de 703 rp. a 907 rp. por dólar; desde entonces el tipo de cambio se ha vuelto más flexible. 2. El 12 de septiembre de 1986 la rupia se devaluó en 31% con respecto al dólar estadounidense, de 1.134 rp. A 1.644 rp. Por dólar.
Política fiscal:	1. Política fiscal restrictiva, desde 1983, signada por: a) Reprogramación en mayo de 1983 de grandes proyectos intensivos en capital y con alto contenido de importaciones (sobre todo inversiones en la industria manufacturera, la petroquímica y la minería); b) Grande reducción del gasto público en materia de capital real; c) Más recursos para programas sociales; d) Restricciones en materia de empleo y salarios en la administración pública 2. Reforma tributaria promulgada entre 1983 y 1985, destinada a simplificar la estructura y la administración tributaria de todas las fuentes impositivas, salvo los impuestos al comercio exterior.
Política monetaria y financiera	1. Reforma financiera iniciada el 1 de junio de 1983, destinada a eliminar los topes crediticios y de tasas de interés para las operaciones de bancos estatales, reducir el ámbito de los programas crediticios e introducir nuevos instrumentos de control monetario orientados al mercado. 2. Nuevas medidas de desregulación introducidas en diciembre de 1987, octubre y diciembre de 1988, marzo de 1989, febrero de 1991 y mayo de 1993 destinadas a mejorar las normas de prudencia y la eficiencia del sector financiero, y desarrollar el mercado de capitales mediante, entre otras cosas, la eliminación de las barreras al ingreso. 3. Mejoría de la gestión monetaria para controlar la inflación y frenar la especulación cambiaria. 4. Supresión en enero de 1990 de los créditos directos del Banco Central (créditos de liquidez) y reducción importante de los sectores económicos cubiertos por los "créditos prioritarios" subvencionados, a fin de frenar las presiones inflacionarias y la fungibilidad del crédito.

Cuadro 1 (continuación 1)

	5. Nueva reglamentación introducida el 14 de marzo de 1991, destinada a fortalecer la base de capital de los bancos e intensificar la supervisión de las instituciones financieras. Las nuevas medidas exigen que el sistema bancario cumple con las directrices del BPI de contar con un coeficiente de recursos propios de 8% respecto a los activos bancarios para diciembre de 1993. 6. Flexibilización de las normas de prudencia introducidas en el 29 de mayo de 1993, y ampliación del plazo para cumplir con el coeficiente de recursos propios de 8% hasta diciembre de 1994.
Política comercial	1. Reducción general, en julio de 1993 y el 23 de octubre de 1993, de los aranceles nominales introducidos en abril de 1985, octubre de 1986 y el 28 de mayo de 1990. 2. Medidas para suministrar a los exportadores insumos a precios internacionales anunciadas el 6 de mayo de 1986, el 28 de mayo de 1990, en julio de 1993 y el 23 de octubre de 1993. Estas permiten que los exportadores y proveedores de insumos para los exportadores eviten recurrir al sistema de concesión de licencias de importación y los aranceles de importación o, si no pueden evitarlos, recuperen los derechos de importación, aunque el costo impuesto por las barreras no arancelarias no pueda reducirse. Se había atenuado el sesgo importador del sistema protector, pero no de manera uniforme. 3. Desregulación importante del sistema de concesión de licencias de importación anunciada el 25 de diciembre de 1986, el 15 de enero de 1987, el 28 de mayo de 1990, julio de 1992 y octubre de 1993. 4. Medidas adicionales para reducir el sesgo antiexportador anunciadas en diciembre de 1987 y consistentes en reducir el marco regulador para los exportadores. 5. Eliminación considerable de barreras no arancelarias, que son reemplazadas por barreras arancelarias, y reducción general de los aranceles el 28 de mayo de 1990, en julio de 1992 y en octubre de 1993. El paquete de medidas, que también abarca la simplificación de los procedimientos de concesión de licencias en materia de comercio, industria manufacturera, salud y agroindustria, está destinado a reducir el alto costo de transacción.

Cuadro 1 (conclusión)

	6. Nueva eliminación de barreras no arancelarias, reducción general de los aranceles de importación y reapertura de varias esferas comerciales a nuevos inversionistas nacionales y extranjeros, anunciadas el 2 de junio de 1991, julio de 1992 y 23 de octubre de 1993. Entre los aspectos notables de la reforma destacan la prohibición expresa de importar flejes de acero laminados en frío y otros productos de acero, la abolición del sistema de cuotas de importación para el aceite de palma y la copra, la introducción de un sistema de cuotas de importación para los vehículos comerciales terminados y la reapertura de la fabricación de componentes de vehículos para nuevos inversionistas.
	7. En junio de 1993, por primera vez después de 23 años, se reemplazó la prohibición de importar vehículos de pasajeros ensamblados por un arancel prohibitivo de 300%, se volvieron a reducir los aranceles para otros productos, y se flexibilizó la reglamentación sobre el comercio de productos agrícolas. Sin embargo, la industria automotriz nacional sigue amparada por medidas proteccionistas.
Otros marcos reguladores	1. Reorganización de las operaciones aduaneras, de embarque y portuarias, anunciada en abril de 1985, para reducir el costo de la manipulación y el transporte de las exportaciones y simplificar los procedimientos administrativos que rigen el comercio interinsular y exterior. Nueva desregulación de las actividades marítimas, anunciada en 21 de noviembre de 1988, para reducir los costos y fomentar la participación del sector privado, incluido el capital extranjero y las empresas de transporte marítimo extranjeras.
	2. Medidas para reducir los requisitos en materia de inversión y capacidad para la concesión de licencias, flexibilizar la regulación de la inversión extrajera y reducir el programa de contenido local.
	3. Medidas anunciadas el 6 de julio de 1992 para permitir que las empresas mixtas tengan derecho a utilizar la tierra y usarla como garantía crediticia, liberalizar la importación de maquinaria, plantas y equipos usados y otros bienes de capital, y liberalizar los permisos de trabajo para extranjeros.
	4. El 10 de junio de 1993 la lista de inversiones prohibidas redujo su número de 51 a 34.

Fuente: Gobierno de Indonesia, datos oficiales.

y las reformas administrativas para reducir los costos de transacción. El programa de ajuste persigue lograr objetivos que favorezcan tanto el crecimiento como la equidad, mediante el aumento de la producción y el ahorro interno a precios relativamente estables, el mejoramiento de la asignación de recursos a través de un sistema de mercado más eficiente, y la generación de una posición en cuenta corriente consistente con los flujos de recursos externos. Las reformas revirtieron gradualmente las políticas "dirigistas" ya que eliminaron las distorsiones, corrigieron el sesgo antiexportador, alentaron la inversión extranjera directa (IED) y facilitaron los movimientos transfronterizos de bienes y servicios, capital y trabajo. Se ha acelerado el ritmo de las reformas a fin de que el país pueda cumplir con los compromisos regionales e internacionales. Indonesia es miembro fundador del Área de Libre Cambio de la ASEAN (AFTA), la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Ronda Uruguay/OMC. Es bien sabido que la Ronda Uruguay amplió la cobertura de las negociaciones del comercio tradicional de bienes para incluir también el comercio de servicios. El término "comercio de servicios" se aplica a las transacciones internacionales relativas a una amplia gama de esferas que abarca la distribución, el turismo, la banca, los seguros, el transporte, las telecomunicaciones, la construcción y la ingeniería consultora.

1. Evolución macroeconómica desde los años sesenta

Durante los 30 últimos años, Indonesia ha sido aclamada como una de las historias exitosas del Asia.[1] Cuando el gobierno actual llegó al poder en 1966, la economía había casi colapsado. La inflación era galopante y ese año llegó a una tasa récord de más de 635% mientras que las reservas internacionales ascendían a sólo 19 millones de dólares, lo que equivalía aproximadamente a 10 días de importaciones. El país era incapaz de servir sus obligaciones de la deuda externa que ascendían a 530 millones de dólares, ya que los ingresos de exportación eran de sólo 679 millones de dólares. Entre 1959 y 1965 el PIB real creció a un 1.8% promedio anual en tanto que la población había crecido a un 2.5% anual. Las estadísticas oficiales sobre las tasas de desempleo no son fidedignas: El desempleo abierto parece haber sido un raro fenómeno en Indonesia, salvo entre los más instruidos.

a) Crecimiento económico y cambios estructurales

La economía ha cambiado radicalmente desde entonces. La tasa inflacionaria descendió velozmente de más de 635% en 1966 a 112% en 1967 y

1 Sin embargo, en su libro Economic Development (Nueva York, W.W. Norton, 1968. Benjamin Higgins) catalogó a Indonesia como el fracaso más estrepitoso entre los principales países subdesarrollados.

a una tasa moderada de 20% en los años setenta y de 10% en los años ochenta. Desde fines de los años ochenta se ha mantenido en un solo dígito. Puede que sea el único país productor importante de petróleo que evitó con astucia el problema del "mal holandés" durante el período del auge petrolero en gran parte de los años setenta y que invirtió con eficacia las ganancias imprevistas provenientes del mismo en ampliar e intensificar la base productiva de su economía. En términos de PIB real, la economía creció con rapidez a una tasa media anual de 7.7% entre los años 1971 y 1981, y de 4 a 5% durante el período recesivo entre 1982 y 1986, para crecer nuevamente a más de 7% desde 1987 (véase el cuadro 2). Mientras que el rápido crecimiento económico de los años setenta fue estimulado por los cuantiosos ingresos petroleros y el buen desempeño agrícola, el notorio crecimiento habido desde 1987 a obedecido a las elevadas tasas de crecimiento de la inversión del sector privado y las exportaciones de productos manufactureros no petrolíferos. Esta evolución del crecimiento sitúa de lleno a Indonesia en el grupo de los países en rápido crecimiento de la ASEAN y en las economías asiáticas de reciente industrialización (ANIE) caracterizadas como las estrellas de la economía internacional (Banco Mundial, 1993). La rápida tasa de crecimiento económico ha ido acompañada de lo que parece ser un mejoramiento sostenido de la erradicación de la pobreza, incluso durante el penoso programa de ajuste de los años ochenta. La población que vive bajo la línea de pobreza oficial cayó a 15% en 1990, de 29% en 1980 y 60% en 1970.

El rápido crecimiento ha coincidido también con un cambio estructural importante de la economía. En coincidencia con el estilo general de desarrollo en otras partes, ha disminuido la participación de la agricultura, pese incluso a la modernización y a un desempeño relativamente bueno, tanto en el sector alimentario como en los cultivos comerciales. Otrora el mayor importador mundial de arroz, Indonesia logró la autosuficiencia en este producto en 1984. La característica más notable del crecimiento sectorial ha sido la rápida tasa de crecimiento del sector industrial moderno, incluido el manufacturero, que creció 14% en los años setenta y 10% en los años ochenta y noventa. La participación de la industria manufacturera fue de 15% en 1980, 20% en 1991 y 24% en 1995 y su expansión coincidió con una disminución de la participación de la agricultura. En 1990, la participación del sector manufacturero en el PIB sobrepasó la de la agricultura. Además, la industria manufacturera ha experimentado un cambio estructural, pues ha dejado de depender excesivamente de un pequeño grupo de productos primarios, sobre todo petróleo y gas natural, para tener actualmente una mayor variedad de productos manufacturados.

La participación de los servicios en el PIB, que oscila entre 32% y 34% del PIB anual, ha permanecido prácticamente invariable y todavía supera la participación de la industria manufacturera. Sin embargo, el sector servicios está dominado por actividades menores intensivas en mano de obra como el

Cuadro 2
INDONESIA: INDICADORES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CAMBIO ESTRUCTURAL, 1966-1995 [a]

I. indicadores de crecimiento	1966	1970-1980	1981-1990	1991-1993	1994	1995
Crecimiento promedio (porcentaje anual)						
1. PIB (real)	2.8	7.7	5.5	6.6	7.8	8.1
2. PIB *per cápita*	0.3	5.5	3.3	4.7	5.7	6.4
3. PIB no petrolero	-	5.3	6.3	7.5	7.9	.9
4. Industria manufacturera	-	14.1	9.9	9.1	12.5	11.1
5. Población	2.5	2.4	2.0	1.8	1.6	1.6
6. Tasa inflacionaria	736.0	17.5	8.6	9.0	9.2	8.6
7. Oferta monetaria (M1)	636.0	35.1	16.9	15.6	23.3	17.7
8. Ingresos del gobierno (salvo la ayuda externa y el endeudamiento externo) como porcentaje del PIB	15.95	91.1	-31.3	-4.3	2.1	-0.7
9. Gastos del gobierno (como porcentaje del PIB)	35.72	69.8	-6.4	-6.1	-4.8	-4.3

II. Cambio estructural	1970	1980[b]	1985	1991	1993	1994	1995
1. PIB no petrolero	97.40	76.38	78.61	81.35	83.82	90.39	91.16
2. Agricultura	45.47	30.66	22.68	18.40	17.59	16.73	16.09
3. Industria manufacturera	8.40	15.30	15.80	19.88	21.10	23.34	24.00
4. Inversión interna bruta	15.80	24.30	28.00	35.00	30.60	30.30	30.00
5. Ahorro nacional bruto	14.30	33.00	25.80	31.00	28.40	28.30	28.55
6. Cuenta corriente [c]	-3.50	4.20	-2.20	-3.90	-1.40	-1.7	-3.6
7. Exportaciones de bienes y servicios no factores:	13.40	30.47	22.20	27.37	25.86	25.54	25.45
Petróleo y gas	n.a.	82.04	68.42	37.39	26.47	24.20	23.04
Productos del sector agrícola	n.a.	6.24	7.47	7.83	7.18	7.04	6.36
Productos del sector industrial	n.a.	10.60	22.84	51.70	62.31	64.17	64.57
Productos del sector minero	n.a.	0.81	1.05	3.05	3.98	4.49	5.92
Productos de otros sectores	n.a.	0.25	0.21	0.03	0.07	0.10	0.10

Cuadro 2 (conclusión)

	1970	1980[b]	1985	1991	1993	1994	1995
8. Importaciones de bienes y servicios no factores	16.14	22.18	20.45	26.98	23.77	24.23	27.45
Bienes de consumo	n.a.	6.08	2.71	3.70	4.05	4.47	5.79
Materias primas	n.a.	78.70	79.54	66.62	70.72	72.33	72.82
Bienes de capital	n.a.	15.21	16.75	29.68	25.23	23.20	21.39

III. Estimaciones oficiales de la incicencia de pobreza	1976	1984	1987	1990	1993	1996
Índice (porcentual	40.08	21.64	17.42	15.82	13.67	11.3
Urbano	38.79	23.14	20.14	16.12	13.45	9.7
Rural	40.37	21.18	16.44	15.68	13.79	12.3
Línea de pobreza (rp/cápita/mes) [d]	4 522	13 731	17 381	20 614	27 905	n.a.
Urbana	2 489	7 746	10 294	13 295	18 244	n.a.
Rural						

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, varios números y Oficina Central de Estadísticas, Kemiskinan dan Permerataan Pendapatan di Indonesia, Yakarta, 1993.

[a] Datos del PIB anteriores a 1994 sobre la base de precio de mercados constantes de 1983. A contar de 1994, se introdujeron nuevas series de datos basados en precios de mercado constantes de 1993.

[b] Para las exportaciones/importaciones de bienes, datos de 1981.

[c] Como porcentaje del PIB a precios de mercado corrientes.

[d] Basada en el gasto nominal mínimo para mantener las necesidades básicas; incluye 2 100 calorías de alimentos y gastos en vivienda, vestuario y demás bienes y servicios.

comercio minorista y los restoranes del sector informal que requieren poco capital y especialización. Indonesia ha sido un importador neto de servicios que requieren capital y conocimientos como los de transportes y comunicaciones y los financieros e industriales.

Los cambios en la configuración de la propiedad resultantes de las reformas económicas son evidentes en la industria manufacturera (Hill, 1995). El Estado ocupa un lugar destacado en materia de refinación de petróleo, gas natural licuado, refinación de azúcar, cemento, fertilizantes, acerías, industrias aeronáuticas y de maquinarias. Los inversionistas extranjeros predominan en las industrias vinculadas con la tecnología (electrónica, fibras sintéticas, vehículos automotores y vidrio plano), los productos de marcas (cigarrillos, cervezas y medicamentos) y el conocimiento de los mercados internacionales (calzado). Las empresas privadas nacionales destacan en los productos de madera, textiles y vestuario, elaboración de alimentos y petroquímicos. El rápido crecimiento de la inversión privada extranjera y nacional en la industria

manufacturera ha elevado su contribución al valor agregado total generado en este sector económico.

El cambio de la estrategia de desarrollo hacia una industrialización más orientada al exterior se ha reflejado también en la participación creciente de los productos manufacturados no petrolíferos en sus exportaciones totales. La proporción se elevó rápidamente de 3.9% en 1982 a 8.5% en 1983, 21.3% en 1987 y más de 50% en 1993. En 1996, 55% de los ingresos de exportación del país provenían de bienes manufacturados. Los mayores incrementos se registraron en las industrias más tradicionales intensivas en mano de obra y basadas en recursos naturales, sobre todo textiles y vestuarios, madera elaborada, pulpa y caucho y calzado.

El cuadro 3 muestra la estructura del empleo por industria principal. La participación de la agricultura en la fuerza laboral total está declinando, pero su caída sigue siendo muy inferior a la participación declinante de la agricultura en el ingreso nacional. Su lenta declinación en el empleo coincide con el aumento de la participación en él de la industria manufacturera, la administración pública y el sector servicios, en particular el comercio mayorista y minorista y los restaurantes. La participación del empleo en la explotación de minas y canteras y en los servicios de electricidad, gas y agua es relativamente estable.

Cuadro 3
INDONESIA: EMPLEO POR INDUSTRIA PRINCIPAL, 1971-1990 [a]

Industrial principal	1971		1980		1990	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	26.5	64.2	28.0	54.8	35.5	50.1
Explotación de minas y canteras	0.1	0.2	0.4	0.7	0.7	0.1
Industria manufacturera	2.7	6.5	4.4	8.5	8.2	11.6
Electricidad, gas y agua	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
Construcción	0.7	1.6	1.6	3.1	2.8	4.0
Comercio al por mayor y al detalle y restoranes	4.3	10.3	6.6	12.9	10.6	15.0
Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones	1.0	2.3	1.5	2.9	2.7	3.8
Finanzas, seguros, bienes raíces y servicios a las empresas	1.0	0.2	0.2	0.4	0.5	0.7
Servicios públicos	4.1	10.0	7.7	15.1	9.7	13.7
Otros	1.9	4.6	0.7	1.4	0.0	0.0
Total	**41.3**	**100.0**	**51.2**	**100.0**	**70.8**	**100.0**

Fuente: Oficina Central Estadística, *Statistical Yearbook of Indonesia,* censos de 1975, 1982, 1985 y 1990.

[a] Se refiere a la población mayor de 10 años que trabajó durante la semana previa al censo.

b) Inversión elevada y ahorro interno

El rápido crecimiento de la economía nacional ha sido posible gracias a que durante las tres últimas décadas Indonesia ha invertido en promedio más de un cuarto de su PIB anual para acumular una masa de capital físico y mejorar los recursos humanos y la tecnología. El grueso de los recursos requeridos para la inversión ha provenido del ahorro interno. Las políticas macroeconómicas racionales adoptadas desde 1966 han sido decisivas para elevar el ahorro interno y fomentar la inversión privada. Estas políticas han renovado la confianza lo que ha redundado en una mejor disposición del público a ahorrar en moneda nacional en vez de invertir en bienes y monedas extranjeras. El meollo de la política macroeconómica es una disciplina fiscal estricta y un sistema cambiario abierto con una política de tipo de cambio efectivo relativamente estable. La movilización del ahorro interno fue más fácil durante el período del "auge petrolero", entre 1973 y 1982.

Las reformas económicas que redundan en la apertura a los mercados internacionales, ofrecen a los agentes nacionales el acceso a los mercados externos de bienes y servicios, activos financieros, mano de obra calificada y tecnología. La apertura al comercio internacional se refleja en los altos índices de intensidad de las exportaciones e importaciones o en la relación de las exportaciones e importaciones de mercancías respecto del PIB. El índice de exportación elevado refleja la importancia del sector exportador (en comparación con la demanda agregada interna) como fuente de crecimiento del PIB. Tras declinar de 25.8 (1980-1984) a 22.7 (1985-1989), el promedio anual del índice de intensidad de las exportaciones se recuperó a 23.9 (1990-1995). Durante el mismo período, el índice de intensidad de las importaciones disminuyó de 16.5 (1980-1984) a 15 (1985-1989) y aumentó rápidamente a 20 (1990-1995). Los índices de intensidad relativamente elevados de las exportaciones e importaciones indican la alta dependencia relativa de su economía del comercio internacional.

Dado que la apertura al comercio internacional agranda el mercado, este fomenta la industrialización y el desarrollo basados en grandes inversiones de costo fijo. El mercado de gran tamaño, según la teoría del impulso fuerte (big-push), es decisivo para las decisiones de inversión ya que los grandes costos fijos se distribuirán en un gran número de clientes para cosechar los beneficios de los rendimientos crecientes. La desregulación a escala regional ha forjado también vínculos económicos entre la ASEAN y el Asia Oriental mediante el comercio y la inversión extranjera directa. La apreciación de la moneda, sumada al alza de salarios y del precio de la tierra, forzó a las empresas japonesas y ya las ANIE a trasladar los mercados y relocalizar en otra parte, incluso en Indonesia, las actividades estandarizadas basadas en recursos naturales e intensivas en mano de obra.

La afluencia de recursos externos, incluida la inversión extranjera directa (IED), que ha venido a sumarse al ya elevado ahorro interno, ha sido bien acogida. Para atraer un mayor volumen de IED, las autoridades liberalizan gradualmente la política de inversiones reduciendo "la lista prohibida" de sectores cerrados al inversionista privado, flexibilizan los requisitos de propiedad y de capital mínimo y eliminan otras restricciones como los requisitos de contenido nacional. La IED incrementa la inversión para modernizar y ampliar la base productiva de la economía. Asimismo, la IED ha incrementado la tecnología, los conocimientos técnicos, la comercialización y demás calificaciones de los productores en este país. Como el grueso de la inversión se ha destinado a las industrias manufactureras orientadas a la exportación, la IED sirve para espolear el crecimiento económico basado en las exportaciones. Por lo tanto, el rápido crecimiento industrial de Indonesia ha sido inducido más por la inversión del sector privado que por la "política industrial" del gobierno.

La afluencia de IED de Japón ha venido incrementando enormemente desde mediados de los años ochenta y las ANIE han comenzado a ser fuentes importantes desde fines de esa década. Las empresas extranjeras han utilizado bienes de capital e insumos intermedios importados ora de los países sede o de las filiales en otros países asiáticos. Sin embargo, los productos de estas actividades se exportan principalmente a terceros países no pertenecientes a los ya señalados.

En consecuencia, la IED ha conducido a una relocalización de las actividades productivas entre los países de esta región y ha promovido la división del trabajo entre ellos conforme al patrón "en cuña" (*flying geese*) o ventaja comparativa cambiante. Aunque esta hipótesis dinámica es difícil de comprobar, las observaciones individuales de los patrones comerciales son consistentes con ella (Lloyd, 1996, p.15). Tal integración regional promueve aún más el crecimiento económico mediante una mayor eficiencia impulsada por la especialización y la competencia creciente en los mercados nacionales.

2. Políticas comerciales e industriales antes de la conclusión de la Ronda Uruguay y con posterioridad a ella

Indonesia ha contado siempre con una elevada tasa de protección efectiva comparada con otras economías del Asia Oriental (Banco Mundial, 1996). Tal como la mayoría de los países menos desarrollados, Indonesia ha favorecido las políticas de mercado que gravan implícitamente la agricultura (incluida la silvicultura y la pesca) y subvencionan la industria manufacturera. Antes de la reforma, iniciada en marzo de 1985, los regímenes normativos en materia de comercio e inversión para lograr estos objetivos, se caracterizaron por el empleo de numerosos instrumentos distorsionadores. Estos consistían en

aranceles y subsidios exorbitantes, tasas de interés y crediticias diferenciadas, anticipados los pagos en materia de importaciones, restricciones cuantitativas, prohibición expresa para algunas importaciones, y reglamentos de contenido local, regímenes de licencias de importación y directivas gubernamentales. Para mantener tanto los precios al consumidor en los mercados internos como los precios percibidos por los productores muy inferiores a los precios internacionales, varios productos agrícolas han estado sometidos ya sea a prohibiciones de exportación o aranceles exorbitantes o a acuerdos de comercialización no competitivos. Antes de que la SGS (una empresa fiscalizadora privada con sede en Suiza) fuera contratada en abril de 1985, para inspeccionar las importaciones y exportaciones en los lugares de origen, el comercio internacional estaba restringido también por la valoración portuaria y aduanera y los procedimientos que provocaban demoras y mayores costos. Antes de la reforma tributaria, introducida entre 1983 y 1985, el precio de inspeccionar las importaciones y los efectos de cascada de los impuestos a la venta de artículos importados eran otras medidas adicionales para brindar protección a las industrias nacionales.

Dentro de la industria manufacturera, la estructura proteccionista se intensificó gradualmente a favor de las industrias proveedoras de materias primas a fin de hacer menos competitivas las industrias consumidoras de materias primas e intensivas en trabajo y retardar el crecimiento de las exportaciones no petrolíferas. La política cambiaria orientada a la exportación, el crédito subvencionado y los bajos salarios no sirvieron gran cosa. En consecuencia, las autoridades han recurrido a políticas subóptimas para promover las exportaciones no petrolíferas. Estas incluyen el sistema de reintegro y el establecimiento de zonas francas de exportación.

a) La primera generación de industrias de sustitución de importaciones (ISI)

El auge de precios de la madera y el petróleo durante gran parte de los años setenta elevó el ahorro interno y redujo la brecha entre inversión y ahorro y la brecha del balance de pagos. Como el "dinero proveniente de la madera y el petróleo" se inyectó sobre todo en la economía nacional mediante fondos fiscales, el auge posibilitó la reactivación del nacionalismo y el patrimonialismo económico y la política de industrialización pesada impulsada por el Estado, que se había debilitado durante el programa de estabilización y rehabilitación económica de fines de los años sesenta. La compleja política comercial antiexportadora, con tasas de protección efectivas elevadas y muy dispersas, que se había suspendido durante este período de estabilización, comenzó a intensificarse nuevamente en los años setenta.

La nueva política ISI se ha centrado en identificar las industrias y empresas "estratégicas" que merecen asistencia especial sobre la base de su potencial percibido de promover la industrialización, el rápido cambio tecnológico y la competitividad internacional, sobre todo en los sectores no petrolíferos de la economía. Aparte de la redistribución, hay otros cuatro objetivos percibidos de la política ISI. Primero, ahorrar divisas o vender productos basados en recursos naturales con mayor valor agregado y productos manufacturados basados en la especialización y con elasticidad en función del ingreso en los mercados internacionales. Esto se consideró crucial para poder adquirir productos que no pueden producirse en el país y elevar los niveles de vida, sobre todo previéndose la caída de precios del petróleo. Segundo, ampliar y profundizar la base industrial y técnica. Tercero, acelerar la transferencia de la tecnología extranjera y, cuarto, tener importancia militar.

Al abogar por una protección elevada y cultivar la conglomeración de empresas, los proteccionistas han hecho una mala utilización de las experiencias de Japón y la República de Corea así como de los argumentos de "la industria naciente" de las teorías sobre el nuevo comercio y la ventaja competitiva respecto a la alta tecnología (Krugman, 1992). Según el criterio proteccionista, la vasta área geográfica y el gran número de habitantes de Indonesia, brinda al país mercados internos amplios, incluso para aviones de cabotaje y toda suerte de equipo de transporte y telecomunicaciones. Sostienen que la protección otorga a las empresas nacionales un mercado interno cautivo que les rinde utilidades excesivas, lo que les permite elevar su tasa de inversión, aprender haciendo, reducir los costos y mejorar la calidad de sus productos y así pueden competir con mayor eficacia en los mercados internacionales. A semejanza del modelo *zaibatsu* del Japón de preguerra y el *chaebol* de la República de Corea, los proteccionistas consideran que la formación de grandes conglomerados empresariales diversificados es decisiva para la explotación de las economías de escala y la competencia en los mercados internacionales.

Sin embargo, en realidad no queda muy claro cómo las autoridades establecen los criterios para elegir las industrias beneficiarias o "estratégicas" y seleccionan las empresas para implementar la política ISI. A diferencia de la República de Corea, el Estado no es tan poderoso como para guiar el proceso de industrialización y ningún organismo burocrático posee la capacidad institucional para supervisar el uso del subsidio gubernamental. No hay indicios de que el Estado trate de imponer estándares de desempeño a los receptores empresariales de crédito preferencial, políticas comerciales electivas y demás subsidios similares a los descritos por Amsden (1989) respecto a la República de Corea. Los criterios para seleccionar las empresas tenderían a basarse en consideraciones no económicas como el patrimonialismo, la expansión del clientelismo político y la corrupción manifiesta. Dada la somera estructura industrial y la escasez de conocimientos

e instituciones técnicas en Indonesia, es difícil imaginar como las "industrias estratégicas" pueden incrementar la adopción y el progreso tecnológico. La política comercial tan distorsionada tenderá a generar pérdidas netas para la economía en vez de mejoras del bienestar social (Battacharya and Pangestu, 1993). La literatura del "crecimiento empobrecedor" (*immerserizing growth*) indica que la IED en este sector tan protegido genera mayores pérdidas de bienestar social, porque aparte de producir un valor agregado negativo a precios internacionales, extrae también recursos en la forma de utilidades repatriadas (Banco Mundial 1991, p. 95).

Aparte de utilizar la política ISI, las industrias escogidas se han promovido también combinando la regulación de la inversión con la propiedad estatal (Hill, 1995). En los años setenta había dos grupos de industrias protegidas, a saber: (1) una gama de bienes duraderos producidos por industrias elaboradoras o ensambladoras, y (2) un grupo de industrias de sustitución de importaciones y basadas en recursos naturales. Para proteger a los elaboradores y ensambladores nacionales el gobierno prohibió, por ejemplo, las exportaciones de caucho natural de segunda y trozas en bruto, así como las importaciones de artefactos eléctricos, televisiones y radios, y textiles y vestuario ensamblados. Se introdujeron programas de supresión para estimular la producción local de partes componentes de conjuntos completamente desmontados. Tales programas han sido la piedra angular de la política gubernamental en las industrias automotriz y de motocicletas.

Las empresas escogidas recibieron además beneficios económicos como el acceso especial a licencias industriales, insumos y fuentes de energía a precios inferiores a los del mercado, acceso especial a las adquisiciones del sector público y derechos monopólicos y oligopólicos. Las políticas gubernamentales se aseguran de que estas empresas paguen salarios bajos. Operando a través del Banco Central y un grupo de bancos estatales dominantes, las autoridades han utilizado el dinero del petróleo y la afluencia de capitales al sector público para financiar una detallada política crediticia selectiva y sujeta a topes con préstamos a tasas de interés subsidiadas. Inyectados en la economía indonesia a través de las arcas fiscales, el dinero del petróleo y la ayuda y los préstamos externos se canalizaron exclusivamente por intermedio de estos bancos estatales. Estos últimos y el tesoro público son los principales dispensadores de fondos a bajo costo para financiar las industrias y empresas seleccionadas.

El gasto en inversiones vinculado con la ISI se suspendió temporalmente debido a la crisis financiera de la empresa estatal Pertamina, en febrero de 1975, cuando fue incapaz de pagar 40 millones de dólares de su servicio de la deuda. Dicha empresa había seguido especulando con el precio del petróleo, sin conocimiento previo del Ministerio de Hacienda, y había acumulado unos 10 500 millones de dólares en préstamos comprometidos, o sea el equivalente

a casi 30% del PIB del país en esa época (McCawley, 1978). La deuda externa se utilizó para expandir sus operaciones tanto en las actividades petrolíferas como no petrolíferas. Éstas consistieron en mejoramientos portuarios, construcción de carretera y hospitales, construcción de cadenas de hoteles y de establecimientos residenciales y comerciales, flota de buques cisterna, plantaciones arroceras, sistemas de comunicaciones, plantas de fertilizantes flotantes, y rehabilitación y cuadruplicación de la capacidad productiva del proyecto siderúrgico soviético abandonado en Cilegon. En un proceso judicial que involucró a la segunda esposa de uno de los altos funcionarios de Pertamina en Singapur en los años ochenta se sostuvo que había una corrupción generalizada en la empresa. Para rescatar Pertamina el gobierno asumió su deuda externa, redujo los precios contratados, canceló algunos proyectos, y transfirió los proyectos no petrolíferos a los ministerios técnicos y empresas estatales pertinentes.

b) Proyectos ISI recientes

El nacionalismo económico y el patriotismo recobraron su impulso luego del efímero segundo "auge petrolero" de 1979 y comienzos de los años ochenta. A diferencia de los años setenta, el móvil de la política restrictiva a comienzos de los años ochenta fue reducir la absorción interna para que la solvencia interna se recobrara de los efectos perjudiciales de las crisis externas.[2] Las compras del sector público se controlaron estrictamente y se centralizaron en la Secretaría de Estado, que depende directamente de la Oficina del Presidente. Se archivaron varios proyectos públicos intensivos en capital y divisas. Se elevó en parte la producción interna forzando al sector público a pasar a depender a veces de productos locales de mala calidad y mayor precio. A comienzos de los años ochenta se amplió la lista de materias primas sujeta a restricciones y prohibiciones a la exportación y a cuotas de importación.

La cobertura y estructura de la protección cambió notoriamente en los años ochenta. El primer cambio importante fue la ampliación de la lista de industrias protegidas a fin de incluir las industrias de bienes de capital y bienes intermedios. En segundo lugar, el empleo de barreras no arancelarias y de aranceles exorbitantes se difundió con rapidez, en parte porque se consideró que el arancel uniforme más neutral y la devaluación eran inadecuados para

---

2 A comienzos de los años ochenta, las crisis comprendían la caída de la relación de precios del intercambio, el alza de las tasas de interés internacionales y la declinación de la afluencia neta de capitales. La caída de los precios del petróleo y el gas natural afectó especialmente la economía indonesia ya que generaban más de 20% del PIB, más del 80% del ingreso y más de dos tercios de ingreso nacional del gobierno en 1981. Luego del Acuerdo Plaza en el otoño boreal de 1985, se sumó la apreciación del yen japonés, principal vehículo monetario de las importaciones y la deuda externa de Indonesia.

frenar las importaciones y proteger las industrias nacionales. Para limitar las importaciones se utilizaban cuatro tipos de licencias, con diverso grado de restricción, desde las licencias importador/producto (IP), o transables a los productores nacionales que utilizan rubros IP como insumos en su proceso productivo, hasta las licencias productor/importador o licencias (PI) que restringen los rubros PI a los productores nacionales del mismo producto o a un importador exclusivo designado. Además, la reglamentación de la inversión y la propiedad se volvió más restrictiva a medida que se expandía con rapidez la lista de sectores económicos declarados vedados para la inversión del sector privado. Las licencias para operar la nueva generación de industrias protegidas se otorgaban principalmente a las empresas estatales y a un número reducido de conglomerados privados bien conectados políticamente, es decir, los de origen *pribumi* y chino. Se restringieron las barreras al ingreso de la inversión extranjera directa, aumentando el monto de la inversión mínima inicial y estableciendo requisitos estrictos en materia de privatización y transferencia de tecnología.

Actualmente, las industrias seleccionadas configuran tres grupos, a saber: a) las industrias de sustitución de importaciones y basadas en recursos naturales; b) algunos servicios de utilidad pública, y c) las industrias tecnológicas y especializadas. El primer grupo comprende acero, fertilizantes, aluminio, harina de trigo, aceite para cocinar, refinerías de petróleo, petroquímicos, industrias madereras (incluida la pulpa y el papel) y cemento. El segundo grupo comprende telecomunicaciones, desarrollo y operación de puertos y carreteras de peaje, y generación, transmisión y distribución de electricidad comercial. Las actividades pertenecientes a estas dos categorías están controladas por empresas estatales y un pequeño número de conglomerados privados bien conectados políticamente, de origen *pribumi* y chino. El núcleo del tercer grupo son las diez empresas estatales controladas por el Doctor Habibie[3] en su calidad como presidente del BPIS (*Badan Pengelola Industri Strategis*). Las empresas son PT IPTN (aviones); PT Krakatau Steel (siderúrgicas); PT PAL (astilleros); PT Barata (equipo pesado); PT Boma Bima Indra (motores diesel); PT LEN (electrónica); PT INTI (equipo de telecomunicaciones); PT Pindad (armamentos ligeros); PT INKA (locomotoras, vías

3 Además de ser Ministro de Investigación y Tecnología, el Doctor B.J. Habibie también desempeña muchos otros cargos. Así, es presidente del Organismo para el Desarrollo y las Aplicaciones de la Tecnología, presidente de la Autoridad de Desarrollo Batam, presidente del Consejo para el Desarrollo de la parte oriental de Indonesia, miembro de la Junta del Comisionado de Pertamina y presidente del Natuna Gas. En su calidad de presidente del Golkar, el partido gobernante o grupo funcional y presidente de la Asociación de Intelectuales Musulmanes Indonesios, participa activamente en política. Su hijo recién graduado es ahora director gerente de IPTN. Se sabe que su familia ampliada controla unas 40 empresas en materias de telecomunicaciones, transporte, turismo, pesca, productos químicos, las que proveen a las empresas estatales bajo su control.

ferroviarias y vagones), y PT Dahana (explosivos). En general, los coeficientes de concentración del mercado (medidos a nivel de cuatro empresas) han venido declinando luego de las reformas económicas, salvo en la industria alimentaria que utiliza harina de trigo, el armado de motocicletas y las industrias automotrices.

Pese a los compromisos internacionales y al progreso de la desregulación económica, las autoridades introdujeron la polémica política del automóvil nacional el 28 de febrero de 1996, sumándola a la lista de industrias "estratégicas". Dicha política fue promulgada en la Instrucción Presidencial Nº 2/1996 que otorga la condición de "pionera" a PT Timor Putra Nasional. Esta condición exclusiva exime a la empresa de pagar derechos de importación de 65% como máximo por los repuestos automotrices, y de derechos de importación e impuesto a los bienes suntuarios de 35% como máximo que constituyen más de 60% del costo de la producción automotriz en Indonesia. Mientras completa su propia capacidad productiva y de montaje en Indonesia, la empresa está facultada para importar las primeras 45 000 unidades de automóviles desde la República de Corea. Para impulsar la venta del automóvil, el sector público tiene que comprarlo. A cambio de ello, la empresa promete fabricar por etapas el automóvil nacional utilizando componentes locales, comenzando con 20% el primer año de funcionamiento, más de 40% el segundo y más de 60% el tercero. Con el pleno respaldo del gobierno y el Banco de Indonesia (el Banco Central), un consorcio de cuatro bancos estatales y 12 bancos privados nacionales otorgó a la empresa un crédito de 960 millones de dólares para construir instalaciones destinadas a la producción y montaje de automóviles. La PT Timor Putra es de propiedad conjunta del señor Hutomo Mandala Putra, el hijo menor del Presidente Suharto y la KIA Motors Corporation de la República de Corea.

c) Por la senda de la estrategia orientada a la exportación

La combinación de la desregulación económica, comercial y de inversiones ha mejorado gradualmente la estructura de incentivos y ha incrementado notoriamente la transparencia del régimen de comercio e inversiones. La reforma económica se ha implementado mediante una serie de paquetes de desregulación casi anuales a fin de desmantelar la política comercial tan regulada y protegida de los años setenta y ochenta. En abril de 1985 hubo por primera vez una reducción general de los aranceles nominales, seguida, el 6 de mayo de 1986, de medidas para ofrecer a los exportadores insumos a precios internacionales, y en diciembre de 1986 se efectuó una desregulación importante del sistema de concesión de licencias de importación. En junio de 1991 se inició la reapertura de áreas comerciales a nuevos inversionistas. Los paquetes de desregulación anunciados desde entonces han sido pasos importantes hacia un régimen arancelario neutral y

a un régimen de inversiones más liberal en Indonesia, cumpliendo al mismo tiempo con sus compromisos de acceso al mercado en virtud de los acuerdos GATT/OMC, AFTA y APEC.

Cada paquete de reformas de la política comercial que se ha introducido desde mediados de los años ochenta se ocupa de cinco aspectos principales: i) barreras no arancelarias; ii) aranceles; iii) insumos libres de derechos para los exportadores; iv) subsidios, y v) reformas administrativas para reducir los costos de transacción. Sin embargo, el comercio interno y externo de algunos productos sigue muy regulado y algunos sectores de la economía siguen sin verse afectados por la desregulación.[4] El acceso a los contratos y las adquisiciones en el sector público, las instituciones financieras públicas y el sistema de concesión de licencias todavía no es transparente. Todos estos elementos, junto con los factores técnicos "neutrales", hacen que la magnitud de la concentración del mercado siga siendo considerable en algunos sectores de la economía. Así, pese a los progresos en materia de desregulación, la política comercial de Indonesia tiene todavía un sesgo anticomercial y la estructura de incentivos y de protección no ha sido totalmente neutral. Según el Banco Mundial (1996), la protección contra las importaciones mediante barreras arancelarias y no arancelarias representa dos tercios del sesgo comercial y el resto corresponde a restricciones a las exportaciones. Warr (1992) observa que las industrias más protegidas siguen siendo lamentablemente las que tienen una menor ventaja comparativa.

i) Barreras no arancelarias (BNA)

El uso más amplio de las BNA a comienzos de los años ochenta ha contribuido al alto nivel y variabilidad de la protección en desmedro de las exportaciones y las industrias manufactureras secundarias intensivas en mano de obra. Los elevados índices de protección efectiva, consistentes en subsidios implícitos a los productores de las industrias protegidas y en

4 Designado para estabilizar los precios de los alimentos, Bulog, un organismo semiestatal, está autorizado para controlar el comercio interno y externo de productos como arroz, trigo, azúcar, soya y aceite para cocinar. Algunas otras empresas estatales y privadas y las cooperativas con patrocinio público tienen derechos monopólicos y oligopólicos para controlar los mercados de ciertos bienes. Desde 1969, se ha otorgado a PT Bogasari el derecho exclusivo de la molienda de trigo importado exclusivamente por Bulog, con una tarifa de molienda garantizada. El gobierno permite que algunas industrias como las de caña de azúcar, hilado, madera contrachapada, papel, fertilizantes, cemento y acero actúen como carteles y fijen los precios. En la reunión cumbre de la ASEAN celebrada en Bangkok en diciembre de 1995, Indonesia pidió exceptuar a 15 productos agrícolas, manejados por Bulog o conglomerados bien conectados políticamente, del calendario de reducción arancelaria de la AFTA. Éstos incluyen clavo de olor, ajo, azúcar, harina de soya, arroz glutinoso y arroz molido, harina de trigo y "otros productos de molienda" y "otros cereales elaborados" (Asiaweek, 5 de enero de 1996).

beneficios económicos para captadores de rentas improductivos, fueron costos extra pagados por los consumidores e ingresos del comercio exterior que el gobierno dejó de percibir.

En octubre de 1986 se empezaron a reemplazar las restricciones cuantitativas a las importaciones por la aplicación de aranceles a las mismas. Team Tariff, un comité interdepartamental que lideró en el establecimiento de políticas de importación, fijó reglas estrictas que hicieron muy difícil establecer nuevas cuotas. Y en conjunto con varios equipos desreguladores similares y estrechamente vinculados, se desplegaron esfuerzos para flexibilizar las cuotas de importación (y las cuotas nulas), y en varios casos la regulación de las licencias de importación se eliminó por completo. En muchos casos, se aplicaron sobretasas arancelarias (y aranceles múltiples) para moderar el período de transición del ajuste para los productores nacionales.

Como parte de la reforma comercial, el gobierno ha modificado también su enfoque con respecto al contenido local o a los programas de supresión. Hasta 1986, los siguientes grupos de productos estaban sujetos a programas de contenido local: i) vehículos automotores (la supresión para los vehículos de pasajeros era voluntaria); ii) equipo pesado; iii) minitractores; iv) motores; v) equipo electrónico de consumo; vi) maquinaria agrícola; vii) equipo electrónico profesional; viii) máquinas herramienta, y ix) bombas. Desde entonces no se han establecido nuevos programas. Muchos de los existentes (tales como los correspondientes a vehículos automotores y electrónicos) han extendido sus calendarios.

Se han introducido modificaciones a los programas de contenido local para hacerlos más flexibles, permitiendo, por ejemplo, el aprovisionamiento de partes de "fuentes múltiples". Además, el gobierno ha respondido a la inquietud de la industria acerca de la calidad y cantidad de los componentes elaborados localmente cuando ha tenido que elegir los rubros que deben suprimirse. En la mayoría de los casos, los productores de bienes finales pueden optar por importar cualquier componente sujeto al pago de derechos de importación (con una tasa máxima de 60%). Asimismo, ahora es posible importar muchos de los bienes finales sujetos a planes de contenido local, tanto por los productores de bienes finales como de componentes. Sin embargo, los derechos de exportación exorbitantes han desalentado las importaciones de productos finales. En junio de 1992 se liberalizó la importación de maquinaria usada y en julio de 1997 la de pesqueros de arrastre usados.

Los paquetes sucesivos de reforma de la política comercial han reducido gradualmente la participación de la producción protegida por las BNA. Los programas habían reducido la cobertura de las BNA de un 41% en 1986 a 22% en 1992 (véase cuadro 4). La eliminación de las BNA durante dicho período tuvo su máxima expresión en la industria manufacturera donde la

participación de la producción protegida cayó de 68% en 1986 a 31% en 1992. Durante el mismo período, las BNA en el sector agrícola se eliminaron a un ritmo menor, de 54% en 1986 a 30% en 1992. Desde entonces, la eliminación de las BNA ha sido muy lenta y otros sectores como los productos de papel y la ingeniería, incluido el acero y los automóviles, están muy protegidos por ellas. La desregulación de junio de 1993 levantó la prohibición de importar automóviles y vehículos comerciales terminados. La BNA que afectaba a los automóviles particulares fue reemplazada por una tasa arancelaria exorbitante de 275%. En realidad, el Ministerio de Industria y Comercio no ha otorgado un permiso para importar los vehículos ya mencionados.

Cuadro 4
INDONESIA: COBERTURA DE LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS, 1986-1995
(En porcentajes)

	Después de los paquetes de reforma de la política comercial de:									
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cobertura de la producción [a]										
Producción bruta	41	38	29	28	25	22	22			
Industria manufacturera	68	58	45	38	33	32	31	31	31	30
Alimentos y bebidas				63	61	60	59			
Productos de papel				38	38	38	35			
Ingeniería				49	36	34	34			
Agricultura	54	53	41	40	39	30	30	35	35	35
Cultivos alimentarios				65	65	56	56			
Cultivos de plantación y otros				26	65	56	56			
Cobertura de la importaciones										
Valor de importación	43	25	21	17	15	13	13			

Fuente: Banco Mundial, *Indonesia Sustaining Development,* Informe No. 11737-IND, Washington, D.C., 25 de marzo de 1993, cuadro 3.1, p. 65, e *Indonesia: Improving Efficiency and Equity Changes in the Public Sector's Role*, Washington, D.C., 9 de junio de 1995.

[a] Las estimaciones de cobertura de la producción para 1986 están basadas en las ponderaciones de la producción correspondientes a 1985. Las estimaciones para los años ulteriores están basadas en ponderaciones correspondientes a 1987.

Hasta 1996, había 206 códigos arancelarios de nueve dígitos del sistema armonizado (SA) que estaban sujetos a alguna forma de control de las importaciones no arancelario. Se concentraban sobre todo en los productos agrícolas y las "industrias estratégicas". Casi 2 000 rubros de exportación (la mayoría productos forestales y agrícolas) estaban sujetos a restricciones a la exportación.

ii) Reforma de aranceles y sobretasas

La eliminación de las BNA incrementa la importancia de los aranceles como instrumento de protección. En marzo de 1985 se tomó la medida de racionalizar la estructura arancelaria mediante la reducción general de la gama y el nivel de los aranceles nominales. Esta reforma arancelaria formó parte de la reforma tributaria de 1984 destinada a hacer más consistente el sistema arancelario con el nuevo impuesto al valor agregado. En enero de 1989, Indonesia adoptó el Sistema Armonizado de Clasificación y Codificación de Mercancías. Para ello, el número de rubros con un arancel específico se redujo significativamente, lo que mejoró la transparencia del arancel aduanero.

Al comienzo, la rápida apertura del mercado interno aumentó la presión para proteger la industria nacional contra las importaciones recurriendo a las sobretasas arancelarias y los aranceles múltiples. Estos a su vez aumentaron la dispersión arancelaria y volvieron menos transparente el sistema comercial. Aunque la aplicación de esas medidas ha neutralizado en parte la merma de la protección derivada de la eliminación de las BNA, éstas brindaron de facto a las autoridades instrumentos *antidumping* y compensatorios. En realidad, las sobretasas se crearon como un mecanismo fácil para otorgar protección adicional a los productores nacionales, en vez de hacerlo mediante un mecanismo *antidumping* apropiado. La introducción de los aranceles múltiples ha involucrado la subdivisión del arancel aduanero en descripciones de productos aún más detalladas. Estas se han utilizado para ajustar la protección a productos específicos.

Dada la existencia de las sobretasas, los aranceles múltiples y las nuevas formas de BNA, el arancel nominal es una guía inadecuada para determinar la tasa de protección efectiva. Si estas BNA se toman en cuenta, las tasas de protección efectiva para algunos productos agrícolas e industrias manufactureras que sustituyen importaciones pueden alcanzar cifras muy elevadas que oscilan entre 115% y 600% (Stephenson, 1995; Fane y Condon, 1996). No obstante, los elevados niveles de protección del país se han reducido gradualmente, ya sea en forma voluntaria o mediante reducciones introducidas en sucesivos paquetes desreguladores. Estos han reducido al arancel promedio (más la sobretasa) de 22% en 1990 a 19.5% en 1994, 15% en 1995, 13.1% en 1996 y a 11.9% en julio de 1997.

A fin de cumplir con los compromisos internacionales de Indonesia, cada uno de los programas de reforma arancelaria anunciados anualmente desde 1995, puntualiza los objetivos generales previstos y presenta la lista de reducciones arancelarias de un gran número de productos importados que deberá lograrse para el año 2003 (cuadro 5). Para ese año, todos los aranceles se fijarán a un máximo de 10%, fluctuando la mayoría a un rango entre 0 y 5%. Las excepciones se limitan a los componentes y productos de vehículos automotores, productos (terminados) vinculados con la electrónica, productos químicos, productos metálicos, algunos productos agrícolas[5] y bebidas alcohólicas. De implementarse el programa, los aranceles de Indonesia figurarán entre los más bajos de los grandes países en desarrollo. Sin embargo, de nada sirve rebajar los aranceles de rubros que ya estaban sujetos a la tasa mínima, (0 a 5%). Otros, como los textiles (excepto la ropa de diseño), las orquídeas y el serrín de madera, es difícil que lleguen alguna vez a ser artículos de importación destacados. Lo positivo es que, esta lista obligatoria de reducciones arancelarias establecidas en los programas envía una señal más clara a la comunidad empresarial y ofrece una mayor certidumbre que las reducciones arancelarias fragmentarias de los paquetes desreguladores previos. El trato especial que se da a los repuestos y productos automotrices indican la intención del gobierno de promover el desarrollo de la industria automotriz nacional.

El 7 de julio de 1997, una semana antes de la reunión anual del consorcio de sus acreedores internacionales, Indonesia anunció el último paquete de desregulación económica. Este incluye reducciones arancelarias a las importaciones de 1 600 productos, de los cuales 1 461 son bienes manufacturados, 136 productos agrícolas y tres productos médicos y relacionados con la salud.

iii) Reforma administrativa para reducir los costos de transacción

Desde mediados de los años ochenta el gobierno ha introducido varias reformas administrativas para reducir los costos de transacción del comercio y la inversión. Entre otras cosas, los procedimientos para obtener licencias de comercio general y licencias de inversión se han simplificado enormemente. A contar de abril de 1985, el gobierno contrató una empresa fiscalizadora privada, la *Société Générale de Surveillance* (SGS) para despachar

---

5 Últimamente, Indonesia ha retirado 15 productos agrícolas de su lista de exclusión temporal del arancel preferencial efectivo común (CEPT) en el Área de Libre Cambio de la ASEAN (AFTA) y los ha incluido en una lista de rubros "sensibles" (excluidos). Indonesia llegó a un compromiso temporal con sus socios de la ASEAN que extiende efectivamente la protección de los productos (arroz, azúcar, harina de trigo, clavo de olor, leche y productos lácteos) hasta el año 2010.

las importaciones en el lugar de origen. En este lugar se estima el monto de los derechos y el valor de las importaciones y el importador paga los derechos directamente en su banco. Al mismo tiempo, el transporte interinsular se ha desregulado lo que reduce la documentación, racionaliza los derechos portuarios, permite que operen los transportistas extranjeros y simplifica los procedimientos para obtener licencias de inversión.

Cuadro 5
INDONESIA: LISTA DE REDUCCIONES ARANCELARIAS NOMINALES, 1994-2003 [a]
(Tasas ad valórem)

Antes de 1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I. **Aranceles Generales** (excepto vehículo)									
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
10	5	5	5	5	5	5	5	5	5
15	10	10	5	5	5	5	5	5	5
20	15	15	10	10	5	5	5	5	5
25	20	15	15	10	10	10	10	10	10
30	25	20	20	15	15	10	10	10	10
35	30	25	25	20	20	15	15	10	10
40	30	25	25	20	20	15	15	10	10

II. **Aranceles de vehículos** (en porcentajes)

	Vehículos ensamblados			Componentes para vehículos ensamblados localmente		
	1993	1995	2000	1993	1995	2000
Sedanes	175	125	40	100	65	25
Camionetas	60	50	30	40	25	15
Minibuses y jeeps	100	75	30	40	25	15
Camiones livianos	40	40	30	30	25	15
Camiones pesados	5	5	5	0	0	0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Comunicado de prensa, 23 de mayo de 1995, y Ministerio de Comercio e Industria, Decreto Nº 33/MPP/Kep/1996, 1996.

[a] Hay cuatro grupos de bienes liberados de esta lista: a) algunos productos agrícolas (125 de los capítulos 7 a 9 del código SA); b) productos de la industria automovilística (sobre todo el capítulo 87 del código SA); c) algunos productos químicos y plásticos (97 del capítulo 39) y metálicos (capítulo 72) (aunque éstos siguen programados para tener un arancel máximo de 10% el año 2003), y d) bebidas alcohólicas (capítulo 22).

iv) Políticas de apoyo a la exportación

El elevado proteccionismo que afecta a los insumos importados ha obligado a Indonesia a adoptar planes "subóptimos" para promover las exportaciones. Estos planes contienen disposiciones que contemplan insumos importados a precios mundiales, financiamiento de las exportaciones, garantías crediticias y facilidades en materias de seguros. El sistema de desgravación tributaria indirecta que se emplea en Indonesia consiste en: a) zonas industriales francas (ZIF) y depósitos manufactureros bajo control aduanero (DMA); b) planes de exención previa de derechos y de reintegro de derechos, y c) reembolso del IVA pagado por los insumos nacionales utilizados en la producción de exportación. Las ZIF y los DMA son administrados por las aduanas, y los últimos dos por Bapeksta. Como en el caso de todas las inversiones aprobadas por la Junta Nacional Coordinadora de Inversiones (BKPM), los proyectos orientados a la exportación pueden además importar maquinaria, equipo e insumos libre de derechos los dos primeros años de funcionamiento. Las ZIF y los DMA son incentivos generales para las actividades manufactureras que producen exclusivamente para los mercados de exportación.

Los regímenes de apoyo a la exportación son, sin embargo, inferiores a las reducciones arancelarias como medio de promover el crecimiento de las exportaciones y su eficacia se ve menoscabada por las restricciones presupuestarias y la falta de personal calificado para implementarlos con eficiencia. Además, la mayoría de los regímenes no son transparentes. El tiempo necesario para tramitar estas transacciones eleva los costos del inventario y la demora puede provocar la pérdida de los pedidos de exportación. Las empresas situadas en las ZIF y los DMA tienen que asumir costos adicionales ya que deben cercar sus recintos y albergar, alimentar y transportar a los funcionarios de aduanas que controlan físicamente sus operaciones noche y día. Los regímenes están sujetos también a abusos, tanto por la comunidad empresarial como por los funcionarios de los organismos administradores y de la banca. Hay informes recientes que sugieren que algunos fabricantes han venido solicitando dolosamente reintegros de derechos de importación y reembolsos del IVA por exportaciones ficticias de textiles. En 1994, más de 20 empresas fueron sospechosas de haber falsificado facturas de exportación y reclamado beneficios por bienes que de hecho no habían exportado; tres fueron procesadas y el resto multadas. Casi siempre el destino declarado de las exportaciones ficticias es Singapur, ya sea por su proximidad a Indonesia o por la práctica vigente allí de no revelar datos sobre sus transacciones económicas con Indonesia.

3. Política comercial e industrial en el marco del nuevo sistema de comercio

a) Introducción

La prosperidad de Indonesia depende de su asociación con un sistema de comercio multilateral más liberal y reglamentado, como el logrado durante la Ronda Uruguay.[6] Sólo dentro de este marco multilateral, Indonesia puede aprovechar la afluencia de factores de producción externos y penetrar los mercados internacionales. Sin embargo, el sistema exige que Indonesia revise su política comercial e industrial proteccionista y que haga funcionar mejor el mercado fortaleciendo su infraestructura, especialmente el sistema legal y contable.

Indonesia fue un activo participante en la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT en el período 1986-1994 y signatario del Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, aprobada en Marrakesh, Marruecos, en abril de 1994. El Acta Final contiene 28 acuerdos y 26 000 páginas de anexos en que figuran las listas de servicios y aranceles nacionales. Los signatarios del Acta Final tienen que aceptar en bloque todos los resultados de la Ronda Uruguay, es decir, los países no pueden eximirse de ninguno de los acuerdos de la Ronda Uruguay. La legislación que permite la incorporación de los acuerdos de la Ronda Uruguay en el derecho nacional fue enviada al parlamento indonesio *(DPR-Dewan Perwakilan Rakyat)* en septiembre de 1994. El Parlamento dio su aprobación a dicho acuerdo el 12 de octubre de 1994 y posteriormente el Presidente firmó la ley que lo implementa (Ley Nº 7 de 1994), convirtiendo a Indonesia en miembro fundador de la Organización Mundial del Comercio (OMC), creada el 1º de enero de 1995.

En su calidad de miembro fundador e influyente del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), Indonesia, bajo el liderazgo del Presidente Suharto, ha venido procurando modificar la filosofía de la organización sobre el diálogo Norte-Sur, para transformar la actitud confrontacional previa en un enfoque más pragmático para resolver los problemas mundiales. Asimismo, Indonesia ha venido promoviendo activamente la cooperación económica Sur-Sur, fomentando el libre flujo del comercio y la inversión y la transferencia de tecnología (incluido el intercambio de experiencias de desarrollo) entre los países menos desarrollados.

---

6 Los acuerdos de la Ronda Uruguay no contienen, empero, limitaciones al empleo de acciones unilaterales por parte de un gran país (como los Estados Unidos) o de un gran bloque comercial (como la Unión Europea) para presionar a otros países por sus políticas comerciales o incluso por sus políticas internas (Deardorff, 1996).

En el frente regional, Indonesia suscribió la histórica declaración de la Cuarta Reunión Cumbre de la ASEAN en Singapur, en enero de 1992, para establecer un Área de Libre Cambio de la ASEAN (AFTA). En su reunión de septiembre de 1995 en Brunei, los ministros de economía de la ASEAN acordaron acelerar la implementación del AFTA a fin de reducir los aranceles al nivel de 5% para el año 2003. El acuerdo del AFTA modifica la concepción de la cooperación económica de la ASEAN, reemplazando la antigua política de sustitución de importaciones, inoperante a escala regional, por acuerdos regionales más abiertos. En el seno de la ASEAN, Indonesia promueve las iniciativas de cooperación económica subregional mediante la formación del "triángulo de crecimiento" (que vincula el Estado de Johor de Malasia, Singapur y las islas Riau de Indonesia) y el "polígono económico" (que comprende la parte oriental de Indonesia, Malasia oriental, Brunei Darussalam y Filipinas meridional). Además, el gobierno central ve con buenos ojos que las provincias de Indonesia oriental tengan lazos económicos formales con sus estados vecinos de Australia.

Indonesia es miembro fundador de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Establecida en 1989, el objetivo de la APEC es promover la cooperación económica regional sobre la base del "regionalismo abierto". Se apoya en tres fundamentos, a saber, la liberalización del comercio y la inversión, la facilitación y la cooperación en materia de desarrollo. Dado que la APEC no es un acuerdo para crear un área de libre comercio, para lograr sus objetivos se emplea una combinación de acciones unilaterales concertadas, acciones colectivas y acciones multilaterales. Todo resultado tangible para facilitar los flujos de comercio e inversión en el seno de la APEC pasarían a ser multilaterales sobre una base NMF.

Cuando fue sede de la reunión anual de los líderes económicos de la APEC en Bogor, en noviembre de 1994, Indonesia jugó un papel decisivo para elaborar una declaración que estableció el año 2020 como fecha límite para alcanzar su objetivo de un comercio e inversión libre y abierto en el plano interno, adelantándola al año 2010 para los países ricos. En su calidad de líder del NOAL, Indonesia espera que la APEC pase a ser un modelo de cooperación económica Norte-Sur. En la Reunión Cumbre de Osaka en 1996, se dejó explícito el principio de regionalismo abierto destacando la decidida oposición de los participantes a los bloques comerciales autárquicos que no buscaran el libre comercio mundial, y su compromiso a mantener firmemente la cooperación regional abierta.[7] Como

7 Algunos países consideran el libre comercio como una bendición para sus ciudadanos y favorecen su ejercicio con los miembros de una agrupación así como con los que no pertenecen a ella. Otros desean utilizar la apertura del mercado como cartas negociadoras para abrir mercados en otras partes.

no constituye un tratado ni de un acuerdo, su decisión no es obligatoria en el sentido legal. La organización está apoyada por una secretaría y un presupuesto modestos. La APEC carece de facultades ejecutivas y administrativas y su secretaría se limita exclusivamente a coordinar las actividades de diversos comités de la organización. Aunque no son formalmente obligatorias, las decisiones de la APEC van a robustecer los compromisos de la OMC de realzar la dinámica política con cada país miembro a fin de acelerar sus respectivos programas desreguladores. La razón es sencilla, ya que todos los miembros de la APEC se percatan de que su prosperidad depende de su adhesión a un sistema internacional más liberal.

b) Las nuevas reglas y reglamentos

Los acuerdos de la Ronda Uruguay y del AFTA y las decisiones de la APEC liberalizan el comercio y la inversión mundial y regional de varias maneras. Reducen las barreras arancelarias y no arancelarias y expanden la cobertura de las transacciones internacionales mediante el sistema de comercio multilateral. Asimismo, mejoran y armonizan las reglas y reglamentos que rigen la competencia en los regímenes de comercio mundiales y regionales. Además, al mejorar los derechos de propiedad intelectual y el mecanismo de solución de controversias, los acuerdos y decisiones brindan asimismo un ambiente más predecible para las operaciones de las empresas multinacionales.

i) Acceso de los bienes al mercado

Uno de los logros principales de la Ronda Uruguay es el compromiso de los países miembros de restringir el empleo de aranceles a las importaciones. Durante dicha ronda, Indonesia se comprometió a: a) consolidar sus derechos a los bienes importados a una tasa máxima de 40%; b) reemplazar por aranceles las BNA a los productos agrícolas; c) eliminar las BNA a las partidas arancelarias consolidadas, y d) eliminar las sobretasas a la importación de partidas arancelarias consolidadas. Los compromisos contraídos por Indonesia en virtud de las negociaciones de la Ronda Uruguay se resumen en el cuadro 6 y están contenidas en la lista XXI revisada del Acta Final de la Ronda.

En el marco de la OMC, las consolidaciones arancelarias generales abarcan el 95% de todos los renglones arancelarios (8 878 de 9 382 renglones sobre una base de 9 dígitos del SA) y 92% de todas las importaciones. Respecto a la conversión arancelaria y consolidación de los productos agrícolas, Indonesia se comprometió a reducir los aranceles al menos en 10% por renglón (24% en total) en el plazo de 10 años. Se efectuó la conversión arancelaria en dos casos, a saber: productos lácteos y clavos de olor. Los aranceles se consolidaron a tasas máximas para los siguientes productos: arroz, carne, algunas frutas y

verduras, té, café y especias, margarina, cereales, azúcar, bebidas alcohólicas y cigarrillos. Se estableció un umbral de acceso garantizado para las importaciones de arroz de 70 000 toneladas anuales a un arancel de 90%, con vigencia inmediata a partir de 1995 y se ofreció mantener el acceso vigente para la leche y la crema (la cuota de 414 700 toneladas equivalentes de leche fresca se ofreció a un arancel de 40%).

Cuadro 6
INDONESIA: OFERTA DE ACCESO AL MERCADO DE ESE PAÍS EN VIRTUD DE LA RONDA URUGUAY

	Regiones arancelarias		Importaciones 1992	
	Número	Porcentaje	En millones de dólares	Porcentaje
A. Consolidación arancelaria				
1. Total de manufacturas consolidadas	7 537	80.3	22 529	82.6
Consolidaciones existentes	823	8.8	6 227	22.8
Nuevas consolidaciones	6 714	71.6	16 302	59.8
2. Total de agricultura (todas consolidadas)	1 341	14.3	2 464	9.0
3. Excepciones	504	5.4	2 285	8.4
Total	**9 382**	**100.0**	**27 279**	**100.0**

B. Agricultura

1. Conversión en aranceles y consolidación de todas las partidas
2. Reducción de derechos de 10% por renglón arancelario en 10 años
3. Eliminación del requisito de contenido local para los productos lácteos
4. Acceso convenido de 70 000 toneladas de importaciones de arroz anualmente

C. Eliminación de barreras no arancelarias a las partidas arancelarias consolidadas

Las BNA a 98 renglones arancelarios industriales que representan 358 millones de dólares en importaciones se eliminarán dentro de 10 años.

D. Eliminación de sobretasas de importación a las partidas arancelarias consolidadas

Las sobretasas varían entre 5% y 25% y corresponden a 159 englones
ararancelarios que representan 838 millones de dólares en importaciones y se eliminarán en 10 años.

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio de Indonesia.

Indonesia se compromete a eliminar 179 BNA (de un total de 269 renglones arancelarios objeto de BNA) en un plazo de 10 años. De éstas, 81 corresponden a productos agrícolas y 98 a productos industriales: lo que representa un monto de 350 millones de dólares, es decir, el 6% del valor de las importaciones en 1992. Sin embargo, hay un grupo de 504 productos que quedan fuera de la oferta de acceso al mercado que hace Indonesia. Ellos son sal, productos radioactivos, algunos productos químicos orgánicos e inorgánicos, ciertos productos farmacéuticos, explosivos, algunos plásticos y productos de caucho, algunos productos de hierro y acero, aviones y partes de aviones, algunos barcos, determinados instrumentos, armamentos y municiones y obras de arte y antigüedades. Estos grupos de excepciones correspondieron a los 2 285 millones de dólares en importaciones en 1992, o sea, 8.4% del total de renglones arancelarios. De ellos, 61 artículos están sujetos a aranceles superiores a 40%.

Hay tres tipos de barreras no arancelarias que deben eliminarse, a saber: a) la licencia importador-productor (IP); b) la licencia de importador (IT), y c) la licencia de agente exclusivo (AT). La licencia IP se aplica a los siguientes productos: hierro y acero laminado; tubos y cañerías de hierro y acero; motores y partes de motores; horquillas elevadoras; excavadoras; tractores; e instrumentos musicales electrónicos. El permiso IT corresponde a: sustitutos del azúcar, algunas herramientas manuales, y encendedores a gas desechables. La licencia AT se aplica a los motores de locomotoras y a la importación de ciertos lubricantes.

Algunos de los compromisos ya se han implementado e incluso se han eliminado algunas partidas no consolidadas en los paquetes de reforma de la política comercial unilaterales introducidos anualmente desde 1995. Los paquetes desreguladores de junio de 1994 redujeron las partidas no consolidadas a 87 y la reforma de la política comercial de mayo de 1995 eliminó 51 BNA a partidas no consolidadas. En julio de 1997, se eliminaron los pesqueros de arrastre de la lista de BNA.

Amparada en las disposiciones de la OMC que permiten aplicar medidas de estabilización de precios, Indonesia no se comprometió a reducir las medidas de apoyo interno a la agricultura. La única restricción de dichas disposiciones es que no se deben sobrepasar el 10% del valor de la producción interna. Todos los programas nacionales de apoyo existentes figuran en la Lista XXI correspondiente a la "Caja Verde" o exenciones de los compromisos de reducción. Los planes de existencias reguladoras de Bulog, la agencia logística, para estabilizar los precios de los alimentos en el mercado interno y ofrecer incentivos a los agricultores, han estado exentos del compromiso de reducir el apoyo interno. Sin embargo, el país se ha comprometido a mantener el subsidio a las exportaciones de arroz dentro de una banda que fluctúe anualmente entre 27.6 millones de dólares (1995) y 21.5 millones de dólares (2004), y abarque un volumen que oscile entre 295 000 toneladas y 257 000 toneladas, respectivamente.

ii) Servicios

Cabe reiterar que el sector servicios es desde el punto de vista estadístico muy importante en la estructura global de la economía indonesia. Sin embargo, el sector está dominado por actividades menores e intensivas en mano de obra como el comercio minorista y los restoranes del sector informal que requieren poco capital y especialización. Indonesia ha sido un importador neto de servicios comerciables a nivel internacional, sobre todo en los sectores que requieren capital y conocimientos, como transporte y comunicaciones, y servicios financieros, industriales y de esparcimiento (por ejemplo, música en vivo y grabada y películas).

Los servicios están cubiertos por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y pueden dividirse en dos grandes grupos, a saber, financieros y no financieros. Los últimos incluyen los servicios a las empresas (como publicidad, transporte marítimo, agente marítimo, carga y descarga, transporte por carretera, transporte por taxi y bus) y los servicios profesionales (como médicos, contables, topográficos, arquitectónicos, de consultoría y legales).

Los rápidos cambios tecnológicos y el volumen creciente de las transacciones internacionales de servicios no han cambiado las características esenciales de la industria de servicios. A diferencia del comercio de bienes, el comercio de servicios no cruza las fronteras nacionales y los que si lo hacen mediante la tecnología moderna todavía es difícil detectarlos. Por estas razones, no están sujetos a las mismas clases de barreras arancelarias y no arancelarias. En consecuencia, el enfoque seguido en el GATT para reducir gradualmente las barreras mediante negociaciones no rige para los servicios. Por ello, el AGCS adopta un enfoque diferente basado en tres pilares (cuadro 7). El primero es el Acuerdo mismo, que define las obligaciones y disciplinas aceptadas por sus miembros: reglas y principios generales como no discriminación (NMF), transparencia, trato nacional (TN) y compromisos específicos sobre acceso al mercado. Esto exige que los proveedores de servicios de todos los países estén sujetos a los mismos principios de NMF y TM.

El segundo pilar se refiere a las listas nacionales de compromisos sobre acceso al mercado y trato nacional que están sujetas a rondas sucesivas de negociaciones a intervalos quinquenales. El tercero es un grupo de ocho anexos que se ocupan de las situaciones especiales de determinados sectores de servicios (por ejemplo, movimientos de personas naturales para prestar servicios). Estos acuerdos contienen las listas de los sectores de servicios que deben liberalizar los distintos países miembros y no las barreras a los servicios.

Cuadro 7
INDONESIA: LA ESTRUCTURA DEL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS
Preámbulo Marco

Parte	Artículo	Alcance y definición
I		**Alcance y definición**
	I	Alcance y definición
II		**Obligaciones y disciplinas generales**
	II	Trato de la nación más favorecida
	III	Transparencia
	III bis	Divulgación de la información confidencial
	IV	Participación creciente de los países en desarrollo
	V	Integración económica
	VI	Reglamentación nacional
	VII	Reconocimiento
	VIII	Monopolios y proveedores exclusivos de servicios
	IX	Prácticas comerciales
	X	Medidas de salvaguardia urgente
	XI	Pagos y transferencias
	XII	Restricciones para proteger la balanza de pagos
	XIII	Contratación pública
	XIV	Excepciones generales
	XIV bis	Excepciones relativas a la seguridad
	XV	Subvenciones
III		**Compromisos específicos**
	XVI	Acceso a los mercados
	XVII	Trato nacional
	XVIII	Compromisos adicionales
IV		**Liberalización progresiva**
	XIX	Negociación de compromisos específicos
	XX	Lista de compromisos específicos
	XXI	Modificación de las listas
V		**Disposiciones institucionales**
	XXII	Consultas
	XXIII	Solución de diferencias y cumplimiento de las obligaciones
	XXIV	Consejo del Comercio de Servicios
	XXV	Cooperación técnica
	XXVI	Relaciones con otras organizaciones internacionales
VI		**Disposiciones finales**
	XXVII	Denegación de ventajas
	XXVIII	Definiciones
	XXIX	Anexos

Cuadro 7 (conclusión)

Anexos
Anexo sobre exenciones de las obligaciones del Artículo II
Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo
Anexo sobre Servicios Financieros
Segundo Anexo sobre Servicios Financieros
Anexo sobre Telecomunicaciones
Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo
Anexo relativo a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas
Anexo relativo a las Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo
Decisiones ministeriales
Decisión relativa a las disposiciones institucionales del Acuerdo
Decisión relativa a determinados procedimientos de solución de diferencias del Acuerdo
Decisión relativa a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas
Entendimiento sobre los Compromisos en materia de Servicios Financieros
Decisión sobre los Servicios Financieros
Decisión sobre los Servicios Profesionales
Decisión sobre las Negociaciones relativas al Movimiento de Personas Físicas
Decisión sobre el Comercio de Servicios y el Medio Ambiente
Decisión relativa a las Negociaciones sobre servicios de Transporte Marítimo

Fuente: Pierre Sauve, "Assessing the General Agreement on Trade In Services Half-ful or Half-empty?", *Journal of World Trade*, vol.30, Nº1, enero de 1996.

Indonesia comenzó a reforzar su sistema financiero y su política de inversión hacia fines de la década de 1980, antes de que concluyera la Ronda Uruguay. En abril de 1985 y noviembre de 1988 se desreguló la industria naviera. La reforma del sector financiero se inició con la liberalización del mercado de valores en diciembre de 1987. La reforma del sector bancario de octubre de 1988 abrió el mercado interno de la banca a los intermediarios extranjeros, seguida por la apertura del mercado en varios subsectores de seguros en diciembre de 1988. Las reformas del sector financiero abarcaron todos los aspectos del sistema incluyendo medidas para hacer competitivo el mercado, medidas prudenciales y las relativas a la infraestructura del mercado tanto de las entidades financieras bancarias como no bancarias. Se crearon y desarrollaron otros elementos del sistema de mercado como el mercado monetario (véanse, entre otros, Nasution, 1995 y Cole y Slade, 1991). La reforma de la política de inversiones disminuyó la lista de actividades comerciales cerradas a la inversión extranjera, y redujo los requisitos mínimos de inversión y traspaso de capital de intereses y otros requisitos distorsionadores en materia de transferencia de tecnología y exportaciones de productos. Estas reformas han facilitado el cumplimiento de los compromisos asumidos por Indonesia en la Ronda Uruguay en materia de servicios. De

hecho, la oferta de servicios de Indonesia garantiza básicamente el acceso al mercado existente en el país a los proveedores extranjeros de servicios de otros miembros de la OMC en cinco sectores específicos, a saber: a) telecomunicaciones, b) servicios industriales, c) turismo, d) servicios financieros no bancarios, y e) servicios bancarios.

En el cuadro 8 se enumeran los compromisos sobre el comercio de servicios asumidos por Indonesia en la Ronda Uruguay. Amparada en el Artículo II, Indonesia ha optado por tomar medidas incompatibles con el trato de NMF en todas las ramas del sector servicios. Sin embargo, el requisito de transparencia exige publicar todas las leyes, reglamentos y directrices administrativas pertinentes que afecten el comercio de servicios. Todos los proveedores extranjeros sólo pueden penetrar el mercado interno de servicios mediante operaciones conjuntas con empresas o formando empresas mixtas. Las empresas extranjeras de transporte marítimo o aéreo que operan en Indonesia tienen que designar a empresas locales como agentes generales. En el sector de telecomunicaciones, sólo pueden operar cinco empresas extranjeras. Además, las empresas extranjeras o mixtas tienen que disponer, arbitrariamente de un capital pagado mayor que el capital que se exige a las empresas nacionales. Desde principio de los años setenta, sólo 10 bancos extranjeros están autorizados a abrir sucursales generales en Indonesia. Sólo los intermediarios de países que ofrecen un trato recíproco están facultados para abrir sucursales y bancos mixtos en el país. Las empresas mixtas extranjeras del sector seguros tienen que tener el quíntuplo del capital correspondiente a las entidades nacionales, y los bancos mixtos, los corredores de valores y los aseguradores deben tener el doble del capital inicial exigido a las instituciones nacionales. Como mínimo, el 20% del sector seguros y el 15% de la banca y las empresas de valores deben ser de propiedad nacional.

Respecto a las medidas prudenciales, el Anexo sobre Servicios Financieros del Acta Final estipula el derecho de las partes a contar con normas de prudencia, entre otras, la protección de los inversionistas, tenedores de depósitos y tenedores de pólizas, asegurando con ello la integridad y estabilidad del sistema financiero. En el sistema bancario, Indonesia ha adoptado normas de disciplina y control de corte estadounidense (suficiencias de capital, calidad de los activos, gestión, ingresos, liquidez) donde la liquidez, la suficiencia de capital y la calidad de los activos son las variables claves. De conformidad con las recomendaciones del Banco de Pagos Internacionales, las nuevas medidas elevan también el coeficiente de suficiencia de capital que vincula la base de capital de la institución prestataria con sus activos ponderados en función del riesgo. Asimismo, Indonesia ha armonizado las reglas y reglamentos de las entidades financieras no bancarias con las que rigen en los países adelantados.

Cuadro 8
INDONESIA: COMPROMISOS DE LA RONDA URUGUAY SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS ASUMIDOS POR INDONESIA

	Limitaciones a los compromisos de Indonesia	
	A. Acceso al mercado	B. Trato nacional
I. TELECOMUNICACIONES		
Servicio de correo vocal Servicios de correo electrónico Servicios de computadora de tiempo compartido Servicios de videotex Casilla de correo electrónico Servicios de transferencia de archivos Alarma telemétrica domiciliaria Servicios de esparcimiento Servicios de gestión de la información	(3), (4) para todos	(3), (4) para todos
II. SERVICIOS INDUSTRIALES		
De asesoramiento y consultoría Servicios de diseño técnico Servicios de gestión de proyectos Servicios de consultoría vinculados con equipos de computadoras Servicios de implementación de programas informáticos I&D interdisciplinarios para servicios industriales Servicios de ensayo y análisis técnico Servicios de la industria manufacturera Mantenimiento y reparación de equipos Servicios de arquitectura Servicios de ingeniería Servicios integrados de ingeniería Servicios de planificación urbana Labores de construcción para obras civiles y edificios y para edificios prefabricados Servicios de alquiler para actividades de la construcción	(3), (4) para todos	(3), (4) para todos
III. SERVICIOS TURÍSTICOS		
Hoteles Agente de viajes y operador de viajesen grupo Balnearios turísticos	(3), (4) para todos	(3), (4) para todos

Cuadro 8 (conclusión)

	Limitaciones a los compromisos de Indonesia	
	A. Acceso al mercado	B. Trato nacional
IV. SERVICIOS FINANCIEROS		
Servicios de seguros distintos de los de vida Servicios de reaseguro Servicios de seguro de vida Servicios de corretaje de seguros Servicios de corretaje de reaseguros Servicios de leasing financiero Empresas de valores	(3), (4) para todos	(3), (4) para todos
V. BANCA		
Servicios a la banca comercial [a] Servicios a la banca comercial [a] Servicios de pago y transmisión de dinero Garantías y compromisos Transacciones (Inversiones en el mercado monetario, divisas, instrumentos cambiarios, valores transferibles) Gestión de activos	(3), (4) para todos	(3), (4) para todos

Fuente: Sherry Stephenson y Mari Pangestu, "*Indonesia and the emerging trading environment*, documento presentado a la conferencia sobre estudios por países titulada Estudios sobre la Gestación de un Nuevo Entorno Comercial en Asia, (texto original en inglés se publicó en Manila en agosto de 1996.

Notas: 1) Limitaciones al suministro transfronterizo; 2) Limitaciones al consumo en el exterior; 3) Limitaciones a la presencia comercial (derecho de establecimiento), y 4) Limitaciones a la presencia de personas físicas.

[a] La limitación 1) también se aplica.

Las películas y videocintas extranjeras están reservadas a las empresas nacionales y sujetas a barreras arancelarias y no arancelarias. Están sujetas a cuotas anuales, mientras que su importación y distribución interna están reservadas exclusivamente a un cartel de empresas nacionales. Por ejemplo, la importación y distribución interna de películas y videocintas estadounidenses está en manos de una sola organización, la European and American Film Importers' Association (AIFEA)

c) Nuevas disciplinas comerciales

i) Derechos de propiedad intelectual

Indonesia ingresó a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en 1979. Varias leyes y reglamentos que protegen los derechos de propiedad intelectual (DPI), como las de autor, patentes y marcas, se introdujeron a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa. En 1986 se formó una comisión interdepartamental sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, a fin de preparar los cambios necesarios en el régimen legal existente para proteger los DPI dadas las convenciones y acuerdos multilaterales vigentes, en especial la Ronda Uruguay de negociaciones. Los países en desarrollo, incluido Indonesia, deben implementar el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) para el 1 de enero del 2000.

La ley del derecho de autor se introdujo por primera vez en 1982 y se revisó en 1987 (cuadro 9). La ley de patentes de 1989 se enmendó en 1991. El principio de la ley de marcas en Indonesia pasó del denominado "sistema del primer usuario" al "sistema de registro" en 1992. En el sistema antiguo, consagrado en la Convención de París y en la Ley de Marcas de 1961, la marca se otorga al primero que usa el producto o servicio. Conforme al "principio de registro", el primero que registra el producto o servicio es el que tiene derecho a registrar la marca. La Ley de Diseño Industrial se introdujo en 1984.

El Acuerdo ADPIC persigue armonizar la protección de los derechos de propiedad intelectual de los países miembros y es mucho más amplio que los principios MNF y TN del GATT y del AGCS (Deardorff, 1966). Como en cualquier otro país en desarrollo, la implementación de las leyes relativas a los DPI sigue siendo deficiente en Indonesia. La confusión emana del hecho de que varias leyes, normas y reglamentos son implementadas antes de comunicarlas a todos los organismos administrativos respectivos y ser plenamente entendidas por éstos. Aún no ha finalizado el proceso de implementación de varias leyes, como la Ley de Diseño Industrial de 1984. Por ende, los funcionarios ejecutivos tienen un amplio poder discrecional para interpretar e implementar las leyes y reglamentos. La mala protección de los DPI se refleja en una profusión de productos de imitación y falsificados.[8] El sistema de

---

8 Principalmente debido a las presiones de los Estados Unidos, el Gobierno de Indonesia anunció en abril de 1995 un plan de acción para intensificar sus esfuerzos de poner en vigor medidas contra la piratería intelectual. Instruyó a los ministerios de gobierno que adquirieran sólo programas de computadoras autorizados. Sin embargo, al año siguiente la oficina del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales sacó a Indonesia de la lista de "países en observación", y la incluyó entre los llamados "de observación prioritaria" por su presunta falta de protección adecuada de la propiedad intelectual en esos ámbitos.

patentes de Indonesia está todavía subdesarrollado y la inspección de patentes es problemática, mientras que su investigación es demorosa.

ii) Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC)

Las empresas multinacionales, con inversiones sustanciales en muchos países, son actores importantes del comercio internacional. Por ende, la Ronda Uruguay incluye negociaciones sobre políticas no sólo relativas al comercio sino también respecto a las que afectan la inversión extranjera directa. El acuerdo MIC limita las medidas normativas que disponen los gobiernos para influir en las decisiones de inversión de las empresas restringiendo su comercio internacional.[9] En particular, hay dos categorías de MIC —requisito de contenido local y medidas compensatorias del comercio— que se consideran incompatibles con el Artículo III del GATT (trato nacional) y otras dos —restricciones al equilibrio de divisas y requisitos de ventas nacionales— que constituyen restricciones cuantitativas y, por lo tanto, son incompatibles con el Artículo XI.[10] Estas medidas están incluidas en las cuatro categorías incompatibles con el GATT, pero si se notifican dentro de 90 días de entrada en vigor de la OMC, se beneficiarán de un calendario para eliminarles progresivamente (2, 5 y 7 años para los países industriales, en desarrollo y menos desarrollados, respectivamente).[11] No hay un período de transición para los MIC introducidos después de fines de junio de 1994.

---

9 El acuerdo MIC sigue sin abordar otros tipos de requisitos y desempeño en materia de inversión de la inversión. Estos son: requisitos de desempeño de las exportaciones, requisitos de exportación de productos específicos, restricciones cambiarias, requisitos de capital. La mayoría de estas medidas se concentran en sectores industriales específicos, a saber: automotriz, químico y petroquímico, agrícola, y el sector de computadoras/ informática.

10 Desde un punto de vista económico, el requisito de contenido local es equivalente a un impuesto a los bienes intermedios, que eleva el precio pagado tanto por el productor como el consumidor del bien final. El equilibrio de divisas obra como una restricción cuantitativa a las importaciones, en tanto que los requisitos de venta nacional tienen un efecto similar sobre las exportaciones.

11 El artículo 5.1 del Acuerdo MIC estipula que dentro de los 90 días siguientes a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, los miembros notificarán por una sóla vez todas las MIC que tengan en aplicación y que no estén en conformidad con las disposiciones del acuerdo (pese a las diferentes fechas de eliminación para los distintos grupos de miembros). Sin embargo, hasta ahora la secretaría de la OMC sólo ha recibido dichas notificaciones de parte de 35 países miembros y algunas de ellas lo efectuaron pasado el plazo de 90 días (UNCTAD, 1996, p.15).

Cuadro 9

INDONESIA: CAMBIOS PRINCIPALES EN LAS LEYES Y REGLAMENTOS RELATIVOS A LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Leyes y reglamentos previos a la Ronda Uruguay	Cambios y enmiendas proyectadas
1. Derecho de autor	
Ley de derecho de autor Nº 6, de 1982 y actualizada en la ley Nº 7 de 1987. Reglamentación ejecutiva: reglamento gubernativo Nº 14 de 1986 relativo a la creación de un órgano del derecho de autor y perfeccionado luego en el reglamento gubernativo Nº 7 de 1989. Reglamento gubernativo Nº 1 de 1989 norma las traducciones o reproducción de obras para uso educacional, científico, de investigación y desarrollo. Instrucción presidencial Nº 17 de 1998 ratifica el acuerdo bilateral entre Indonesia y la Comunidad Europea sobre fonogramas. Varios acuerdos bilaterales de producción del derecho de autor con los Estados Unidos, Australia y el Reino Unido.	Enmienda relativa a la protección de los derechos de artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión. Nuevo inciso relativo a los derechos de arrendamiento.
2. Propiedad industrial	
1) Ley de patentes (para proteger los descubrimientos tecnológicos) Nº 9 de 1989, vigente desde el 1 de agosto de 1991, con tres reglamentos gubernativos ejecutivos (Nº 23, 33 y 34) sobre cómo solicitar una patente, el registro temporal del consultor en patentes, y la importación de materias primas para productos farmacéuticos que no constituyan infracción.	Mejoramiento en la determinación de nuevos descubrimientos en consonancia con las prácticas interna cionales; simplificación de los tipos de descubrimientos que pueden solicitar patente; extensión del período de pro tección de la patente; patentes para cubrir importaciones.
2) Marca comercial Ley de marcas comerciales Nº 19 de 1992, para reemplazar la ley de marcas comerciales Nº 21 de 1991.	Protección de marcas comerciales para incluir indicadores geográficos y de origen; protección de marcas famosas.
3) Diseño industrial Ley de diseño industrial Nº 5 de 1984, pero hasta la fecha no hay reglamentos ejecutivos.	Se prepararán reglamentaciones ejecutivas. Promulgar la ley de diseño industrial respecto a los circuitos integrados.

Fuente: Sherry Stephenson y Mari Pangestu, "Indonesia and the emerging trading environment", documento presentado a la conferencia sobre estudios por países, titulada "Estudio sobre la Gestación de un Nuevo Entorno comercial en Asia", Manila, agosto de 1996, cuadro IV.1.

Cuadro 10
INDONESIA: CONTENIDO LOCAL Y ARANCELES DE LAS PIEZAS DE REPUESTO PARA AUTOMÓVILES Y MOTOCICLETAS

Piezas de repuestos para automóviles		Piezas de repuesto para motociletas	
Contenido local	Arancel	Contenido local	Arancel
60%	0%	40%	0%
40-60%	40%	30-40%	10%
30-40%	60%	20-30%	20%
20-30%	80%	0-20%	30%
0-20%	100%		

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio.

En mayo de 1995 Indonesia notificó al Comité MIC de la OMC, que supervisa el cumplimiento del Acuerdo. Los productos notificados pueden dividirse en cuatro grupos (vehículos automotores, calderas para centrales electrotérmicas, torta de soya y leche fresca) y la mayoría se refieren a requisitos de contenido local. Mediante esta notificación el Gobierno de Indonesia se ha comprometido a eliminar progresivamente los requisitos de contenido local de aquellos productos dentro de un período de cinco años que culmina el 2000.

Cabe recordar que el 28 de febrero de 1996 las autoridades introdujeron el polémico programa del automóvil nacional. Los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón están actualmente impugnando el programa por conducto del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Se presume que el programa viola tres principios de la OMC. Primero, la exención del impuesto suntuario viola el trato nacional. Segundo, la importación libre de derechos de piezas provenientes de una empresa (KIA) y de un determinado país (la República de Corea) va contra el principio de la NMF. Tercero, las reducciones arancelarias vinculadas con la proporción de contenido local violan el Artículo 2 del Acuerdo MIC. Además, la PT Timor Putra Nasional, la "pionera" del programa del automóvil nacional, tiene también acceso exclusivo al mercado del sector público y acceso especial al crédito bancario.

A fin de respaldar el programa del automóvil nacional, Indonesia ha introducido también normas de contenido local que se aplican a automóviles, motocicletas y equipos de construcción. El coeficiente de contenido local está vinculado al arancel de importación, el que aumenta vertiginosamente si los materiales y partes tienen un escaso contenido local. El cuadro 10 ilustra los contenidos locales y aranceles de las piezas de repuesto de vehículos de pasajeros y motocicletas.

iii) Política de competencia

Actualmente, Indonesia no posee una política de competencia, ni una ley de competencia ni una política para que las empresas encaren la competencia en el mercado interno. Debido a varios factores, se considera que la liberalización del comercio (en el sentido de eliminar las barreras no arancelarias y reducir los aranceles) no es suficiente por si sola para mejorar la competencia en el mercado interno (Khemani, 1995). Primero, porque una gran parte de la actividad económica en cualquier país se relaciona con bienes no transables en los que la competencia de las importaciones tiende a tener poco impacto. Segundo, los elevados costos de transporte y otras barreras al ingreso pueden aislar a las empresas nacionales de la competencia extranjera. Tercero, hay barreras administrativas importantes creadas por el gobierno como permisos, licencias, cuotas, adquisición preferencial y patentes.

El cuarto motivo es que ciertos tipos de arreglos y prácticas comerciales anticompetitivas (como la política *antidumping*) de las empresas privadas pueden atenuar los efectos de la competencia de las importaciones.[12] Las empresas nacionales siguen amparadas por esos obstáculos de la competencia internacional, aunque se eliminen las barreras fronterizas. Cabe recordar que el Gobierno de Indonesia ha adoptado una política para fomentar el desarrollo de unas pocas empresas estatales de gran envergadura y conglomerados privados bien conectados para explotar el mercado interno y oficiar de "campeones nacionales" en el mercado internacional. Las autoridades otorgan un poder monopólico a las

12 Graham y Lawrence (1996) señalan otras restricciones a la libre competencia en los mercados internacionales: i) las inherentes a formas particulares de competencia de mercado que están presentes inevitablemente en ciertas producciones y actividades, como las economías de escala, el aprendizaje por la práctica y la lealtad del consumidor; ii) ventajas emanadas de una larga familiaridad con la cultura local y otros aspectos del sistema social, y iii) barreras naturales y geográficas que sólo podrían superar los adelantos en materia de transporte y comunicaciones.

empresas nacionales y les permiten que obtengan utilidades excesivas que no podrían obtener si las empresas extranjeras pudieran competir en sus mercados nacionales. Esta política de "seleccionar ganadores" mediante una gran concentración industrial parece ser costosa y la correlación entre el tamaño de la empresa y su desempeño económico parece ser ínfima. Este aspecto se examinará con mayor detalle en la sección 4.

Un estudio empírico realizado por Aswicahyono, Bird y Hill (1996) muestra algunos impactos importantes de la liberalización económica en la industria manufacturera indonesia desde mediados de los años ochenta. La liberalización comercial redujo notoriamente la participación del grupo de empresas estatales en el valor agregado del sector manufacturero, de 42% en 1986 a 37% en 1990. El grupo de empresas estatales domina todavía en los sectores de petróleo y gas, productos químicos, minerales no metálicos y metales básicos. Durante el mismo período, aunque la participación de las empresas extranjeras en la producción industrial aumentó apenas de 14% a 15%, estas tienen una fuerte presencia en dos grupos de industrias, a saber, productos de papel y productos metálicos. El principal beneficiario de la reforma es el grupo de empresas privadas nacionales cuya participación en la producción industrial subió de 44% en 1986 a 48% en 1990. El estudio indica que las firmas medianas crecieron notoriamente luego de la reforma, pero que la liberalización tuvo pocos efectos sobre la economía espacial, ya que la industria sigue concentrada en torno a Yakarta y Surabaya en la isla de Java. La competencia de mercado más acentuada habría contribuido al marcado incremento de la productividad total de los factores. Debido a la existencia de una combinación de barreras impuestas por el gobierno y las acciones competitivas y colusivas de las empresas, el nivel de concentración sigue siendo elevado en algunos subsectores de la industria manufacturera.

Las empresas extranjeras y las filiales extranjeras de participación mayoritaria no están facultadas para distribuir productos en el mercado interno a menos que los fabriquen en Indonesia. Si la empresa extranjera no fabrica en Indonesia, tiene que emplear un agente o distribuidor indonesio para la distribución al por mayor. La distribución y las ventas al por menor están reservadas a las empresas y particulares indonesios. El mercado interno de varios productos está sujeto a una acentuada intervención gubernamental y a arreglos anticompetitivos del sector privado que son aprobados e incluso puestos en vigor por el gobierno. Los productos incluyen aquellos que expende el Estado como arroz, harina de trigo, azúcar, cemento, acero, fertilizantes, pulpa/papel y vidrio (Guozhong y De Bruyn Kops, 1995). Las exportaciones de productos forestales están en manos de carteles, como Apkindo (Asosiasi Panel dan Kayu Indonesia) para trozas elaboradas (véase el cuadro 11).

Cuadro 11
INDONESIA: ESTRUCTURA DE MERCADO DE INDUSTRIAS SELECCIONADAS

	Participación en las manufacturas [a]			Organización industrial			Estructura de mercado/ control del gobierno [b]				
	Producción	Valor agregado	Exportación	Monopolio	Cartel	Empresa de propiedad estatal	Precio	Cuota regional	Exportación	Capacidad	Ingreso
Harina de trigo	0.1	0.1	0.1	Sí		parcial					Sí
Fideos	0.4	0.4	0.0	Sí							Sí
Azúcar	1.9	3.4	0.0		Sí	dominante	Sí				Sí
Hilado	4.6	3.6	2.1		Sí		S				
Madera contrachapada	8.0	7.3	27.7		Sí		Sí		Sí	Sí	Sí
Papel	3.3	4.0	3.2		Sí		Sí			S	
Fertilizantes	2.6	3.0	2.5		Sí	dominante	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cemento	1.5	1.9	0.2		Sí	fuerte	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Acero	6.8	5.7	3.2		Sí	dominante					Sí
Montaje de vehículos	4.2	2.5	0.0						Sí		
Total	**33.3**	**31.9**	**39.1**								

Fuente: Sobre la base de Xie Guozhong y Oscar De Bruyn Kops, "Clogged distribution channels: marketing practices for industrial commodities in Indonesia", documento presentado a la conferencia sobre desregulación de la Economía de Indonesia, Yakarta, abril de 1995.

[a] Sobre la base de datos de la Encuesta Industrial BPS de 1991.

[b] Sobre la base de conclusiones subjetivas de los autores respecto a la reglamentación gubernamental o de los arreglos informales que operan el mismo efecto, excluidas las barreras tecnológicas o financieras.

iv) Normas y protección de contingencia

Los compromisos de la Ronda Uruguay invitan a perfeccionar la facilitación y reglamentación del comercio para mejorar la transparencia del mercado y reducir los costos de un arbitraje regulador inconveniente.

a) Leyes aduaneras

Cabe recordar que en abril de 1985 el gobierno transfirió la autoridad para inspeccionar los bienes importados de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda a la Société Générale de Surveillance (SGS). Asimismo, esto modificó la base de inspección y valuación de la mercancía para calcular los aranceles y los incentivos a la exportación. La inspección que se hacía con posterioridad al embarque o a la llegada de la mercancía pasó a hacerse en el lugar de origen. El contrato con la SGS era renovable cada tres años. Así el método de evaluación para calcular los aranceles a partir de los precios de inspección, fijados periódicamente por el gobierno, pasó a basarse en los precios de mercado.

Sin perjuicio de cumplir con los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, Indonesia ha adoptado una serie de medidas para restablecer la autoridad de la oficina de aduanas. En 1991 se estableció PT Surveyor Indonesia, una empresa mixta entre la aduana y SGS, para realizar la inspección pre-embarque. En 1995, se aprobó una nueva Ley de Aduanas (Ley N° 10 de 1995), que entró en vigor en abril de 1996, con un período de transición de un año. El método de evaluación en la nueva Ley de Aduanas se basa en la autoevaluación, mientras que la inspección de bienes se basa en el examen físico selectivo. Desde 1995 se ha permitido la inspección selectiva de bienes basada en el pos embarque o a la llegada.

b) Antidumping

Tal como su predecesor, el Acta Final de la Ronda Uruguay permite la aplicación de derechos *antidumping* (AD) en ciertas condiciones. El *dumping* se define como la exportación de un bien a un precio inequitativamente bajo, ya sea inferior al precio vigente en el país del exportador o inferior a alguna definición de costo. Asimismo, el Acta Final sólo se ocupa de cómo los países importadores pueden responder al *dumping*. Sin embargo, la OMC no prohíbe el *dumping* ni pide a los países miembros que soliciten a la empresa abstenerse de hacerlo. Cuando el *dumping* provoca daños, el Acta Final faculta a los países importadores para gravar con derechos *antidumping* las importaciones por un monto igual al "margen de *dumping*", es decir, la diferencia entre el precio real

y el precio justo de mercado percibido, a fin de compensar el daño a la industria nacional.

Finger y comp. (1993) señalan que ha habido una notoria tendencia a aumentar el empleo de medidas *antidumping* como instrumento de protección en los países desarrollados. Pese a los adelantos, las normas *antidumping* contenidas en el Acta Final de la Ronda Uruguay siguen siendo flexibles para asegurar que las conclusiones de las investigaciones realizadas sobre esta materia en los Estados Unidos y Europa tengan resultados positivos (Deardorff, 1996).

Los artículos 20 y 23 de la Ley Aduanera de 1995 sentaron las bases para emplear medidas *antidumping* y aplicar derechos compensatorios en el mercado indonesio. El Reglamento del Gobierno, Nº 34 de junio de 1996, reglamenta la metodología y las normas de procedimiento para efectuar investigaciones en materia de *dumping*. Dos decretos (Nº 131 y Nº 133) emitidos por el Ministerio de Industria y Comercio en 1996 establecieron el Comité *Antidumping*, cuyos miembros son funcionarios del Ministerio de Comercio e Industria y del Ministerio de Hacienda. A comienzos de 1997, el Comité gravó con derechos *antidumping* el acero y los productos de acero importados de los ex países socialistas.

4. Políticas microeconómicas para fortalecer la capacidad interna

La política económica para fortalecer la capacidad interna formaría parte de tres políticas entrelazadas: macroeconómica, microeconómica y social. El objetivo clásico de la política macroeconómica es lograr el equilibrio interno y externo de la economía. El primero está dirigido a mantener la estabilidad del nivel de precios con un empleo y tasas de crecimiento sustentables. El equilibrio externo se ocupa de la viabilidad de la balanza de pagos y de la estabilidad del tipo de cambio. Los instrumentos normativos que suelen emplearse para perseguir estos objetivos son las políticas fiscal, monetaria y cambiaria.

La política microeconómica se ocupa principalmente de la asignación de recursos entre las actividades económicas para mejorar la eficiencia y fortalecer la capacidad nacional para mejorar la competitividad internacional. Los instrumentos normativos que se emplean en este caso comprenden la política de competencia, la política crediticia, la política industrial y la política de mercado. La política social se ocupa sobre todo de la distribución de recursos entre individuos y grupos. Varios instrumentos pueden emplearse para incidir en esta distribución, como la prestación de servicios de salud y educativos, la política laboral y los pagos de transferencias a grupos de bajos

ingresos. En la sección siguiente se verá que las políticas macroeconómicas, incluida la política cambiaria, también desempeñan un papel decisivo en lograr estos objetivos microeconómicos y sociales.

Tal como los demás miembros de la OMC, Indonesia está comprometida a modificar el paquete de sus intervenciones normativas para compatibilizarlas con el Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT. Cabe recordar que actualmente dicha política combina elementos de dirigismo y laissez-faire. La política dirigista se caracteriza por el activismo o la mano visible del gobierno. En cambio, el laissez-faire se caracteriza por la pasividad y las imperfecciones del mercado se consideran triviales o transitorias, mientras que los problemas de las externalidades, como el sistema legal, pueden resolverse mediante una infraestructura de mercado eficiente. En la visión estructuralista, la intervención del gobierno es invasiva para reemplazar el mercado porque se considera que la falla del mercado es invasiva. La intervención del gobierno es generalizada en las "industrias estratégicas" autárquicas y en las industrias que producen "productos expendidos por el Estado".

Los principios del GATT/OMC se asemejan a los de la filosofía neoclásica. Reconocen la existencia de las imperfecciones y fallas del mercado. De comprobarse su existencia, las autoridades deben responder asignando a las metas los instrumentos normativos apropiados. Las intervenciones conforme a esta filosofía están basadas en los principios de la clasificación efectiva del mercado y la intervención óptima. El hecho de no asignar instrumentos normativos apropiados a determinadas distorsiones no sólo eleva el costo de la intervención sino que puede empeorar la situación. A diferencia de la visión estructuralista, el objetivo fundamental de la intervención no es reemplazar el mercado, sino aumentarlo y hacerlo funcionar con más eficiencia. Las medidas de protección consistente del GATT están vinculadas principalmente a estas justificaciones.

Esta sección examina las bases del papel del Estado en la economía, cómo el Estado privilegia las empresas estatales, los conglomerados del sector privado y las organizaciones comerciales, y cómo se implementan las políticas en el mercado laboral y se mejora la capacidad tecnológica.

a) El papel del estado en la asignación de recursos

Cabe recordar que el programa de ajuste económico no significa necesariamente que las autoridades compartan plenamente la filosofía neoclásica liberal, y que dependan exclusivamente de los mecanismos del

mercado para determinar el curso del desarrollo económico en Indonesia.[13] Simultáneamente con las reformas normativas, las autoridades endurecen las normas y reglamentos relativos a los derechos y obligaciones de los agentes económicos. Parte del marco regulador persigue mejorar la infraestructura del mercado y minimizar los costos de transacción. Cuando estos están ausentes, se crean nuevos mercados. Algunas de las normas y reglamentos son instrumentos de la intervención del Estado para cumplir su papel de "agente del desarrollo" que tiene la responsabilidad directa de corregir las fallas del mercado para mejorar la eficiencia de la asignación de recursos, incrementar su productividad y mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. Sin embargo, las intervenciones estatales son también en parte típicas manipulaciones del mercado para crear un entorno favorable a los proyectos ISI de propiedad de grandes conglomerados empresariales políticamente bien conectados y de algunos funcionarios gubernamentales corruptos que pueden observarse en cualquier Estado blando o patrimonial.

La base de las funciones económicas del Estado para asignar recursos está establecida en la Constitución de 1945. El Artículo 33 de la ley fundamental proclama que la economía debe organizarse como una empresa común basada en el *ethos* familiar compartido (*'asas kekeluargaan'*) y que las ramas productivas que son importantes para el Estado y afectan la vida del grueso de la población deben ser controladas por este.[14] Se considera que la cooperativa es el principal vehículo institucional para implementar el principio *kekeluargaan* en la vida económica. En un sistema económico mixto como el indonesio, el papel de las empresas estatales es muy importante. Además, la doctrina "*dwifungsi*" otorga a las fuerzas armadas papeles duales tanto en los asuntos militares como sociopolíticos. Esto justifica el empleo de personal militar en funciones no militares, incluidas las instituciones sociales y políticas, la administración pública y el sector empresarial.

En Indonesia, el nacionalismo económico está tradicionalmente muy ligado al "pribumiismo" (incluso las cooperativas) y a las empresas estatales que son consideradas como los bastiones contra la dominación de la propiedad china y extranjera. La mayoría de la población estima que el gran poder económico de los habitantes chino-indonesios obedece a que los

---

13 La virtud neoclásica de la política económica basada en el libre mercado y en políticas financieras racionales como la clave para el desarrollo económico es sostenida por el Banco Mundial (1993, p. 85) como el enfoque "óptimo" para alcanzar el desarrollo económico. Como este criterio era compartido por la mayoría de los banqueros, consultores y decisores que se reunían regularmente en Washington, D.C., John Williamson del Instituto de Economía Internacional (Williamson, 1993, p.1329) lo denominó "el consenso de Washington".

14 Para una breve historia de las funciones del Estado en la economía de Indonesia, véase, entre otros, Woo, Glassburner y Nasution (1994).

"primubi" (indonesios nativos) fueron víctimas de las políticas coloniales holandesas. Esta percepción tradicional se ha suavizado en parte bajo el gobierno actual del presidente Suharto. Pese a esta retórica, el poder económico del grupo chino se ha expandido con rapidez durante los 30 últimos años de su gobierno. El grupo chino, pese a constituir menos de 3% de la población, controla gran parte del sector empresarial y comercial moderno, especialmente los nuevos conglomerados empresariales emergentes. En general, se percibe que estos conglomerados chinos económicamente exitosos están estrechamente vinculados con la primera familia y que expanden su influencia en parte a costa de las empresas pequeñas y medianas (Mackie, 1992 y McIntyre, 1994).

El régimen actual adopta un plan económico indicativo que sienta las bases para asignar la inversión del sector público y orienta las actividades del mismo. El organismo de planificación nacional, las oficinas de planificación ministeriales y las juntas regionales de planificación son los ejes del gobierno. Originalmente, el presupuesto del gobierno perseguía reflejar la implementación anual de los planes quinquenales de desarrollo. En realidad, no hay coordinación entre ambos porque los ingresos del gobierno son difíciles de predecir. Las fuentes principales del ingreso fiscal, como los impuestos petroleros, impuestos al comercio internacional, la ayuda y empréstitos externos, escapan al control del gobierno. Además, las crisis externas como la declinación de los precios de los productos de exportación del país, el alza de las tasas de interés y los reajustes monetarios en los años ochenta han dificultado aún más predecir la capacidad del gobierno para servir la deuda. Esto ha hecho que los planes quinquenales de desarrollo e incluso los presupuestos anuales queden obsoletos en cuanto se anuncian.

b) Empresas estatales

Mediante sus propias empresas, los gobiernos central y locales suministran directamente bienes y servicios privados en casi todos los sectores de la economía, que incluyen los ajenos a los servicios de utilidad pública tradicionales. En 1995, el gobierno central poseía por sí sólo 180 empresas en todos los sectores económicos, a saber, agricultura (35), industria manufacturera (38), transporte (17), obras públicas (19), finanzas (30) y demás sectores (41). Gran número de estas empresas son ex firmas holandesas nacionalizadas en los años sesenta y el resto fueron establecidas por el gobierno. Consideradas como grupo, producían 15% del PIB, empleaban a 1.4% de la fuerza laboral y el valor de libros de sus activos ascendía a Rp295 mil millones, o sea, 140 mil millones de dólares (al tipo de cambio de Rp2.160 por dólar estadounidense) en 1994 (Banco Mundial, 1995). Estas cifras corresponden a empresas en que el gobierno central tiene una participación mayoritaria directa, incluyen las empresas mixtas pero excluyen las empresas

de propiedad de instituciones semifiscales (como el Banco de Indonesia -el Banco Central -Bulog-la Agencia logística- y las dependencias cooperativas de diversas ramas de los servicios fiscales y militares). En teoría, las empresas estatales son independientes y sujetas al derecho comercial tal como las empresas privadas. En la práctica, son meras prolongaciones de la burocracia gubernamental y su rendimiento comercial es relativamente pobre.

En Indonesia la privatización se realiza mediante una combinación de ventas de empresas estatales a compradores políticamente bien relacionados mediante mecanismos no transparentes, traspaso parcial de intereses y otorgamiento de concesiones para proyectos de infraestructura independientes. Sin embargo, el programa de privatización avanza con suma lentitud. Hasta ahora sólo cinco empresas estatales han venido vendiendo valores en las bolsas nacionales internacionales, a saber: telecomunicaciones (PT Indosat y PT Telkom); empresa minera del estaño (PT Tambang Timah), y dos bancos (PT Bank Tabungan Negara y PT Bank BNI). Indonesia utiliza parte de los ingresos de la venta parcial extraterritorial de empresas no bancarias para reembolsar anticipadamente su deuda externa. Todos los proyectos de infraestructura son otorgados a empresas políticamente bien relacionadas sin una licitación competitiva.

c) Conglomerados empresariales

La prominencia que cobraron los conglomerados en los años sesenta y setenta se vio facilitada por los derechos monopólicos, las altas tasas de protección efectiva y el acceso especial a recursos financieros subsidiados del sector público, sobre todo de los bancos estatales. A principios de los años ochenta, el crecimiento de los conglomerados se intensificó debido principalmente a las licencias de importación. Su crecimiento ha sido mucho más acelerado luego de las reformas a la privatización de los servicios públicos y el acceso creciente a un sector financiero medianamente regulado y a instituciones financieras no bancarias estatales. Algunos surgen para capturar las economías de escala. Muchos de ellos brotaron para capturar rentas generadas por distorsiones de mercado inducidas por medidas normativas. Esto suele sacrificar la maximización del bienestar del consumidor en aras de los productores.

Por conducto de redes recíprocas de propiedad, comercio y gestión, la mayoría de las instituciones financieras privadas están estrechamente vinculadas con grandes conglomerados empresariales que operan en el sector real de la economía. Estos grupos empresariales, que antes no poseían bancos, han establecido algunos después de la reforma del sector financiero de 1988. La conglomeración también está aumentando en la industria financiera ya que la mayoría de los bancos privados poseen ahora filiales dedicadas a seguros,

leasing, factorización, corretaje y transacción de efectos comerciales y demás formas de actividad financiera. Desde un punto de vista microeconómico, la conglomeración es parte de la estrategia de una empresa para compartir información y recursos humanos escasos, y puede brindar nuevas fuentes de capital y oportunidades comerciales. Los conglomerados pueden invertir en tecnologías de rendimiento creciente, porque los costos fijos de esas tecnologías pueden distribuirse entre un mayor número de usuarios. La coordinación es más fácil dentro de un grupo de empresas porque les es más barato comunicarse entre sí. La clientela de las instituciones financieras de un conglomerado empresarial se construye en torno a sus empresas asociadas y sus proveedores, distribuidores y clientes.

Mientras todas las empresas de un conglomerado operen con eficiencia conforme a estándares internacionales, la conglomeración se traduce en sinergia. El problema surge si las filiales menos eficientes se perpetúan gracias a sus ventas a otras empresas del mismo grupo. Además, las grandes empresas pueden perder la flexibilidad necesaria para seguir respondiendo en forma adecuada a los nuevos desafíos y entornos comerciales cambiantes. El colapso reciente de grandes conglomerados, como PT Bentoel, PT Mantrust y PT Bank Summa, indica que algunos sectores dentro de los conglomerados pueden convertirse más en una carga que en una bendición. Parte del problema estriba en que la mayoría de los conglomerados han adoptado una estrategia basada en una elevada relación pasivo-capital que tal vez era apropiada en la era de las tasas de interés subsidiadas y mercados internos altamente protegidos, pero no en el período actual de desregulación.

d) Organizaciones comerciales

La Kadin (la Cámara Indonesia de Comercio e Industria), establecida en 1967, es la organización matriz de más de 200 asociaciones industriales y comerciales, que son las plataformas de la interacción industria-gobierno y de los productores primarios y elaboradores. Más un producto del gobierno que una iniciativa del sector privado, Kadin fue reorganizada en 1987 para representar y armonizar los intereses de tres sectores comerciales de la economía: las empresas estatales, el sector privado y las cooperativas (Sadli, 1991). Los países con compromisos comerciales importantes en Indonesia han establecido sus propias cámaras, como la US-AMCHAM (Cámara Estadounidense de Comercio), la Ekonid alemana, el Club japonés y la INA holandesa. Respaldadas por órganos ejecutivos poderosos, tienen buenas relaciones con el gobierno. Por decreto gubernativo, las empresas extranjeras en Indonesia tienen que ser miembros de la Kadin.

Hay una división del trabajo entre la Kadin y las asociaciones en el sentido de que la primera representa los intereses generales de la comunidad

empresarial, como las políticas macroeconómicas y el clima empresarial general.

La función de las asociaciones se centra más en una industria determinada o en los intereses sectoriales. Salvo la Apkindo (la asociación de industrias de madera contrachapada), la Kadin y las asociaciones comerciales no poseen órganos ejecutivos poderosos para influir en las grandes decisiones económicas del gobierno. Sin embargo, la Kadin y las asociaciones sectoriales son las entidades formales donde se dan las negociaciones al interior de las industrias y entre ellas, como asimismo, las interacciones entre el sector privado y el gobierno. Debido a la fuerte presencia de las empresas estatales y de altos funcionarios de los ministerios del ramo, algunas asociaciones han pasado a ser entidades formales para solucionar diferencias y modificar acuerdos, que incluyen controles de precios, comercialización y capacidad. Éstas comprenden asociaciones de productores de cemento, fertilizantes y otros petroquímicos, pulpa y papel y aceite para cocinar.

e) Política y mercado laboral

Los reglamentos que restringen las migraciones nacionales e internacionales y los sindicatos mantienen bajos los salarios en una economía con excedente de mano de obra como la indonesia. Este es otro tipo de renta que gozan las empresas que operan en este país.[15] La oferta laboral es prácticamente ilimitada con una tasa de crecimiento promedio de nuevos integrantes de la fuerza de trabajo de 4% anual. Con un crecimiento demográfico 1.8% anual (1985-1990), dos tercios de la población de 180 millones de habitantes (1990) viven en las islas superpobladas de Java, Madura y Bali. La mayoría de las migraciones laborales recientes se han dirigido a las grandes ciudades como Jakarta, Surabaya, Semarang y Medan, donde se han hiperconcentrado las nuevas ocupaciones. El costoso programa de transmigración masiva patrocinado por el gobierno para trasladar gente de estas islas tan densamente pobladas a islas situadas más afuera, tropieza con un presupuesto limitado. La migración interinsular voluntaria está restringida por la dificultad para obtener títulos de dominio y por los elevados costos del transporte. Hay pocas oportunidades de una emigración internacional masiva, debido a la mínima especialización o los reglamentos gubernamentales restrictivos. Estos últimos comprenden un impuesto de salida de Rp 250 000 (equivalente aproximadamente a 102 dólares al tipo de

15 Según un economista laboral anónimo del Banco Mundial, los costos laborales de una empresa típica han representado tradicionalmente sólo el 5% a 10% de los costos totales de producción. Sólo en Bangladesh y Guatemala son más baratos, Asiaweek, "Indonesia: Suharto signals that he wants a seventh term", 27 de octubre de 1995.

cambio de Rp 2 450 por dólar) y un impuesto de aeropuerto o puerto marítimo. Los indonesios que trabajan en ultramar están sujetos también a diversos gravámenes que comprenden, entre otros, deducciones destinadas a capacitar y mejorar las aptitudes de los que se quedan en el país.

La cantidad de educación (tanto la educación formal previa al empleo como aquella en el empleo y posterior a él) se ha expandido con rapidez gracias al amplio programa de construcción de escuelas implementado durante el último cuarto de siglo. Sin embargo, su calidad no ha mejorado gran cosa debido a equipos, materiales docentes y bibliotecas inadecuadas y a profesores mal calificados. Las instituciones de enseñanza pública tienen poca autonomía y flexibilidad en la utilización de recursos y escasos vínculos con la industria. Las escuelas e instituciones de formación privadas, financiadas en gran parte por las matrículas estudiantiles, adolecen de instalaciones inadecuadas. Pese a sus ingresos económicos, la mayoría de las empresas nacionales no tienen buenas instalaciones de formación internas. Los cursos en las escuelas e instituciones de enseñanza superior se concentran sobre todo en las ciencias sociales y en materias generales que exigen poca inversión de capital. Para mejorar la calidad de la educación, a partir del sexto plan quinquenal de desarrollo (Pelita VI), 1994/1995 - 1998/1999, el gobierno ha impulsado un plan para expandir el acceso al primer ciclo de la enseñanza secundaria y lograr una escolaridad obligatoria universal de nueve años dentro de 10 a 15 años. Dado al estado actual del sistema educativo en Indonesia, esta meta parece demasiado ambiciosa.

El mercado laboral indonesio puede dividirse en cuatro sectores principales: la administración pública, las empresas públicas, las grandes empresas privadas y las empresas privadas medianas y pequeñas. Los salarios promedio son más elevados en los dos primeros sectores, pero también lo son los requisitos educacionales y profesionales para las ocupaciones que ofrecen. Las empresas privadas pequeñas y medianas, que constituyen casi todo el sector agrícola y de servicios y la mayoría de la industria manufacturera, emplean el grueso de la fuerza de trabajo. Los sindicatos son débiles debido a factores económicos de fondo o a leyes hostiles. Los factores económicos comprenden una población en rápido crecimiento, una gran movilidad laboral, un ingreso real bajo y bruscas fluctuaciones de la economía. Estrictamente controlados por el gobierno, los sindicatos están integrados a la SPSI (*Serikat Pekerja Seluruh Indonesia)* —la Federación Central de Sindicatos de Indonesia— la federación rectora que pertenece a Golkar, el partido gobernante.[16] La política gubernativa impide el surgimiento de cuadros de

16 Respecto a la estructura del mercado laboral y las políticas laborales en Indonesia, véase, por ejemplo, Agarwal (1995).

trabajadores calificados que podrían erigirse en líderes sindicales. Para someter los sindicatos, los funcionarios gubernamentales retirados y políticos de tercer orden del Golkar son designados como líderes de la SPSI.

En vez de permitir que los trabajadores se organicen y negocien beneficios laborales con los empleadores, el gobierno adopta reglamentaciones laborales superfluas y complejas que son onerosas y reducen la flexibilidad operacional de las empresas. Los reglamentos abarcan cinco áreas principales: i) protección y supervisión de los trabajadores que comprenden reglamentación específica en materia de horario, sobretiempo, salario mínimo y bienestar; ii) requisitos en materia de informes empresariales; iii) estándares de seguridad y salud; iv) contratación, reducción y movimiento de mano de obra entre las provincias, y v) empleo de trabajadores extranjeros.

El sistema del salario mínimo se ha introducido en la mayoría de las regiones desde principios de los años setenta. Fijado a un monto levemente superior a necesidades mínimas de subsistencia o apenas por encima de los salarios pagados por las empresas pequeñas y medianas, el salario mínimo está vinculado al índice de precios al consumidor y varía entre los sectores y subsectores económicos y entre regiones geográficas. Sin embargo, el salario mínimo legal sólo rige efectivamente en el sector público y en algunas grandes empresas. La existencia de un salario mínimo en una economía con mano de obra excedentaria, como la indonesia, protege a los trabajadores ocupados pero reduce la probabilidad de que los recién ingresados no calificados a la fuerza laboral hallen empleo.

También se reglamentan las condiciones de trabajo y existe un programa de seguridad social obligatorio (*Jamsostek-Jaminan Sosial Tenaga Kerja)* para los trabajadores, introducido en 1992. El programa comprende seguro de vida, seguro de accidentes, beneficios de jubilación, atención de salud gratuita para los trabajadores y sus familias (cónyuge y hasta tres hijos) y seguro de indemnización para el trabajador en caso de accidentes y enfermedades laborales (McLeod, 1993). Sin embargo, toda esta legislación y reglamentación laboral son demasiado ambiciosas e imposibles de aplicar en la etapa actual del desarrollo económico indonesio.

Los permisos laborales para trabajadores extranjeros están restringidos por diversos medios. Los permisos son otorgados mediante visas y son relativamente fáciles de conseguir para varios cargos técnicos y altamente especializados donde la oferta de trabajadores indonesios es relativamente escasa. Los trabajadores extranjeros deben capacitar a la fuerza de trabajo local y contribuir con 100 dólares mensuales al fondo de desarrollo para mejorar las aptitudes de los trabajadores indonesios. Parte de los fondos se ha utilizado para construir escuelas profesionales dependientes del Ministerio del Trabajo. Sin embargo, no hay un presupuesto adecuado para operar las escuelas y para contratar instructores calificados para mejorar las aptitudes de los

trabajadores locales. El trabajador extranjero residente debe pagar Rp 250 000 como impuesto de salida el que puede deducir de su impuesto a la renta.

f) Política tecnológica

El progreso tecnológico asume básicamente tres formas: a) una mayor producción por unidad de insumo, es decir, innovación de procesos; b) un producto de mejor calidad, es decir, mejoramiento de la calidad, y c) un producto que reemplaza un producto existente o crea y satisface una demanda nueva, es decir, innovación de productos (Ozawa, 1985). Para un país como Indonesia, que depende de la tecnología importada, adoptar productos e industrias que existen en los países industriales adelantados es más relevante para su progreso tecnológico que tratar de inventar nuevos productos.

Dado que la estrategia de desarrollo privilegia claramente la agricultura, la explotación de recursos naturales y la industria manufacturera de sustitución de importaciones, el progreso tecnológico se ha concentrado principalmente en estos sectores. Aunque relativamente sencillas, las tecnologías intensivas en capital empleadas en estos sectores no se adaptan fácilmente a otros sectores de la economía. La difusión de tecnologías está bloqueada además por la naturaleza de enclave de las industrias basadas en recursos naturales y "estratégicos". Las tasas de protección exorbitantes y la ausencia de competencia de mercado interna y externa han desalentado el progreso tecnológico.

La agencia para el desarrollo de industrias estratégicas (BIPIS), fundada en 1989, hace de sociedad de inversiones para las 10 empresas estatales que se han establecido como vehículos para desarrollar "las industrias estratégicas". Encabezado por el Presidente de la República, el Consejo de Gestión Industrial establece las directrices para la BIPIS. El Ministro de Ciencia y Tecnología (MOST) es vicepresidente del consejo integrado por siete ministros del gabinete y el jefe del estado mayor de las fuerzas armadas. El MOST es también presidente del BIPIS y de la BPPT (la Agencia para la evaluación y aplicación de la tecnología).

Creada en 1978, la finalidad principal de la BPPT es desarrollar la tecnología industrial, en particular la selección, evaluación y aplicación de la ciencia y tecnología apropiadas. La BPPT ha contado con la asistencia de las instituciones de investigación y de enseñanza superior existentes tales como el Instituto de Ciencia y Tecnología (LIPI) y el Centro de Investigación, Ciencia y Tecnología (PUSPITEK), para difundir información sobre tecnología industrial y prestar servicios de apoyo a los laboratorios de investigación y ensayos. Hay también varios institutos dedicados a la investigación y desarrollo de determinadas industrias, dependientes del Ministerio de

Industria y Comercio. Sin embargo, tiene poca capacidad para prestar servicios de extensión industrial en el ámbito de la tecnología y la gestión debido a la falta de mano de obra calificada, presupuesto y equipo.

Pese a los adelantos, las capacidades de las instituciones locales de enseñanza superior e investigación en Indonesia para aprovechar, adaptar y difundir la tecnología importada empleada en el sector manufacturero siguen siendo mínimas. Según McKendrick (1992), la falta de consultores especializados en programas informáticos ha sido el inconveniente principal para transferir la tecnología de información a los bancos indonesios. Los problemas se han acentuado porque el gobierno emplea los escasos recursos para apoyar precisamente los sectores industriales que no son muy relevantes para mejorar la productividad de los sectores intensivos en mano de obra en los que Indonesia tiene una ventaja comparativa. La deficiencia principal de las instituciones es que los rápidos mejoramientos de las instalaciones físicas en el ámbito tecnológico (tales como edificios impresionantes y equipo importado sofisticado) no han ido a la par de los mismos avances en la programación informática. Esto obedece, entre otras cosas, a un acervo escaso de mano de obra calificada, la falta de información derivada de bibliotecas mal dotadas y la falta de incentivos laborales. Kasaku (1990) sugiere que para poder adoptar y exportar productos de alta tecnología, un país necesita que entre 30 a 40% de la matrícula preuniversitaria y universitaria esté integrada por el grupo etario de 20 a 24 años. Como el nivel educativo en Indonesia es muy inferior a este estándar así como al de algunos otros países de la ASEAN y al de la República de Corea y Japón (cuadro 12), su capacidad para absorber, utilizar y modificar tecnologías es relativamente limitada.

Las deficiencias de los mecanismos no relacionados con el mercado para transferir y difundir tecnología mediante las instituciones públicas son corregidas en parte por los sucesivos programas de desregulación que incrementan la apertura de la economía a los mercados internacionales y su acceso a las tecnologías externas. Esto reduce los costos de transferir y difundir las capacidades o conocimientos tecnológicos (técnicos, gerenciales e institucionales) que requieren las empresas para utilizar el equipo y la información con eficiencia. La importación simultánea de plantas y equipo por inversionistas nacionales y extranjeros trae la tecnología incorporada en estos bienes físicos ya que vienen acompañados de instrucciones de funcionamiento, diseños y planos.

Gran parte de la transferencia de tecnología se da mediante la inversión extranjera directa y las empresas mixtas (Enos, Lall y Yun, 1997). La tecnología también se transfiere mediante la subcontratación, participación en la producción, concesiones, compra de licencias y patentes, contratos de gestión y de comercialización y diversas especies de asistencia técnica y cooperación técnica. La tecnología se transfiere asimismo mediante la capacitación en la

empresa y las actividades educativas para satisfacer las necesidades fabriles y ocupacionales, los contratos de colaboración y mediante la transferencia informal de conocimientos técnicos, la consultoría y la interacción entre extranjeros, trabajadores locales y profesionales en la operación de las actividades comerciales. Aunque la IED puede brindar acceso a las tecnologías más modernas, éstas sólo transfieren los conocimientos que pueden absorber las empresas locales.

Cuadro 12
INDONESIA: INDICADORES EDUCATIVOS, PAÍSES SELECCIONADOS, 1965-1993

Enseñanza	Año	Japón	Rep. de Corea	Singapur	Malasia	Tailandia	Filipinas	Indonesia
Coeficiente de matrícula escolar								
Primaria	1965	100	101	105	90	78	113	72
	1980	101	110	108	93	99	113	107
	1993	102	101	107	93	98	111	114
Secund.	1965	82	35	45	28	14	41	12
	1980	93	78	58	48	29	64	29
	1993	96	93	78	59	37	79	43
Superior	1965	13	6	10	2	2	19	1
	1980	31	15	1	4	13	24	2
	1993	30	48	-	-	19	26	10
Coeficiente etario de eficiencia (medido como porcentaje de la matrícula neta respecto de la matrícula bruta)								
Primaria	1980	-	64	-	-	-	89	82
	1993	-	60	-	-	-	88	85
Secund.	1980	100	90	-	-	-	70	-
	1993	100	94	-	-	-	70	86

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D.C., varios números, y World Development Indicators, Washington, D.C., 1997.

En general, la capacidad de las empresas locales para absorber tecnologías extranjeras es todavía relativamente limitada. La razón principal es que la mayoría de ellas no invierten lo suficiente en la información y capacidad necesarias para ubicar, elegir y negociar las mejores tecnologías importadas. Esta capacidad es muy decisiva porque el mercado internacional de la tecnología es imperfecto: es altamente oligopolístico y fragmentario y su

transmisión de información es asimétrica (Lall, 1993). La incapacidad de comprar la tecnología "adecuada" al precio "adecuado" se traduce en costos de capital elevados y baja eficiencia productiva. Las capacidades de las empresas indonesias para dominar con propiedad las tecnologías importadas también son relativamente débiles debido a la insuficiencia de mano de obra altamente calificada. Esto menoscaba también sus capacidades para adaptar o mejorar las tecnologías importadas a fin de encarar las circunstancias cambiantes en el plano interno o el progreso tecnológico externo. La capacidad para abordar las fronteras tecnológicas mundiales es clave para tener éxito y mantener la competitividad en los mercados internacionales. Empero, es indudable que la importación de tecnología extranjera y de personal extranjero ha contribuido a aumentar el déficit en cuenta corriente del balance de pagos.

Las intervenciones gubernamentales en el desarrollo de la tecnología industrial no sólo no resuelven las fallas del mercado sino que además incrementan notoriamente la ineficiencia. El origen del fracaso gubernativo estriba en que el Doctor Habibie, actual Ministro de Investigación y Tecnología, está interesado fundamentalmente en promover las capacidades tecnológicas locales para apoyar las quiméricas y onerosas "industrias estratégicas" que dirige. Cabe recordar que por intermedio de barreras no arancelarias los consumidores locales están siendo forzados a comprar productos caros pero de calidad tecnológica inferior.

Dado lo reducido y magro de los conocimientos tecnológicos y de la base industrial actual en Indonesia, es improbable que las "industrias estratégicas" generen externalidades "marshallianas" pecuniarias y tecnológicas. El primer tipo de externalidad incide en los precios de los insumos y productos de otras empresas y, por lo tanto, se transmite mediante las transacciones de mercado. Debido a los pocos encadenamientos "hacia atrás" y "hacia adelante" de estas industrias con otros sectores de la economía, es difícil que la inversión en ellas produzca los máximos efectos multiplicadores en el sentido "keynesiano". Lo magro de los conocimientos y la base industrial de Indonesia limita, una vez más, su capacidad para absorber o transferir tecnología extranjera y asimilarla y difundirla para producir el efecto máximo de las externalidades técnicas dinámicas, o la eficiencia "shumpeteriana" para la economía nacional.

5. Entorno macroeconómico

La política financiera racional ha sido uno de los ingredientes esenciales de la política macroeconómica en Indonesia durante las tres últimas décadas para mantener la estabilidad económica y promover la movilización del ahorro interno. Esta política produce un efecto de confianza que ha llevado a una mejor disposición del público para ahorrar en moneda nacional en vez de

invertir en bienes y monedas extranjeras y a fomentar la inversión del sector privado. El núcleo de la política financiera estriba en un sistema cambiario abierto con una política de tipo de cambio efectivo real relativamente estable que es apoyada por una disciplina fiscal estricta y un sistema financiero reprimido.

Los factores de ajuste de una gestión tan activa del tipo de cambio han venido elevando las tasas de inflación y de interés internas. Las presiones de la tasa de inflación ascendente han sido suprimidas en parte por la política gubernamental de subsidiar los precios de los productos que expende el Estado y mediante la liberalización económica que reduce los precios de las importaciones y eleva la productividad. Hasta hace poco, las autoridades controlaban directamente la asignación de las tasas de interés de los créditos, depósitos y préstamos bancarios. La política crediticia selectiva asignaba los recursos establecidos por las autoridades, incluidos los destinados a los proyectos ISI y a las empresas encargadas de ejecutarlos.

a) Política cambiaria

El tipo de cambio es el precio relativo más importante en la economía. En una economía abierta como la de Indonesia, la transmisión monetaria opera a través de los efectos cambiarios sobre las exportaciones netas y los efectos de la tasa de interés de la cartera financiera. El sistema cambiario abierto introducido en octubre de 1966 se liberalizó más con una devaluación y la unificación del tipo de cambio en 1971. Desde entonces, Indonesia ha tenido un sistema de divisas que está libre de restricciones a los pagos y transferencias por las transacciones externas corrientes ni está sujeto a requisitos de cesión por los ingresos de exportación, ni impuestos o subsidios por la compra o venta de divisas. Los nacionales extranjeros y los ciudadanos indonesios están facultados para abrir cuentas en Indonesia en rupias o moneda extranjera en bancos autorizados para operar con transacciones en divisas. Estos bancos autorizados están autorizados para otorgar créditos en moneda extranjera con un impuesto de retención porcentual sobre las tasas de interés. Indonesia ha adoptado un sistema cambiario tan liberal simplemente porque carece de las agencias burocráticas para administrar con eficiencia y eficacia el control del capital en un archipiélago tan vasto integrado por más de 17 000 islas pequeñas y grandes, y porque en el medio de éste se halla Singapur, un gran mercado financiero regional.

La política cambiaria en Indonesia, sumada a otras políticas, ha sido utilizada principalmente para contribuir a eliminar las distorsiones económicas, y, por lo tanto, fomentar más la asignación de recursos hacia los sectores de bienes transables de la economía y promover las exportaciones no petrolíferas. Esta política evita el empleo de la sobrevaluación prolongada del

tipo de cambio real como instrumento principal para suprimir la tasa de inflación interna y reducir las tasas de interés. A fin de contrarrestar el efecto denominador mal holandés del auge petrolero, en noviembre de 1978 las autoridades devaluaron la rupia y reemplazaron el dólar estadounidense que era su ancla externa por una canasta encubierta de monedas importantes, e implementaron un sistema cambiario flotante dirigido. El Banco de Indonesia, que es el Banco Central, intervino en el mercado de divisas comprando y vendiendo rupias dentro de una "banda de intervención" en torno al tipo de cambio central. El alza sostenida del tipo de cambio efectivo real traduce una política cambiaria activa para mejorar la competitividad internacional del país. Dicha política destinada a estabilizar el tipo de cambio real sirvió también para evitar graves crisis económicas, incluso cuando el entorno económico mundial se mostraba inhóspito.

Para permitir que las fuerzas del mercado tengan un mayor papel en la fijación del tipo de cambio, el Banco de Indonesia ha ampliado seis veces la banda de intervención desde 1992 al nivel de 6%, en vigor a contar de julio de 1997. La mayor flexibilidad cambiaria provoca una incertidumbre que puede desalentar parte de los flujos de capital meramente especulativos y permitir que las autoridades monetarias tengan mayor libertad para ejercer su control sobre los agregados monetarios. Por otra parte, una banda demasiado ancha invita al escepticismo acerca del compromiso del gobierno de defender la política cambiaria. Para defender sus reservas externas de fuertes ataques especulativos, las autoridades eliminaron la banda de intervención el 14 de agosto de 1997 y adoptaron un régimen cambiario de flotación libre.

Para estimular la afluencia de capitales, desde enero de 1979 hasta diciembre de 1991 se puso a disposición de los prestatarios nacionales un tipo de cambio especial subsidiado. El subsidio se otorgaba mediante el mecanismo de *swap* cambiario. El Banco de Indonesia, mediante este mecanismo, otorgaba cobertura a plazo a un contrato o *swap* de préstamo en divisas a los bancos y las instituciones financieras no bancarias así como a sus clientes con obligaciones en moneda extranjera. El subsidio se generaba debido al desfase cronológico que se producía ya sea por el ajuste al alza de la prima del *swap* o la depreciación nominal de la rupia o una combinación de ambos. Las autoridades cubrían también en parte los riesgos cambiarios y de tasas de interés del financiamiento externo de grandes proyectos de infraestructura en gran escala emprendidos por el sector privado.

b) Política fiscal

La disciplina fiscal indonesia se ha concretado en la política de presupuesto equilibrado adoptada desde 1968. La esencia de esta política es poner un tope al déficit del presupuesto público hasta un nivel que pueda

financiarse con empréstitos externos. Desde fines de los años sesenta, la estrategia indonesia de endeudamiento externo ha consistido sistemáticamente en maximizar la afluencia de ayuda para el desarrollo en condiciones concesionarias de parte de sus acreedores occidentales y asiáticos. El "auge petrolero" de los años setenta no modificó esta estrategia. Junto con el alza consiguiente del ingreso real, el auge petrolero sólo significó que Indonesia estuvo en situación de recibir un paquete de ayuda en condiciones menos favorables. Cuando encaró el problema del incremento de los reembolsos de la deuda luego del reajuste monetario de 1985-1986, Indonesia también recurrió a sus acreedores, sobre todo a los japoneses. Para paliar el problema del servicio de la deuda, los donantes han venido otorgando desde 1986 "préstamos de asistencia especial" a Indonesia en la forma de préstamos en condiciones concesionarias y no atados, de rápido desembolso, a fin de apoyar tanto el presupuesto público como el balance de pagos.

Al perfilarse claramente la perspectiva de que el crecimiento de los ingresos provenientes de los impuestos petrolíferos comenzaría a declinar, las autoridades reformaron el sistema tributario entre 1983 y 1985 y volvieron a revisarlo en 1995. El nuevo sistema tributario se funda en la simplicidad, progresividad y certidumbre y elimina los resquicios para la evasión tributaria. El nuevo sistema ha generado ingresos públicos de parte de los sectores no petrolíferos y no pertenecientes al comercio exterior de una manera eficiente, equitativa y sustentable. El nuevo sistema tributario mejora la eficiencia y equidad en la asignación de recursos ya que ha reducido las graves distorsiones de los incentivos económicos.

En respuesta al notorio incremento de los flujos netos de capital desde fines de los años ochenta, las autoridades han modificado la política fiscal adoptando una política de "excedente presupuestario". Los ingresos extra provenientes de los aumentos imprevistos del precio de petróleo y parte de las utilidades emanadas de la privatización de empresas estatales se están utilizando para reembolsar anticipadamente la considerable deuda externa.

En el presupuesto público, la mayoría de las tareas para perseguir el objetivo de equidad del sistema fiscal implican gastos. El mejoramiento del acceso de los grupos de bajos ingresos a la satisfacción de sus necesidades humanas esenciales como alimentos, educación primaria y atención de salud (incluido el programa de planificación familiar) es un elemento importante de los programas del gobierno para reducir la pobreza. La prestación adecuada de atención en salud y de servicios educacionales a los grupos de bajos ingresos mejora su productividad y sus capacidades para responder a las oportunidades económicas. La inversión en este recurso humano, sumada a la inversión en infraestructura económica, es decisiva para el crecimiento a largo plazo.

c) *Sector financiero y política monetaria*

Durante el largo período de represión financiera que duró hasta fines de los años ochenta, el sistema bancario estatal había sido el dispensador principal de programas crediticios subsidiados y de bajo riesgo para financiar los sectores económicos favorecidos.[17] Esto favoreció a las industrias de sustitución de importaciones y a las empresas del sector privado políticamente bien relacionadas. En el marco de este sistema de topes complicados y rígidos sumados a una política crediticia selectiva con préstamos a tasas de interés subsidiadas, las autoridades asignaban directamente los recursos financieros a los beneficiarios seleccionados. Dado que las tasas de interés de los préstamos eran ínfimas o incluso negativas, el papel de los factores no relacionados con los precios pasó a cobrar más importancia como instrumento para asignar el crédito bancario.

La administración del programa crediticio es relativamente fácil, ya que el grupo de bancos estatales es la columna vertebral del sistema bancario de Indonesia, el que a su vez es el núcleo del sistema financiero nacional. El sistema bancario está compuesto por el Banco de Indonesia, (o el Banco Central), y los bancos comerciales, de ahorro y desarrollo, siete de los cuales son estatales. El grupo de bancos en su conjunto poseía en 1991 más de 90% de los activos brutos del sistema financiero. En el apogeo del "auge petrolero" en 1980, más de 80% del crédito bancario estaba controlado por el grupo de bancos estatales. Hay otras instituciones financieras que son segmentos en rápido crecimiento del sistema financiero, pero como grupo son relativamente pequeñas (véase, entre otros, Nasution, 1996). Los mercados monetarios y de capital se hallan en su etapa inicial de desarrollo y el SBI (*Sertifkat Bank Indonesia)*, el certificado del Banco Central es el instrumento más importante que se transa en el mercado monetario de corto plazo.

Las grandes reformas de la banca, conocidas como Pakto, comenzaron en octubre de 1988,[18] seguidas por reformas del mercado de capitales y la privatización de las bolsas de valores, y las reformas de los fondos de pensiones y otras ramas del sector financiero en 1989. Los aspectos y la cobertura de las reformas de la política bancaria figuran en el cuadro 13.

---

17 Estos comprenden los sectores agrícolas arroceros y orientados a la exportación. La disponibilidad de dicho crédito, sumada a las grandes inversiones públicas en infraestructura rural y modernización de la tecnología mediante los servicios de extensión, ha permitido que Indonesia incremente la producción de alimentos y cultivos comerciales. Cabe recordar que después de haber sido el primer importador de arroz del mundo a principios de los años setenta, Indonesia logró la autosuficiencia en este producto en 1984.

18 La primera etapa de desregulación de la banca ocurrió el 1 de junio de 1983. Esto entrañó la eliminación de la mayoría de los programas crediticios subsidiados y la reducción por parte del Banco Central del financiamiento de los programas crediticios de los bancos estatales. En la segunda etapa, introducida en 1984, se reestructuraron los servicios del Banco Central y comenzó a desarrollarse el mercado monetario.

Las reformas del ssector financiero han subido el tempo o ritmo de la competencia de mercado en todo el sector financiero en el debe y el haber de sus balances,[19] mediante diversos mecanismos. Primero, eliminando el sistema antiguo de estricta especialización funcional del sistema financiero[20] y permitiendo que las filiales bancarias participen en actividades bancarias comerciales no tradicionales como suscripción, corretaje y transacción de valores. Segundo, poniendo en un pie de igualdad a los bancos comerciales y los de inversión. Estos bancos están sujetos ahora a las mismas normas de prudencia y reglamentos administrados por la misma institución, el Banco de Indonesia, que es el Banco Central. Tercero, permitiendo el ingreso de nuevas instituciones extranjeras y nacionales y liberalizando las facultades para que establezcan sucursales.[21] Cuarto, eliminando la mayoría de los topes crediticios, la selectividad crediticia y el control de las tasas de interés de los depósitos y préstamos. Quinto, liberalizando el acceso especial de los bancos estatales a los depósitos y préstamos externos del sector público.

---

19 En febrero de 1991, más de dos años después del Pakto, las autoridades endurecieron los marcos reguladores que rigen la banca adoptando el sistema CAMEL (suficiencia de capital, calidad de los activos, gestión, ingresos, liquidez). Con anterioridad el régimen báncario era prácticamente libre, no regulado y carente de responsabilidad. Según lo sugerido por el Acuerdo de Basilea de los reguladores bancarios en diciembre de 1987, el coeficiente de suficiencia de capital se ha establecido ahora en 8%. Las directrices hacen que toda la gama de activos, incluidos y no incluidos en el balance general, se sujeten a normas de capital basadas en los riesgos. Se ha elaborado un sistema armonizador de ponderación de riesgos para evaluar los diferentes grados de riesgo vinculados con cada categoría de activos. Los activos ponderados en función del riesgo, la suficiencia de capital, la calidad de los activos y la liquidez son las variables claves del sistema CAMEL. Además, las autoridades han introducido una nueva contabilidad estándar y nuevos sistemas de presentación de informes para los bancos. Todos estos elementos forman ahora parte de los sistemas legal y contable de Indonesia. Su contribución al mejoramiento de la infraestructura de mercado depende de la implementación de los mismos.

20 Las instituciones existentes destinadas a fines específicos, como los bancos de desarrollo y de ahorro, se han transformado automáticamente en bancos comerciales. La totalidad de las 12 instituciones financieras no bancarias o bancos de inversiones optaron por transformarse en bancos comerciales en 1992.

21 Los mecanismos mediante los cuales los bancos extranjeros pueden penetrar actualmente los mercados internos están limitados, sin embargo, a la adquisición de un máximo de 49% del capital accionario flotante de los bancos nacionales en los mercados locales de capital y en la formación de empresas mixtas con los bancos locales. La participación máxima de los socios extranjeros en un banco mixto se ha fijado en 85%. Dado que un banco mixto obtiene directamente una licencia para operar en las transacciones cambiarias con socios extranjeros, se establece un capital mínimo inicial de Rp 100 000 millones (44.1 millones de dólares al tipo de cambio de Rp 2.265 por dólar), lo que equivale al doble del monto requerido para un nuevo banco nacional nuevo. Los bancos nacionales pueden abrir sucursales en cualquier parte de Indonesia. Los bancos extranjeros y mixtos pueden abrir una sucursal secundaria en cada una de las ocho ciudades principales (Medan, Batam, Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Denpasar, y Ujung Pandang).

Cuadro 13

REFORMA DE LA BANCA EN INDONESIA, 1983-1995

Medidas normativas	Antes de la reforma	Después de la reforma	Fecha
I. Medidas competitivas			
1. Ingreso de nuevos bancos			
a) Bancos privados	Moratoria desde 1970	Permitido	Octubre 1988
b) Bancos extranjeros	Moratoria desde 1970	Permitido el ingreso como empresa mixta	Octubre 1988
2. Establecimiento de sucursales			
a) Bancos privados	Restringido [a]	Permitdo a los bancos afianzados	Octubre 1988
b) Bancos extranjeros	Restringido a Jakarta	Permitido en 7 ciudades (más tarde Batan)	
3. Licencia para operar con divisas	Restringida [a]	Opcional para los bancos afianzados	Octubre 1988
4. Tipos de préstamos			
a) Bancos estatales	Principalmente los programas crediticios ampliados subsidiados, establecidos y refinanciados por el banco de Indonesia	Se reduce el ámbito y la cobertura de los programas de crédito subsidiados	Octubre 1988
b) Bancos privados	Fijación libre	20% del crédito total debe otorgarse a la pequeña empresa [b]	Octubre 1988
c) Bancos extranjeros	Fijación libre	50% del crédito total debe otorgarse a las actividades	Octubre 1988
5. Tipos de planes de ahorro y depósitos			
a) Bancos estatales	Fijados a los bancos estatales	Fijación libre	Junio 1, 1983
b) Bancos privados	Fijación libre	Fijación libre	
c) Bancos extranjeros	Fijación libre	Fijación libre	
6. Depósitos del sector público	Restringido a los bancos estatales	Restringidos a los bancos estatales	Octubre 1988
7. Depósitos de empresas estatales	Restringido a los bancos estatales	Hasta 50% en los bancos estatales	Octubre 1988
8. Tasas de interés de los depósitos			
a) Bancos estatales	Fijadas por el Bco. de Indonesia	Fijación libre	Junio 1, 1983
b) Bancos privados	Fijación libre	Fijación libre	
c) Bancos extranjeros	Fijación libre	Fijación libre	
9. Tasas de interés de los préstamos			
a) Bancos estatales	Controladas por el Banco de Indonesia	Fijación libre	Junio 1, 1983
b) Bancos privados	Fijación libre	Fijación libre	
c) Bancos extranjeros	Fijación libre	Fijación libre	
10. Topes crediticios			
a) Bancos estatales	Fijados por el Bco. de Indonesia	Fijación libre	Junio 1, 1983
b) Bancos privados	Fijados por el Bco. de Indonesia	Fijación libre	
c) Bancos extranjeros	Fijados por el Bco. de Indonesia	Fijación libre	
11. Nivel de divisas (limitado a bancos autorizados)	Sujeto a topes fijados por el Banco de Indonesia	Eliminados	Junio 1, 1983
12. Encaje legal	15% de los depósitos (diferenciados según los bancos)	Posición neta abierta [c]	Nov., 1989
13. Ingreso a nuevas actividades			
a) Leasing	No regulado	Filial	Dic., 1985 [d]
b) Capital de riesgo	No regulado	Filial	
c) Transacción de valores	No regulada	No por cuenta propia, no como corredor/operador	
d) Factorización	No regulada	Directa	
e) Financiamiento de consumidores	No regulado	Directo	
f) Tarjetas de crédito	No regulado	Directo	
g) Suscripción de acciones [e]	- - -		
h) Custodia de valores	No regulada	probación requerida para el mercado de capitales (de lo contrario, se puede obrar como en las actividades habituales)	Dic., 1985 [d]

Cuadro 13 (conclusión)

Medidas normativas	Antes de la reforma	Después de la reforma	Fecha
i) Fideicomisario y aval	No regulado	Aprobación requerida para el mercado de capitales (de lo contrario, se puede obrar como en las actividades habituales)	
j) Administración de valores	No regulada	Prohibida	
k) Gerente de inversión	No regulada	Filiales	
II. Medidas prudenciales			
1. Requisitos de capital			
a) Bancos generales			
i) Bancos privados	---	Rp 10 mil millones	Octubre 1988
		Rp 50 mil millones	Octubre 1992
ii) Bancos mixtos (15% mínimode prop. indonesia)	---	Rp 50 mil millones	Octubre 1988
		Rp 100 mil millones	Octubre 1992
b) Bank Perkreditan Rakyal		Rp 50 millones	Octubre 1988
2. Límites legales al monto de los préstamos	Ninguno	1. Créditos antiguos (porcentajes del capital del banco)	
		Individuales *Grupales*	
		20% 50%	Mayo 29, 1993
		20% 50%	Dic., 1995
		20% 50%	Marzo 1997
		2. Créditos nuevos 20% para los individuales y 20% para los grupales	
3. Razón entre préstamos y depósitos	Ninguna	110%	Febrero 1991
4. Coeficinete de suficiencia de capital	Ninguno	(Porcentaje de los activos ponderados en función del riesgo)	Febrero 1991
		5% en marzo de 1992	
		7% en marzo de 1993	
		8% en diciembre de 1993 [g]	
5. Posición abierta neta	Ninguna	25% del capital	Marzo 1989
6. Normas contables	Ninguna	Estandarizadas-Standard Khusus-Akuntansu Perbankan Indonesia (SKAPI) normas contables para los bancos indonesios	Enero 1, 1993
7. Mercado monetario			

Reintroduciendo en febrero de 1984, el SBI es el instrumento monetario de mercado más importante en la actualidad. El 1º de junio de 1993, el sistema de subastas del SBI cambió la "tasa de rentabilidad aceptable" por la "tasa de salida del mercado". En enero de 1985 se introdujo el efecto comercial del sector privado (SBPU). Hasta ahora, el gobierno no ha flotado bonos del Tesoro en el mercado interno. Transparencia y responsabilidad en la presentación de informes y la gestión

1. Para mejorar la supervisión bancaria mediante i) la estandarización del sistema contable y de presentación de informes y ii) la exigencia de que los bancos comerciales presenten planes comerciales detallados al Banco Central y prohiban que las personas involucradas en transacciones fraudulentas o en el no pago de réstamos importantes se conviertan en accionistas, ejecutivos o miembros de la junta de comisionados bancoscarios.
2. Los bancos tienen que i) presentar planes de crédito detallado al Banco de Indonesia y aquellos con créditos incobrables correspondientes a 7.5% o más del crédito total tienen que presentar planes de recuperación crediticia, ii) estandarizar el sistema de auditoria interna, y iii) adoptar tecnología estandarizada en los sistemas de información.

Fuente: Pakto 1988. Pakmar 1988. Pakjan 1990. Pakfeb 1991. Ley Bancaria Nº 7, 1992, Reglamento bancario 29 de mayo de 1993.
Nasution Anwar, "Financial Institution and Policies in Indonesia", Singapur, ISEAS, 1983.
David Cole y Betty F. Slade, "Development of Money Market in Indonesia", Documento de debate sobre el desarrollo, Nº 371, Cambridge, MA: Universidad de Harvard, HIID, enero de 1991.

[a] Permitido en principio, pero las necesidades sociales y económicas lo han prohibido en la práctica.
[b] Desde el 29 de mayo, puede canalizarse mediante otros bancos y otras bancas de crédito.
[c] El endeudamiento del sector público en el exterior está sujeto a topes establecidos por el TKPLLN (equipo coordinador de la gestión de préstamos comerciales extraterritoriales) desde octubre de 1991.
[d] Los rubros g) a j) están sujetos a la decisión Nº 1548 del Ministerio de Hacienda, de 4 de dic. de 1990.
[e] Pueden suscribir bonos y otros instrumentos de deuda.
[f] Desde el 29 de mayo de 1993 capital propio, incluido en el denominador.
[g] El 29 de mayo de 1993, este calendario se extendió hasta diciembre de 1994.

Las reformas han reducido notoriamente el poder de mercado del grupo de bancos estatales, como lo indica una abrupta caída de su índice Herfindahl (cuadro 14). Sin embargo, esto ha redundado a su vez en un poder de mercado creciente de ciertos bancos dominantes entre los grupos de instituciones privadas, en particular los de propiedad de los conglomerados empresariales. Tradicionalmente, el grupo de bancos estatales posee una base de capital exigua. Dado que antes era el principal dispensador de programas crediticios, este grupo de bancos heredó activos de bajo rendimiento y préstamos muy problemáticos. En parte debido a esto último y a problemas de rigidez estructural, el grupo de bancos estatales no pudo satisfacer el requisito de aumentar el capital mediante la venta de acciones al público. La falta de competencia durante el largo período de represión financiera y el excesivo control del gobierno sobre sus operaciones han suprimido la innovación y la modernización de la tecnología y han hecho que la calidad de su personal sea más adecuada para realizar tareas burocráticas. Libres de estos problemas, los bancos privados puede allegar capital mediante la venta de bonos y otros efectos comerciales, modernizar la tecnología y mejorar los productos y los recursos humanos.

Sin embargo, la desregulación no ha eliminado totalmente el poder del Estado para controlar la asignación del crédito bancario (Nasution, 1996). El cuadro 13 indica que la política crediticia sigue siendo segmentada y procíclica, ya que el gobierno mantiene un programa crediticio subsidiado que es refinanciado por el Banco de Indonesia. La lista de actividades incluidas en el programa puede ampliarse a voluntad del gobierno.[22] La asignación del crédito bancario y la gestión de cartera se volvieron más complicadas con la introducción de tres nuevas reglamentaciones crediticias en 1989 y 1990. La primera, se aplica al límite legal de los préstamos que restringe el monto total de préstamos y anticipos otorgados a los poseedores de información interna o iniciados, ya sea un prestatario único (persona o empresa) o un grupo de prestatarios como un conglomerado. La norma no se aplica a todas las formas de programas crediticios subsidiados. La segunda norma exige que los nuevos bancos mixtos y sucursales de bancos extranjeros que operen fuera de Jakarta, asignen al menos 50% de sus carteras de préstamos a actividades relacionadas con las exportaciones. La tercera norma obliga a los bancos nacionales privados y estatales a asignar un mínimo de 20% de su cartera de préstamos a las empresas en pequeña escala y las cooperativas o *KUK-Kredit Usaha Kecil.*

22 Al comienzo, en enero de 1990, el programa crediticio se limitaba a cuatro ámbitos: producción arrocera, comercialización y existencias reguladoras, e inversión en las regiones menos desarrolladas en la parte oriental del país. Sin embargo, a fines de ese año el crédito en condiciones concesionarias se otorgó también a la BPPC (Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh) para financiar las existencias reguladoras de clavo de olor. De propiedad de un grupo de comerciantes privados con buenos contactos políticos encabezada, una vez más, por el señor Tommy Hutomo Mandala Putra, el hijo menor del Presidente Suharto, la BPPC tiene el derecho exclusivo de operar las existencias reguladoras de clavo de olor, el ingrediente principal para fabricar los populares cigarrillos de ese material.

Cuadro 14

INDONESIA: ÍNDICE HIRFINDAHL DE LA BANCA EN INDONESIA, 1981-1991 [a]

Año	Todos los bancos [b]			Bancos privados			Bancos extranjeros			Bancos regionales de desarrollo [c]		
	Depósitos totales	Préstamos	Activos	Depósitos totales	Préstamos	Activos	Depósitos totales	Préstamos	Activos	Depósitos totales	Préstamos	Activos
1981	0.145	0.157	0.151	0.092	0.064	0.078	0.111	0.117	0.122			
1982	0.122	0.157	0.144	0.084	0.061	0.077	0.124	0.150	0.138			
1983	0.110	0.148	0.141	0.080	0.063	0.076	0.133	0.116	0.121			
1984	0.107	0.144	0.142	0.072	0.066	0.070	0.127	0.112	0.134			
1985	0.107	0.139	0.142	0.069	0.066	0.070	0.109	0.107	0.130			
1986	0.112	0.142	0.146	0.069	0.066	0.075	0.107	0.115	0.133	0.081	0.071	0.07
1987	0.103	0.132	0.131	0.067	0.066	0.072	0.124	0.129	0.120	0.078	0.074	0.07
1988	0.102	0.125	0.123	0.066	0.064	0.072	0.124	0.129	0.128	0.080	0.075	0.07
1989	0.088	0.110	0.105	0.077	0.068	0.072	0.143	0.141	0.137	0.083	0.095	0.08
1990	0.084	0.094	0.097	0.089	0.069	0.082	0.145	0.140	0.136	0.092	0.079	0.08
1991	0.074	0.084	0.083	0.096	0.091	0.087	0.133	0.117	0.120	0.089	0.080	0.09

Fuente: Perbana, *Berita Perbanas*, varias ediciones.

[a] El índice Hinfindahl (HI) es la suma de la participación cuadrática en el mercado de cada banco de la muestra: S(X, M), i = 1 .....n, donde X es el tamaño del iésimo banco, n es el número total de bancos de la muestra, y M es el tamaño total de los bancos de esa muestra. El valor del índice Hinfindahl oscila entre cero y la unidad. El HI igual a la unidad corresponde a la concentración perfecta o monopolio y el valor cero corresponde a la compertencia perfecta.

[b] La muestra comprende 41 bancos (5 estatales, 11 extranjeros y 25 privados) correspondientes al período 1981-1990 y 42 bancos (6 estatales, 11 extranjeros y 25 privados) correspondientes a 1991.

[c] El número de bancos regionales de desarrollo (1986 a 1991) es de 27.

Como bien lo ha señalado Stiglitz (1993), las restricciones crediticias a los iniciados han alentado la reciprocidad o el financiamiento cruzado. En este mecanismo, los iniciados de un banco otorgan préstamos a los iniciados de otros bancos, y a tasas que no reflejan el verdadero riesgo real de incumplimiento. La existencia de información asimétrica hace que los bancos asignen más créditos a tales socios comerciales, los clientes antiguos y aquellos que poseen influencia política y garantías (Stiglitz y Weiss, 1981). Los bancos de propiedad de los conglomerados empresariales han utilizado también las reglamentaciones sobre crédito selectivo para financiar principalmente a los proveedores y clientes de sus empresas no bancarias. Esto refuerza el control por los conglomerados empresariales de una amplia gama de actividades económicas, desde la producción y las importaciones, hasta la distribución, financiamiento y seguros.

Las empresas de seguros y los fondos de pensiones controlados por el Estado están ahora asumiendo la posición de los bancos estatales débiles financieramente, como proveedores de fondos estatales baratos y de bajo riesgo para financiar los proyectos ISI seleccionados y las empresas comerciales privadas con buenos contactos políticos. Estas instituciones financieras controladas por el Estado, que operan mediante los mercados de capital de Jakarta y Surabaya, están invirtiendo grandes sumas en apoyar emisiones de acciones sin atractivo financiero pero con buenos contactos políticos. Los que han vendido parte de sus valores a precios inflados en los mercados de capital recién liberalizados y mal supervisados han allegado fondos a un costo nulo sin perder el control de la propiedad. Cabe recordar que las autoridades otorgaban rentas mediante el mecanismo de subsidiar el *swap* de divisas en el Banco de Indonesia. Asimismo, el financiamiento externo de PT Chandra Asri y los proyectos de infraestructura de propiedad de empresas privadas con buenos contactos políticos reciben divisas y tasas de interés subsidiadas del gobierno. La aceptabilidad bancaria de la mayoría de estas empresas en los mercados financieros internacionales depende sobremanera de sus vínculos con las entidades públicas.

6. Conclusiones

Las políticas públicas adoptadas mediante el fuerte liderazgo del Presidente Suharto desde mediados de los años sesenta han desempeñado un papel importante en el desarrollo económico de Indonesia. Bajo su égida ha habido un estrecho trabajo en equipo de "tecnócratas" que han logrado gestionar bien la macroeconomía. Este grupo de economistas altamente capacitados, que controlan el Ministerio de Hacienda y la Junta Nacional de Planificación (*Bappenas*), ha sido el proponedor de amplias reformas económicas y de cambiar la gestión económica hacia la orientación de mercado. El grupo puede desempeñarse bien durante las crisis y tomar las medidas necesarias en el

momento adecuado. Sin embargo, las limitaciones burocráticas restringen el alcance de las intervenciones gubernamentales. Asimismo, estas limitaciones demoran las reformas de los regímenes legales y reguladores que son necesarias en un sistema económico de mercado.

La gestión económica racional es el acervo más preciado de Indonesia. La combinación de esta con las reformas microeconómicas, adoptadas por primera vez en 1986, ha impulsado la inversión del sector privado, las exportaciones no petrolíferas y el crecimiento económico. Una inflación relativamente baja y un tipo de cambio real estable aumenta el ahorro del sector privado, pues fomenta el proceso de monetización e incrementa la disposición del público a atesorar moneda nacional y no moneda extranjera. Asimismo las políticas han logrado modernizar el sector agrícola, mejorando los recursos humanos y la infraestructura física. La intervención del gobierno para acelerar y mejorar las obras de infraestructura ha apoyado el crecimiento económico sostenido y generalizado. En cambio, el largo período de represión financiera así como la estrategia de industrialización autárquica, mediante intervención selectiva han sido en gran medida ineficaces.Los ingredientes esenciales de las políticas macroeconómicas indonesias son tres, a saber: política de "presupuesto equilibrado", cuenta de capitales relativamente abierta y una política de tipo de cambio efectivo real creciente. En el marco de la primera, el déficit del presupuesto público queda limitado al nivel que puede financiarse mediante empréstitos externos, de preferencia en forma de asistencia oficial para el desarrollo proveniente de fuentes oficiales. Estas políticas han impuesto una disciplina financiera y han permitido que Indonesia evite el "mal holandés" o apreciación de la moneda nacional debido al auge exportador y/o las avalanchas de capital como ha ocurrido en los países exportadores de petróleo y en las naciones importadoras de capital. Dicha política cambiaria tiene dos objetivos. Primero, fomentar la asignación de recursos en la economía nacional, desde los sectores de bienes no transables, con una productividad relativamente baja, a los sectores de bienes transables con mayor productividad. Segundo, realzar la competitividad de la economía nacional en los mercados internacionales. Para contribuir a controlar las presiones inflacionarias internas emanadas de dicha política cambiaria, las autoridades subsidian los precios de los productos que expende el Estado. Sin embargo, la suma de una cuenta de capitales abierta, la volatilidad potencial de los ingresos de exportación y de los flujos de capital y la debilidad estructural del sistema financiero nacional han dado lugar a prolongados períodos de altas tasas de interés real.

La gestión macroeconómica racional, sumada a una política económica más liberal, fomenta la inversión del sector privado. La política más liberal agranda el mercado, reduce el costo fijo de la industrialización, incrementa la división del trabajo y eleva la competencia en los mercados nacionales, porque

la desregulación ha tenido tres aspectos desde un punto de vista microeconómico. Ellos son: a) menores barreras al ingreso al mercado y apertura de la economía nacional a los mercados internacionales de bienes y servicios, activos financieros y mano de obra; b) flexibilización de las restricciones a las actividades del sector empresarial o privado, y c) privatización limitada que se traduce en la transferencia de empresas de propiedad pública al sector privado.

Hasta mediados de los años ochenta, Indonesia adoptó una política industrial autárquica basada en los recursos naturales, y con intervenciones selectivas. La política perseguía explotar el vasto mercado interno (con una población de 182 millones de habitantes pero con un bajo ingreso *per cápita* de 1 100 dólares en 1993) y recursos naturales relativamente ricos. Aunque en general, la política no ha logrado promover la industria manufacturera, el programa de ajuste no ha incluido algunos de los sectores más protegidos. Estos corresponden a las "industrias estratégicas", la industria automotriz, petroquímicas, los proyectos de infraestructura, las industrias forestales, y las de productos expendidos por el Estado, de propiedad pública o de propiedad de algunas empresas privadas con buenos contactos políticos. En algunos otros sectores de la economía, la privatización significa transferir los derechos monopólicos del estado a grupos con buenos contactos políticos. Éstos, aprovechando la mala implementación de las normas y reglamentos que rigen el sector financiero, han expandido el papel de los conglomerados nacionales autárquicos. Como su productividad es generalmente escasa, estas inversiones son una carga para el resto de la economía.

La rápida tasa de crecimiento industrial desde mediados de los años ochenta se ha atribuido más a la inversión del sector privado y la IED que a la política industrial del gobierno. La afluencia de IED y el mayor acceso de las firmas nacionales a la tecnología extranjera luego de las reformas han contribuido también a aumentar las capacidades tecnológicas de este país. Como el grueso de ella proviene de Japón y los países de reciente industrialización de Asia, la IED ha conducido a la relocalización de las actividades productivas en esta región y ha promovido la división del trabajo entre ellos conforme al patrón de desarrollo "en cuña" de la ventaja comparativa dinámica cambiante.

El éxito más preciado de la política agrícola ha sido lograr la autosuficiencia arrocera desde mediados de los años ochenta, fruto de combinar el otorgamiento de incentivos económicos con las intervenciones estatales. El Estado ha invertido sumas considerables en suministrar insumos agrícolas (semillas, fertilizantes, pesticidas, equipos de ventilación, servicios de extensión y financiamiento) y crear infraestructura para la comercialización rural. Bulog (la agencia logística) desempeña un papel decisivo en brindar

incentivos de precios. La intervención estatal fue menos exitosa en otros programas, como la expansión de los cultivos forestales en los años ochenta. Las políticas públicas crean distorsiones en otras áreas agrícolas como la silvicultura, las tangerinas y la comercialización del aceite de palma.

Indonesia ha venido aplicando programas dinámicos en materia de planificación familiar, y atención de salud y enseñanza primaria de carácter masivo. Estos sumados al éxito obtenido en los programas arroceros e intensivos en mano de obra han permitido que el país reduzca la pobreza y mejore los indicadores sociales.

Las represiones financieras como los topes crediticios, y el control de la asignación de créditos y las tasas de interés, han sido en gran medida instrumentos ineficaces e ineficientes para promover el desarrollo económico. El fracaso de los programas crediticios puede atribuirse a la multiplicidad y objetivos, la gestión deficiente de la asignación de créditos y la fungibilidad del dinero. La asignación que no depende de los precios está sujeta a abusos. La falta de competencia le resta eficiencia a la intermediación financiera. Además, la represión financiera presta menos atención a las mejoras imprescindibles de la infraestructura de mercado así como a las normas y reglamentos de prudencia del sistema bancario y su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

Agarwal, Nisha (1995), "Labour Market Policies and International Competitiveness in Indonesia", documento presentado a la conferencia "Consolidar el éxito aprovechando al máximo los beneficios de la desregulación", Yakarta, abril.

Amsden, Alice H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.

Aswicahyono, A.A., Kelly Bird y Hal Hill (1996), "What happens to industrial structure when countries liberalise? Indonesia since the mid-1980's", The *Journal of Development Studies*, vol. 32, Nº 2, febrero.

Banco Mundial (1996), "Indonesia: Dimensions of Growth", Informe Nº 15383-IND, Departamento Geográfico III, mayo.

——(1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press.

——(1991), Informe sobre el desarrollo mundial, 1991, Nueva York, Oxford University Press.

Bhagwati, J.N. (1990), "Export-promoting trade strategy: theory and evidence", *Export Promotion Strategies: Theory and Evidence from Developing Countries*, C. Milner (comp.), Hemel Hempstead, Harvester Wheateaf.

Bhattacharya, A. y Mari Pangestu (1993), "Indonesia: Development Transformation and Public Policy", Lesson of East Asia series, Washington, D.C., Banco Mundial.

Cole, David y Betty F. Slade (1991), "Development of Money Market in Indonesia", documento de debate sobre el desarrollo, Nº 371, Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard, enero.

Deardoff, Alan (1996), "An Overview of the Post-Uruguayan Round WTO System", documento presentado al séptimo Simposio Académico Coreano-Norteamericano, Ann Arbor, Universidad de Michigan, agosto.

Enos, John, Sanjaya Lall y Mikyung Yun (1997), "Transfer of technology", *Asia-Pacific Economic Literature*, vol. 11, Nº 1, mayo.

Erwidodo y Ray Trewin (1996), "The social welfare impact of Indonesian dairy policies", Bulletin of Indonesian Economic Studies, vol. 32, Nº 3, diciembre.

Fane, George y Timothy Condon (1996), "Trade reform in Indonesia, 1987-95", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 32, Nº 3, diciembre.

Finger, J. Michael (comp.) (1993), *Antidumping: How it Works and Who Gets Hurt*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Forsyth, Peter y Larry Dwyer (1996), "Tourism in the Asia Pacific Region", Asia-Pacific Economic Literature, vol. 10, Nº 1, mayo.

Gamaut, Ross (1996), Open Regionalism and Trade Liberalization. An *Asia-Pacific Contribution to the World Trade System*, Singapur, ISEAS.

Graham, Edward M. y Robert Z. Lawrence (1996), "Measuring the international contestability of markets", *Journal of World Trade*, vol. 30, Nº 5, octubre.

Guozhong, Xie y Oscar De Bruyn Kops (1995), "Clogged distribution channels: marketing practices for industrial commodities in Indonesia", documento presentado a la Conferencia sobre desregulación de la economía de Indonesia, Yakarta, abril .

Hill, Hal (1995), "Indonesia's Industrial Policy and Performance: 'Orthodoxy' Vindicated", documento presentado a la Conferencia sobre desregulación de la economía de Indonesia, Yakarta, abril.

James, William E. y Eric D. Ramstetter (1996), "Globalization's Implication for Indonesia: Trade Policy, Multinationals and Competition", documento presentado a la segunda Conferencia Internacional "Indonesia y el mundo": Foro de Indonesia, Yakarta, octubre.

Kakazu, Hiroshi (1990), "Industrial Technology Capabilities and Policies in Selected Asian Developing Countries (with Particular Emphasis on Transferred Technology)", ADB Economic Working Paper, Nº 46, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.

Khemani, Shyam (1995), "The Role and Importance of Competition Law and Policy in ASEAN Region", documento presentado a la Conferencia sobre desregulación de la economía de Indonesia, Yakarta, abril.

Krugman, Paul. R. (1992), "Does the new trade theory require a new trade policy", The World Economy, vol. 15, Nº 4, julio.

——(1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Lall, Sanjaya (1993), "Policies for building technological capabilities: lessons from Asian experience", Asian Development Review, vol. 11, Nº 2.

Lloyd, Peter J. (1996), "The role of foreign direct investment in the success of Asian industrialization", documento presentado a la vigésima Conferencia sobre la economía de Asia de la ACAES, Selangor, Malasia, mayo.

Mackie, J.A.C. (1992), "Changing pattern of Chinese big business in Southeast Asia", *Southeast Asian Capitalist*, Ruth McVey (comp.), Ithaca, Cornell University Press.

Mattoo, Aaditya (1997), "National treatment in the GATS", Journal of World Trade, vol. 31, Nº 1, febrero.

McCawley, Peter (1978), "Some consequences of the Pertamina crisis in Indonesia", *Journal of Southeast Asian Studies*, vol. 9, Nº 1.

McIntyre, Andrew (1994), "Power, prosperity and patrimonialism: business and government in Indonesia", Business and Government in *Industrialising Asia*, Andrew McIntyre (comp.), Sydney, Allen & Unwin.

McKendrick, D. (1992), "Use and impact of information technology in Indonesian commercial banks", World Development, vol. 20, Nº 1.

McLeod, Ross (1993), "Social security legislation", Indonesia Assessment *1993-Labour: Sharing Benefits of Growth*, Chris Manning y Joan Hardjono (comps.), Political and Social Research Change Monograph, Nº 20, Canberra, Departamento de Estudios sobre los Cambios Políticos y Sociales, Instituto de Investigaciones y Estudios del Pacífico, Universidad Nacional de Australia.

Murphy, K., A. Shleifer y R. Vishny (1989), "Industrialization and the big push", *Journal of Political Economy*, Nº 17.

Nasution, Anwar (1996), *The Banking System and Monetary Aggregates Following Financial Sector Reforms-Lessons from Indonesia*, Research Action, Nº 27, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, septiembre.

——(1995), "Aid and development in ASEAN: lessons from the 1980s", OECD and *ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, K. Fukasaku, M.Plummer y J. Tan (comps.) París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Oman, Charles (1984), *New Forms of International Investment in Developing Countries*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Ozawa, Terutomo (1985), "Entrepreneurship and technology in economic development", *Asian Development Review*, vol. 3, Nº 2.

Pearson, Brendan (1993), "Rules of origin", Asia Pacific Economic Literature, vol. 7, Nº 2, noviembre.

Plunkett, H.J., W.E. Morgan y J.L. Pomeroy (1997), "Regulation of the Indonesian cement industry", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 33, Nº 1, abril.

Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and Southern-Eastern Europe", *Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.

Sadli, Mohammad (1991), "The Indonesian economy in the Pacific and the role of private enterprise", *Indonesian Industrial Development and its Impact on the Economy*, Suryo Sediono y Kunio Igusa (comps.), Tokio, Instituto de Economías en Desarrollo.

Sauve, Pierre (1996), "Assessing the General Agreement on Trade in Services. Half-full or half-empty?", *Journal of World Trade*, vol. 30, Nº 1, enero.

Smith, Heather (1995), "Industry policy in East Asia", *Asian-Pacific Economic Literature*, vol. 9, Nº 1, mayo.

Stephenson, Sherry M. (1995), "An improved Tariff Structure for Indonesia", documento presentado a la Conferencia sobre la desregulación de la economía de Indonesia, Yakarta, abril.

Stephenson, Sherry M. y Mari E. Pangestu (1996), "Indonesia and the Emerging Trading Environment", documento presentado a la Conferencia sobre estudios por países titulada "Estudio sobre la Gestación de un Nuevo Entorno Comercial en Asia", Manila, agosto.

Stiglitz, Joseph E. (1993), "The role of the State in financial markets", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Stiglitz, Joseph E. y Andrew Weiss (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", American Economic Review, vol. 71, Nº 3.

Swee, Goh Keng (1996), "The technology ladder in development: the Singapore case", *Asian Pacific Economic Literature*, vol. 10, Nº 1, mayo.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1996), "Implementation of the WTO Multilateral Trade Agreements", documento presentado a la Reunión de altos funcionarios, preparatoria de la primera Conferencia de Ministros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), organizada por la UNCTAD, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Yakarta, septiembre.

Warr, Peter (1992), "A comparative advantage and protection in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 28, Nº 4.

Williamson, John (1993), "Democracy and the Washington Consensus", *World Development*, vol. 21, Nº 8, agosto.

Woo, Wing Thye, Bruce Glassbumer y Anwar Nasution (1994), *Macroeconomic Policies, Crises, and Long-term Growth in Indonesia, 1965-90*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Addendum

INDONESIA: OBSERVACIONES ACERCA DEL COLAPSO DE LA ECONOMÍA: CAUSAS, EFECTOS Y REACCIONES

1. Introducción

En la actualidad, Indonesia atraviesa por tres crisis diferentes pero relacionadas entre sí, a saber:

a) Una crisis política

En mayo de 1998 asumió un nuevo gobierno, que puso fin al prolongado régimen autoritario del presidente Suharto. Aparte de que su base política es bastante débil, el nuevo gobierno es quizá menos competente y no está en condiciones de adoptar medidas resueltas y osadas, tal vez impopulares, que exige un programa de estabilización a corto plazo y de reformas económicas a mediano y largo plazos;

b) Perturbaciones que afectan la oferta externa:

i) Hasta comienzos del presente año, el país debió hacer frente a la prolongada sequía provocada por el fenómeno climático de la corriente de El Niño. Actualmente, ésta ha sido reemplazada por la corriente de La Niña, que ha traído consigo una superabundancia de lluvias y ha comenzado a causar inundaciones en muchas regiones del país. Estos fenómenos climáticos han afectado seriamente la producción de alimentos y los ingresos de la agricultura en el sector rural;

ii) El término de intercambio es negativo. El precio actual del petróleo es el más bajo del decenio.

c) Una crisis económica, que constituye el núcleo de la presente nota.

2. Las causas de la crisis

Como se sabe, la crisis obedece a una combinación de factores internos y externos. Entre estos últimos, cabe mencionar la recesión que afecta a la región, el reajuste del valor de las monedas, los efectos de contagio y la pérdida de la confianza pública, todo lo cual ha provocado una inversión de los flujos de capitales.

Sin embargo, la presente nota se centra únicamente en los problemas internos que han contribuido a la actual crisis económica y que giran en torno a la deuda del sector privado y no de la deuda pública. Algunos años antes de la crisis, las autoridades lograron mantener el presupuesto ordinario con un superávit de 0.5 a 1% del PIB. (No obstante, hay que dejar constancia de que el presupuesto extraordinario era deficitario).

Además del problema de la deuda externa del sector privado, las fuentes de vulnerabilidad incluyen:

a) la debilidad del sector financiero;
b) la falta de transparencia, y
c) la deficiente calidad de la inversión del sector privado. (Véase cuadro Ad.1).

La deuda externa de Indonesia se caracterizó por los rasgos siguientes:

a) aumentó de manera acelerada tras la reforma global de la economía, en especial la reforma del sector bancario, introducida en octubre de 1988;
b) más de un 60% correspondía al sector privado;
c) casi un 90% de la deuda del sector privado correspondía al sector privado no bancario; y
d) la mayor parte de la deuda externa del sector privado era de corto plazo y exigible.

El cuadro Ad.1 muestra que en marzo de 1998, la deuda externa de Indonesia equivalía a un 160% del PIB, esto es, a un 215% de las exportaciones. El servicio de la deuda representaba aproximadamente un 33% del valor total de las exportaciones. De acuerdo con las normas internacionales, estas cifras son relativamente elevadas y podrían plantear problemas fiscales y de transferencia. Para el Banco Mundial, cuando el coeficiente entre el PIB y la deuda es inferior a 48%, ésta es de bajo riesgo; si fluctúa entre 40 y 80% el riesgo es mediano, y si es superior al 80% es de alto riesgo. Expresada como relación porcentual entre el servicio de la deuda y las exportaciones, el 18% equivale a un umbral de "advertencia".

El cuadro Ad.2 contiene indicadores sobre la fragilidad del sector bancario:

a) El pronunciado incremento de la proporción de préstamos irrecuperables revela la grave pérdida de dinamismo de la economía y explica la serie de quiebras de empresas que se han producido desde 1997. Por otro lado, los bancos y sus clientes se encuentran en dificultades financieras, por las siguientes razones: i) la fuerte devaluación de la rupia desde el 14 de agosto de 1997, fecha en que el Banco de Indonesia abandonó el sistema de banda de intervención; ii) la corrida de los bancos; iii) la fuga de capitales; iv) las compras especulativas; v) las altas tasas de interés; vi) la caída del precio de las acciones, y vii) la restricción de la liquidez interna y externa.

Cuadro Ad.1
INDONESIA: INDICADORES SELECCIONADOS, 1990-1997
(En porcentajes del PIB, salvo indicación en contrario)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Estabilidad interna								
Producto interno bruto								
PIB real (% de la tasa de crecimiento)	9.0	8.9	7.2	7.3	7.5	8.1	8.0	4.6
Consumo	63.7	63.9	62.0	67.5	65.1	69.1	70.3	70.4
Privado	53.9	54.0	52.2	58.5	56.5	61.0	62.7	63.1
Público	9.8	9.8	9.8	9.0	8.6	8.0	7.6	7.3
Ahorro nacional	27.5	26.9	26.9	27.0	28.4	28.0	29.3	28.0
Privado	19.1	19.8	20.5	20.4	22.0	22.4	23.0	n.a.
Público	8.4	7.1	6.4	6.6	6.4	5.6	6.3	n.a.
Inversión	30.1	29.9	29.0	28.3	30.3	31.3	32.7	32.0
Privada	23.5	21.7	20.9	20.9	24.0	25.8	27.4	n.a.
Pública	6.6	7.7	7.8	7.4	6.3	5.5	5.3	n.a.
Inflación (IPC)	9.5	9.5	4.9	9.8	9.2	8.6	6.5	11.6
Balance fiscal	0.4	0.4	-0.4	-0.6	0.1	0.8	0.2	-0.2
Estabilidad externa								
Saldo en cuenta corriente	-2.8	-3.7	-2.2	-1.6	-1.7	-3.6	-3.7	-2.7
Afluencia neta de capital, de la cual	4.9	5.0	3.8	1.7	2.0	4.0	5.4	-1.1
Inversión neta directa	1.0	1.3	1.4	1.0	0.8	1.9	2.5	2.1
Inversión neta de cartera	-0.1	0.0	-0.1	1.1	2.2	2.0	2.2	-1.2
Otros flujos de capital	3.3	3.6	3.5	1.4	-0.9	1.2	0.1	-0.2
Errores y omisiones netos	0.7	0.1	-1.0	-1.9	-0.1	-1.1	0.6	-1.8
Reservas(en meses de importaciones)	4.7	4.8	5.0	5.2	5.0	4.4	5.1	4.4
Relaciones M^2 reservas (porcentajes)	596.8	539.0	552.6	602.3	643.4	690.3	638.6	419.9
Total deuda externa	65.9	68.4	69.0	56.7	61.0	61.5	56.7	63.4
Total deuda externa (en porcentaje de exportaciones de bienes y servicios)	222.0	236.9	221.8	211.9	231.8	233.9	219.8	227.0
Deuda de corto plazo (en porcentaje de la deuda externa total)	15.9	17.9	20.5	21.0	19.6	22.2	27.1	27.2
Deuda de corto plazo (US$ MM)	11.1	14.3	18.1	18.8	21.1	27.6	35.0	37.0
Coeficiente de servicio de la deuda (en porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios)	30.9	32.0	33.0	33.6	30.7	30.9	29.5	30.0
Exportaciones de bienes y servicios (en porcentaje del PIB)	25.1	28.1	30.2	26.8	26.9	27.2	27.1	27.5
Exportaciones de bienes (porcentaje de la tasa de crecimiento)	15.9	13.5	16.6	8.4	8.8	13.4	9.7	7.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, diversos números; Banco Mundial, *World Debt Tables: External Finance for Developing Countries*, 1996, e *Indonesia in Crisis; A Macroeconomic Update*, julio de 1998.

Cuadro Ad.2
INDONESIA: INDICADORES DEL SECTOR BANCARIO
(En porcentajes, salvo indicación en contrario)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Razón entre préstamos y depósitos	102.9	96.3	101.9	105.7	112.6	118.2	130.7	129.3	132.4	134.9	137.7	131.0	123.7
TCP menos TCPI	29.0	20.8	35.9	34.4	44.2	61.4	9.0	25.9	22.4	16.0	23.1	22.5	n.a.
Proporción ONE de OBT	-20.0	-23.6	-18.2	-14.1	-10.6	0.9	0.7	2.2	4.9	5.8	3.8	2.8	5.2
Multiplicador M^2 [a]	3.4	3.4	3.8	5.0	5.4	6.7	7.7	7.0	7.8	7.4	8.0	7.5	7.6
M^2/Reservas en divisas	414.2	415.4	367.5	481.5	597.2	596.8	539.0	552.6	602.3	643.4	690.3	638.6	419.9
Préstamos vencidos [b]	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9.2	n.a.	14.2	12.1	10.4	8.8	14.0
De los cuales: deudas incobrables	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.7	n.a.	3.3	4.0	3.3	2.9	n.a.
Razón entre activos en dinero y depósitos	15.9	13.3	12.4	14.5	11.1	6.5	13.7	3.2	2.6	2.5	2.6	4.7	5.8
Razón entre préstamos y activos	n.a.	53.3	58.2	61.5	65.4	73.4	76.2	73.7	75.4	80.3	79.2	77.0	71.9

Fuente: International Monetary Fund, , *International Financial Statistics*, diversos números y Bank of Indonesia, *Annual Report*, diversos números.
Abreviaturas: TCP: Tasa de crecimiento de los préstamos
TCPIB: Tasa de crecimiento del PIB
TCPI: Tasa de crecimiento de producción industrial
OBT: Obligaciones bancarias totales
ONE: Obligaciones netas en el extranjero

[a] Razón entre M^2 y reservas en dinero.

[b] Como porcentaje del total de los préstamos por cobrar de los bancos comerciales. En general, los datos relativos a los préstamosvencidos están subestimados. El descenso de 8.8% que registraron los préstamos vencidoss en 1996 corresponde principalmente al castigo de los préstamos fallidos de los bancos comerciales estatales y de los bancos privados que no operan en divisas. A fines de marzo de 1998, los préstamos no recuperables ascendieron a un 19.8% del total.

b) El exceso de préstamos otorgados por el sistema bancario, como lo indica la elevada proporción de préstamos respecto del monto de los depósitos y la creciente diferencia entre la tasa de incremento de los préstamos y la tasa de crecimiento del PIB.

c) El aumento de la exposición del sistema bancario al riesgo cambiario, como lo indica la creciente proporción de obligaciones extranjeras respecto del valor total de las obligaciones. Parte del endeudamiento externo a corto plazo en moneda extranjera se ha utilizado para financiar créditos internos de mediano y largo plazo en rupias, lo que ha provocado un desajuste entre el dinero disponible y los vencimientos.

d) En la práctica, el valor del poder de atracción (*the franchise value*) de los bancos estaba aumentando y fortaleciéndose, como lo indican la proporción relativamente baja de dinero disponible o el escaso volumen de valores realizables y la proporción relativamente elevada de créditos respecto de los activos.

El mayor valor del poder de atracción debería haber estimulado a los bancos a vigilar a los deudores y a preocuparse de que conservaran su liquidez. En realidad, no sucedió así, en parte por el exceso de flexibilidad con que se aplicó la reglamentación bancaria y por los préstamos otorgados a los grandes consorcios.

Algunas políticas aplicadas por el gobierno también han contribuido al incremento acelerado de la deuda externa y a la crisis bancaria, a saber:

1. Las deficiencias de la reglamentación financiera, que hicieron posible que los bancos otorgaran préstamos demasiado riesgosos sin fiscalización adecuada. Este problema obedeció principalmente a que el sistema financiero se liberalizó aceleradamente sin que al mismo tiempo se fortalecieran las normas y la supervisión. Prueba de ello fue la excesiva concentración en el sector de bienes no transables de la economía (como son los proyectos inmobiliarios y de infraestructura de propiedad de la familia gobernante), y en el sector de bienes transables, que requieren muchos insumos importados y producen poco valor agregado. Además, el elevado porcentaje de préstamos otorgados a conglomerados indica que no se aplicaron adecuadamente las normas que fijaban límites al endeudamiento.

2. Indonesia optó por introducir las reformas económicas en orden inverso. Así, completó la liberalización de la cuenta de capitales en 1971, mucho antes de que se liberalizara la cuenta corriente del balance de pagos, que sólo se inició en la segunda mitad del decenio de 1980. En el pasado, el sistema cambiario liberal no planteó problemas al país simplemente porque no había empresas de prestigio que tuvieran acceso a los mercados financieros

internacionales. En los años noventa, los conglomerados pudieron acceder a ellos en forma directa (mediante préstamos o colocando acciones en las bolsas de valores extranjeras) o indirectamente, mediante la flotación de valores en el mercado local. A manera de ejemplo, cabe citar el caso de Steady Safe, empresa de taxis de Jakarta que recibió cuantiosos préstamos de Peregrine, banco de inversiones cuya casa matriz está en Hong Kong.

3. En cuanto a la paridad cambiaria, teóricamente, Indonesia adoptó un sistema cambiario de flotación administrada. El Banco Central intervenía en el mercado de divisas comprando y vendiendo rupias en una 'banda de intervención' en torno al cambio central. Sin embargo, en la práctica, hasta agosto de 1997 la devaluación pudo preverse y osciló en torno a un 5 a 7% al año. En valores reales, en los años noventa el tipo de cambio real se ha valorizado levemente. Esto reduce la competitividad internacional, despilfarra el ahorro y estimula la asignación de los recursos al sector de bienes no transables de la economía. (Véase el gráfico Ad.1). En el gráfico Ad.2 se muestra el tipo de cambio real efectivo.

4. La esterilización de los flujos de capitales. Para ello, es preciso que las tasas de interés internas sean elevadas, lo que introduce una gran diferencia entre los tipos de interés internos y los internacionales, de modo que las empresas se ven aún más estimuladas a endeudarse en el extranjero.

En el gráfico Ad.3 se aprecia la diferencia entre el tipo de interés de los depósitos internos y la LIBOR.

Las operaciones de esterilización significan una onerosa carga por concepto de intereses para el Banco de Indonesia, ya que sus certificados de depósito son los principales instrumentos de que se dispone para financiarlas. Recuérdese el colapso del banco central de Filipinas, en 1993, provocado por las pérdidas a que dieron lugar operaciones similares, así como por la intervención en los mercados cambiarios y los créditos otorgados a los bancos comerciales que se encontraban en problemas.

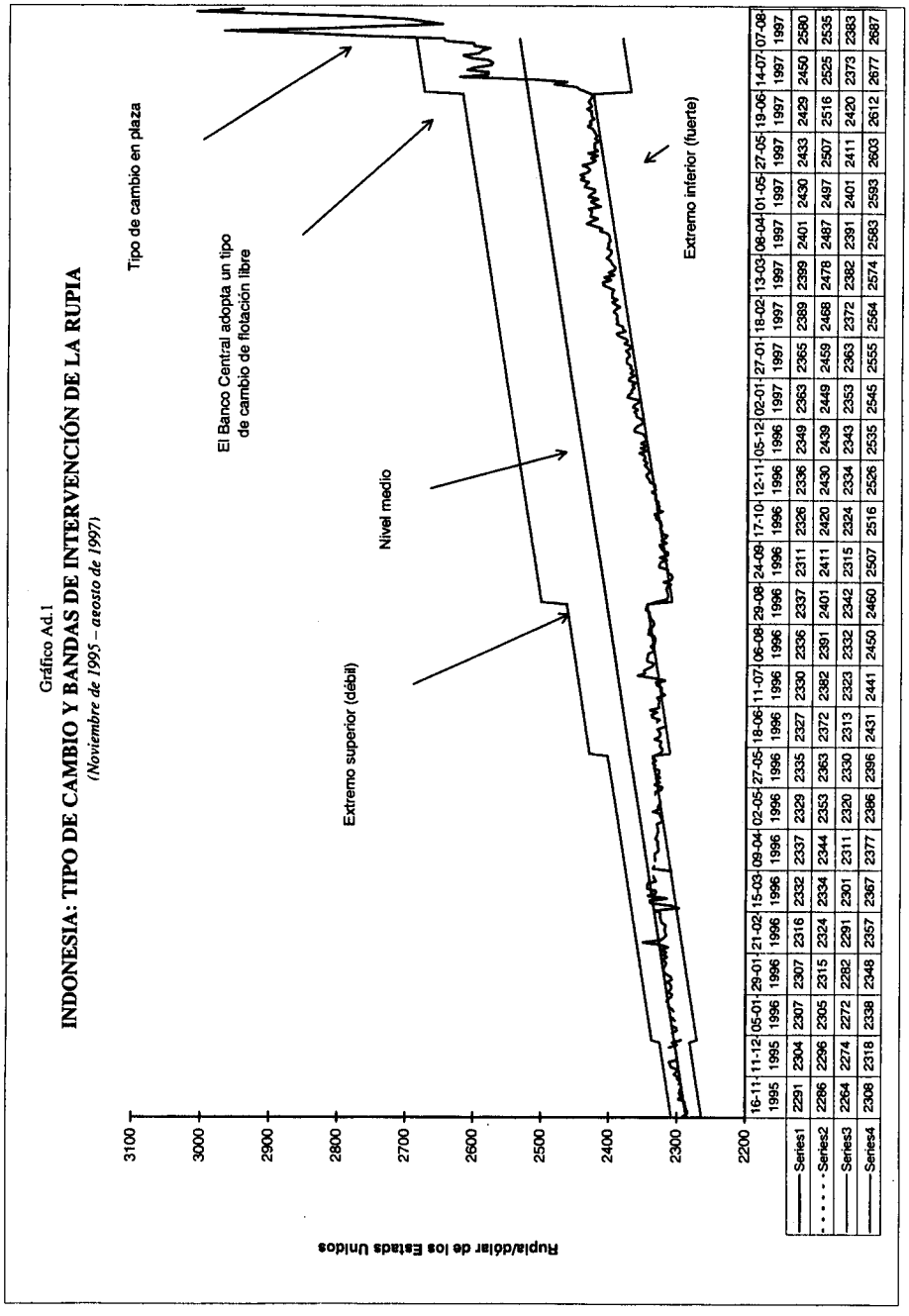
5. Aplicación de otras políticas que estimularon un alto coeficiente entre la deuda y el capital y que incluyeron políticas tributarias, bancarias y crediticias y de reglamentación menos estricta.

6. El manejo inadecuado de la crisis y la aplicación de políticas equivocadas (tales como la reactivación de proyectos de infraestructura de propiedad de la familia gobernante después de que se había suscrito el acuerdo de crédito contingente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en octubre de 1997, la clausura de los bancos en noviembre de 1997 y la amenaza de recurrir a la creación de un régimen de consejo monetario (*currency board*) como alternativa al programa del FMI. Estas medidas causaron confusión y pérdida de confianza, que se manifestaron en la corrida de los bancos, las compras especulativas y la fuga de capitales.

Gráfico Ad.1

INDONESIA: TIPO DE CAMBIO Y BANDAS DE INTERVENCIÓN DE LA RUPIA

(Noviembre de 1995 – agosto de 1997)



	16-11-95	11-12-95	05-01-96	29-01-96	21-02-96	15-03-96	09-04-96	02-05-96	27-05-96	18-06-96	11-07-96	06-08-96	29-08-96	24-09-96	17-10-96	12-11-96	05-12-96	02-01-97	27-01-97	18-02-97	13-03-97	08-04-97	01-05-97	27-05-97	19-06-97	14-07-97	07-08-97
Series1	2291	2304	2307	2307	2316	2332	2337	2329	2335	2327	2330	2336	2337	2311	2326	2336	2349	2363	2365	2389	2399	2401	2430	2433	2429	2450	2580
Series2	2286	2296	2305	2315	2324	2334	2344	2353	2363	2372	2382	2391	2401	2411	2420	2430	2439	2449	2459	2468	2478	2487	2497	2507	2516	2525	2535
Series3	2264	2274	2272	2282	2291	2301	2311	2320	2330	2313	2323	2332	2342	2315	2324	2334	2343	2353	2363	2372	2382	2391	2401	2411	2420	2373	2383
Series4	2308	2318	2338	2348	2357	2367	2377	2386	2396	2431	2441	2450	2460	2507	2516	2526	2535	2545	2555	2564	2574	2583	2593	2603	2612	2677	2687

Gráfico Ad.2

INDONESIA: ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO

Enero de 1990 - junio de 1998 (1990 = 100)

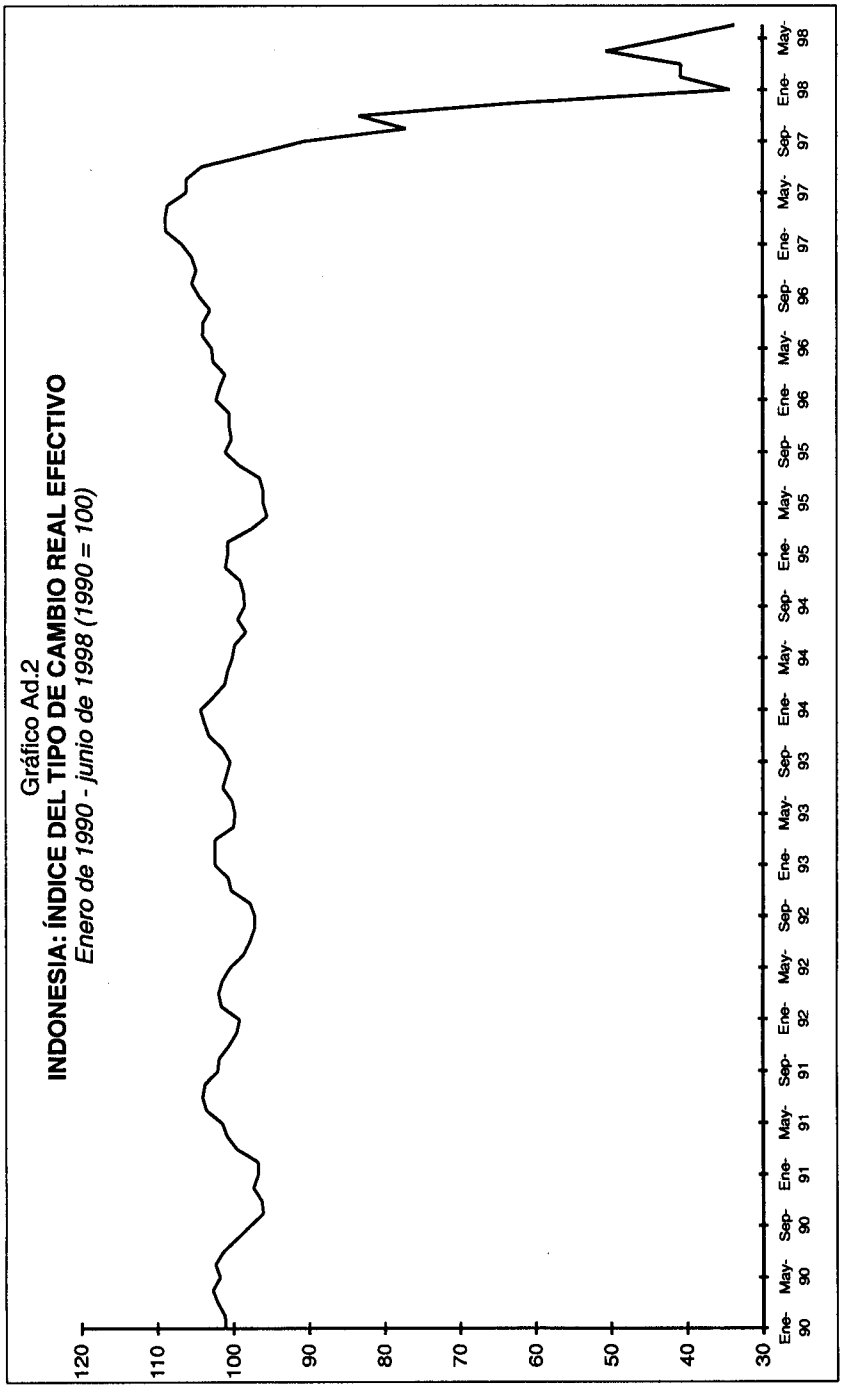
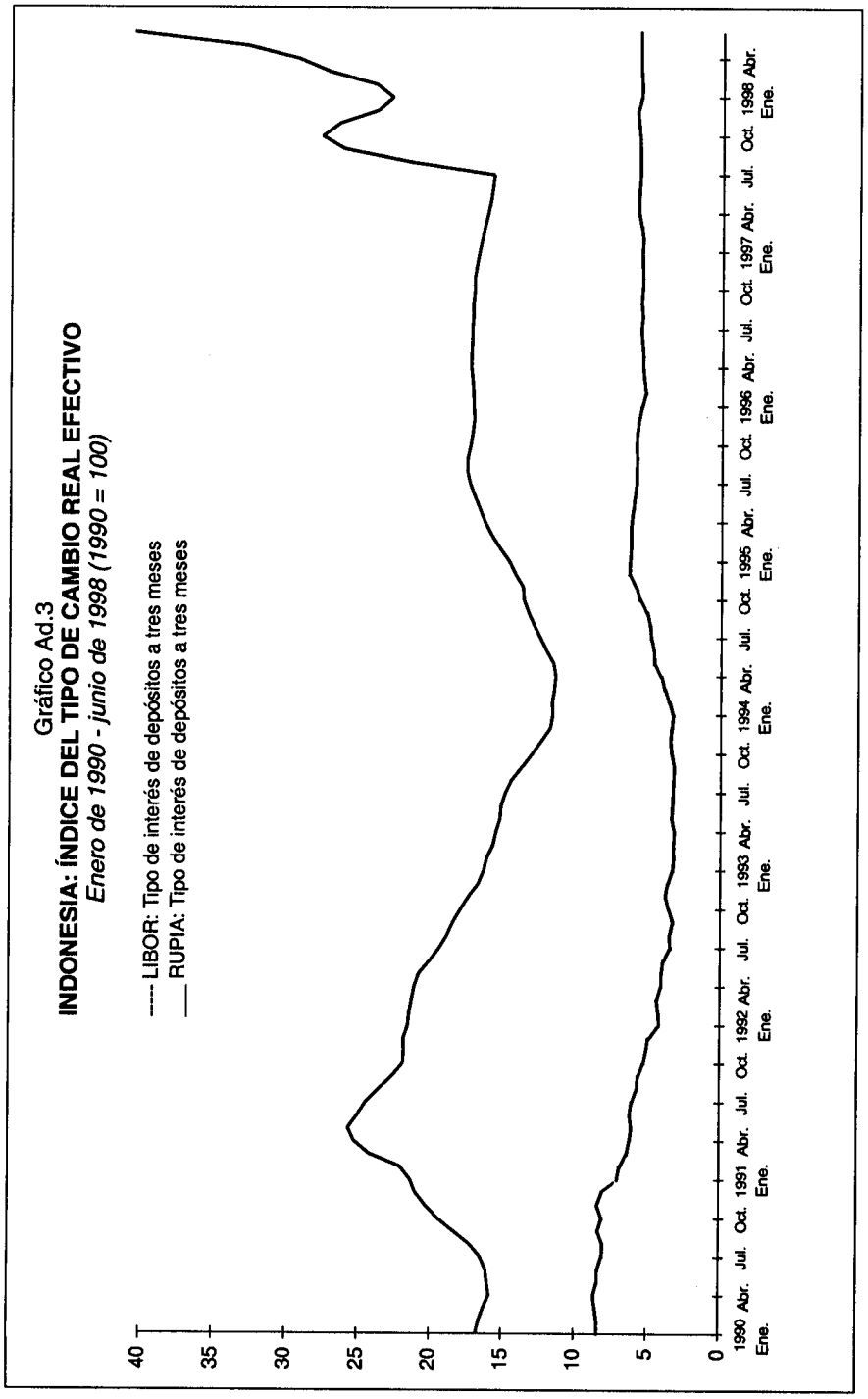


Gráfico Ad.3

INDONESIA: ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO

Enero de 1990 - junio de 1998 (1990 = 100)



CONSECUENCIAS

1. A corto plazo

a) Pronunciada recesión económica. Se prevé que en 1998 la contracción de la economía fluctuará entre el 15 y el 20%;

b) Perturbaciones fiscales (en el bienio 1998-1999 el déficit fiscal se elevaría al 8.5% del PIB);

c) Merma de los ingresos tributarios y no tributarios percibidos por el gobierno;

d) Fuerte aumento del gasto público por concepto de pago de la deuda externa, subsidios y recapitalización del sistema bancario.

e) Tasas elevadas de inflación (en 1998 superarían el 80%), por las siguientes razones:

i) alza de precio de las importaciones a consecuencia de la devaluación de la rupia;
ii) incremento acelerado de la oferta monetaria;
iii) velocidad creciente del dinero: compras especulativas y corrida de los bancos.
iv) quiebra de empresas;
v) aumento de la tasa de desempleo;
vi) aumento de la proporción de la población que se encuentra por debajo del nivel de pobreza, y
vii) contracción de las importaciones.

Antes de la crisis, las autoridades se vanagloriaban de la solidez de la base económica del país: la inflación era baja, el crecimiento económico elevado y las exportaciones, excepto las de petróleo, habían aumentado apreciablemente. Sin embargo, en la práctica todo esto era artificial, ya que el bajo índice de inflación se logró a expensas de subsidios a los productos vendidos por el Estado. Por su parte, el crecimiento económico, superior a 6% al año, fue generado principalmente por el sector de bienes no transables de la economía, como son las industrias de base agrícola, la infraestructura física y el sistema financiero. (Véase el cuadro Ad.3).

La mayor parte del crecimiento de las exportaciones, a excepción de las de petróleo, que se registró en los años noventa correspondió a los sectores que menos dependían de insumos nacionales y que se relacionaban con empresas extranjeras. En cambio, las empresas de propiedad nacional que utilizaban insumos producidos localmente tuvieron un desempeño deficiente. (Véase el cuadro 4).

Cuadro Ad.3
INDONESIA: PARTICIPACIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB POR ORIGEN INDUSTRIAL
(A precios de mercado constantes con respecto al período 1985-1993 y a precios de mercdo constntes en 1993 respecto del período 1994-1997)

	Participación		Tasas de crecimiento							
	1985	1995	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997[a]
Producto interno bruto	**100.0**	**100.0**	**7.2**	**7.0**	**6.5**	**6.5**	**7.6**	**8.1**	**8.0**	**4.6**
Producto interno bruto distinto del petróleo	**78.7**	**91.3**	**7.6**	**6.5**	**8.4**	**7.8**	**8.1**	**9.1**	**8.3**	**5.3**
1. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	22.6	16.1	2.0	1.6	6.7	1.4	0.9	3.8	3.2	0.6
1.1. Cultivos agrícolas alimenticios	14.0	8.6	0.5	-0.5	7.7	-1.2	-2.1	4.6	2.4	-1.8
1.2. Cultivos agrícolas no alimenticios	3.6	2.6	4.9	5.4	4.8	5.8	5.1	4.7	4.2	4.3
1.3. Ganadería y sus productos	2.4	1.8	3.7	6.0	7.9	5.6	4.0	4.2	6.1	4.1
1.4. Silvicultura	1.0	1.6	3.0	0.0	-2.2	1.7	0.5	0.0	1.3	-0.6
1.5. Pesca	1.6	1.6	5.0	5.2	5.8	5.7	8.8	1.9	4.6	5.0
2. Minería y canteras	18.2	9.3	5.2	10.2	-1.9	2.2	5.6	6.7	5.8	1.6
2.1. Petróleo crudo y gas natural	17.1	6.2	4.2	9.3	-4.5	-0.3	2.6	0.0	1.4	-1.4
2.2. Otros productos de minería y canteras	1.1	3.1	18.0	20.1	24.0	20.8	13.9	23.5	14.6	7.0
3. Industrias manufactureras	15.8	23.9	12.5	10.1	9.7	9.3	12.5	10.7	11.7	6.2
3.1. Industrias distintas del petróleo y gas	11.5	21.3	13.0	10.9	11.0	11.6	13.5	13.0	11.7	7.4
3.2. Industria petróleo/gas	4.3	2.5	11.0	7.4	5.3	1.3	5.6	-5.4	11.1	-3.4
4. Electricidad. gas y agua	0.4	1.1	17.9	16.1	10.1	10.1	12.5	15.5	13.2	11.8
5. Construcción	5.3	7.6	13.5	11.3	10.8	12.1	14.9	12.9	12.8	6.4
6. Comercio. hoteles y restaurantes	14.6	16.7	7.1	5.4	7.3	8.8	7.6	7.7	8.2	5.5
6.1. Comercio mayorista y minorista	12.2	13.4	6.8	5.1	7.4	9.0	6.8	7.7	8.2	5.9
6.2. Hoteles y restaurantes	2.3	3.3	8.7	7.0	7.2	7.7	11.1	7.9	8.2	3.8
7. Transporte y comunicaciones	5.3	7.2	9.6	7.9	10.0	9.9	8.3	9.4	7.8	8.4
7.1. Transportes	4.7	6.0	8.6	7.3	10.0	8.9	6.5	7.3	6.4	6.5
7.2. Comunicación	0.5	1.2	16.9	12.3	10.0	16.4	20.4	21.1	14.5	17.3
8. Finanzas. propiedad y negocios	6.4	9.0	10.1	9.7	9.8	10.3	10.2	11.2	8.8	4.8
8.1. Bancos y otros intermediarios	3.5	4.7	14.1	13.1	13.0	13.0	13.8	13.9	9.6	3.5
8.2. Alquiler de edificios	2.9	2.8	4.2	4.0	4.2	5.0	4.0	5.5	5.8	5.0
8.3. Servicios comerciales	n.a.	1.4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	12.0	14.2	12.1	8.5
9. Servicios	11.3	9.2	4.7	3.7	4.3	4.3	2.8	3.3	3.4	3.0
9.1. Administración pública y defensa	7.6	6.0	4.6	3.1	3.0	2.0	1.3	1.3	1.3	1.2
9.2. Servicios privados	3.7	3.2	5.0	5.2	7.3	8.9	5.8	7.2	7.4	6.3
Sector de bienes transables [b]	**40.2**	**38.9**	**8.5**	**9.3**	**4.5**	**6.2**	**9.5**	**8.5**	**9.1**	**4.7**
Sector de bienes no transables [c]	**59.8**	**61.1**	**6.4**	**5.3**	**7.8**	**6.7**	**6.5**	**7.9**	**7.3**	**4.6**

Fuente: Central de Estadísticas, *Economic Indicators*, diversos números
[a] Datos muy preliminares.
[b] Comprende cultivos no alimenticios. Silvicultura y pesca, minería y canteras e industrias manufactureras.
[c] Comprende cultivos alimenticios, ganadería y sus productos, electricidad, gas y agua, construcción, coemrcio, hoteles y restaurantes, transporte y comunicaciones, finanzas, propiedad y comercio y servicios.

2. Efectos a mediano y largo plazos

Ellos dependerán de cómo se estructure la reducción del gasto. El potencial de crecimiento depende del desarrollo de los recursos humanos, el acervo de capital, incluida la infraestructura física, y el marco institucional, incluida la infraestructura de mercado (el marco jurídico y el sistema de contabilidad).

REACCIONES

Soluciones alternativas

a) Aplicación del programa del FMI: se basaría en la estabilización y en la introducción de reformas a través de toda la economía, con el objeto de eliminar las disfunciones económicas y fortalecer la infraestructura de mercado.

b) Creación de un régimen de consejo monetario, en virtud de la cual el valor de la rupia se fijaría en relación con el dólar de los Estados Unidos; se introducirían restricciones a la política monetaria, de modo de que operara como en el padrón oro, de acuerdo con el cual la oferta monetaria se vincula directamente con la evolución del balance de pagos, y el Banco Central dejaría de funcionar como prestamista de último recurso.

c) Fiscalización de las transacciones en la cuenta de capitales, al menos respecto de la afluencia de capital de corto plazo. Ello se lograría mediante un mecanismo basado en el mercado: impuesto Tobin, método chileno (el sistema de encaje establecido por el Banco Central) y aplicando un sistema de control de cambios como el comunista, que se aplica en la economía semiabierta de la República Popular de China, o bien como el introducido últimamente en Malasia. Al menos a corto plazo, el control interrumpe la vinculación entre las tasas de interés y el tipo de cambio, lo que permite que las autoridades tengan mayor libertad para perseguir objetivos de política interna.

A la postre, en abril de 1998 Indonesia optó por suscribir un cuarto programa con el FMI, consistente en un programa de estabilización a corto plazo y en la introducción de reformas estructurales a mediano y largo plazos, que abarcan cinco aspectos, a saber:

a) Un programa a corto plazo para proteger a los pobres de la caída de los ingresos básicos, esto es, los derivados del trabajo y del capital. Para ello, las autoridades aumentaron los ingresos secundarios o sociales de los pobres proporcionándoles alimentos y otros artículos de primera necesidad a precios subsidiados. Como Indonesia carece

de una red de seguridad social, las autoridades subsidiaron los precios de los productos básicos, lo que tuvo por consecuencia que los beneficios no llegaran a las personas que realmente los necesitaban y que se produjera una gran diferencia entre los precios internos y los precios internacionales de estos bienes, estimulando así su exportación (contrabando).

b) Aplicación de políticas fiscales a fin de obtener asistencia financiera externa adicional para financiar el déficit presupuestario. (Véase el cuadro Ad.5).

c) Para resolver el problema de la deuda pendiente:

   i) En relación con la deuda pública, no obstante que en su mayor parte es de largo plazo, el costo por concepto de amortización e intereses sigue siendo alto y asciende a unos 9 mil millones de dólares de los Estados Unidos al año.

   ii) En cuanto a la deuda externa del sector privado, se resolverá combinando el programa Ficorca de México con el sistema aplicado en Corea. De acuerdo con éste, se renegociaría la deuda no comercial de corto plazo de los bancos indonesios y se la convertiría en préstamos de uno a cuatro años plazo. Los intereses de los nuevos préstamos se pagarían sobre la base de la Libor más un margen que fluctuaría entre 2.75 y 3.5%.

   iii) La deuda no bancaria del sector privado se renegociaría y reestructuraría como se hizo en el caso de México. Al respecto, se creó una institución fiduciaria, el INDRA, (Indonesia Bank Restructuring Agency) dependiente del Banco Central, que protege contra el riesgo cambiario y asegura la disponibilidad de divisas a los deudores privados que lleguen a acuerdo con sus acreedores extranjeros para reestructurar su deuda externa por un plazo de 8 años con 3 años de gracia, durante los cuales no se amortizará el capital.

d) Reestructuración y recapitalización del sistema bancario. El sistema bancario, que se encuentra en problemas financieros, no está en condiciones de bajar los intereses y aumentar el crédito y no se mantiene la paridad de los intereses. (Se tiende a buscar soluciones 'milagrosas', como el régimen de consejo monetario y la fiscalización de las transacciones en la cuenta de capitales.) La disolución de los bancos en quiebra aumenta la carga fiscal.

La función de prestamista de último recurso se ha desplazado del Banco de Indonesia a la Tesorería por conducto del organismo para la reestructuración bancaria de Indonesia (IBRA). Para proteger a los

Cuadro Ad.4
INDONESIA: VALOR DE LAS EXPORTACIONES POR GRUPO DE PRODUCTOS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
				Miles de millones de dólares				
Total exportaciones	**25.68**	**29.14**	**33.97**	**36.82**	**40.05**	**45.42**	**49.81**	**53.55**
Agricultura	2.08	2.28	2.21	2.64	2.82	2.89	2.91	2.88
Productos industriales	11.88	15.07	19.61	22.94	25.70	29.33	32.12	35.30
Productos forestales [a]	3.48	3.87	4.53	6.01	5.86	6.00	6.09	5.64
Vestuarios y textiles	2.93	4.08	6.06	6.18	5.80	6.20	6.55	5.27
Artículos electrónicos	0.29	0.67	1.10	1.64	0.72	0.92	1.41	1.37
Minería y minerales	0.64	0.89	1.45	1.46	1.80	2.69	3.02	3.11
Otros sectores	0.01	0.01	0.02	0.03	0.04	0.05	0.04	0.66
Total export. distintas del petróleo	14.60	18.25	23.30	27.08	30.36	34.95	38.09	41.94
Exportación de petróleo y gas	11.07	10.89	10.67	9.75	9.69	10.46	11.72	11.60
				Como porcentaje del total de exportación				
Total Exportaciones	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Agricultura	8.1	7.8	6.5	7.2	7.0	6.4	5.8	5.4
Productos industriales	46.3	51.7	57.7	62.3	64.2	64.6	64.5	65.9
Productos de base forestal [a]	13.6	13.3	13.3	16.3	14.6	13.2	12.2	10.5
Vestuarios y textiles	11.4	14.0	17.8	16.8	14.5	13.7	13.2	9.8
Artículos electrónicas	1.1	2.3	3.2	4.4	1.8	2.0	2.8	2.6
Minería y minerales	2.5	3.1	4.3	4.0	4.5	5.9	6.1	5.8
Otros sectores	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.2
Total export. distintas del petróleo	56.9	62.6	68.6	73.5	75.8	77.0	76.5	78.3
Exportaciones petróleo y gas	43.1	37.4	31.4	26.5	24.2	23.0	23.5	21.7
				Como porcentaje del crecimiento anual				
Total Exportaciones	**15.9**	**13.5**	**16.6**	**8.4**	**8.8**	**13.4**	**9.7**	**7.5**
Agricultura	7.2	9.5	-3.1	19.5	6.6	2.5	0.8	-1.3
Producto industrial	7.7	26.8	30.2	17.0	12.0	14.1	9.5	9.9
Productos forestales [a]	7.9	11.1	17.0	32.7	-2.4	2.4	1.4	-7.3
Vestuario y textiles	46.3	39.1	48.7	2.0	-6.2	7.0	5.6	-19.6
Artículos electrónicos	50.5	133.9	64.0	49.2	-56.2	28.5	53.0	-2.9
Minería y minerales	26.4	39.8	63.4	0.8	23.0	49.5	12.2	3.0
Otros sectores	10.3	35.9	108.0	38.1	54.4	19.2	-22.6	1 751.7
Total export. distintas del petróleo	8.3	24.9	27.7	16.2	12.1	15.1	9.0	10.1
Exportaciones de petróleo y gas	27.5	-1.6	-2.1	-8.7	-0.5	8.0	12.0	-1.0

Fuente: Oficina Central de Estadísticas, *Economic Indicators*, marzo de 1998.

[a] Comprende madera elaborado y papel y productos de papel.

depositantes, las autoridades proporcionan una garantía general a los depósitos de los bancos nacionales. Se está estudiando la creación de una institución para asegurar los depósitos, que se financiaría con recursos privados. Sin embargo, los recursos del IBRA corresponden a créditos del Banco de Indonesia, lo que explica el aumento de la oferta monetaria. La deuda neta del IBRA con el Banco de Indonesia ha aumentado rápidamente, a 140 billones de rupias en julio de 1998, comparado con 87 billones de rupias de marzo del mismo año. Para esterilizar este efecto el Banco de Indonesia coloca más SBI, con tasas de interés más altas.

Se ha creado una empresa para la gestión de activos Asset Management Company (AMC), dependiente del IBRA, cuya única función es comprar a los bancos los préstamos no recuperables, lo que les permite centrarse en sus actividades tradicionales, a saber, tomar depósitos y prestar dinero. La compra de préstamos no recuperables aumentará de manera significativa los recursos de que disponen los bancos para otorgar créditos.

Cuadro Ad.5
INDONESIA: PRESUPUESTO DEL GOBIERNO
(Como porcentaje del PIB)

	FY 97/98 (actual)	FY 98/99 (revisado)
Ingresos	16.2	15.7
Petróleo y gas	4.6	5.2
No procedente del petróleo	11.6	8.9
Privatización	0.0	1.6
Gastos corrientes	10.6	17.0
Subsidios	3.1	6.2
Intereses	1.7	3.3
Otros	5.8	7.5
Ahorro del sector público	5.6	-1.3
Gastos relacionados con el desarrollo	6.6	7.2
Sectores sociales [a]	1.0	1.6
Programas de empleos especiales	0.0	0.9
Otros	4.6	4.7
Déficit presupuestario	1.0	8.5
Fuente de financiamiento		
Financiamiento externo	1.6	4.8
Financiamiento interno	-0.6	...
Financiamiento extraordinario	...	3.7

Fuente: Gobierno de Indonesia, Departamento de Finanzas.
[a] Los sectores sociales incluyen educación, salud, producción de alimentos y créditos en pequeña

La AMC se basa en dos modelos:

i) La Resolution Trust Corporation, de los Estados Unidos, cuya finalidad principal era proteger los intereses de las instituciones financieras, y

ii) El modelo sueco, de acuerdo con el cual se procura rescatar a los bancos y a los deudores mejorando los métodos de gestión e introduciendo capital nuevo en la empresa.

Las perspectivas de Indonesia no son claras. Sin embargo, las autoridades han permitido que los inversionistas extranjeros tengan una mayor participación en la propiedad de los bancos indonesios.

e) Mejoramiento del sistema de administración por los siguientes medios:

i) revisión y desahucio de los contratos del sector público que se hayan suscrito mediante corrupción, colusión o nepotismo;
ii) mejoramiento de la política interna en materia de competencia;
iii) privatización de las empresas estatales;
iv) agilización de las reformas comerciales y de política, y
v) fortalecimiento del marco jurídico y el sistema de contabilidad, a fin de aumentar la transparencia del mercado y el cumplimiento de los contratos.

B. MALASIA: POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL DE COMERCIO

Mahani Zainal-Abidin

1. El desarrollo económico de Malasia

a) Bases del crecimiento

Conforme a diversos criterios, el desempeño económico de Malasia ha sido muy bueno, no sólo en términos de crecimiento del producto interno bruto (PIB), sino también en lo que se refiere al desarrollo social y sectorial (Banco Mundial, 1993). La base de este crecimiento fue una estabilidad de precios, gracias a la cual el índice de precios al consumidor (IPC) casi nunca superó el 7%,1 salvo en 1973 y 1974, en que alcanzó a dos dígitos. Desde la declaración de la independencia, en 1957, la tasa de crecimiento de la economía ha sido relativamente alta. En los años sesenta, la tasa media anual fue de alrededor del 6%, mientras que en los setenta aumentó al 6.8%. En la primera mitad de los años ochenta, el ritmo de crecimiento se mantuvo dentro

1 El nivel máximo del IPC se registró a principios de la década de 1980, cuando llegó casi al 7%.

de límites razonables, con una tasa anual del 6.6%, pero se vio afectado por la recesión de 1985 y 1986, que produjo una contracción económica. Sin embargo, desde 1988 en adelante la economía de Malasia se ha recuperado bastante y ha llegado a crecer en forma acelerada, a una tasa media anual cercana al 8.7%. Otro tanto ocurrió con el crecimiento *per cápita*, como lo indica el aumento del producto nacional bruto (PNB), de 334 dólares en 1970 a 4 447 en 1996.

La recesión de 1985 y 1986 fue provocada por los déficit simultáneos registrados en dos sectores de la economía. El primero es el déficit del balance comercial provocado por una baja de las exportaciones, y el segundo, el déficit fiscal causado por un cuantioso gasto público (Jomo, Khong y Shamsulbahriah, 1987; Mahani y Lim, 1989, y Banco Mundial, 1989). El drástico descenso de los precios de exportación de los productos básicos se tradujo en un elevado déficit del balance comercial. Como por lo general la cuenta de servicios tenía un saldo negativo, esto agravó aún más el déficit en cuenta corriente. A principios de los años ochenta, el sector público amplió su participación directa en las actividades económicas, de un 14% del PIB en el período 1976-1980 a más del 27% en 1981 y 1982 (Mahani, 1994).

A fin de reactivar la economía, el gobierno puso en marcha un programa de liberalización y desregulación, junto con reducir sus actividades y adoptar medidas de austeridad fiscal. Después de 1988 la economía de Malasia repuntó a tal punto que actualmente se enfrenta a un mercado laboral restringido, una tendencia alcista de los precios y, nuevamente, un déficit en cuenta corriente (Tham, 1996; Ariff y Leong, 1996, y Lee, 1996). Malasia pudo hacer frente a estos déficit prolongados gracias al excelente desempeño del sector exportador de mercancías, cuya tasa media de crecimiento anual fue de aproximadamente 22% durante el período 1987-1995. Esto despertó una gran confianza en las posibilidades de crecimiento de la economía entre los inversionistas extranjeros, que siguieron invirtiendo en el país. En consecuencia, Malasia ha seguido registrando una gran afluencia de capital a corto y largo plazo, que ha contribuido a mantener el equilibrio del balance de pagos. Esto permitiría afirmar que existe una relación muy estrecha entre las exportaciones y las inversiones, a raíz de la cual los países con alto nivel de exportaciones, real o potencial, son más atractivos para los inversionistas.

En Malasia se ha producido una transformación estructural en gran escala, en la que el sector privado y el sector manufacturero se convirtieron en la principal fuerza impulsora del proceso de crecimiento. En 1960, la participación de la agricultura en el PIB fue del 40%, pero en 1996 se había reducido al 20%. En cambio, la participación del sector manufacturero durante el mismo período aumentó del 9% al 35%. El dinamismo del sector manufacturero queda en evidencia cuando se compara el crecimiento de la producción con el de la economía nacional, dado que en el período 1987-1995,

la tasa de crecimiento anual de ese sector fue del 11.8%, mientras que la del país en su conjunto fue del 7.5%.[2]

Sin embargo, el sector manufacturero tropieza con una serie de problemas de rigidez estructural que obstaculizan gravemente su crecimiento (Mahani, 1996; Jomo, 1997; Lee, 1996, y Lall, 1996). Entre otras cosas, el sector depende en gran medida de unas pocas industrias clave, opera con una alta proporción de insumos importados, los eslabonamientos son mínimos y el valor agregado de los productos es muy bajo. Hace tiempo que el sector viene experimentando estos problemas de rigidez, pero las medidas adoptadas para superarlos han fracasado. Además, los acontecimientos recientes, es decir, el crecimiento acelerado y sostenido y la liberalización del comercio, han puesto de manifiesto otra serie de problemas, como la existencia de industrias locales muy protegidas y poco competitivas, la inexistencia de una base tecnológica adecuada, y el desequilibrio entre la productividad de la mano de obra y las alzas de salarios.

El debate sobre el crecimiento económico de Malasia se ha reducido a dos opciones básicas: el aumento de las importaciones y la generación de inversiones. Aun durante el período inmediatamente posterior a la independencia (1957), la economía de Malasia era muy abierta. En 1960, las exportaciones representaban el 46% del PNB, pero para 1996 esta relación había aumentado al 82%. Este crecimiento fue impulsado por las exportaciones de manufacturas, que están vinculadas directamente a las políticas de industrialización a través de industrias exportadoras y de liberalización del comercio, y representan el 81% del monto total de las exportaciones. Teniendo en cuenta las tasas de crecimiento incrementales, se prevé que en el futuro las exportaciones industriales sean aún más importantes. En el período 1987-1995, su tasa de crecimiento anual fue del 22%, mientras que las exportaciones se incrementaron un 15%.

La estructura de las importaciones de Malasia está estrechamente vinculada a la actividad exportadora. En 1996, las importaciones representaron el 84% del PNB, proporción mayor que la de las exportaciones, pero la variación del valor de las importaciones es más marcada que la de las exportaciones. Por ejemplo, en 1995 las exportaciones aumentaron un 20%, mientras que las importaciones crecieron un 23%. En cambio, cuando se aminoró el ritmo de crecimiento de las exportaciones, las importaciones se redujeron aún más. En 1996 las exportaciones se incrementaron sólo un 6.3%, pero la tasa de crecimiento de las importaciones fue mucho más reducida, de apenas 1.5%.

---

2 Los datos provienen de varios números del *Treasury Economic Report*, publicados por el Gobierno de Malasia.

Según Ariff (1994), en el período 1970-1991 las exportaciones encabezaron el crecimiento económico de Malasia; según sus estimaciones, existe una correlación positiva significativa entre el PNB y las exportaciones. Athukorala y Menon (documento inédito) llegaron a la misma conclusión luego de analizar la estrecha relación que existe entre el crecimiento y el grado de orientación exportadora. La contribución de las exportaciones de manufacturas al crecimiento de los ingresos y el empleo es muy importante; aunque su valor agregado unitario es bajo, el volumen de la producción es elevado, por lo que ha generado ingresos muy importantes y ha creado muchas oportunidades de empleo que permitieron absorber mano de obra no calificada y aportaron una solución al problema potencial del desempleo rural (Warr, 1987). Estos elementos compensan con creces los problemas derivados de los escasos eslabonamientos y el alto contenido de insumos importados que caracterizan a las industrias exportadoras. El éxito del crecimiento impulsado por las exportaciones se debió en gran medida a las políticas aplicadas por el gobierno para promover la exportación de manufacturas (Ariff y Hill, 1995).

Los argumentos utilizados para demostrar que el crecimiento fue impulsado por las inversiones son igualmente sólidos. La contribución de las inversiones al crecimiento es evidente, no sólo por su monto, sino también por su composición sectorial. Gan y Soon (1996) demostraron que la relación entre la inversión fija bruta real y el PIB aumentó del 22% a comienzos de los años setenta al 44% en 1995. También señalaron que dichas inversiones se destinaron al sector manufacturero, que registró altas utilidades. Aproximadamente la mitad del incremento anual de los gastos de capital se destinó al sector manufacturero y, de esta cifra, el 60% correspondió a plantas y maquinarias. Gran parte de estas inversiones fueron extranjeras directas; entre 1984 y 1988, el flujo medio anual de estas inversiones fue de aproximadamente 560 millones de dólares, mientras en el período 1989-1994 el promedio aumentó a 3 700 millones (véase el cuadro 1). Además de suplir la carencia de recursos nacionales, la IED aportó a Malasia tecnologías modernas y una amplia red de comercialización de las exportaciones (Ariff, 1991 y Ariff y Chee, 1987).

El ahorro es un componente importante de las inversiones nacionales. En general, se considera que la tasa de ahorro de Malasia es una de las más altas del mundo; desde la década de 1960, la tasa media de ahorro del país ha sido del 24% y en 1996 llegó al 38%. Sin embargo, Kharas (1991) sostiene que, si bien el ahorro es elevado, difícilmente sea suficiente para fomentar el crecimiento. Durante el período comprendido entre 1960 y 1980, el ahorro nacional permitió financiar los gastos de inversión de tal modo que no fue necesario recurrir en una medida significativa a la financiación externa (Lin, 1992). No obstante, en el período 1981-1985, las cuantiosas inversiones del sector público produjeron una brecha entre las inversiones y el ahorro, que elevó la deuda externa. Afortunadamente, mediante la restricción del gasto

público, en 1987 se había logrado un superávit, pero la ampliación de las necesidades de inversión y del consumo volvieron a crear un déficit en la primera mitad de los años noventa. En el cuadro 2 se observa que en el período 1992-1997 aumentó el superávit del ahorro público y las inversiones, pero también se acentuó el déficit del sector privado.

Cuadro 1
MALASIA: INGRESO DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS

Año	Millones de dólares
19802	70.3
1985	355.2
1986	625.2
1987	762.0
1988	1 806.6
1989	3 204.8
1990	6 529.3
1991	6 316.6
1992	6 582.2
1993	2 328.5
1994	4 199.6
1995	3 386.5

Fuente: Gobierno de Malasia, *Treasury Economic Report*, varios números.

En distintas etapas de desarrollo el crecimiento económico de Malasia ha sido impulsado ya por las inversiones o las exportaciones. En la etapa inicial de industrialización orientada a las exportaciones, es evidente que las ventas externas actuaron como motor del crecimiento a través de la generación de ingreso, la diversificación y profundización de las actividades industriales y la creación de empleos. Sin embargo, a partir de 1980 esas funciones pasaron a ser desempeñadas por las inversiones sobre todo las del sector público (1980-1985), y por el sector privado, a través de las inversiones extranjeras directas y las privatizaciones.

Uno de los aspectos distintivos del proceso de desarrollo de Malasia probablemente ha sido la capacidad de lograr un crecimiento económico en una sociedad multiétnica. En ese tipo de sociedades, el crecimiento debe beneficiar a todos los diversos grupos étnicos para que haya armonía y estabilidad política, ingredientes esenciales de este proceso. La nueva política

económica (1970-1990) y el plan nacional de desarrollo, que la sustituyó, tenían dos objetivos principales: la erradicación de la pobreza y la reestructuración económica. La primera meta se ha logrado, como lo demuestra la reducción de la incidencia de la pobreza del 49.3% en 1970 al 10.5% en 1993 (Ishak y Ragayah, 1995). En cambio, aún queda camino por recorrer en el proceso de reestructuración económica (Ismail y Meyanathan, 1993; Mehmet, 1986, y Jomo, 1990).[3]

b) El papel de las políticas comerciales e industriales de Malasia

En el resumen anterior queda en evidencia la importancia de la industrialización y el comercio en el proceso de desarrollo de Malasia. En el presente estudio se analiza la formulación de políticas comerciales e industriales con el fin de facilitar ese proceso y las medidas adoptadas a tal efecto. En general, estos dos tipos de políticas pueden caracterizarse como moderadamente intervencionistas, aunque en distintos grados. Con el objeto de orientar el proceso de desarrollo de la industrialización con fines de exportación, se adoptaron medidas más focalizadas y concertadas. En un principio, éstas consistían en incentivos de carácter amplio, pero más adelante, con la aprobación de la ley de fomento de las inversiones de 1986, pasaron a ser más centradas. En cambio, el régimen comercial era relativamente menos intervencionista y, en consecuencia, el paso de la sustitución de importaciones al fomento de las exportaciones no resultó demasiado difícil. No obstante, en la segunda etapa de aplicación del modelo sustitutivo se adoptó una política comercial muy distorsionante con el fin de facilitar el desarrollo de la industria pesada.

Las obligaciones de Malasia en el marco del nuevo sistema internacional de comercio, el GATT y los acuerdos regionales de comercio como la Zona de Libre Comercio de la ASEAN y la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico tendrán repercusiones de largo alcance en lo que respecta a las políticas comerciales e industriales que puedan aplicarse en el futuro. En el presente estudio se demuestra que no será necesario modificar sustancialmente las políticas comerciales e industriales de Malasia para que cumplan con las disposiciones del GATT, pero la liberalización exigirá aplicar nuevos enfoques

---

3 Los activos de las sociedades de los grupos étnicos "bumiputera" aumentaron del 2% en 1969 al 19% en 1988, pero esta cifra seguía siendo inferior a la meta del 30%. Los logros en materia de empleo fueron mucho mayores, ya que el ingreso de estudiantes de los grupos "bumiputera" a las universidades locales aumentó del 40% en 1970 al 67% en 1985. También ha aumentado considerablemente el número de profesionales de estos grupos "bumiputera" en áreas tales como los servicios jurídicos, de contabilidad y médicos.

para el desarrollo del sector de los servicios. Los compromisos asumidos en el contexto de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) contribuirán al proceso de liberalización que supone el GATT, en tanto que la Zona de Libre Comercio de la ASEAN tendrá consecuencias más sustanciales y amplias que posiblemente incluyan cambios drásticos de la estructura económica nacional, como la reestructuración de la industria y la reasignación de los recursos.

El crecimiento acelerado de los últimos nueve años ha puesto de manifiesto las limitaciones intrínsecas de la economía Malasia. El sector manufacturero, así como las exportaciones que produce, se basa en actividades que suponen un uso intensivo de mano de obra, pero para seguir creciendo al mismo ritmo deberá comenzar a fabricar productos con mayor valor agregado. Como ha sucedido en otros países, por ejemplo, la República de Corea y la provincia china de Taiwán, si no se da un aumento de la productividad que complemente el alza de los salarios, las exportaciones perderán competitividad. Por ejemplo, en la industria química, el índice unitario real de costos laborales se incrementó un 18% en 1993 en relación con el año base de 1989. En los sectores textil, del vestido y de equipos de transporte se observa una tendencia similar.[4]

También se han producido cuellos de botella en el área de la infraestructura: congestión de puertos y caminos, y escasez de mano de obra y de energía. El gobierno ha reaccionado con rapidez ante estos problemas, fomentando las inversiones del sector privado en obras de infraestructura, entre otras carreteras con peajes, puertos y producción de energía. Además, se desreguló el sector de telecomunicaciones, para alentar la participación de nuevos actores, elevar la eficiencia y perfeccionar los servicios. La infraestructura ha mejorado considerablemente, pero se ha producido un incremento de los costos de producción indirectos que, en última instancia, podría afectar la competitividad de Malasia.

El crecimiento económico acelerado también ha acentuado la presión al alza de los precios, que se traduce en una inflación de los activos y un gran aumento de los salarios. Más importante aún es el surgimiento de un déficit en cuenta corriente, que en 1995 alcanzó un valor máximo del 9% del PIB. La causa principal de este persistente déficit es el desequilibrio estructural de la cuenta de servicios. Tales limitaciones han sido uno de los motivos de la gran depreciación del *ringgit* ocurrida recientemente. El tipo de cambio nominal del *ringgit* en relación con el dólar de los Estados Unidos pasó de 2.5 en mayo de 1997 a 3.03 en agosto, en su punto más bajo. La depreciación del *ringgit* ha afectado negativamente el mercado de valores de Malasia y ha impulsado al

4 *Treasury Economic Report*, 1996/1997, p. 86, publicado por el Gobierno de Malasia.

gobierno a postergar algunos de los principales proyectos de infraestructura, todo lo cual ha puesto seriamente en duda la posibilidad de que la economía de Malasia pueda mantener una tasa de crecimiento elevada.

Los acontecimientos señalados, sumados a los acuerdos del GATT y de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, exigen una reformulación de políticas a fin de reforzar la capacidad del país. Lo más apropiado parecería ser elevar el nivel de industrialización del país mediante un incremento de la productividad de la mano de obra y el perfeccionamiento de los recursos humanos. Esta estrategia debería complementarse con otras medidas fundamentales, como la ampliación de la capacidad tecnológica nacional y la creación o reorganización de industrias con el objeto de adquirir nuevas ventajas comparativas.

Cuadro 2
MALASIA: DIFERENCIA ENTRE EL AHORRO Y LAS INVERSIONES, 1992-1997
(En millones de dólares)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Formación interna de capital del sector público	7 770	8 799	9 187	10 225	11 503	13 382
Ahorro público	9 033	10 125	12 349	12 263	13 448	16 505
Déficit o superávit	1 262	1 326	3 162	2 038	3 426	3 122
Formación interna bruta de capital del sector privado	11 527	14 333	19 298	24 800	26 620	31 276
Ahorro privado	8 182	10 072	11 630	15 840	19 870	22 663
Déficit o superávit	-3 345	-4 261	-7 634	-8 960	-6 750	-8 613
Formación interna bruta de capital	19 297	23 133	28 452	35 026	38 125	44 659
(como porcentaje del PNB)	(37.1)	(39.8)	(42.5)	(45.4)	(43.3)	(44.9)
Ahorro nacional bruto	17 215	20 198	23 980	28 104	33 318	39 168
(como porcentaje del PNB)	(33.0)	(35.0)	(36.0)	(37.0)	(38.0)	(39.0)
Saldo en cuenta corriente	-2 082	-2 935	-4 472	-6 922	-4 806	-5 491
(como porcentaje del PNB)	(-4.0)	(-5.0)	(-6.7)	(-5.5)	(-5.5)	(-5.5)

Fuente: Banco Negara Malasia, *Annual Report*, 1996.

2. Políticas comerciales e industriales de Malasia

a) Introducción

Las políticas comerciales e industriales aplicadas por Malasia en pos de la industrialización han sido complementarias. Los principales instrumentos de política industrial han sido los incentivos fiscales, entre otros las ventajas tributarias y la concesión de subvenciones a las inversiones en obras de infraestructura. En cuanto a las políticas comerciales, los instrumentos más utilizados han sido los aranceles y, posteriormente, el tipo de cambio; las restricciones cuantitativas y las licencias de importación se han aplicado en contados casos. En las cuatro fases del proceso de industrialización (sustitución de importaciones; fomento de las exportaciones; desarrollo de la industria pesada, y liberalización y desarrollo de industrias de alta tecnología) se han aplicado este tipo de instrumentos de política.

Como en muchos otros países en desarrollo, en Malasia el proceso de industrialización comenzó con la sustitución de importaciones, que fue la política predominante desde fines de los años cincuenta hasta fines de los sesenta. Las medidas más utilizadas para alentar el desarrollo de la industria nacional fueron los incentivos fiscales y la protección arancelaria, pero las subvenciones para obras de infraestructura también fueron importantes. La estrategia de sustitución de importaciones se centró en los bienes de consumo finales y se caracterizó por el moderado nivel de protección, que facilitó la transición posterior a la etapa de fomento de las exportaciones.

La segunda etapa de la industrialización de Malasia se inició a fines de los años sesenta. Aunque se alentó el desarrollo de una amplia gama de actividades manufactureras, tanto las que utilizan recursos naturales como las demás, sólo una industria, la de productos eléctricos y electrónicos, registró un crecimiento extraordinario; en 1970 la participación de esta rama de actividad en el producto del sector manufacturero era apenas del 3%, pero en 1990 había aumentado al 26%. El crecimiento y éxito de la industrialización con fines de exportación, especialmente de la industria de productos eléctricos y electrónicos, puede atribuirse en gran medida a la afluencia de inversiones extranjeras directas. Las políticas comerciales e industriales tenían por objeto crear condiciones propicias para estas actividades. Se otorgaron numerosos incentivos, que incluían la autorización para importar insumos a precios internacionales mediante la creación de zonas francas industriales, los reintegros de impuestos y la reducción de los derechos de importación. Otro de los objetivos de la profundización del proceso de industrialización era cumplir con las metas socioeconómicas de la nueva política económica, es decir, fomentar la participación de los grupos "bumiputera" (indígenas) en las actividades económicas modernas.

En la tercera etapa del proceso de industrialización se volvieron a aplicar políticas de sustitución de importaciones, con el objetivo primordial de fomentar el desarrollo de la industria pesada. Esta etapa se inició a principios de la década de 1980 y tenía por objeto alentar la profundización del proceso de industrialización y la ampliación de la base industrial, con la creación de industrias complementarias. En esta etapa se adoptaron criterios más intervencionistas, conforme a los cuales se otorgaba una protección elevada a industrias seleccionadas. Además, y a diferencia de lo que había hecho antes, el gobierno participó directamente en esas actividades mediante el aporte directo de capital social, lo que se consideró necesario debido a que la mayor parte de las industrias pesadas requerían inversiones importantes. Asimismo, lo que era tan importante como lo anterior, se consideró que éste era un medio más rápido y eficaz de fomentar la participación de los grupos "bumiputera" en las empresas.

El ciclo recesivo que se produjo en la economía a mediados de los años ochenta impulsó un cambio de enfoque de las políticas de industrialización que, a partir de entonces, promovieron una mayor liberalización y el aumento de las exportaciones. En 1986 comenzó a aplicarse un programa amplio de incentivos para reactivar las exportaciones, que comprendía una reducción de aranceles en muchos sectores. En este período también se modificaron los instrumentos de política comercial, a fin de mantener la competitividad de las exportaciones. El tipo de cambio se convirtió en el instrumento de política comercial más importante, reemplazando los reintegros de aranceles y derechos. Como parte de la política de liberalización, el gobierno también alentó la inversión privada y la participación a través de un programa de privatizaciones, incluso en la industria pesada. A raíz de una retracción del mercado laboral, en 1990 se produjo un cambio fundamental en las políticas. Se alentó un proceso de industrialización orientado a las actividades de mayor valor agregado y uso intensivo de capital.

En las secciones 2 y 3 se evalúan las políticas comerciales e industriales aplicadas en las cuatro etapas del proceso de industrialización. En la sección 4 se analizan sus resultados y se demuestra que las políticas aplicadas para fomentar las exportaciones son menos distorsionantes que las utilizadas en el modelo sustitutivo, aunque tienen algunas repercusiones negativas. En la quinta sección se concluye que las políticas comerciales e industriales se han considerado parte integrante del proceso de industrialización de Malasia y que suelen modificarse con bastante rapidez, teniendo en cuenta las condiciones predominantes y a fin de cumplir con los objetivos establecidos.

b) Política industrial

i) La sustitución de importaciones

Como muchos otros países en desarrollo, en la primera etapa del proceso de industrialización Malasia adoptó una estrategia de sustitución de importaciones. Esta etapa no fue muy extensa, y sólo se prolongó de fines de los años cincuenta a fines de los sesenta. De allí en más, el modelo sustitutivo sólo se aplicó a determinados sectores o actividades. El principal objetivo de este modelo era alentar las inversiones para crear una base industrial. En consecuencia, no se dio prioridad a la creación de empresas nacionales y muchas de las empresas que se instalaron en esta etapa eran de propiedad de la ex potencia colonial.

Debido a la falta de capacidad tecnológica nacional y conforme al esquema habitual del modelo sustitutivo, la mayoría de las industrias creadas en este período producían bienes de consumo finales. Cabe destacar que las industrias más importantes en términos de producción y empleo fueron las del sector de alimentos y bebidas. Por ejemplo, en 1963 estas empresas empleaban cerca del 20% de la fuerza de trabajo del sector industrial. La industria de productos de madera también pasó a formar parte importante del sector manufacturero. Asimismo, se hicieron algunas inversiones en las actividades de montaje final de bienes de consumo duraderos, como los automóviles. Sin embargo, no se registró un desarrollo apreciable de la capacidad industrial del país y la transferencia de tecnología fue escasa. Esta situación era muy lógica e inevitable, ya que las industrias instaladas operaban con niveles tecnológicos muy bajos. El instrumento de política industrial más importante en esa etapa fueron los incentivos tributarios. Con arreglo a la ordenanza sobre industrias precursoras de 1958 y la ley de industrias precursoras de 1965, se reconocían como industrias precursoras a todas las nuevas empresas que realizaran inversiones por un monto determinado. El incentivo consistía en eximir a dichas empresas de los impuestos sobre la renta y permitirles trasladar cualesquiera pérdidas a ejercicios posteriores, para cubrirlas con utilidades futuras. Este incentivo alentó a las industrias de sustitución de importaciones porque se otorgaba principalmente a aquellas que fabricaran productos inexistentes en Malasia. Junto con los incentivos a las inversiones, se aplicó una política de protección arancelaria; así, los incentivos alentaban la creación de industrias, mientras que los aranceles aseguraban su supervivencia. Si bien se imponían fuertes derechos de importación a los productos finales, los bienes intermedios no gozaban de tal nivel de protección que, en comparación con otros regímenes de sustitución de importaciones utilizados en esa época, podría considerarse moderado (Mahani, 1994). En 1963, la tasa media nominal de protección era sólo del 10%, mientras que la tasa efectiva ascendía al 21% (Mahani, 1992).

Otro instrumento utilizado para fomentar las inversiones fueron los subsidios para obras de infraestructura otorgados por los gobiernos estaduales[5] o, a nivel federal, a través de un organismo nacional encargado de los polígonos industriales. Se creaban zonas industriales especiales, que contaban con acceso por carretera y a veces por vía férrea, y con suministro de agua y electricidad. Las empresas que se instalaban en esas zonas pagaban alquileres subsidiados y otros cargos por su utilización.

Resultados

Durante el período 1957-1965 la tasa de crecimiento anual de la participación de la industria manufacturera en el PIB fue del 4.1%, mientras que el empleo aumentó a razón de un 3.4% anual. Estas cifras demuestran que la producción industrial creció mucho más que su propia capacidad para crear puestos de trabajo y, en consecuencia, se puede concluir que, mediante la política industrial aplicada, se logró el principal objetivo, o sea, la creación de una base industrial.

ii) La industrialización con fines de exportación

La segunda etapa, es decir, la industrialización con fines de exportación, se inició a fines de los años sesenta como una manera de superar algunas limitaciones del modelo sustitutivo y en respuesta a la afluencia de capital de los países industrializados. Si bien las tasas de crecimiento económico logradas en la primera etapa fueron bastante altas, comenzaron a percibirse indicios de que este crecimiento podría no ser sustentable. El mercado nacional era muy pequeño para seguir manteniendo ese ritmo y las empresas existentes no parecían tener intenciones de arriesgarse en los mercados de exportación. Por otra parte, Malasia contaba con abundante mano de obra barata y, en consecuencia, era un lugar ideal para aquellas empresas que desearan reubicar sus actividades exportadoras de uso intensivo de mano de obra.

Se formularon dos planes distintos: uno destinado a las industrias basadas en recursos primarios y el otro a las industrias que no utilizaban esos recursos. Ambos planes tenían algunos aspectos en común, como los incentivos a las inversiones extranjeras. El plan para las industrias del primer grupo entrañaba la modernización de la antigua actividad agrícola (el caucho), así como el

---

5 Malasia es una federación de 14 estados y territorios federales. Cada uno de los 12 estados tiene su propio gobierno y goza de autonomía financiera. Hay dos territorios federales que dependen del gobierno central. Por conducto de sus propios organismos de desarrollo, los gobiernos de los estados han tomado medidas para atraer inversiones mediante la creación de zonas industriales y el envío de misiones al exterior.

impulso a nuevos cultivos comerciales y productos primarios (el aceite de palma, el cacao y la madera y los productos de madera). Para ello, el gobierno prestaba su apoyo para el desarrollo tecnológico y la promoción de los mercados. En cambio, las ramas de actividad que no utilizaban recursos primarios eran nuevas, y en ellas participaban capitales extranjeros mucho menos vinculados a la economía nacional. En consecuencia, los esfuerzos por atraer capitales extranjeros y promover las exportaciones estaban dirigidos en su mayor parte a este último tipo de actividades.

Las industrias exportadoras que no utilizaban recursos primarios eran mucho más importantes que las del primer grupo y se concentraban en dos sectores: los productos eléctricos y electrónicos y los textiles y prendas de vestir. Desde todo punto de vista, el crecimiento de la industria de productos eléctricos y electrónicos fue extraordinario. Para el año 1992 contribuía aproximadamente un 40% del total de la producción industrial y un 60% de las exportaciones industriales. Sin embargo, su participación real era mucho menor debido al alto contenido de insumos importados, la escasa transferencia de tecnología y los mínimos eslabonamientos con proveedores o clientes nacionales.

El Gobierno de Malasia aplicó una política muy dinámica de promoción de las exportaciones a fin de atraer inversiones extranjeras directas. Para ello implantó un programa de incentivos muy amplio, como el suministro de una buena infraestructura, la creación de un entorno favorable a las inversiones y la flexibilización de las normas sobre participación en el capital social. El primer impulso a la industrialización con fines de exportación fue la aprobación de la ley de incentivos para las inversiones de 1968, mediante la cual, además de reconocer a las empresas la condición de industrias precursoras, se ofrecían incentivos como las exenciones fiscales a las inversiones e incentivos para las exportaciones, que se otorgaban en función del volumen exportado. También se incluían beneficios por la ubicación de las empresas en determinados lugares o la generación de empleos. Para complementar el programa de incentivos, el gobierno también facilitaba servicios e instalaciones para que las empresas pudieran operar en un entorno de "precios internacionales". De esta manera se permitía importar insumos libres de derechos y exportar los productos libres de gravámenes; en otras palabras, zonas francas. En 1971 se promulgó la ley de zonas francas y en la actualidad existen 12 zonas de este tipo. Warr (1987) ha reconocido la importancia de las zonas francas como instrumento fundamental para asegurar el éxito de la industrialización con fines de exportación, ya que facilitan las operaciones de manufactura de las empresas exportadoras y hacen las veces de modelo para el resto del país.

Cuando no resultaba práctico ni conveniente establecer una zona franca, se otorgaba a determinadas empresas servicios e instalaciones similares,

denominados "almacenes fabriles autorizados". Para tener derecho a este beneficio, la empresa debía exportar al menos el 80% de su producción e importar prácticamente todos los insumos. Estas medidas fueron necesarias para que las empresas Malasias pudieran competir en el mercado internacional, ya que seguían vigentes algunos aranceles de importación de la etapa sustitutiva. Las políticas de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones se aplicaban a ramas de actividad muy diversas, de modo que el gobierno pudo mantener los incentivos para las industrias sustitutivas durante la segunda etapa del proceso de industrialización a fin de seguir ampliando la base industrial nacional.

Para complementar las facilidades comerciales con el crecimiento de la inversión, el gobierno mejoró la infraestructura de puertos y aeropuertos, las telecomunicaciones y el suministro de energía eléctrica.

El comienzo de la etapa de industrialización con fines de exportación coincidió con la puesta en marcha del programa nacional de reestructuración socioeconómica. La nueva política económica se promulgó en 1970 con el objeto de erradicar la pobreza, reestructurar la economía y eliminar la identificación de los grupos étnicos con las actividades económicas que desarrollaban.[6] A través de la nueva política económica, el gobierno participó activamente en el sector manufacturero mediante la adquisición o creación de empresas que quedaron en manos del Estado. Estas medidas, además de contribuir a cumplir con los objetivos de transformación socioeconómica, ayudaron a ampliar el acervo de empresas nacionales. El crecimiento económico generado por la industrialización con fines de exportación podía crear oportunidades comerciales, lo que fortalecería la participación de los malasios en las actividades empresariales.

Ley de coordinación industrial de 1975

A fin de asegurar un desarrollo ordenado del sector industrial, el gobierno estableció que, para otorgar autorizaciones de funcionamiento a las empresas manufactureras, inclusive a las exportadoras, éstas debían tener un capital de un millón de dólares o emplear a 75 o más trabajadores de tiempo completo. Al principio los industriales se opusieron enérgicamente a esta medida, porque consideraban que se trataba de una manera indirecta de aplicar los objetivos de reestructuración económica de la nueva política económica.

---

6 Los disturbios raciales de 1969 fueron una manifestación de los desequilibrios del poder económico entre los grupos étnicos, ya que las actividades económicas y la riqueza estaban claramente diferenciadas según los grupos. Por lo general, los malasios se dedicaban a la agricultura, los chinos al comercio y la industria y los extranjeros se desempeñaban en el sector comercial y empresarial.

Además, existía el temor de que esta nueva reglamentación desalentara las inversiones extranjeras directas en Malasia. Posteriormente la medida se flexibilizó, eximiendo de su cumplimiento a las pequeñas y medianas empresas. Hasta ahora, la reglamentación mencionada no ha obstaculizado mayormente el crecimiento del sector manufacturero ni el aumento de las inversiones orientadas a la exportación.

Resultados

La industrialización con fines de exportación ha producido un crecimiento sostenido de la economía de Malasia desde 1970 hasta la fecha, excepto durante el período recesivo de 1985 y 1986. Una medida de la importancia del sector manufacturero es el aumento de su participación en el PIB, que creció del 13% en 1970 al 20% en 1985. La fabricación de productos para exportación ha desempeñado un papel fundamental en este proceso de crecimiento, ya que en el mismo período la participación de las exportaciones industriales en el total de las exportaciones aumentó del 12% al 32%. Aunque la industrialización con fines de exportación ha contribuido al crecimiento, Rasiah (1996) sostiene que ésta requiere subsidios más cuantiosos que la industria nacional. Sin embargo, preocupan mucho más el hecho de que estas actividades dependan en gran medida de los capitales extranjeros, así como su carácter volátil, que permite trasladarlas fácilmente a otro país si el entorno se vuelve desfavorable para las inversiones (Jomo, 1993). También se ha puesto en duda la contribución efectiva de estas ramas de actividad, ya que utilizan un alto contenido de insumos importados.

iii) Desarrollo de la industria pesada

Pese a que ya a principios de los años setenta el Gobierno de Malasia había comenzado a aplicar una política de promoción de las exportaciones, en la primera parte de los ochenta se puso en marcha la segunda fase de la etapa de sustitución de importaciones, que consistió en una política de desarrollo de la industria pesada y constituyó la tercera etapa del proceso de desarrollo industrial. Su principal objetivo era alentar la intensificación del uso del capital y ampliar la base industrial nacional, pues era evidente que en las dos etapas anteriores esas metas no se habían logrado. Además, la política de desarrollo de la industria pesada también fue un instrumento decisivo del gobierno para cumplir con los objetivos de la nueva política económica. En casi todas las industrias pesadas, el sector público tiene una participación directa en el capital social, que el Estado mantiene en fideicomiso en nombre de los malasios, y que se distribuye al pueblo a través de mecanismos como las sociedades de inversiones. Tales inversiones del sector público se realizaron por conducto de un organismo del Estado, establecido poco tiempo antes, denominado Corporación de Industrias Pesadas de Malasia. De esta manera,

se crearon empresas para operar en las industrias siderúrgica, del cemento, automotriz, aeroespacial, petroquímica y del papel y la pasta de madera.

El desarrollo de la industria pesada se logró gracias a la participación directa del gobierno en el capital social y a los altos niveles de protección. Por ejemplo, el proyecto nacional del automóvil (PROTON) paga un tipo arancelario preferencial del 13% por sus componentes importados, mientras que otras empresas del mismo sector deben pagar un 42%. Otra medida de apoyo al proyecto PROTON fue el aumento al 200% de los aranceles de importación de los automóviles terminados. Además, se aplicaron otras restricciones, como el establecimiento de permisos de importación para los automóviles terminados. Como consecuencia de estas medidas, ahora PROTON controla el 70% del mercado de vehículos para el transporte de personas. También se impusieron restricciones cuantitativas a las importaciones de acero y cemento y se limitó la competencia en el mercado interno, reforzando las barreras que dificultan el acceso. De esta forma se aseguró a las empresas nacionales una participación en el mercado de magnitud suficiente para que pudieran sobrevivir (Jomo, 1997). El gobierno ha realizado inversiones cuantiosas en la industria pesada. Las asignaciones para el período correspondiente al cuarto plan de desarrollo (1980-1985) fueron de 411 millones de dólares, en tanto para los planes quinto (1986-1990) y sexto (1991-1995), éstas ascendieron a 926 millones y 210 millones de dólares, respectivamente.[7] Algunas de estas grandes inversiones se realizaron cuando se había reducido el volumen del gasto público, especialmente durante el período 1984-1986.

El programa de desarrollo de la industria pesada no pudo mantenerse por mucho tiempo; ya en 1985 muchas empresas experimentaban dificultades financieras y algunas tuvieron que recibir nuevos aportes de capital o reorganizarse. Además de su baja competitividad y de las limitaciones del mercado interno, estas empresas también se vieron afectadas por la profunda recesión económica registrada en Malasia en 1985 y 1986. Hasta el propio gobierno reconoció las dificultades de esta estrategia de industrialización. En el examen de mitad de período del quinto plan de Malasia (1984) afirmó que, en líneas generales, los resultados de los proyectos de desarrollo de la industria pesada no habían sido satisfactorios, ni mucho menos. Varios habían experimentado fuertes pérdidas financieras debidas al flojo mercado interno y a la incapacidad de las empresas interesadas de competir en los mercados internacionales.

---

7 Estas cifras figuran en diversos planes de desarrollo de Malasia. El tipo de cambio utilizado fue: 1 dólar de los Estados Unidos = 2.7 *ringgit*.

Además de destinarse a intensificar el uso del capital, la estrategia de desarrollo de la industria pesada también tuvo por objeto aumentar la capacidad industrial del país, especialmente la de las pequeñas y medianas industrias. Los mejores resultados se obtuvieron con el programa de la industria automotriz, en que las políticas relativas a los materiales de origen local y la utilización de fuentes de abastecimiento únicas permitieron el surgimiento de unos 300 proveedores locales de componentes para los automóviles de fabricación nacional. En la norma sobre los materiales de origen local se establecía que para 1997 el 80% de los componentes utilizados en dichos automóviles debía comprarse a proveedores nacionales. En virtud de esta política, se garantizaba a determinados proveedores un mercado para sus productos, lo que les aseguraba una operación rentable y posibilidades de expansión.

iv) Liberalización y desarrollo de las industrias de uso intensivo de tecnología

En respuesta a la recesión de 1985, el gobierno decidió liberalizar la economía y promover la incorporación de tecnologías más modernas. Ésta es la cuarta etapa del proceso de industrialización, que aún prosigue y coexiste con las etapas segunda y tercera. En el marco de la liberalización, el motor del crecimiento pasó del sector público al sector privado, si bien el gobierno siguió fomentando un entorno comercial propicio. Uno de los instrumentos clave de la liberalización fue la privatización de empresas del sector público, en que se transfirió el capital social del gobierno al dominio privado. De algún modo, esta medida ha reducido el intervencionismo del Estado en el sector manufacturero, ya que permite a las empresas responder a las condiciones del mercado. Entre las empresas privatizadas se destacan las de la industria pesada, como las empresas automotriz y siderúrgica nacionales. El gobierno ha seguido aplicando esta política de privatización a las actividades establecidas después del período de desarrollo de la industria pesada pero consideradas "proyectos nacionales", entre otras, la segunda empresa automotriz nacional, la empresa nacional de fabricación de motocicletas y una planta de producción de plaquetas de semiconductores.

En el primer plan maestro industrial de Malasia, puesto en marcha en 1985 a fin de proyectar el crecimiento del sector manufacturero para el decenio comprendido entre 1985 y 1995, se incluyeron medidas dirigidas a atraer las inversiones y aumentar las exportaciones. En el plan se individualizaban 12 ramas de actividad (siete que utilizan recursos básicos y cinco que no los utilizan) cuyo desarrollo se deseaba impulsar para, en definitiva, diversificar el sector. Por el carácter indicativo del plan, no se establecían objetivos cuantitativos de rendimiento industrial y sólo se hacía referencia a los tipos de productos y actividades que se deseaba promover. Hasta ese momento la

estructura del sector manufacturero era bien definida, dado que las características de las industrias exportadoras diferían de las que abastecían al mercado interno. Sin embargo, a fin de diversificar las actividades manufactureras, se alentó a las ramas de producción nacional a exportar y a las industrias exportadoras a establecer eslabonamientos hacia atrás con fuentes nacionales de bienes y servicios. Como parte de su objetivo general de diversificación, otra de las metas del plan era diseminar las industrias en zonas alejadas de los principales centros de crecimiento.

En 1986, poco después de la puesta en marcha del primer plan maestro industrial (1985), se promulgó la ley de promoción de las inversiones, que reemplazó a la ley de incentivos para las inversiones de 1968. Mediante la nueva ley, se amplió considerablemente la gama de incentivos y de las ramas de actividad a las que éstos estaban dirigidos. Dichos incentivos se otorgaban conforme a una gran variedad de parámetros: inversiones y reinversiones, exportaciones, gastos de capital, ubicación de las industrias y prescripciones en materia de participación en el capital. Los beneficios clave establecidos en la nueva ley eran semejantes: el reconocimiento como industria precursora y las exenciones tributarias a las inversiones; sin embargo, los parámetros utilizados para otorgar los beneficios variaban según el nivel de las inversiones y el tipo de productos y actividades. En la ley se establecía que las actividades y productos promocionados debían destinarse a la exportación y contribuir a reducir la dependencia de la economía de las exportaciones de productos eléctricos y electrónicos.

Se hizo mayor hincapié en la promoción de las exportaciones, tanto en términos de su cobertura como de la magnitud de los beneficios. Éstos comprendían exenciones calculadas sobre la base de los ingresos obtenidos con las exportaciones y una deducción doble por los gastos incurridos en actividades de comercialización de las exportaciones y en los seguros de crédito a la exportación. Asimismo, se otorgaban bonificaciones sobre los ingresos ajustados obtenidos con las exportaciones, teniendo en cuenta el grado de utilización de materiales locales o autóctonos y el valor agregado generado. Las deducciones se determinaban sobre la base del valor de las utilidades antes de calcular su depreciación y por lo general equivalían al 50% de este valor. En consecuencia, una vez deducidas las desgravaciones sobre los bienes de capital, a menudo las empresas quedaban exentas de pagar impuestos. También se ofrecía a los exportadores un plan de refinanciación de los créditos a las exportaciones a tasas de interés más bajas. Otra de las características de la ley de promoción de las inversiones era que hacía hincapié en los gastos de capital. Se podían obtener mayores beneficios mediante una utilización más intensiva del capital, como las reinversiones y la amortización. De esta manera se perseguía el objetivo de alentar la intensificación del uso de este recurso.

Desde la fecha de su promulgación, la Ley de promoción de las inversiones se ha enmendado en distintas oportunidades, a fin de abordar tres metas económicas: intensificar el desarrollo industrial, mejorar la coordinación de la promoción de las exportaciones y estimular el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias y su emplazamiento fuera de los grandes centros. En el apéndice del presente documento, se detallan estas modificaciones. El crecimiento excepcional del sector manufacturero no se ha visto significativamente complementado con una intensificación del uso del capital ni con la diversificación. La mayoría de las ramas de actividad siguen utilizando una excesiva mano de obra y un alto contenido de insumos importados, especialmente en el sector de los productos eléctricos y electrónicos. Para solucionar estos problemas se han otorgado incentivos adicionales a:

- Las inversiones en las industrias de alta tecnología, sujetas a la contratación de un porcentaje determinado de personal técnico nacional y a que una parte de las actividades de investigación y desarrollo se realicen a nivel local;
- Los proyectos estratégicos, o sea los que entrañen inversiones de capital importantes, a condición de que utilicen alta tecnología y generen una amplia gama de eslabonamientos;
- Las actividades de investigación y desarrollo, a fin de fomentar ese tipo de actividades en la industria y alentar la creación de empresas e instituciones dedicadas a la investigación y el desarrollo;
- Las actividades de capacitación, a fin de mejorar las capacidades, la productividad y la idoneidad de los empleados, y
- Los procesos de reestructuración industrial, a fin de mejorar la tecnología utilizada, aumentar la productividad, intensificar el uso de los recursos naturales y asegurar una gestión eficaz de los recursos humanos.

Se han eliminado algunos de los incentivos utilizados en las etapas anteriores, como los que tenían que ver con el contenido de materiales de origen local, dirigidos principalmente a aumentar el volumen de las exportaciones,[8] y se los ha reemplazado por otros que promueven el perfeccionamiento de los mecanismos de comercialización. Estos incentivos se aplican a la refinanciación de los créditos a las exportaciones, las primas de los seguros de créditos a las exportaciones, la promoción de las exportaciones y el almacenaje para las actividades de exportación. Por lo general consisten en una doble deducción de esos costos en el cálculo de las utilidades imponibles.

---

8 Es posible que la eliminación de estos incentivos obedezca a su poca utilización, ya que hay otros incentivos que proporcionan beneficios similares, sin que las empresas tengan que cumplir, por ejemplo, estrictos requisitos en materia de contenido de materiales de origen local.

Las actividades industriales siguen concentradas en el corredor occidental de la región peninsular de Malasia, en los alrededores de las ciudades más importantes. En la actualidad se ofrece a las empresas un paquete especial de exenciones tributarias para instalarse en otras zonas menos desarrolladas. Del mismo modo, el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias no guarda relación con el crecimiento global; para facilitarlo se han agregado nuevos incentivos, como el reconocimiento automático como industria precursora y las exenciones a los derechos de importación de insumos.

La política industrial incluyó además otras medidas complementarias:

a. La creación de un entorno favorable a las inversiones

El gobierno ha liberalizado el sector financiero, permitiendo que el mercado determine las tasas de interés, desarrollando y profundizando el mercado financiero y creando nuevos instrumentos. Otra medida complementaria fue la reducción de la tasa del impuesto sobre la renta de las sociedades a fin de equipararla con la de otros países de la región (30%).

b. Directrices sobre la participación en el capital social

Uno de los instrumentos utilizados para modificar la configuración de la propiedad de las empresas fue establecer la obligación de que no menos del 30% de su capital social fuera de propiedad de los malasios "bumiputeras". A fin de atraer más inversión extranjera y crear un clima de inversión más libre, el gobierno ha flexibilizado esta norma. Los proyectos en que se proponga exportar al menos el 80% de la producción pueden ser totalmente de propiedad de extranjeros; para los que proyecten exportar menos, la participación extranjera en el capital social varía en función del porcentaje de la producción que se exporte. Actualmente, los requisitos en materia de participación en el capital social dependen del nivel tecnológico, los efectos indirectos, la magnitud de la inversión, la ubicación, el valor agregado y la utilización de materias primas y componentes.

Aunque las directrices parecen complejas, en la práctica existe cierto grado de flexibilidad a condición de que se tenga en cuenta el objetivo primordial de favorecer la participación local. Aparentemente, estas directrices no han afectado aún la afluencia de inversión extranjera porque ésta se ha orientado sobre todo al sector exportador y, lo más importante, el gobierno ha asegurado que la distribución del capital social existente o autorizado no se verá afectada por reestructuraciones futuras. Para reforzar aún más la confianza de los inversionistas, el Gobierno de Malasia ha suscrito acuerdos de garantía de inversiones con más de 40 países, en los que se descartan las nacionalizaciones y expropiaciones y se autoriza la libre transferencia de utilidades.

Resultados

El desempeño económico del sector manufacturero ha sido excelente durante el período del primer plan maestro industrial (1985-1995) y ha superado la meta de resultados sectoriales establecida en él (véase el cuadro 3). Más alentador aún fue el crecimiento de las exportaciones, cuya tasa casi triplicó la tasa proyectada. Durante los últimos nueve años, es decir, desde que se adoptaron las medidas de liberalización, la expansión del sector manufacturero le ha permitido alcanzar una participación del 35% en el PIB y convertirse en el motor del crecimiento de Malasia. Las tasas de crecimiento de la producción, las exportaciones y el empleo del sector han superado las de la economía nacional en su conjunto (véase el cuadro 4).

La tasa de crecimiento de las industrias que no utilizan recursos primarios fue del 18.3% y superó a la de las industrias que utilizan dichos recursos, cuyo valor alcanzó al 9.1% (Mahani, 1996). En el primer grupo, el mayor crecimiento del valor agregado se registró en los sectores de los productos metálicos, los productos eléctricos y electrónicos y los textiles, mientras que en el segundo, ocuparon los primeros lugares los productos derivados del caucho, los plásticos y los productos no metálicos. Este excepcional desempeño no sólo puede atribuirse a los cambios estructurales impulsados por las modificaciones de las políticas comerciales e industriales de Malasia, sino también a la gran afluencia de capital registrada tras los ajustes de las unidades monetarias y la firma del Acuerdo del Plaza, así como a la creciente demanda mundial de bienes y servicios.

Cuadro 3
MALASIA: CRECIMIENTO DEL SECTOR MANUFACTURERO DURANTE EL PERÍODO DEL PRIMER PLAN MAESTRO INDUSTRIAL, 1986-1995
(En valores, porcentuales anuales)

	Crecimiento proyectado	Crecimiento real
PIB	6.4	7.8
Valor agregado manufacturero	8.8	13.5
Relación entre el valor agregado manufacturero y el PIB (1995)	23.9	33.1
Exportaciones industriales	9.4	28.6
Empleo en la industria	6.8	8.9
Empleo en la industria (en miles de trabajadores) (1995)	1 464.0	2 051.0

Fuente: Gobierno de Malasia, *The Second Industrial Master Plan Report: 1996-2005*, Ministerio de Comercio Exterior e Industria, Kuala Lumpur, 1996.

Cuadro 4
MALASIA: EL SECTOR MANUFACTURERO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1987-1995
(En valores, porcentuales anuales)

	Conjunto de la economía	Sector manufacturero
Aumento de la producción	7.5	11.8
Aumento del petróleo	3.2	8.6
Aumento de las exportaciones	15.5	22.0

Fuente: Gobierno de Malasia, *Treasury Economic Report*, varios números.

Quizás era inevitable que este crecimiento excepcional pusiera de manifiesto limitaciones estructurales y algunas rigideces importantes del sector manufacturero. El crecimiento acelerado ha generado una escasez de mano de obra y presiones al alza de los salarios. En la actualidad, las ventajas comparativas de Malasia en las actividades de uso intensivo de mano de obra se están perdiendo, porque los salarios son superiores a los de otros países emergentes de la región, como China, Indonesia y Viet Nam. De hecho, Malasia ha llegado al límite del proceso de desarrollo de industrias de uso intensivo de mano de obra y pronto deberá iniciar la etapa de desarrollo de actividades industriales que generen mayor valor agregado por persona.

También es preciso realizar ciertas transformaciones fundamentales en el sector manufacturero a fin de corregir algunas rigideces estructurales. La industria de productos eléctricos y electrónicos sigue siendo la rama de actividad predominante del sector manufacturero, en el que se observa poca diversificación. Los eslabonamientos dentro de una misma rama de actividad y entre distintas ramas siguen siendo endebles. Los programas de estímulo a los proveedores destinados a fomentar las industrias complementarias dependen excesivamente de unas pocas empresas clave. Además, muchas de estas industrias complementarias requieren niveles de protección elevados y tienen dificultades para competir a nivel internacional. La industria pesada tiene limitaciones parecidas, ya que su crecimiento depende totalmente del mercado interno.

La transformación del sector manufacturero de una actividad de uso intensivo de mano de obra a una de uso intensivo de tecnología estará determinada por varios factores. En Malasia la mano de obra especializada es muy escasa y su base tecnológica es aún incipiente. Para aumentar la disponibilidad de mano de obra especializada y desarrollar la capacidad tecnológica se requiere bastante tiempo. Mientras tanto, se están abriendo nuevos mercados en el marco de acuerdos comerciales regionales, como la Zona de Libre Comercio de la ASEAN y la Cooperación Económica en Asia y

el Pacífico, y de obligaciones del sistema de comercio multilateral, como el GATT. En este contexto, el sector manufacturero deberá ser competitivo a nivel internacional si se pretende mantener una tasa de crecimiento elevada. Para responder a este desafío, a fines de 1996 el Gobierno de Malasia puso en marcha el segundo plan maestro industrial. En la sección 4 se examinará este plan y los instrumentos previstos en él.

c) *Política comercial*

La política comercial de Malasia tenía por objeto complementar el proceso de industrialización del país y contribuir al logro de los objetivos de cada etapa de dicho proceso. Después de 1987, los múltiples compromisos asumidos por Malasia en el marco de los acuerdos comerciales regionales y multilaterales han llevado al país a liberalizar su política comercial. En todo el proceso anterior, los aranceles habían sido el principal instrumento de la política comercial del país, pero a partir de 1987 los aranceles fueron desplazados por el tipo de cambio. Conforme a las circunstancias, las restricciones cuantitativas y los regímenes de licencias de importación también se utilizaron como instrumentos secundarios. Se fijó un derecho de importación para los productos básicos, como el caucho y el petróleo. Este instrumento aunaba dos ventajas; contribuía a la recaudación tributaria y alentaba la realización de actividades de mayor valor agregado en el país.

i) Régimen arancelario

Antes de iniciarse el proceso de industrialización, el comercio exterior de Malasia se centraba en la exportación de productos básicos, como el caucho y el estaño. Los aranceles de importación eran muy bajos y su objeto principal era la recaudación tributaria. Durante la etapa sustitutiva, los aranceles de importación se utilizaron para proteger a las industrias incipientes, pero no eran excesivos. En la década de 1950, los niveles de los aranceles eran bajos, pero en 1963 se aumentó ligeramente la tasa nominal de protección, llevándola al 10%. Posteriormente, dicha tasa subió varias veces, hasta que, en 1979, alcanzó un valor máximo de 25%, antes de comenzar a caer, en consonancia con la estrategia de promoción de las exportaciones.[9] La tasa efectiva de protección tuvo una evolución algo distinta. En el período 1973-1978, cuando

9 No existían series completas de estimaciones de las tasas de protección nominales y efectivas. Sin embargo, se elaboró una serie a partir de estimaciones de 1963 y 1982, extraídas de estudios de Power (1971), Panchamukhi (1972), Ariff (1975), Edwards (1975), Von Rabenau (1975), Lee (1986) y el Gobierno de Malasia (1984). Al examinar la compatibilidad de las estimaciones, es preciso tener en cuenta diversos aspectos, como la metodología utilizada, las fuentes de información y los distintos parámetros subyacentes.

la tasa de protección nominal subía, la tasa de protección efectiva experimentaba una disminución real (véase el cuadro 5). No obstante, esta última aumentó luego un 46% en 1982. Este hecho demuestra que la fabricación de bienes intermedios estaba menos protegida que la de bienes finales y corrobora las observaciones anteriores sobre la protección de las industrias fabricantes de estos últimos.

Cuadro 5
MALASIA: TASAS NO PONDERADAS DE PROTECCIÓN NOMINAL Y EFECTIVA
(En porcentajes)

Año	Tasa de protección nominal	Tasa de protección efectiva
1963	10	21
1965	12	24
1970	15	44
1973	19	40
1978	20	38
1979	22	43
1982	17	46

Fuente: Los valores de 1963 y 1965 se publicaron en J. H. Power, "The Structure of Protection in West Malaysia", "The Structure of Protection in Developing Countries", B. Balassa y otros (comps.), Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1971; el valor de 1970 en Ariff "Protection for manufactures in Peninsular Malaysia", *Hitot Subashi Journal of Economics,* vol. 15, Nº 2, Tokio, febrero 1975, los de 1973 y 1978 en K. H. Lee, "The Structure and Causes of Malaysian Manufacturing Sector Protection", "The Political Economy of ASEAN and Australia", C. Findlay y R. Garnaut (comps.), Winchester, Allen and Unwin, 1986, y los de 1979 y 1982 de los datos publicados por el Departamento de Planificación Económica, 1984.

Las tasas de protección nominal y efectiva varían considerablemente entre ramas de actividad. Por ejemplo, la tasa de protección nominal de la segunda molienda del caucho y del procesamiento del látex siempre ha sido la más baja, mientras que la más alta sistemáticamente correspondió a los productos del tabaco. En 1963, el intervalo entre los valores máximo y mínimo de la tasa de protección nominal fue del 93% y en 1978 alcanzó al 210%.[10] El intervalo correspondiente a la tasa de protección efectiva es aún mayor. La tasa de

10 Para un análisis más detallado, véanse Lee (1986) y Gobierno de Malasia (1984). El trabajo de Lee incluye una clasificación por principales grupos de productos y sectores que explotan productos primarios. En el análisis del Departamento de Planificación Económica, los datos están aún más desglosados, ya que están organizados sobre la base de la clasificación industrial Malasia de cinco dígitos.

protección efectiva de la segunda molienda del caucho y del procesamiento del látex también ha sido siempre la más baja. En cambio, a lo largo del tiempo, la tasa máxima de protección efectiva ha ido cambiando de industria: 337% para los textiles en 1963; 248% para los fertilizantes en 1970 y 317% para los vehículos automotores en 1978.

Estos datos ilustran el proceso de transformación de la industria, que evolucionó de la producción (y protección) de bienes de consumo a la fabricación de bienes producidos por la industria pesada y los bienes de consumo duraderos. Si se analizan los niveles de protección según los principales grupos de productos, en 1963 los bienes de consumo duraderos eran los menos protegidos, pero en 1978 el nivel de protección era muy elevado. La protección efectiva de los productos intermedios poco elaborados ha sido sistemáticamente mucho menor que la de los de mayor valor agregado. Lee (1986) demostró que, aún durante la etapa de promoción de las exportaciones, la tasa de protección efectiva de los bienes importados era mayor que la de los bienes exportados, o sea que la etapa sustitutiva (1957 a 1968) se prolongó más allá de lo enunciado en las políticas industriales.

El apoyo al proceso de industrialización con fines de exportación se pudo llevar a cabo sin sobresaltos ya que el nivel de protección aplicado en la etapa sustitutiva era moderado. Por ejemplo, en 1979 sólo el 46% de las líneas arancelarias eran inferiores al 5%, pero para 1982 dicha proporción había aumentado al 50% (Gobierno de Malasia/PNUD/Banco Mundial, 1984). Además, durante el mismo período, la proporción de artículos cuyos aranceles eran más elevados (50% o más) disminuyó del 16% al 13%. La liberalización se llevó a cabo en forma gradual, para que las ramas de actividad dedicadas a la sustitución de importaciones tuvieran tiempo de hacer los ajustes necesarios. Como por lo general las empresas exportadoras y las que se dedican a sustituir importaciones operan en ramas de actividad diferentes, fue posible utilizar el régimen arancelario en forma selectiva. La promoción de las exportaciones se llevó a cabo combinando la política arancelaria (zonas francas, libres de gravámenes o exenciones tributarias) con la política industrial (incentivos).

ii) Exención de derechos de importación

La exención de los derechos de importación para las materias primas y maquinaria se utilizó en forma generalizada, tanto en las ramas de actividad sustitutivas como en las exportadoras. En particular, se eximió totalmente de dichos derechos a las importaciones de las empresas nacionales que, sin esa exención, no podían competir con las importaciones. Para las industrias exportadoras el trato fue aún más generoso. Se otorgaban exenciones si la empresa debía importar insumos porque los nacionales eran de inferior calidad o costaban más que los importados. Para las ramas de actividad

sustitutivas, las exenciones de derechos significaban un nivel adicional de protección.

iii) Restricciones cuantitativas

En la actualidad no se recurre con frecuencia a las restricciones a las importaciones o a las cuotas de importación. En las primeras etapas del proceso de industrialización, la magnitud de las restricciones o cuotas se determinaba sobre la base de la capacidad de producción estimada para la rama de actividad pertinente o de las importaciones del año anterior. En la práctica, si se aplicaba el método de las restricciones, el volumen de las importaciones se fijaba en un 60% o 70% de las importaciones del año anterior. En cambio, las cuotas se determinaban más bien sobre la base de la capacidad que en función de los niveles de producción y, en consecuencia, estas cuotas otorgaban mayor nivel de protección a los productores nacionales. Sea cual fuere el criterio adoptado, el uso de las restricciones y las cuotas no era muy generalizado. De hecho, poco después de la adopción de una política comercial más abierta, se comenzó a dejar de lado las restricciones cuantitativas como método de protección. En 1973, por ejemplo, 135 artículos, o sea el 4.2% del total de los artículos de importación, estaban sujetos a restricciones cuantitativas. En 1980 sólo regían restricciones cuantitativas para 12 artículos.

Hoy en día sólo se aplican restricciones cuantitativas o se exigen licencias de importación a algunas industrias pesadas (industria automotriz), algunos productos agrícolas (productos avícolas) y textiles (*batik*). Los permisos de importación sólo se aplican para los vehículos terminados.

iv) Tipo de cambio

El masivo ingreso de inversiones extranjeras directas a Malasia y el crecimiento acelerado de las exportaciones después de 1987 pueden atribuirse en gran medida a la competitividad del tipo de cambio del *ringgit*. A principios de la etapa de promoción de las exportaciones, entre 1970 y mediados de la década de 1980, la incidencia del tipo de cambio sobre los resultados de las exportaciones no fue muy importante. Sin embargo, durante el período de crecimiento acelerado de las exportaciones, de 1987 en adelante, "el gobierno estaba empeñado en mantener una política de protección fundada en un tipo de cambio bajo"[11] a fin de asegurar la competitividad de las exportaciones.

---

11 W. B. Gan (1992) analizó detenidamente las repercusiones del tipo de cambio real sobre el sector manufacturero de Malasia durante el período 1985-1990.

Hasta marzo de 1973 los valores del *ringgit*, el dólar de Brunei y el dólar de Singapur estaban vinculados por un acuerdo de convertibilidad que aseguraba el cambio a la par de las tres unidades monetarias. A partir de junio de 1973, se permitió que el ringgit flotara libremente. En septiembre de 1975, se vinculó a una canasta de unidades monetarias de sus principales socios comerciales.

En el cuadro 6 figuran los índices de los tipos de cambio nominal y efectivo real de un grupo de los principales 18 socios comerciales de Malasia entre 1980 y 1988.[12] Durante el período 1980-1985, se produjo una apreciación del tipo de cambio nominal y efectivo real del ringgit, provocada principalmente por el ingreso masivo de capitales al país y el aumento del gasto público. En consecuencia, se produjo un aumento moderado de los precios de los bienes y servicios no transables que afectó la competitividad de las exportaciones (Gan, 1987). La grave recesión ulterior provocó una marcada depreciación del *ringgit*, que se prolongó hasta 1990. Los ajustes de las unidades monetarias a nivel mundial también incidieron en el valor del *ringgit*. En el caso particular de la apreciación del yen, ésta puede vincularse directamente al Acuerdo del Plaza. Durante este período, el aumento de la productividad de la mano de obra y la caída de los salarios nominales había mejorado la competitividad de las exportaciones industriales, como lo demuestra el valor de la tasa media de crecimiento anual de las exportaciones, que fue del 16% (Mahani, 1996).

El compromiso del gobierno de mantener un régimen competitivo para el tipo de cambio impulsó el crecimiento de las exportaciones industriales. La intervención del banco central se inició en 1987 como respuesta a la cuantiosa afluencia de divisas y al mejoramiento de los términos del intercambio. Por ejemplo, los flujos de capital aumentaron un 140% de 1988 a 1989. En tales condiciones se tendría que haber producido una apreciación del *ringgit*, pero el gobierno logró estabilizar el tipo de cambio.

La gran afluencia de capitales y el largo período de crecimiento económico han provocado un aumento de los precios relativos de los bienes no transables, como lo denota la gran inflación de los activos y el crecimiento del sector de la construcción. Simultáneamente, durante mucho tiempo el déficit de cuenta corriente de Malasia ha sido muy abultado, debido fundamentalmente a la importación de servicios. Este hecho, sumado a la incertidumbre del sector exportador, provocó una depreciación muy importante del *ringgit* a partir de mayo de 1997. Hasta la fecha (fines de agosto de 1997), la moneda ha perdido casi el 17% de su valor nominal en relación con el dólar de los Estados Unidos.

---

12 Véase W. B. Gan, 1989, p. 24. El peso asignado a la unidad monetaria de cada uno de los socios comerciales se determinó conforme a la participación del comercio de mercancías (importaciones y exportaciones) en el comercio total de los 18 países. El coeficiente de deflación es el índice de precios al consumidor.

Cuadro 6
MALASIA: ÍNDICES DE LOS TIPOS DE CAMBIO NOMINAL Y EFECTIVO REAL DEL *RINGGIT*, 1970-1988
(1979-1981 = 100)

Año	Peso relativo de los socios comerciales multilaterales		
	Tipo de cambio nominal	Tipo de cambio efectivo real (calculado en función del IPC)	Tipo de cambio efectivo real (calculado en función del PIB)
1970	83.4	112.8	99.0
1971	83.8	109.1	95.0
1972	85.9	111.5	91.9
1973	92.7	122.1	106.9
1974	95.7	129.0	109.5
1974	95.9	119.2	95.4
1976	95.1	114.4	97.9
1977	97.1	109.8	99.0
1978	96.0	106.4	99.8
1979	99.6	104.7	103.3
1980	100.1	100.1	100.0
1981	105.3	104.8	970.5
1982	112.9	110.4	100.6
1983	120.0	115.8	106.5
1984	127.8	122.1	114.6
1985	125.1	114.2	106.1
1986	103.3	93.8	77.8
1987	97.1	86.8	n.d.
1988	89.2	78.3	n.d.

Fuente: W. B. Gan, "The *ringgit* exchange rate and the Malaysian economy", *Strategy for Growth: Towards a More Competitive Economy*, Z.A. Mahani y K.C. Lim (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia, 1989.

Liberalización de la política comercial

Los compromisos contraídos por Malasia en el marco de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la Zona de Libre Comercio de la ASEAN y la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) han hecho más imperativa la liberalización de la política comercial. Las medidas de liberalización, especialmente en el marco de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, serán más apreciables e inmediatas, pero los acuerdos del GATT son más amplios y exhaustivos. Por otra parte, los compromisos asumidos en el marco de la APEC permiten mayor

flexibilidad en cuanto a la gestión de la política comercial, porque su implementación es voluntaria, el plazo de aplicación es mayor y entraña niveles mínimos de institucionalización. En la sección 3 se examinan en detalle los acuerdos del GATT, mientras que las disposiciones de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN y la APEC se analizan en la sección 5.

d) Evaluación de las políticas comerciales e industriales

La política industrial se concibió y formuló a fin de orientar el proceso de industrialización de Malasia. En cambio, la política comercial sólo se utilizó con este propósito hasta mediados de los años ochenta. A partir de entonces esta política se liberalizó, salvo en lo que se refiere al régimen del tipo de cambio, en consonancia con las tendencias regionales e internacionales. Las políticas comerciales e industriales destinadas a proteger la industria pesada fueron mucho más enérgicas y gravosas que las aplicadas a la manufactura de bienes de consumo. Sin embargo, los resultados son discutibles. Algunos sectores de la industria pesada han fracasado, con graves repercusiones financieras, en tanto otros se han convertido en nuevas fuentes de actividad industrial y han servido de apoyo al desarrollo de industrias intermedias. Por otra parte, las ramas de actividad que producen bienes de consumo no se han ampliado lo suficiente para competir eficazmente con las importaciones.

Si bien las políticas industriales fueron más amplias y se reforzaron mediante el primer plan maestro industrial, su importancia en términos de preferencias sectoriales fue menor que las aplicadas en el marco de los regímenes de sustitución de importaciones. El aspecto central de la estrategia de industrialización posterior fue la creación de un entorno favorable para las inversiones a fin de alentar el crecimiento, como lo demuestran los cambios subsiguientes de la política industrial y el mantenimiento de una política comercial competitiva. Pese al objetivo global enunciado, las medidas de promoción de las exportaciones pueden haber impulsado una reasignación de recursos al sector de bienes transables de mayor rentabilidad, especialmente las compañías extranjeras (Jomo, 1997).

Una esfera en que se pone de manifiesto la actitud intervencionista es la de los vínculos entre las políticas comerciales e industriales y los objetivos de la nueva política económica. Es evidente que dichas políticas se emplearon para reestructurar los patrones étnicos en relación con la economía y la propiedad de la riqueza a través de la creación de una clase empresaria Malasia, o sea, asegurando una participación más equitativa. Si bien es posible que esto no se haya podido lograr en las industrias exportadoras, que en su mayoría son de propiedad extranjera, al menos se han cumplido las metas en materia de empleo. En tal sentido, las medidas de política industrial adoptadas

por Malasia difieren de las aplicadas por otros países, pues están vinculadas a aspectos sociales y étnicos.

La expansión del sector exportador y el acelerado crecimiento económico registrado desde 1987 no generaron un sector manufacturero bien integrado: la manufactura de productos eléctricos y electrónicos es la rama de actividad predominante; se percibe una carencia de eslabonamientos y de intensificación industriales, y la producción manufacturera sigue siendo una actividad de gran uso intensivo de mano de obra. Al mismo tiempo, el sector industrial está perdiendo sus ventajas comparativas debido al aumento de los salarios. En consecuencia, después de 1990 se dio una nueva orientación a las medidas de política industrial, a fin de superar estas limitaciones estructurales.[13] En la actualidad se ofrecen incentivos para intensificar el uso de la tecnología, mejorar la idoneidad de la mano de obra, aumentar el valor agregado y desarrollar las pequeñas y medianas industrias. Para diversificar y modernizar las industrias de modo que puedan desarrollar actividades de mayor valor agregado, el Gobierno de Malasia ha propuesto la creación de determinadas ramas de actividad estratégicas.

e) Conclusión

Malasia ha logrado notables resultados en el proceso de industrialización. En 1996, la participación del sector industrial en el PIB alcanzó un 34%, mientras que en el mismo año las exportaciones industriales contribuyeron un 81% del total de las exportaciones. Estos logros se ven reforzados por un crecimiento importante, especialmente a partir de 1988. Las tasas medias anuales de crecimiento de la producción manufacturera y de las exportaciones fueron del 12% y 20%, respectivamente. La promoción de las industrias exportadoras no se hizo a expensas de actividades de sustitución de exportaciones; de hecho, la contribución de estas últimas sigue siendo apreciable, pues se concentran en ramas de actividad diferentes.

Los incentivos tributarios han sido muy eficaces para atraer las inversiones extranjeras, pero pese a que se han mantenido a fin de cumplir con ese objetivo general, han sufrido ajustes periódicos. Durante la fase inicial del proceso de industrialización, no sólo se aspiraba a atraer inversiones sino que se procuró alentar la creación de empleos y fomentar el desarrollo regional. Durante la etapa de promoción de las exportaciones se otorgaron mayores beneficios a los exportadores, inclusive ciertos incentivos comerciales, como la refinanciación de los créditos a las exportaciones. Recientemente se han implantado beneficios que favorecen la introducción de nuevas tecnologías,

---

13 Lall (1996) sostiene que las medidas adoptadas por Malasia son insuficientes para asegurar un apoyo adecuado al desarrollo de los conocimientos especializados y de la tecnología.

poniendo de manifiesto el interés actual en el desarrollo de actividades industriales de mayor valor agregado. Además de las ventajas tributarias directas, la adopción de otros incentivos tributarios y algunas medidas administrativas han permitido que las actividades industriales puedan desarrollarse en forma relativamente eficiente, asegurando la competitividad de Malasia en los mercados mundiales.

El papel de la política comercial en el proceso de industrialización es relativamente indirecto, si se compara con el de la política industrial. El hecho de que se diera preferencia al tipo de cambio y no al régimen arancelario como instrumento principal, especialmente a partir de mediados de los años ochenta, refuerza este concepto. En la aplicación de la política comercial no se observa una tendencia marcada a discriminar en contra de las actividades exportadoras, ya que el nivel de protección de las ramas de actividad sustitutivas era más bien bajo, excepto en el caso de las industrias pesadas, en que los niveles de protección arancelaria eran muy elevados y de carácter fuertemente proteccionista. Ulteriormente se produjo una gran reducción generalizada de los aranceles para permitir que el mercado asignara los recursos.

El papel de las políticas comerciales e industriales se verá puesto a prueba cuando Malasia intente modernizar sus industrias. Pese a su éxito, el proceso de industrialización también tiene sus deficiencias, ya que para proceder a su modernización habrá que resolver varias limitaciones estructurales. El sector manufacturero de Malasia ha perdido sus ventajas comparativas en las actividades de uso intensivo de mano de obra, pues el aumento de los salarios no se ha visto acompañado por un incremento de la productividad. Además, en este sector existe un predominio excesivo de una única rama de actividad (la manufactura de productos eléctricos y electrónicos), que a su vez depende en grado sumo de las importaciones. Por otra parte, la capacidad técnica de la industria local está poco desarrollada y resulta imperioso llevar a cabo un proceso de transformación estructural y diversificación para mantener el ritmo de crecimiento. Esto lleva a preguntarse si los imperativos combinados de las políticas comerciales e industriales pueden asegurar el éxito de esa transformación.

3. Futuras políticas comerciales e industriales en el marco del nuevo sistema multilateral de comercio

a) Introducción

Los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT entrañan una adhesión firme e integral a los principios de la liberalización del comercio. Las repercusiones de dichos acuerdos dependerán del grado de apertura de las políticas

comerciales vigentes en el país antes de su firma. En los países cuya política comercial era relativamente cerrada, cabe suponer que los ajustes necesarios para cumplir con las disposiciones del GATT serán apreciables. Las obligaciones dimanantes de los acuerdos del GATT también incidirán en las políticas industriales que puedan aplicarse para promover la industrialización, ya que, por ejemplo, se considera que las medidas por las que se otorgan ventajas a los productos nacionales en los mercados externos contravienen los principios básicos del GATT y, en consecuencia, deben eliminarse.

Sin embargo, se prevé que para Malasia el impacto del nuevo sistema multilateral de comercio no será muy grande, pues el país ya ha liberalizado el comercio y las políticas industriales vinculadas con este sector no generan distorsiones de gran magnitud. Pese al grado de apertura existente, Malasia se propone adoptar fuertes medidas de liberalización: en el sector manufacturero se ofrecen reducciones arancelarias para unos 6 000 productos, estableciendo un valor máximo del 30% para los aranceles consolidados. Además, se flexibilizan las cuotas de importación de productos agrícolas, mientras que el aumento de las cuotas de exportación de textiles puede favorecer las exportaciones en este rubro. La oferta de Malasia comprende un nuevo sector, el de los servicios, en el que se autorizará una participación extranjera limitada en determinadas actividades. Aun así, será preciso modificar algunas de las prácticas de Malasia, como las relativas a los derechos de propiedad intelectual y las medidas *antidumping*. La legislación vigente deberá reemplazarse por otra más estricta a fin de cumplimentar las disposiciones pertinentes de los acuerdos del GATT.

b) Bienes industriales

El análisis sobre los bienes industriales estará dividido en tres partes: los productos manufacturados, los productos agrícolas y los textiles y prendas de vestir. Es poco probable que los acuerdos de la Ronda Uruguay obliguen a realizar cambios importantes en el régimen arancelario de los bienes industriales, incluidos los productos agrícolas, textiles y prendas de vestir, pues el régimen comercial de Malasia ya es bastante amplio. Sin embargo, hay indicios muy claros de que, para cumplir con los compromisos comerciales a nivel regional, será necesario liberalizar aún más la política comercial.

i) Productos manufacturados

En líneas generales, la liberalización arancelaria de Malasia es relativamente moderada pues los aranceles vigentes antes de la firma de los acuerdos de la Ronda Uruguay no eran elevados, excepto para algunos artículos seleccionados (véase el cuadro 7). No obstante, en los compromisos

Cuadro 7
MALASIA: NIVELES MEDIOS NO PONDERADOS DE LOS ARANCELES, ANTES Y DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY

Producto	Antes de la Ronda Uruguay	Después de la Ronda Uruguay
Arroz con cáscara	49.0	49.0
Trigo	272.0	13.0
Cereales	327.0	95.0
Cultivos distintos de los cereales	51.7	47.7
Ganado en pie	118.0	83.0
Silvicultura	6.4	63.0
Pesca	7.5	4.8
Carbón	1.8	1.8
Petróleo	0.9	0.9
Gas	1.5	1.5
Otros minerales	3.5	3.5
Arroz procesado	78.0	41.0
Leche	111.0	111.0
Bebidas y tabaco	25.5	20.8
Textiles	23.3	17.6
Cueros	22.3	18.2
Madera de obra	24.5	17.9
Pulpa de papel	5.9	5.3
Productos químicos	7.7	6.7
Productos minerales no metálicos	22.7	19.3
Metales ferrosos	4.9	4.9
Metales no ferrosos	6.0	5.2
Productos metálicos	16.7	13.6
Maquinaria	8.4	5.4

Fuente: Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, Informe presentado a la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, *Survey of Impediments to Trade and Investment in the APEC Region*, Yakarta, 1995.

contraídos en el marco de la Ronda Uruguay, Malasia ofreció una liberalización adicional de sus aranceles. Se rebajarán y consolidarán unas 6 000 líneas arancelarias y, conforme a las ofertas realizadas, los niveles de los aranceles oscilarán entre el 5% y el 30% (véase el cuadro 8). Con respecto al número de líneas arancelarias, las rebajas más importantes se producirán en dos sectores: la agricultura (1 297 líneas) y la industria textil (1 100 líneas). En cuanto a la magnitud de las rebajas, la mayor será en el sector agrícola. Por ejemplo, para el trigo, el arancel se reducirá del 272% al 13% y para los cereales del 327% al 95%.

Es poco probable que mejore mucho el acceso a los mercados de los 10 productos de exportación más importantes de Malasia (caucho natural, productos de madera, petróleo crudo, gas natural, aceites vegetales y grasas, receptores de radio, grabadores de sonido, equipo de telecomunicaciones y transistores), pues los aranceles ya eran bajos antes de la Ronda Uruguay. Por ejemplo, en el mercado de los Estados Unidos el arancel más alto era del 8.5% (para el equipo de telecomunicaciones) mientras que el ingreso de otros cuatro productos de los diez estaba exento de gravámenes. Después de la Ronda Uruguay, el número de artículos cuyo ingreso estaba exento de gravámenes aumentó a cuatro, mientras que los niveles arancelarios correspondientes a los demás se redujeron a la mitad. Aunque en el mercado japonés las reducciones de los aranceles fueron más sustanciales (el ingreso de la mayoría de estos artículos estará libre de gravámenes y el nivel máximo de los aranceles después de la Ronda Uruguay es de alrededor del 5%), puede haber otras barreras no arancelarias, como las normas sanitarias y los sistemas de distribución, que impidan que mejore significativamente el acceso a ese mercado.

En cuanto a las restricciones cuantitativas, las medidas aplicadas por Malasia son escasas. La más importante corresponde a la industria automotriz: la cuota anual y el límite establecido para los permisos de importación restringen la importación de vehículos terminados. Estas medidas deberán eliminarse para el año 2000. La flexibilización de estas restricciones será una dura prueba para la competitividad de la industria automotriz nacional, ya que en la actualidad goza de altos niveles de protección.

ii) Productos agrícolas

En el comercio de productos agrícolas de Malasia existe una dicotomía evidente. Las exportaciones agrícolas abarcan principalmente los productos primarios y los cultivos comerciales,[14] mientras que las importaciones abarcan

14 Las principales exportaciones de productos primarios comprenden el aceite de palma crudo y sus productos procesados, troncos cortados, caucho, cacao, frijoles y pimientos.

Cuadro 8

MALASIA: OFERTAS INDUSTRIALES FORMULADAS POR ESTE PAÍS EN EL MARCO DE LA RONDA URUGUAY RESPECTO DE 5 900 LÍNEAS ARANCELARIAS

Producto	Línea arancelaria	Consolidación	Porcentaje
Productos pesqueros (incluso procesados)	74	La mayoría al	0
Productos minerales	56	Tipos máximos de	5 y 10
Productos químicos (orgánicos e inorgánicos)	509	Tipos reducidos o aplicados entre	5 y 30
Productos farmacéuticos	53	Entre	5 y 10
Productos del caucho	214	Entre	5 y 30
Productos de madera	170	Tipos reducidos o máximos entre	5 y 25
Productos de papel	197	Tipos reducidos o máximos entre	20 y 25
Plástico y sus manufacturas	500	Tipos máximos consolidados al	30
Productos relacionados con los textiles (hilados y artículos)	1 100	Tipos reducidos, aplicados o máximos entre	5 y 30
Productos para el calzado y los tocados	58	La mayoría de los tipos máximos consolidados al	30
Productos cerámicos	35	Tipos reducidos, aplicados o consolidados de	5, 10 y 30
Vidrio y sus manufacturas	64	La mayoría de los tipos máximos consolidados al	5 y 30
Productos de hierro y acero	282	Tipos reducidos, aplicados o máximos entre	25 y 30
Productos eléctricos y electrónicos	450	Tipos reducidos, aplicados o máximos entre	0 y 30
Maquinaria y aparatos mecánicos	650	Tipos reducidos, aplicados o máximos consolidados entre	5 y 30
Mobiliario	75	Tipos reducidos o de base entre	5 y 30
Equipo científico (inclusive aparatos ópticos fotográficos)	178	Entre	0 y 20
Juguetes y juegos	73		
Sector agrícola	1 297	Consolidados a distintos niveles arancelarios	0 y 5

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior e Industria de Malasia.

fundamentalmente los productos alimenticios. Las exportaciones agrícolas están liberalizadas y son competitivas, y prácticamente no reciben ayuda del gobierno. En cambio, algunos sectores de la industria de los productos alimenticios básicos están protegidos y cuentan con un apoyo importante del gobierno. Por ejemplo, la importación de aves de corral vivas está prohibida y el cultivo del arroz subvencionado. El régimen de importación de alimentos tiene características bastante dispares. En general, los productos alimenticios básicos están exentos de derechos de importación pero existen algunas excepciones importantes, como las frutas de climas templados o tropicales y los productos lácteos. Las restricciones cuantitativas estrictas sólo se aplican a un pequeño grupo de mercancías, que incluyen algunos productos alimenticios (aves de corral vivas, ganado porcino en pie, carne de ave, carne de cerdo y leche líquida) cuya importación está prohibida.

La oferta general de Malasia para los productos agrícolas es reducir los niveles arancelarios vigentes antes de la Ronda Uruguay del 30% al 19%. No se prevén cambios en los productos básicos y todas las reducciones se aplicarán en la categoría de los productos alimenticios.

Para los productos alimenticios sujetos a cuotas[15] el aumento mínimo de la cuota debe ser del 3%, pero ésta se incrementará al 5% del consumo para el año 2004. También se puede considerar que la eliminación de los subsidios al cultivo de arroz es marginal, ya que su valor equivale, a lo sumo, al 10% del precio promedio.

iii) Textiles y prendas de vestir

Aproximadamente el 70% de las exportaciones de Malasia en el rubro textil y de las prendas de vestir se destina a países en los que rigen cuotas de importación, a saber, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Noruega y la Unión Europea. En cambio, el 19% se coloca en los principales mercados que no aplican cuotas de importación (Australia, Hong Kong, Japón y Singapur). Aunque hoy en día Malasia tiene una ventaja comparativa en la exportación de prendas de vestir, la participación de los hilados y géneros también está aumentando. Las exportaciones de textiles se destinan principalmente a Japón y la Unión Europea, en algunos casos a través de las inversiones extranjeras directas de esos países en Malasia.

Se considera que las políticas comerciales e industriales que se adopten en relación con la industria textil se verán afectadas significativamente por dos factores:

---

15 Los productos sujetos a cupos comprenden el ganado porcino en pie, las aves de corral vivas, los huevos de pájaros, los huevos de gallina, la leche y la crema, la harina de trigo y la harina mezclada y la caña de azúcar y el azúcar de remolacha.

a) La eliminación gradual de las cuotas incidirá decisivamente en el desarrollo de las empresas textiles nacionales y en las políticas que las rigen. Aunque Malasia se verá beneficiada por la ampliación de las cuotas para las prendas de vestir, también aumentará la competencia en los mercados mundiales. Las cuotas que corresponden a las exportaciones Malasias de prendas de vestir están prácticamente cubiertas. En consecuencia, la ampliación mencionada permitirá a los países exportadores competitivos, como Malasia, cuyas exportaciones se han visto limitadas, aumentar el volumen de sus ventas al exterior. No obstante, la flexibilización de las cuotas también estimulará la competencia, especialmente de los países que producen a bajo costo. Los países importadores no tendrán que recurrir a un país menos competitivo para satisfacer la demanda interna. Esta posibilidad es cierta sobre todo para las exportaciones de países como China e India, cuyos costos de mano de obra son relativamente más bajos y constituyen una amenaza grave para otros que también producen textiles y prendas de vestir a bajo costo.

b) Las exportaciones de Malasia, constituidas fundamentalmente por prendas de vestir, son muy vulnerables a los aumentos del costo de la mano de obra. De hecho, el sistema de cuotas ha operado como instrumento de protección para frenar el ingreso de productos provenientes de otros países de Asia y de esta forma ha asegurado un mercado para Malasia.

Mucho más grave aún es el hecho de que el incremento de los costos de la mano de obra ha generado una notable alza de los costos de producción de los textiles y las prendas de vestir en Malasia. Como en la mayor parte de las actividades de esta industria se sigue utilizando gran cantidad de mano de obra, muchos de los productores proyectan trasladarse en un futuro cercano a países como Indonesia y Viet Nam, donde los costos son inferiores. A fin de alentar a los productores nacionales a que mejoren la competitividad y aumenten la productividad, es probable que el Gobierno de Malasia aplique una nueva reducción de los aranceles de importación para los productos textiles y las prendas de vestir. La intensificación de la competencia para los productos de menor valor agregado debería impulsar a los productores nacionales a producir mercancías de mayor valor agregado.

El régimen comercial de Malasia en el rubro de los textiles y las prendas de vestir siempre ha sido flexible, con la excepción de un producto. La única restricción cuantitativa vigente se aplica a los "*sarong de batik*".[16] Sin embargo, no es probable que esta pequeña restricción constituya un obstáculo importante para las importaciones de textiles y prendas de vestir de Malasia.

16 La protección de este producto se funda en una cuestión cultural, ya que se intenta preservar una rama de actividad tradicional.

c) El sector de los servicios

En el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, Malasia se ha comprometido a abrir más el sector de los servicios a la participación extranjera. En las ofertas formuladas en el marco del Acuerdo se incluyen los servicios prestados en las siguientes ramas de actividad: empresas, comunicaciones, construcción y servicios de ingeniería conexos, servicios sociales y de salud, turismo y viajes, servicios recreativos, culturales y deportivos, transporte, finanzas y seguros (en el cuadro 9 se detallan los servicios ofrecidos). La configuración de las ofertas de Malasia es muy similar a la de otros países en desarrollo.[17] Malasia prácticamente no ha formulado ofertas en relación con actividades como la distribución, la educación y los servicios vinculados al medio ambiente.

Las ofertas de Malasia con respecto a la participación extranjera en el sector de los servicios no difieren significativamente de las políticas aplicadas antes de la conclusión de la Ronda Uruguay. En las modalidades de comercio de servicios denominadas transacciones transfronterizas y de consumo en el extranjero,[18] prácticamente no se limita la participación extranjera, pero en las otras dos modalidades, a saber, la presencia comercial y el movimiento de personas físicas,[19] se imponen algunas restricciones. Éstas se aplican fundamentalmente a la propiedad de las actividades de prestación de servicios, al cumplimiento de estándares profesionales y al empleo de trabajadores.

i) *Propiedad*: en la modalidad de presencia comercial se requiere autorización cuando la participación de un único inversionista extranjero en una empresa Malasia excede el 15% o si el total de intereses extranjeros excede el 30% o 1 850 000 dólares. Del mismo modo, se requiere autorización cuando el control de la empresa se transfiere a capitales extranjeros a través de un acuerdo de gestión. Asimismo, la mayor parte de la prestación de los servicios deberá hacerse con participación Malasia o por su intermedio.

---

17 En términos comparativos, las ofertas de los países desarrollados se centran en las ramas de actividad de los servicios en los que gozan de ventajas comparativas importantes, como la distribución, la construcción, los servicios prestados a las empresas, la ordenación ambiental, las finanzas, el transporte, la educación y los servicios de salud.

18 Existen cuatro modalidades de comercio de servicios: las transacciones transfronterizas, que consisten en la prestación de un servicio en el territorio de un país desde el territorio de otro; el consumo en el extranjero, en que el comprador se traslada al país en que se produce el servicio a fin de consumirlo; la presencia comercial, en que el productor extranjero del servicio presta los servicios estableciendo una presencia comercial en el país consumidor, y el movimiento de personas físicas, en que la prestación de los servicios se realiza mediante la presencia de personas físicas de un país en el territorio de otro.

19 En el trabajo de Sieh, Mahani y Loke (1996) se efectúa un análisis pormenorizado de las restricciones.

ii) *Trato nacional*: también se impone una limitación a la presencia comercial en relación con el trato nacional. Uno de los principios del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios establece que los proveedores extranjeros de servicios deben recibir el mismo trato que los proveedores nacionales. Sin embargo, Malasia ha decidido hacer una excepción en aras del interés nacional, y sólo se otorgarán incentivos a las empresas de propiedad de los ciudadanos de Malasia. Además, en la nueva política económica y la política nacional de desarrollo no se fijan límites a las medidas que puede adoptar el gobierno para ayudar a los "bumiputeras" (malayos).[20] Por otra parte, cualquier operación que afecte la propiedad de la tierra o de los bienes inmobiliarios debe contar con la aprobación de las autoridades nacionales pertinentes.

iii) *Movimiento de personas físicas*: las restricciones al movimiento de personas físicas son las mismas que han aplicado la mayoría de los países. Los únicos movimientos autorizados son las transferencias entre empresas que afecten a un número especificado de funcionarios superiores y expertos, que no pueden permanecer en el país más de cinco años. Además, estas personas deben ser empleados de los proveedores extranjeros de servicios con no menos de un año de antigüedad.

iv) *Criterios para la habilitación*: para muchos servicios profesionales, como los servicios de contabilidad, auditoría y teneduría de libros, asesoramiento tributario y jurídico, de arquitectura y de ingeniería, los proveedores extranjeros deberán matricularse en los organismos nacionales pertinentes.

Conforme al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, los servicios financieros y de seguros abarcan la gama de actividades más amplia en relación a otros sectores de servicios, pero también están sujetos a las restricciones más complejas. Éstas comprenden: el mantenimiento de la estructura de accionistas existente; el establecimiento de límites a la propiedad de acciones por parte de extranjeros; la obligación de las empresas extranjeras que desean operar en el mercado local de constituirse como sociedades en el país, y la sujeción de la contratación de empleados extranjeros a ciertas pruebas de mercado y criterios de idoneidad. Además, gran número de actividades financieras y de seguros están vedadas a los extranjeros y no se otorgan licencias a empresas financieras y de seguros nuevas. Para todos los tipos de instituciones financieras y de seguros, no se han realizado ofertas con respecto a las modalidades de transacciones transfronterizas y de consumo en el extranjero, porque no son técnicamente viables.

---

20 En la nueva política económica se estipula que el 30% de la propiedad de todas las empresas y del personal empleado por éstas debe otorgarse a los "bumiputeras". Del mismo modo, este grupo étnico debe participar en la propiedad o la operación de la mayoría de los proyectos del gobierno. El plan nacional de desarrollo reemplazó a la nueva política económica en 1990, fecha en que ésta caducó.

Cuadro 9
MALASIA: OFERTAS DE ESTE PAÍS EN EL MARCO DEL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS

A) Servicios prestados a las empresas	*Servicios profesionales* Servicios de asesoramiento jurídico, de contabilidad, auditoría y teneduría de libros, de asesoramiento tributario, de arquitectura, de ingeniería, integrados de ingeniería y médicos especializados. *Servicios de informática y afines* Servicios de consultoría para la instalación de equipo de informática y la implementación de programas de computadora y servicios de desarrollo de bases de datos y de programas de informática *Servicios de investigación y desarrollo* Servicios de investigación y desarrollo experimental sobre ciencias sociales y humanidades *Servicios de arrendamiento o alquiler sin operadores* En relación con buques (con exclusión de operaciones en el exterior o de cabotaje), aeronaves, equipo para la construcción y la minería y equipo e instalaciones industriales. *Otros servicios prestados a las empresas* Publicidad; servicios de consultoría de gestión sobre la transmisión de fuentes de energía no convencionales, servicios de evaluación y servicios farmacéuticos; servicios de redes de telecomunicaciones internacionales de valor añadido; servicios relativos a la agricultura, la pesca y las manufacturas; servicios de ensayos y análisis técnicos; orientación a estudiantes; investigación de mercado y encuestas de opinión pública; traducción e interpretación; organización de convenciones y exposiciones, y servicios de arquitectura paisajista. *Servicios operacionales para las sedes* Están limitados a las operaciones marítimas y aéreas, las comunicaciones, el turismo y los servicios profesionales y de consultoría
B) Servicios de comunicaciones	*Servicios de telecomunicaciones* Servicios de suministro y transmisión de datos; equipo móvil de transmisión de datos y servicios de télex y telégrafo. Servicios audiovisuales Servicios de producción y distribución de películas cinematográficas y cintas de vídeo y de audio y servicios de emisión de radio o televisión

Cuadro 9 (continuación)

C) Servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos	Actividades de construcción
D) Servicios sociales y de salud	Servicios de hospitales privados
E) Servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes	Servicios de hotelería, centros turísticos y gastronómicos y servicios de agencias de viaje y organización de excursiones turísticas
F) Servicios recreativos, culturales y deportivos	Servicios de organización de actividades de esparcimiento y actos deportivos
G) Transporte	Transporte marítimo internacional, servicios de agencias marítimas y salvamento y reflotamiento de buques
H) Otros servicios	Servicios de capacitación en tecnologías nuevas e incipientes en materia de automatización industrial para el personal que realice actividades técnicas de supervisión o producción; tecnología de materiales de avanzada; biotecnología; electrónica; tecnología de la información; tecnologías aeronáutica y electrónica conexa
I) Servicios financieros	a) Aceptación de depósitos y otros fondos reembolsables del público, a nivel mayorista y minorista. b) Préstamos de todo tipo, con inclusión de los créditos personales, los créditos hipotecarios, el "*factoring*" y la financiación de las transacciones comerciales. c) Arrendamiento financiero d) Todos los servicios de pago y transferencia monetaria: tarjetas de crédito y de débito, cheques y giros e) bancarios f) Tarjetas de crédito institucionales g) Garantías y compromisos h) Servicios de corretaje de cambios i) Operaciones por cuenta propia o por cuenta de clientes con instrumentos del mercado monetario, divisas, valores transferibles, instrumentos de los mercados cambiario y monetario y productos conexos, j) como futuros y opciones, y otros instrumentos negociables k) Servicios vinculados con la emisión de todo tipo de l) valores y su colocación como agentes Servicios de suscripción Administración de activos Servicios de asesoramiento, intermediación y otros servicios financieros auxiliares, como informes y análisis de crédito, asesoramiento financiero en adquisiciones y reestructuración de empresas

Cuadro 9 (conclusión)

J) Servicios de seguros	a) Seguros directos (seguros de vida y de otro tipo). b) Reaseguros (seguros de vida y de otro tipo) c) Actividades de intermediación y corretajes (exceptuando las agencias) d) Actividades de intermediación de seguros: suscripción y gestión de seguros Servicios auxiliares de los seguros: consultoría, evaluación actuarial de riesgos, gestión de riesgos, ajustes por pérdidas marítimas.

Las ofertas de Malasia en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios constituyen la etapa inicial de liberalización del sector de los servicios. La liberalización progresiva estipulada en dicho Acuerdo brindará nuevas oportunidades para la participación extranjera en el sector a medida que se flexibilicen algunas de las restricciones. Por ejemplo, en el Acuerdo Provisional sobre Servicios Financieros, concertado el 28 de julio de 1995, se ha convenido que para el 1° de julio del 2002 el máximo de participación accionaria extranjera aumentará del actual 30% al 49%, y que se generalizarán las cláusulas de nación más favorecida y de trato nacional a todos los países. Del mismo modo, se prevé una mayor liberalización de los servicios de asesoramiento jurídico y de telecomunicaciones, una vez concluidas las negociaciones en curso.

d) Derechos de propiedad intelectual

Malasia ya posee un sistema bastante completo de leyes y reglamentaciones que le permiten cumplir, y de hecho cumplen, con la mayoría de las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. El sistema de Malasia sobre instrumentos de protección de los derechos de propiedad intelectual comprende:

i) Ley de derechos de autor (1987). Esta ley se ajusta al Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas e incluye la protección de los programas de computación, la compilación de datos publicados como obras literarias y los derechos de arrendamiento de todas las obras, grabaciones de sonido y emisiones de radio y televisión que reúnan las condiciones pertinentes.

ii) Ley de marcas comerciales (1976). Especifica los tipos de signos que tienen derecho de protección como marca comercial o marca de servicios, así como los derechos mínimos que asisten a sus propietarios. También establece las obligaciones que entraña el uso de las marcas comerciales y de servicios y las condiciones de protección, concesión de licencias y transferencia.

iii) Ley de descripción comercial (1972). Junto con la Ley de marcas comerciales, protege las indicaciones geográficas que figuran en los productos.

iv) Ley de patentes (1983). Protege los inventos, ya sea de productos o procesos, en todos los campos de la tecnología, por un período de 20 de años a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro.

v) Ley de patentes de modelos (1949) del Reino Unido. Protege los diseños industriales nuevos u originales.

Si bien el régimen vigente en Malasia respecto del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio es muy amplio, hay ciertas áreas en que es preciso fortalecerlo o elaborar nuevas leyes:

i) Pronto se promulgará el proyecto de ley de diseño industrial, que asegurará una protección más amplia a esa rama del diseño.

ii) Es preciso incorporar nuevas disposiciones a las leyes vigentes sobre protección de los artistas, intérpretes o ejecutantes y sobre las variedades de plantas.

iii) Deberán limitarse las disposiciones sobre concesión obligatoria de licencias de la ley de patentes de 1983, a fin de adecuarla a lo establecido en el Artículo 31 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

iv) Deberán elaborarse nuevas leyes sobre la protección de los esquemas de trazado y la información no divulgada o confidencial y sobre las prácticas anticompetitivas en las licencias contractuales. Se considera que el acuerdo vigente sobre licencias, que compete al Ministerio Nacional de Comercio y Asuntos del Consumidor, no cumple acabadamente con los requisitos del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

No se prevén modificaciones importantes del régimen de derechos de propiedad intelectual de Malasia para adecuarlo a las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Sin embargo, dicho régimen puede mejorarse en dos aspectos: en primer lugar, el fortalecimiento de la legislación vigente, como ya se ha señalado y, en segundo lugar, el mejoramiento de la capacidad de aplicación. Los costos administrativos y de aplicación y la escasez de personal pueden afectar la eficacia de las leyes sobre la propiedad intelectual.

e) Medidas antidumping

Como ocurre con el régimen que rige los derechos de propiedad intelectual, la legislación *antidumping* de Malasia es bastante amplia. El régimen *antidumping* de Malasia, establecido en la ley de derechos compensatorios y *antidumping*, se aprobó en 1993 y entró en vigor en abril de 1994. Amparándose en esta ley, Malasia ha iniciado procedimientos contra la importación de cubiertas de PVC para pisos de la República de Corea y Tailandia.[21] Las investigaciones han permitido comprobar un cierto margen de *dumping* y de daño importante a esta rama de actividad nacional. También se realizó una investigación en relación con la importación de un producto similar de Singapur, pero no se pudo comprobar que existiera margen de *dumping* o daño alguno.

Aún es preciso efectuar algunos cambios a la ley de derechos compensatorios y *antidumping* de Malasia, a fin de adecuarla a las disposiciones del acuerdo sobre medidas *antidumping* del GATT. Los cambios deberían introducirse en algunos aspectos como la definición de terminología, el perfeccionamiento de algunas disposiciones relativas a la información y el establecimiento de un mecanismo de procedimiento.

i) *Definición de terminología*: es preciso aclarar muchos términos, ya que su interpretación jurídica es menos precisa que la del acuerdo del GATT. Por ejemplo, es preciso darle una interpretación jurídica al término "*dumping*", ampliar la definición de "rama de producción nacional" y eliminar el uso de distintos términos para referirse a un mismo producto.

ii) *Perfeccionamiento de disposiciones*: debería incluirse en la ley Malasia una disposición que establezca que para iniciar una investigación es preciso contar con el apoyo de al menos el 25% del total de la producción nacional y que prevea la adopción de medidas sobre compromisos relativos a los precios.[22]

iii) *Mecanismo de procedimiento*: la ley en Malasia debería detallar las etapas, requisitos e información necesaria para iniciar una investigación *antidumping*.

---

21 Malasia sólo ha iniciado unos pocos procedimientos *antidumping* contra sus importaciones. En cambio, entre 1991 y 1995 se iniciaron 21 procedimientos *antidumping* contra las exportaciones de Malasia.

22 Una medida sobre compromisos relativos a los precios es cuando el exportador conviene en modificar sus precios o interrumpir sus exportaciones a la zona pertinente a precios de *dumping*, de forma de eliminar el daño.

A medida que vayan disminuyendo los niveles de los aranceles, conforme a los acuerdos del GATT, cabe esperar que los países importadores utilicen cada vez más las medidas *antidumping* como barreras al comercio. Malasia fortalecerá su propia legislación *antidumping* a fin de capacitar a sus exportadores y ayudarlos a contrarrestar ese tipo de medidas de los países importadores. Mediante una ley nacional *antidumping* estricta y bien definida, los exportadores de Malasia tendrán a su alcance información detallada sobre los requisitos y procedimientos del mercado en relación con sus productos y las reglamentaciones *antidumping* de los países importadores. También se mejorará la capacidad institucional y jurídica del país a fin de brindar un apoyo más eficaz.

f) Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio

Aunque Malasia ha implementado una serie de medidas dirigidas a promover las inversiones, sólo una contraviene las disposiciones del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio: las prescripciones en materia de contenido nacional para la industria automotriz. Se han eliminado del régimen de incentivos aplicado previamente las medidas incompatibles con el Acuerdo, como una disposición general sobre el contenido nacional que se utilizaba para determinar si correspondía otorgar el reconocimiento como empresa precursora o para conceder exenciones tributarias a las inversiones. Del mismo modo, se ha procedido a una eliminación gradual de varios incentivos para las exportaciones, como la reducción de los *impuestos sobre la renta* para las exportaciones y un incentivo que consiste en exenciones tributarias a las exportaciones. En consecuencia, los ajustes en materia de incentivos para las inversiones serán mínimos, ya que la mayoría son compatibles con las disposiciones de los acuerdos del GATT. Incluso, se prevé la eliminación gradual de las prescripciones en materia de contenido nacional para la industria automotriz, tan pronto como se concreten algunas medidas internas para aprovisionarse de componentes en el mercado mundial. Conforme a los compromisos asumidos en el marco de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, es preciso que la industria automotriz nacional sea competitiva a nivel internacional. Para ello, los fabricantes locales deben comprar los componentes donde les resulte más barato.

Cuando se intente compatibilizar las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio con las disposiciones del GATT, pueden presentarse dificultades en cuanto a la transferencia de tecnología. En su condición de país que aún está tratando de desarrollar su capacidad tecnológica, hoy día Malasia no puede supeditar los incentivos para las

inversiones extranjeras directas a la transferencia de tecnología. Esta situación dificultará los esfuerzos dirigidos a alentar a las pequeñas y medianas empresas (PYME) nacionales a que suministren productos intermedios a las empresas transnacionales.

g) Política en materia de competencia

Malasia está elaborando una política en materia de competencia destinada a crear en el país un entorno comercial justo y competitivo. Al principio, el objetivo de las políticas de competencia en Malasia era proteger los intereses de los consumidores. En cambio, hoy día éstas abarcan problemas económicos más diversos, como la eficiencia en la asignación de los recursos, la productividad, el control de la inflación y la promoción de la igualdad de oportunidades. Las políticas propuestas en esta materia se fundan en el concepto de "competencia viable", es decir, políticas dirigidas a asegurar que todos los actores del mercado, inclusive los nuevos ingresantes, puedan participar plena y equitativamente. Mediante esta política, se espera poder solucionar los problemas de la concentración del mercado, las fusiones y adquisiciones y la manipulación de los mercados. La legislación vigente en la esfera de la competencia comprende:

i) La ley de control de precios (1946): permite controlar los precios de determinadas mercancías básicas.

ii) La ley de control de suministros (1961): asegura la disponibilidad de mercancías esenciales, a precios competitivos.

iii) La ley de descripción comercial (1972): prohíbe las descripciones comerciales falaces y otras prácticas comerciales que induzcan a errores.

iv) La ley de arrendamiento con opción de compra (1967): regula las prácticas comerciales en las transacciones de arrendamiento con opción de compra.

v) La ley de venta de mercancías (1957): regula las transacciones de compra de mercancías.

vi) La ley de pesas y medidas (1972): reglamenta las especificaciones y la calibración de los instrumentos de peso y medida.

La nueva política en materia de competencia puede ampliarse y mejorar algunos aspectos de las leyes mencionadas e incluso combinarlas con leyes afines.

h) Resumen

Es probable que los nuevos acuerdos multilaterales de comercio favorezcan a Malasia, facilitando su acceso a los mercados cuando sus socios comerciales reduzcan los aranceles. Por ejemplo, cabe esperar que cuando se flexibilicen las cuotas de exportación se producirá un aumento de la participación en los mercados de las exportaciones de prendas de vestir. El aumento de la eficiencia resultante de una competencia más activa en el mercado local y la aplicación de normas comerciales internacionales más estrictas traerían aparejadas ventajas adicionales. Es indudable que la reducción de los derechos de importación en muchas ramas de actividad y la mayor apertura de mercados que hasta ahora estaban cerrados, como el de los productos alimenticios, permitirán mejorar la eficiencia. Por ejemplo, el aumento de la competencia en la industria textil y del vestido puede impulsar a los fabricantes a trasladar o modernizar sus actividades. Además, los exportadores estarán más al tanto de las medidas de protección del comercio que puedan adoptarse mediante la aplicación de los acuerdos en materia de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y en materia de inversiones.

Pese a que las perspectivas permiten ser optimistas, existe preocupación por las repercusiones de la liberalización. Es posible que las principales exportaciones industriales de Malasia no crezcan mucho más ya que los niveles de los aranceles vigentes antes de la culminación de la Ronda Uruguay ya eran bajos. En realidad, la ampliación de las cuotas para las prendas de vestir reducirían la presencia actual de Malasia en el mercado mundial, que se vería desplazada por países como China, cuyos costos de producción son más bajos. Asimismo, es posible que aumenten las dificultades en el sector de los servicios en esferas tales como la capacidad de producción local, el entorno regulatorio y el comercio. Como el desarrollo del sector de los servicios en Malasia sigue siendo escaso, el grado de liberalización generado por la apertura gradual establecida en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios puede terminar perjudicando al país.

El problema inmediato de Malasia es la aplicación acertada de los acuerdos vigentes. Es más, como los niveles arancelarios se han reducido sustancialmente, se teme que algunos países utilicen el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y las disposiciones *antidumping* para proteger sus propias actividades. En tales condiciones, y dada la falta de experiencia y de recursos de los exportadores malasios, éstos tendrían muchas dificultades para presentar recursos de réplica. También se ha manifestado preocupación por los nuevos temas que se incluirán en los acuerdos del GATT, como las políticas en materia de inversiones y competencia, la mano de obra y el medio ambiente.

4. Fortalecimiento de la capacidad endógena de Malasia

a) Introducción

El sector manufacturero, motor del crecimiento de Malasia, está buscando nuevas alternativas para superar las limitaciones estructurales a que se ha hecho referencia en la sección 1. Para trazar esta nueva senda se tienen en cuenta cuatro ideas rectoras. En primer lugar, es preciso encontrar una nueva fuerza impulsora del crecimiento, pues Malasia está perdiendo las ventajas comparativas que tenía en las actividades de uso intensivo de mano de obra. En segundo lugar, la liberalización del comercio mundial limita la aplicación continuada de las políticas comerciales e industriales que han impulsado las industrias nacionales. En tercer lugar, las medidas de apertura obligan a las empresas nacionales protegidas e ineficientes a competir en el mercado internacional. Por último, es preciso asegurar mayores inversiones de origen local, pues las economías emergentes como China y Viet Nam, cuya mano de obra es más barata, compiten más activamente por el capital extranjero.

Aprovechando la experiencia de la República de Corea y la provincia china de Taiwán, Malasia ha iniciado el proceso de industrialización enunciado en el segundo plan maestro industrial y fundado en la intensificación del uso de la tecnología y de los conocimientos. Las características salientes de este plan son: la utilización de mano de obra más capacitada, la ampliación de la base tecnológica y la expansión de las actividades de fabricación de productos intermedios. Además, se prevé que las pequeñas y medianas industrias tengan mayor participación en las actividades manufactureras. Al mismo tiempo, se creará el Supercorredor de Multimedios, a fin de promover las industrias estratégicas, y se fortalecerá la capacidad productiva nacional, ampliando la infraestructura y las instalaciones industriales.

b) El segundo plan maestro industrial

El segundo plan maestro industrial orientará el desarrollo del sector manufacturero entre los años 1996 y 2005. La meta de crecimiento establecida en el plan es del 10.7% anual para la primera mitad del período de aplicación y del 8.3% anual para la segunda mitad. En el plan se proponen medidas para superar las limitaciones estructurales y los problemas planteados a las industrias nacionales por la apertura de los mercados. A diferencia del primer plan maestro industrial, que tenía un carácter más cuantitativo, el segundo consiste más bien en estrategias de tipo general, dirigidas a mejorar la competitividad a través de la productividad del trabajo, el perfeccionamiento de las capacidades y la adquisición de tecnología. Hasta ahora no se ha propuesto ningún programa nuevo de incentivos y se mantienen los previstos

en la Ley de promoción de las inversiones de 1986. Asimismo, el Plan propone un criterio dinámico, mediante el cual las soluciones amplias se traducen en medidas más explícitas. Por último, se establece la necesidad de supervisar permanentemente los incentivos y modificarlos conforme a su aplicabilidad.

El segundo plan maestro industrial también es novedoso por cuanto integra todos los componentes industriales en una cadena de valor agregado. Hoy en día, las ventajas comparativas de Malasia están en su punto medio y en el nivel mínimo de la cadena de valor agregado, es decir, en las etapas de montaje. En el plan también se propone hacer hincapié en las etapas inicial (investigación y desarrollo, diseño y producción de componentes) y final (comercialización y distribución) de la cadena. Para elaborarlo, el gobierno prestó especial atención a los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos del GATT y de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN y en consecuencia no puede otorgar incentivos que se contrapongan a dichos compromisos.

En el plan se definen seis estrategias:

i) La promoción de una orientación global;

ii) El fortalecimiento de la competitividad;

iii) El desarrollo de empresas industriales a escala mundial, de propiedad Malasia;

iv) La incorporación de procesos que aprovechen al máximo los conocimientos y utilicen la información en forma intensiva;

v) El fortalecimiento de los cimientos económicos, y

vi) El fortalecimiento de los eslabonamientos industriales, tanto en profundidad como en amplitud.

Para asegurar un crecimiento sostenido de las ramas de producción nacionales protegidas, como la industria automotriz, resulta fundamental promover su orientación internacional, habida cuenta de que, evidentemente, el mercado de Malasia es muy pequeño. Para ello es esencial que sean internacionalmente competitivas, lo cual puede lograrse aplicando una reducción gradual de los niveles de protección arancelaria y asegurando que funcionen con una estructura de costos eficaz. Otro factor crítico en este sentido es la economía de escala, ya que si la producción se organiza a escala mundial los costos unitarios pueden reducirse considerablemente. Como ya se ha señalado, las nuevas ventajas comparativas tendrán que ser el resultado de actividades que aprovechen al máximo los conocimientos y utilicen la información en forma intensiva. Para concretar estos cambios, es crucial fortalecer los cimientos económicos, es decir, mejorar la disponibilidad de recursos humanos y ampliar la base tecnológica. En la promoción del

desarrollo industrial en un contexto de liberalización comercial multilateral y regional, cabe al gobierno asumir el liderazgo y apoyar el fortalecimiento de los cimientos económicos. En particular, se prevé que la función de apoyo del sector público a las actividades de investigación y desarrollo y de desarrollo de productos tendrá una importancia creciente en el futuro.

El hecho de depender de empresas exportadoras de propiedad extranjera debería equilibrarse mediante el desarrollo de empresas de propiedad nacional, especialmente las que utilizan una proporción elevada de insumos locales, como las industrias que elaboran productos obtenidos de la explotación de los recursos primarios. La industria de Malasia del aceite de palma no sólo domina la producción mundial sino que posee eslabonamientos muy fuertes. En este tipo de industrias, las actividades de investigación y desarrollo para mejorar la calidad de los productos podrían impulsar el crecimiento y el desarrollo de industrias complementarias. Si bien las industrias exportadoras de propiedad extranjera han sido el pilar del sector manufacturero, es de suma importancia fortalecer sus eslabonamientos con la economía nacional. Uno de los aspectos que se podría abordar es el de los eslabonamientos hacia adelante. Por ejemplo, se podrían generar industrias que utilizaran los componentes electrónicos producidos en el país para fabricar productos de consumo más elaborados.

La ejecución de estrategias dirigidas a aumentar el valor agregado es mucho más difícil y, por lo general, entraña gastos de capital más elevados. En el segundo plan maestro industrial se propone que las empresas produzcan componentes y bienes de capital avanzados, mejoren su capacidad de diseño y aumenten el nivel de automatización y el uso de tecnologías de la información en las actividades productivas. Las inversiones en las ramas de actividad que tengan una gran demanda interna, como los plásticos, las máquinas herramientas, los materiales de embalaje y la tecnología de la información, contribuirán a profundizar los eslabonamientos.

La estrategia del segundo plan maestro también comprende el concepto de los conglomerados, en los que las ramas de actividad afines se agrupan a fin de aprovechar las externalidades comunes. En cada uno de los conglomerados, las industrias que elaboran productos finales o de exportación establecen eslabonamientos verticales y horizontales con los fabricantes de productos intermedios, las estructuras básicas de la economía y las instituciones. Existen tres tipos de conglomerados:

i) Los conglomerados que agrupan empresas con vínculos internacionales. Comprenden principalmente a las empresas transnacionales, cuya producción está orientada sobre todo a los mercados mundiales y cuyo crecimiento depende de factores internacionales. A este conglomerado pertenecen las industrias eléctrica y electrónica y las industrias textil y del vestuario.

ii) Los conglomerados que agrupan a industrias basadas en recursos primarios y productos agrícolas y alimenticios. En este tipo de conglomerados predominan las empresas de propiedad de ciudadanos malasios, en las que el nivel de participación autóctona es elevado. Su capacidad para realizar actividades de investigación y desarrollo a nivel local está bastante desarrollada.

iii) Los conglomerados que agrupan empresas cuyo funcionamiento depende de la aplicación de determinadas políticas. Se trata de industrias estratégicas que, en su mayoría, hacen un uso intensivo de la tecnología. Para desarrollar sus actividades productivas y sus capacidades requieren medidas directas del gobierno. A esta categoría pertenecen las industrias de automóviles y motocicletas, aeroespacial, equipo de transporte, productos químicos, materiales de avanzada y maquinaria.

Los compromisos contraídos en el marco de los acuerdos comerciales multilaterales y regionales han limitado mucho los instrumentos de política industrial que pueden emplearse en la aplicación del segundo plan maestro industrial. El aumento de los aranceles ya no parece ser el instrumento más importante. Los incentivos utilizados deben ser más neutros y tener una base más amplia y su principal objetivo debe ser el fomento de las inversiones. Se considera que las medidas de política más adecuadas, que ya se están aplicando, son las que aumentan el capital humano, como la capacitación y el desarrollo de las capacidades y la ampliación de la base de investigación y desarrollo. Uno de los caminos, especialmente para los conglomerados de industrias que operan en función de ciertas políticas, es emprender más operaciones conjuntas de los sectores público y privado para ampliar la capacidad productiva. Sin embargo, para evaluar su viabilidad y rendimiento será preciso utilizar estrictos criterios comerciales.

c) Desarrollo de los recursos humanos

El punto central de la estrategia de Malasia para fortalecer la capacidad industrial del país será asegurar la disponibilidad de suficiente mano de obra capacitada. Se estima que la contribución de la productividad total de los factores, que comprende la mano de obra y el capital, a la tasa de crecimiento del PIB se duplicará del 8.7% para el período 1971-1990 al 17.9% para el período 1996-2000 (séptimo plan de Malasia). Conforme al segundo plan maestro industrial, el desarrollo de los recursos humanos tendrá dos objetivos: el aumento de la mano de obra calificada disponible y el incremento de la productividad a través de la capacitación. La liberalización del sector de la educación ha hecho posible que ahora el sector privado participe en la prestación de servicios de enseñanza,

especialmente en el nivel terciario.[23] Las instituciones de enseñanza terciaria también tienen la obligación de impartir cursos de ciencia y tecnología al 60% de los estudiantes.

Una de las principales formas de contribuir significativamente a mejorar la productividad es la expansión de las actividades de capacitación académica y en el empleo. Entre las medidas propuestas cabe mencionar el aumento del número de instituciones de capacitación, especialmente en el sector privado, y la creación de un programa de aprendizaje. Los programas de capacitación deberán elaborarse teniendo en cuenta las necesidades del mercado y estar sujetos a supervisión permanente a fin de responder a la demanda. Asimismo, será preciso elaborar programas especiales que satisfagan las necesidades de determinadas ramas de actividad. Con el objeto de alentar las actividades de capacitación se creó el Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos, al que las empresas deben contribuir con una tasa equivalente a un porcentaje de su nómina de sueldos, pudiendo recuperar sus contribuciones a través de programas de capacitación aprobados.

Estas soluciones al problema de los recursos humanos necesitarán un período de gestación bastante prolongado. Teniendo en cuenta que en comparación con otros países de Asia Oriental, la proporción de alumnos que se inscriben en cursos de ciencia y tecnología es baja en Malasia, es posible que no se logre capacitar a un número adecuado de trabajadores calificados en el tiempo previsto.[24] El Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos no ha sido bien aprovechado, especialmente por las pequeñas y medianas industrias, pues los trámites administrativos son muy engorrosos. Así es que las empresas consideran que la tasa de contribución al Fondo no es más que un costo adicional. El desarrollo de una fuerza de trabajo más capacitada sólo será posible si se frena el ingreso de mano de obra no calificada del exterior. En la actualidad, la superabundancia de estos trabajadores en las actividades de bajo valor agregado no constituye, precisamente, un incentivo para que los industriales se orienten a las actividades de uso intensivo de capital o se interesen en mejorar los niveles de capacitación de los trabajadores.

d) Tecnología

Del mismo modo que la mano de obra, la tecnología determinará la estructura futura del sector manufacturero de Malasia, el ritmo de su

---

23 Hasta 1995 todas las universidades eran estatales.

24 Según Lall (1996), el porcentaje de alumnos inscritos en cursos de ciencia y tecnología en las instituciones terciarias fue del 96% en la República de Corea, del 92% en la provincia china de Taiwán y del 90% en Singapur. Del mismo modo, la inscripción de alumnos en cursos de capacitación vocacional en Malasia fue baja en relación con la de estos países.

desarrollo y la calidad de los resultados. El desarrollo del sector dependerá de dos factores: las posibilidades de acceder a la tecnología extranjera o de adquirirla, y el perfeccionamiento de la tecnología autóctona.

Malasia debe intensificar sus actividades de investigación y desarrollo, tal como lo han hecho otros países industrializados. Por ejemplo, en 1992 los gastos de Malasia en investigación y desarrollo sólo equivalieron al 0.4% del PIB, mientras que los de la República de Corea y Japón correspondieron al 2.8% y al 2.3%, respectivamente (Lall, 1996). Es preciso fortalecer la capacidad del sector público, alentando al mismo tiempo a los órganos especializados en el desarrollo de tecnología, como el Organismo de Investigación sobre Normas Industriales de Malasia, a que proporcionen servicios de extensión, sobre todo a las pequeñas y medianas industrias, y a establecer sistemas de comparación de prácticas en materia de tecnología. Sin embargo, el imperativo más importante es la intensificación de las actividades de investigación y desarrollo tecnológicas del sector privado. Hoy en día, la participación de este sector en los gastos nacionales de investigación y desarrollo bordea el 46%, mientras que en la República de Corea y Japón es de 68% y 83%, respectivamente (Lall, 1996). Para promover estas actividades, ya se han establecido incentivos y se han creado polígonos industriales y tecnológicos. Además, se insta a las grandes empresas nacionales a que lideren las actividades de investigación y desarrollo autóctonas. Es preciso fortalecer los vínculos y la colaboración entre los sectores público y privado en el área de la investigación, a fin de que sus resultados satisfagan la demanda de la industria. La mayor parte de la investigación tecnológica nacional se realiza en las instituciones del sector público y la colaboración con las empresas aún es limitada. En este sentido, el gobierno ha propuesto otorgar subsidios para los proyectos conjuntos de investigación y desarrollo que equiparen el aporte del sector privado.

Es posible que el acceso a la tecnología extranjera sea la forma más rápida de mejorar la capacidad tecnológica, pero esta vía tampoco está exenta de dificultades. En tal sentido, aún no se han resuelto las cuestiones relacionadas con la selección de las tecnologías adecuadas, su costo y los mecanismos de transferencia. El gobierno puede contribuir en forma directa a los esfuerzos que se realicen para fortalecer la capacidad tecnológica, estableciendo vínculos con los principales centros mundiales de investigación y desarrollo a fin de emprender actividades conjuntas en esta esfera con empresas e instituciones Malasias. Se alienta a los industriales nacionales a establecer redes con los centros tecnológicos mundiales más importantes a fin de mantenerse al corriente de los adelantos en esta materia. Sin embargo, un enfoque más inmediato sería acceder a las carreteras de la información y la tecnología, lo que permitiría a las empresas obtener información sobre los proyectos de investigación y desarrollo, los centros de diseño y las empresas de alta

tecnología. Otras posibles fuentes de tecnología mundial de avanzada son las empresas transnacionales que operan en el sector electrónico de Malasia. Se las debería incentivar para que realizaran parte de sus actividades de investigación y desarrollo en Malasia.

El gobierno también puede fomentar los esfuerzos de desarrollo tecnológico estableciendo vínculos, invirtiendo directamente u otorgando incentivos. Con las primeras dos alternativas se crea una base amplia de apoyo a las estructuras económicas fundamentales y un entorno propicio para que las empresas también contribuyan significativamente a solventar los costos pertinentes. De esta forma, el apoyo del gobierno no otorga ventajas directas a las empresas Malasias en relación con sus socios comerciales. Del mismo modo, es posible que los incentivos para las inversiones en investigación y desarrollo no den resultados productivos, de manera que no puede suponerse que estas inversiones significan automáticamente una ventaja directa para las industrias, especialmente las exportadoras.

e) El Supercorredor de Multimedios

El Gobierno de Malasia creó el Supercorredor de Multimedios con la finalidad de utilizarlo como instrumento principal para incursionar en las industrias estratégicas. Se trata de una zona desarrollada en un área totalmente nueva y equipada con la más moderna infraestructura en materia de tecnología de la información.[25] Esta zona constituirá un entorno que facilitará la instalación y el funcionamiento de actividades de tecnología de la información. Por ejemplo, el personal extranjero especializado necesario para las empresas ubicadas en esta zona deberá cumplir con requisitos mínimos en materia de inmigración. Las ramas de actividad favorecidas no pertenecen al sector manufacturero sino al de los servicios. Hasta ahora las actividades más destacadas son la electrónica, la telemedicina, los servicios de enseñanza y las tarjetas con memoria polivalentes.[26] Se ha invitado a las empresas extranjeras más importantes a participar en estas actividades en forma conjunta con el sector público. Este proyecto tiene un objetivo de más largo alcance, que es alentar las actividades de investigación y desarrollo.

Aún no queda muy claro qué eslabonamientos y beneficios directos pueden generar estas industrias estratégicas en relación con el sector

---

25 El corredor ocupa una zona de 15 kilómetros de ancho por 50 kilómetros de largo, ubicada al sur de la capital, Kuala Lumpur.

26 Estas tarjetas almacenarán en la memoria información clave sobre el titular, quien podrá realizar transacciones financieras y acceder a algunos otros servicios relacionados con el sector público.

manufacturero. Es muy probable que el desarrollo de nuevas capacidades endógenas transformen rápidamente al sector de los servicios en el nuevo motor del crecimiento. Los proyectos relacionados con la tecnología de la información entrañan cuantiosos gastos para el sector público, aunque el sector privado será un socio importante y activo. Estos gastos se justifican si contribuyen a crear nuevas industrias y se cumplen las previsiones con respecto al aumento del PIB.[27]

f) Pequeñas y medianas industrias

Para dirigir la estructura institucional vinculada con el desarrollo de las pequeñas y medianas industrias, se creó la Dirección de Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Industrias, que se encarga de la formulación de los programas de desarrollo así como de su planificación, ejecución y coordinación. Estos programas versan sobre comercialización, incentivos, apoyo técnico e investigación y desarrollo, capacitación y gestión, cuestiones financieras e infraestructura. El desarrollo de las pequeñas y medianas industrias deberá facilitar que las empresas nacionales se orienten al mercado y a las exportaciones y se conviertan en industrias complementarias, pero ésta no es tarea fácil, ya que en ella participan muchas instituciones. La Dirección de Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Industrias se creó para eliminar los obstáculos burocráticos y cumplir una función rectora en materia de políticas.

Para ayudar a las pequeñas y medianas industrias a adaptarse a la liberalización del entorno comercial, el gobierno ha impulsado resueltamente a las empresas más importantes (especialmente las multinacionales) a que hagan todo lo posible por convertir a las pequeñas y medianas industrias en sus proveedores. Se ha creado un programa global de complementación entre las pequeñas y medianas industrias y las grandes empresas. En las empresas del sector público se pusieron en práctica medidas directas de apoyo técnico y de control de calidad. La asistencia financiera a las pequeñas y medianas industrias incluye préstamos blandos, sin garantía, asesoramiento técnico y administrativo y acceso a zonas industriales especiales.

g) Inversiones nacionales

En general, los incentivos orientados a objetivos definidos serán más eficaces para aumentar las inversiones nacionales que la protección

---

27 Se estima que el valor anual de los productos generados por el sector de la tecnología de la información en el Supercorredor al cabo de los primeros cinco años ascenderá a 9 300 millones de dólares (*New Strait Times*, 27 de julio de 1997).

arancelaria y, además, no contravendrán las disposiciones de los acuerdos del GATT.[28] Además, su aplicación no generará ineficiencias en la asignación de los recursos y alentaría el desarrollo de las ramas de actividad marginales. En 1995, el Gobierno de Malasia creó el Fondo para las Inversiones Nacionales a fin de unificar los diversos fondos existentes y mejorar su eficacia. El propósito del Fondo es la adquisición y comercialización de tecnología, la intensificación del desarrollo tecnológico de las pequeñas y medianas industrias y el otorgamiento de créditos blandos a la industria del mueble y las industrias relacionadas con la alimentación. Gran parte de los recursos del Fondo se asignan a las pequeñas y medianas industrias.

h) Incentivos

Ya se han comentado las medidas propuestas para mejorar la capacidad económica nacional, teniendo en cuenta al mismo tiempo los compromisos asumidos por Malasia en el marco del GATT y de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN. En vista de lo antedicho, también es preciso examinar el régimen de incentivos.

Los incentivos a las inversiones que contribuyan sólo mínimamente al desarrollo de las industrias nacionales deberán eliminarse, ya que Malasia ha llegado a una etapa en que la generación de inversiones en sí misma no es el objetivo principal. Por ejemplo, si bien las zonas francas y los "almacenes fabriles autorizados" fueron esenciales para la promoción de la industrialización con fines de exportación, estos incentivos promueven (o al menos no castigan) el establecimiento de eslabonamientos mínimos con la economía nacional y en consecuencia ya no son eficaces. Se cuestiona la utilidad real de los incentivos que otorgan exenciones tributarias (como el reconocimiento como industria precursora) ya que se ha comprobado que tales incentivos influyen muy poco en el proceso de adopción de decisiones de las empresas.[29]

Como ahora los objetivos de desarrollo de Malasia son más definidos, deben fijarse incentivos que aseguren su cumplimiento. Por ejemplo, se establecerá un nuevo programa de incentivos que promueva el desarrollo del Supercorredor de Multimedios, a fin de alentar el uso más intensivo de la

---

28 Es posible que en el acuerdo multilateral sobre inversiones que se está examinando se establezca que las medidas que den preferencia a los inversionistas locales violan los acuerdos del GATT. Hasta tanto no se concierte ese acuerdo, los incentivos a las inversiones nacionales son procedentes.

29 Hay otros factores, como la estabilidad política y la calidad de la infraestructura, que tienen enorme peso en las decisiones de las empresas respecto del país de radicación de sus inversiones. En Indonesia, la eliminación de los incentivos no mermó el flujo de las inversiones extranjeras directas.

tecnología de la información. Estos incentivos selectivos también pueden ser útiles para ayudar a las industrias nuevas y contribuir a la modernización de las existentes, como las de los productos de madera y el procesamiento de alimentos. Hasta ahora, los incentivos para las pequeñas y medianas industrias no han sido bien recibidos. Uno de los principales motivos que se esgrimen para justificar el bajo nivel de receptividad ha sido la complejidad de los procedimientos necesarios para acceder a ellos. En consecuencia, al examinar los regímenes de incentivos es importante tener en cuenta los aspectos administrativos.

En la actualidad se observa una tendencia a utilizar donaciones directas en lugar de los incentivos tributarios. Los acuerdos del GATT también privilegian este tipo de asistencia ya que no produce distorsiones. Se propone que las donaciones se utilicen para mitigar la escasez de mano de obra calificada y para financiar las actividades de investigación y desarrollo. Sin embargo, las donaciones están especialmente sujetas a abusos y se hace muy difícil controlar los desembolsos. Además, este tipo de asistencia depende casi exclusivamente de los recursos financieros de que dispone el gobierno.

i) Conclusión

La condición indispensable para que Malasia pueda alcanzar un mayor nivel de industrialización es fortalecer la capacidad endógena. Hasta ahora los logros al respecto han sido huecos o superficiales y no es mucho lo que se ha avanzado en cuanto al establecimiento de eslabonamientos nacionales sólidos o al fortalecimiento de la capacidad tecnológica. En el segundo plan maestro industrial se formulan propuestas de mediano y largo plazo dirigidas a ampliar la estructura industrial básica. Una de las propuestas fundamentales se refiere a la capacitación de la mano de obra. Se considera urgente aumentar el número de técnicos y, en consecuencia, los fondos asignados a los programas de este tipo serán cuantiosos. Por este y otros motivos, es preciso que el sector privado proporcione los fondos y los programas de capacitación técnica necesarios.

Aún más serio es el problema del desarrollo de la capacidad tecnológica, ya que la mayor parte de la tecnología deberá adquirirse en el exterior. En este sentido, es fundamental definir cuáles son los mecanismos más adecuados para transferir tecnología y mejorar la capacidad en materia de investigación y desarrollo y qué tipo de tecnología hay que incorporar. Para ello, puede resultar muy útil la experiencia adquirida durante la etapa de industrialización con fines de exportación, que dependió en gran medida del aporte de las empresas extranjeras. La transferencia de tecnología fue limitada y muchas empresas se mostraron renuentes a radicar sus actividades de investigación y desarrollo en Malasia. Uno de los motivos esgrimidos para

explicar tal actitud era la falta de técnicos capacitados. Por lo tanto, es preciso integrar y coordinar estrechamente los programas de desarrollo tecnológico y de capacitación de la mano de obra.

El Supercorredor de Multimedios es una iniciativa que tiene por objeto ubicar a Malasia en un nivel tecnológico avanzado, mediante un proceso escalonado. Sin embargo, esta iniciativa enfrenta problemas similares. Como ya se ha indicado, los más importantes son los recursos humanos locales y la capacidad tecnológica. Además, sería necesario determinar qué beneficios secundarios aportará esta iniciativa a la economía local y de qué forma se piensa que contribuirá a mejorar la competitividad del sector manufacturero.

La experiencia adquirida en las etapas previas del proceso de industrialización, como las de sustitución de importaciones y de promoción de las exportaciones, puede ser muy útil para formular iniciativas dirigidas a fortalecer la capacidad endógena. Los aspectos que más interesa dilucidar son los siguientes: qué incentivos pueden utilizarse; cuáles son los más eficaces y al mismo tiempo compatibles con el nuevo sistema internacional de comercio; cómo vincular a las empresas extranjeras con la economía local; cuál es el costo de aplicar medidas enérgicas para fomentar la creación de determinadas industrias (industrias desarrolladas al amparo de políticas de fomento), y por qué los programas pasados y presentes de promoción de las industrias pequeñas y medianas no fueron muy exitosos.

5. Instituciones vinculadas con las políticas comerciales e industriales

a) Introducción

En Malasia las políticas comerciales e industriales son de competencia de dos ministerios: el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Comercio Exterior e Industrias. La colaboración de ambos en esta labor es muy estrecha y a ella se suman otros organismos del gobierno, entre los que se destaca el Departamento de Planificación Económica de la Oficina del Primer Ministro. Del mismo modo, la aplicación de las políticas comerciales e industriales, por su propia naturaleza, entrañan la participación de muchos otros ministerios, como el Ministerio de Recursos Humanos, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, el Ministerio de Transporte y el Departamento de Inmigración, así como la del gobierno de cada estado de la Federación de Malasia.

b) Ministerio de Finanzas

Cabe al Ministerio de Finanzas la responsabilidad global en el desarrollo económico y financiero del país, a través del control del gasto público. También tiene competencia en el sector financiero de la economía. En el gráfico 1 se presenta un organigrama de este Ministerio. En lo que atañe al desarrollo del sector financiero, el Ministerio opera a través del Banco Negara de Malasia (el banco central), que depende directamente del Ministro. En cambio, la supervisión del mercado de capitales está a cargo de la Comisión de Valores. El Banco Negara de Malasia también tiene a su cargo el otorgamiento de muchos incentivos y líneas de créditos a las exportaciones relacionados con el financiamiento y los seguros. Por ejemplo, el sistema de refinanciación de los créditos a las exportaciones, que otorga tasas de interés preferenciales a los exportadores, funciona a través de los bancos comerciales, mientras que el banco central refinancia la ampliación de los créditos a las exportaciones.

Para promover las inversiones, las exenciones fiscales previstas en el régimen de incentivos se otorgaban conforme a lo establecido en la Ley del impuesto sobre la renta de 1976. Del mismo modo, el Ministerio de Finanzas determinaba directamente las medidas de política comercial, como las exenciones y reintegros de los derechos de importación. Algunas de las dependencias más importantes del Ministerio son la División Tributaria, el Departamento de Impuestos Internos y el Departamento Real de Aduanas e Impuestos Indirectos.

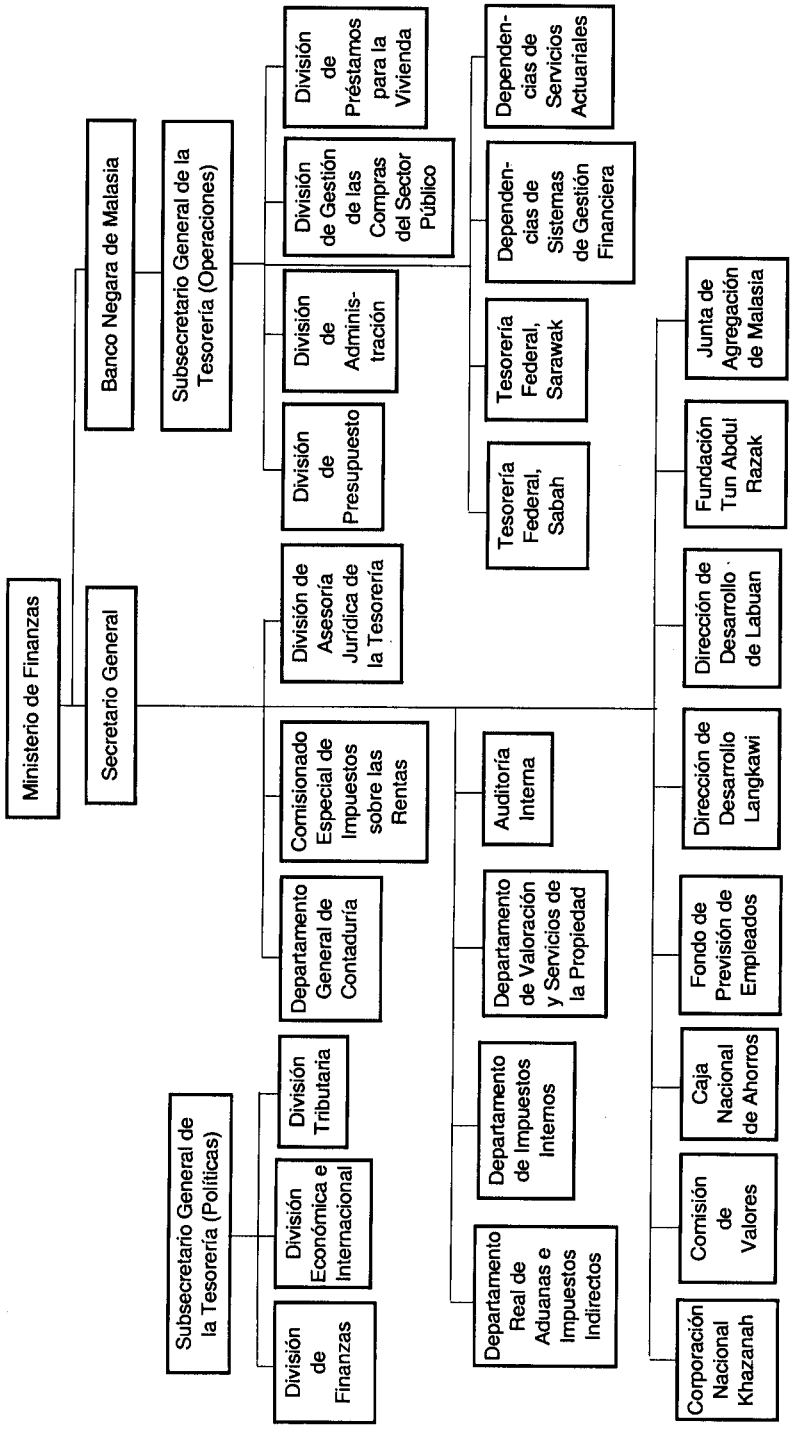
c) Ministerio de Comercio Exterior e Industrias

El Ministerio de Comercio Exterior e Industrias tiene incumbencia directa en el desarrollo comercial e industrial del país y se considera la institución más importante, después del Ministerio de Finanzas. Trabaja en estrecho contacto con el Ministerio de Finanzas y con el Departamento de Planificación Económica a fin de coordinar las políticas y la asignación de los recursos financieros necesarios para su ejecución. En la primera etapa del proceso de industrialización (sustitución de importaciones), el enfoque del Ministerio privilegiaba la protección de las industrias nacionales, pero éste se cambió rápidamente, otorgando prioridad a la promoción de las exportaciones, con el objeto de responder a las condiciones externas y a un aumento potencialmente peligroso del desempleo.

El Ministerio ha elaborado políticas industriales dirigidas a promover las inversiones y el crecimiento de determinados sectores, así como a aumentar las exportaciones. Las estrategias empleadas han ido evolucionando con el tiempo para adecuarlas a las condiciones internas y externas. Por ejemplo, los cambios recientes de la política de incentivos para las actividades de

Gráfico 1

MALASIA: ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE FINANZAS



investigación y desarrollo y las industrias de tecnologías de avanzada reflejan la respuesta del Ministerio a la modificación de las ventajas comparativas y a la necesidad de incrementar el valor agregado de las actividades manufactureras. Comparados con los años anteriores, los vínculos del Ministerio con la industria se han ido fortaleciendo. Desde mediados de la década de 1980, se ha considerado que la información proveniente de la industria constituye una parte esencial del proceso de elaboración de políticas. Muchas de las medidas adoptadas para promover las inversiones y las exportaciones surgieron de consultas celebradas entre el gobierno y el sector privado. En este sentido, el diálogo anual, organizado por el Ministerio, y el Consejo de Comercio de Malasia son los dos foros más importantes que tiene el sector privado para realizar sus aportes a la formulación de las políticas.

Desde mediados de los años setenta, el Ministerio de Comercio Exterior e Industrias ha implementado activamente estrategias de promoción de las inversiones y las exportaciones. Muchas delegaciones han viajado al exterior para gestionar inversiones y mercados de exportación para los productores nacionales. Algunos sectores consideran que dichas actividades sólo han beneficiado a las empresas exportadoras extranjeras y que ello ha ido en detrimento de las empresas nacionales (Jomo, 1996 y Edwards, 1990). Esta opinión ganó adeptos cuando se comprobó que las medidas adoptadas para desarrollar las pequeñas y medianas industrias nacionales no habían tenido demasiado éxito.

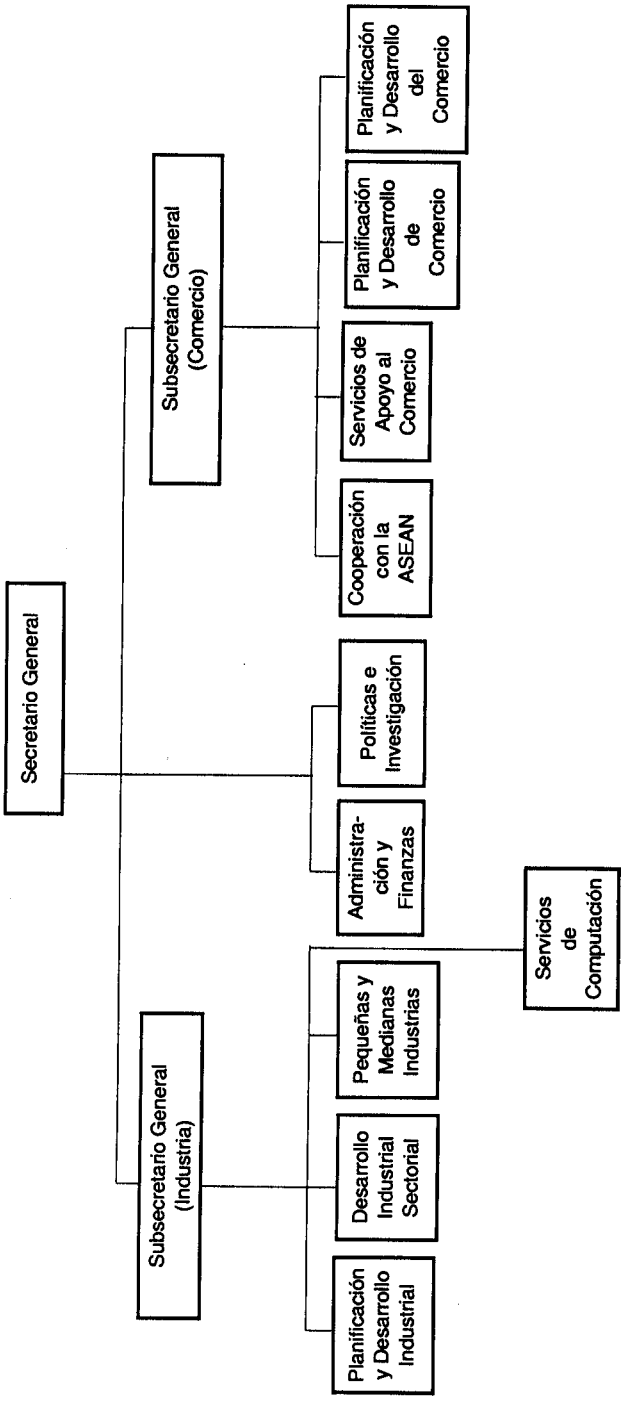
El Ministerio está a la vanguardia en la defensa de los puntos de vista de Malasia en las negociaciones regionales y multilaterales, y a veces incluso expone las posiciones de todos los países en desarrollo. El argumento principal del Ministerio es que se debería permitir que los países en desarrollo realizaran el proceso de liberalización a su propio ritmo, a fin de garantizar un desarrollo económico nacional estable. Por ejemplo, el Ministerio se ha opuesto con mucha firmeza a los intentos de vincular las normas laborales y los problemas ambientales con el comercio. Del mismo modo, en las cumbres de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), Malasia ha impulsado los principios del voluntarismo y la flexibilidad.

Recientemente, se ha llevado a cabo una reorganización del Ministerio, que ahora cuenta con dos divisiones principales: la División de Industrias y la División de Comercio Exterior (véase el gráfico 2). Con estos cambios se pretende reflejar el hecho de que se asigna la misma importancia a ambos aspectos.

La División de Industrias consta de tres secciones: política industrial y planificación, desarrollo sectorial y pequeñas y medianas industrias. Su cometido es promover y orientar el proceso de industrialización de Malasia. Sus funciones comprenden la formulación y supervisión de los planes de industrialización, la promoción de las inversiones, la asistencia al desarrollo sectorial y el fomento del crecimiento de las pequeñas y medianas industrias.

Gráfico 2

MALASIA: ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR E INDUSTRIAS



La División de Comercio Exterior consta de cuatro secciones: cooperación económica con la ASEAN, apoyo al comercio, política comercial y negociaciones y desarrollo del comercio. Tiene a su cargo las relaciones comerciales internacionales, en especial la promoción de las exportaciones y el desarrollo de la cooperación regional y multilateral. Esta División ayuda a elaborar las posiciones de Malasia en las negociaciones comerciales, especialmente las que se llevan a cabo en el marco de la ASEAN, la OMC y otros bloques regionales.

El Ministerio también cuenta con organizaciones especializadas que entienden en temas industriales y comerciales específicos. Las más importantes son: la Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia, la Corporación de Comercio Exterior de Malasia y la Corporación para el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Industrias (cuyas funciones ya se han descrito en la sección 4).

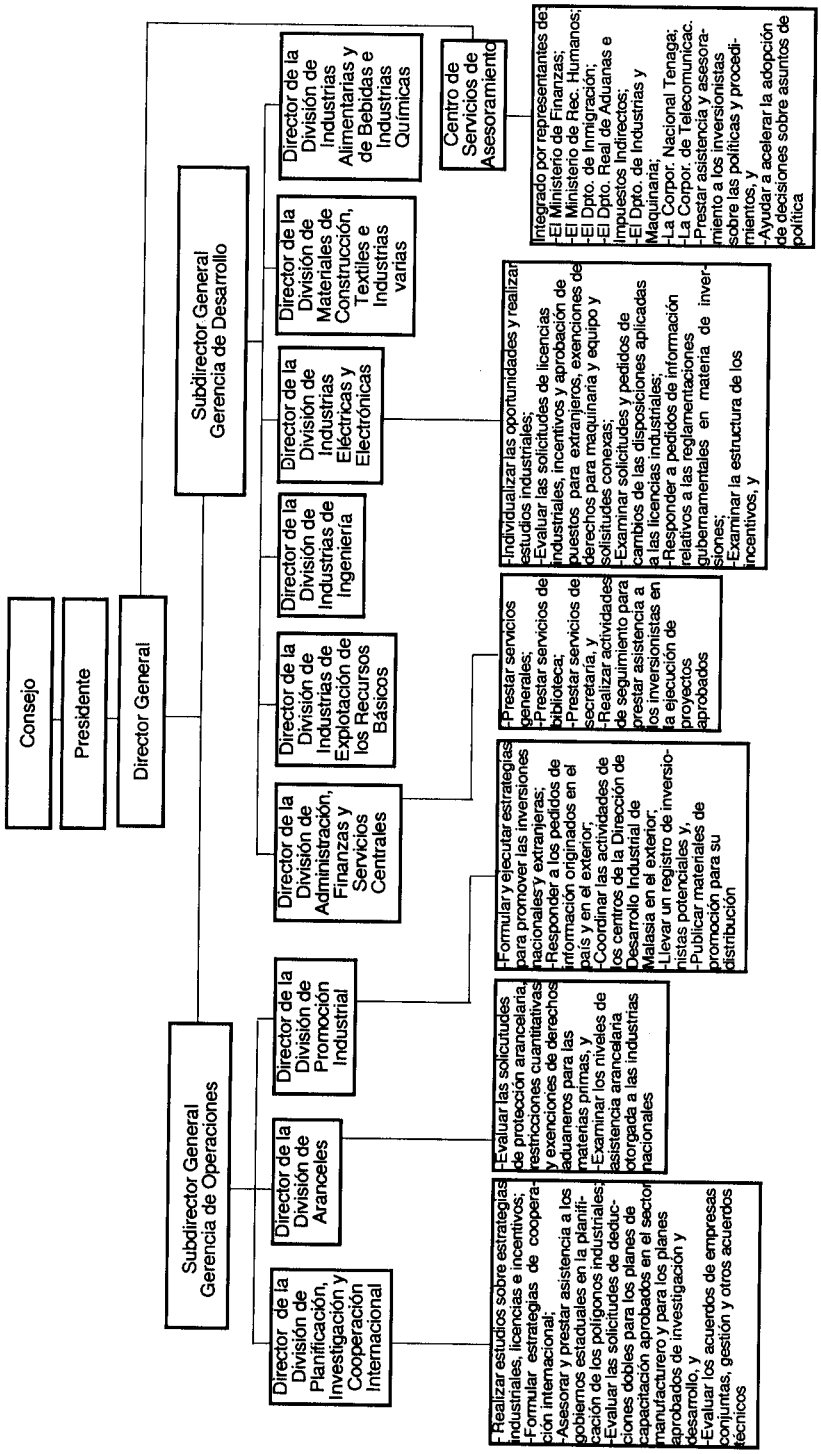
Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia

La función principal de la Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia es alentar las inversiones, tramitar y aprobar las solicitudes de inversión y proporcionar asistencia a las industrias. En el gráfico 3 se muestra el organigrama de esta Dirección. Está dividida en dos sectores: desarrollo y operaciones. A su vez, el sector de desarrollo está subdividido en sectores que se ocupan de los problemas concretos de las distintas ramas de actividad. Éstas son: las industrias basadas en la explotación de recursos primarios, la industria de ingeniería, la fabricación de productos eléctricos y electrónicos, la elaboración de alimentos y bebidas y la industria química. En cada división se individualizan las oportunidades industriales y de inversiones y se evalúan las solicitudes de licencias de fabricación, incentivos y exenciones de derechos. Además, se examinan y evalúan la estructura de los incentivos y las prescripciones en materia de licencias y se da respuesta a todos los pedidos de información sobre inversiones.

El sector de operaciones de la Dirección consta de tres divisiones: promoción industrial, aranceles y planificación, investigación y cooperación internacional. La División de Promoción Industrial está a cargo de la promoción de las inversiones locales e internacionales, coordina las actividades de los centros de la Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia en el exterior, lleva un registro de los inversionistas potenciales y publica información sobre la promoción de las inversiones. La División de Aranceles evalúa las solicitudes de protección arancelaria, restricciones cuantitativas y exenciones de derechos de importación de materias primas y analiza los niveles de asistencia arancelaria otorgada a las industrias nacionales. La División de Planificación, Investigación y Cooperación Internacional tiene funciones de planificación más amplias dentro de la estrategia industrial del

Gráfico 3

MALASIA: DIRECCIÓN DEL DESARROLLO INDUSTRIAL



país, las disposiciones en materia de incentivos y licencias y la formulación de estrategias de cooperación internacional, especialmente en lo que respecta a las actividades vinculadas con los miembros de la ASEAN. También proporciona asistencia a los gobiernos estaduales, evalúa las solicitudes de exenciones dobles vinculadas con la capacitación así como evalúa la gestión de las empresas conjuntas y otros acuerdos técnicos, y elabora estadísticas sobre el sector manufacturero.

La Dirección de Desarrollo Industrial de Malasia ha desempeñado un papel muy importante en la promoción de las inversiones y, en su condición de organismo de centralización de trámites, ha desarrollado una tarea muy eficaz de aliento a las inversiones. Su labor ha sido muy elogiada, sobre todo por otros países en desarrollo, y ha brindado asesoramiento a algunos países que ejecutan estrategias parecidas. Sin embargo, aún puede mejorarse su funcionamiento en materia de análisis del crecimiento sectorial y debería ejercer una función de liderazgo en la orientación futura de las diversas ramas de actividad. En la actualidad, su contribución en esta esfera se limita a resolver los problemas inmediatos que enfrentan las industrias.

Corporación de Comercio Exterior de Malasia

La Corporación de Comercio Exterior de Malasia se creó en 1994 para implementar políticas de promoción de las exportaciones mucho más amplias y dinámicas con el objeto de ampliar los mercados de exportación de Malasia, especialmente en los países del Sur. La Corporación ha creado representaciones comerciales en las ciudades más importantes del mundo, suministrado información a los exportadores malasios y organizado muchas misiones de promoción en los mercados del exterior.

d) Actividades de los estados en materia de promoción industrial

Los gobiernos estaduales han demostrado tanto interés como el gobierno federal en atraer inversiones privadas nacionales y extranjeras. Muchos estados han creado centros de inversión que cumplen las funciones de organismos de centralización de trámites. Estos centros funcionan como parte de las corporaciones estaduales de desarrollo económico (empresas de propiedad del Estado que realizan actividades comerciales) o de las dependencias estaduales de planificación económica. Entre las funciones de estos centros cabe mencionar el suministro de información relativa a las inversiones, la tramitación de las solicitudes de licencias, permisos y autorizaciones requeridas por los inversionistas, la supervisión de la ejecución de los proyectos y el asesoramiento al gobierno estadual sobre el desarrollo industrial. Son centros de información y de ejecución de las políticas

formuladas a nivel federal. Los estados no elaboran sus propias políticas de inversión y los inversionistas gozan de los mismos beneficios, independientemente de dónde inviertan. La única excepción, por cierto, son los incentivos relacionados con la ubicación, como la zona industrial del "Corredor oriental".[30]

No obstante, los estados a menudo proporcionan infraestructura adicional en determinadas zonas industriales especializadas. Los gobiernos estaduales construyen polígonos industriales con una infraestructura excelente, lo que suele constituir un factor decisivo al momento de elegir un lugar de destino de las inversiones. Más importante aún, si un estado logra asegurar que los permisos pertinentes se aprueben con mayor rapidez, especialmente los que entrañan trámites ante los consejos locales, podrán atraer más inversiones. Varios gobiernos estaduales han enviado misiones de promoción de inversiones al exterior para tomar contacto directo con los inversionistas. A este respecto los estados son muy competitivos y los que han creado polígonos industriales bien planificados han tenido más éxito que los demás en atraer inversiones.

e) *La Corporación (Berhad) Malasia de Seguros de Créditos a las Exportaciones*

La Corporación Malasia de Seguros de Créditos a las Exportaciones se creó en 1977 para proporcionar planes de seguros y garantías de créditos a las exportaciones a las empresas comerciales y a las industrias exportadoras. Los planes de la Corporación protegen a los exportadores contra el incumplimiento de pago resultante de distintos riesgos comerciales y no comerciales. Los riesgos comprenden la insolvencia o la mora persistente del comprador, el rechazo de las mercancías por parte del comprador, los retrasos en la transferencia de los pagos a Malasia y el establecimiento de restricciones a las importaciones o la cancelación de las licencias de importación.

Los planes ofrecidos por la Corporación también protegen a los exportadores contra el no pago de compradores o bancos del exterior. Existen tres tipos de planes: las pólizas de seguros, las garantías bancarias para la financiación de las exportaciones y las garantías a las inversiones en el exterior. Las pólizas de seguro comprenden tanto los embarques como los contratos y aseguran una cobertura de hasta el 90% de la cifra impaga en el caso de los riesgos comerciales y de hasta el 95% para los riesgos de orden político. Habitualmente las pólizas tienen un plazo de vencimiento máximo de 180 días, pero pueden ampliarse a 720 días. También pueden contratarse seguros

30 Las empresas instaladas en el Corredor oriental (las zonas menos desarrolladas de Malasia) gozan de una exención del 85% sobre las rentas certificadas por un período de cinco años.

especiales para los bienes de capital que requieren períodos de fabricación o de pago prolongados o cuyo valor es muy elevado.

Las garantías bancarias tienen por objeto compensar las pérdidas originadas por la falta de pago de créditos a las exportaciones por parte de un exportador por motivos de insolvencia o mora persistente. También cubren el 75% de las pérdidas en relación con los créditos de prefinanciación de las exportaciones y el 85% en relación con los de posfinanciación de las exportaciones. También se otorgan garantías a los créditos otorgados por un prestamista de Malasia a un comprador o un banco del exterior en concepto de compras de bienes de origen malasio. En cambio, las garantías a las inversiones en el exterior protegen las inversiones de Malasia en otros países contra los riesgos de orden político. Cubren hasta un 90% de las pérdidas por un plazo máximo de 10 años.

f) Conclusión

El desafío de las instituciones vinculadas con las políticas comerciales e industriales es saber actuar como catalizadores para seguir atrayendo inversiones, tanto de fuentes externas como nacionales, y lograr que Malasia avance a una etapa superior del desarrollo. En vista de los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y como lo refleja la orientación de las políticas adoptada desde 1988, el tipo de cambio ha sustituido a los aranceles como principal instrumento de política. El manejo del tipo de cambio es más complejo que el de otros instrumentos de política comercial, como los derechos de importación, y en consecuencia también será más difícil lograr las metas deseadas. En tal sentido, el Ministerio de Finanzas puede desempeñar un papel importante, ampliando y perfeccionando las líneas de crédito comerciales, a fin de complementar los incentivos fiscales, sobre todo los relacionados con la financiación de las exportaciones. Este tipo de apoyo es muy valioso para los exportadores y no produce distorsiones importantes en la economía nacional.

Además de la gestión de la política comercial, el Ministerio de Finanzas se está ocupando especialmente de alentar las inversiones, tanto locales como extranjeras. Se trata de velar por que haya suficiente liquidez y dejar que el mercado asigne eficientemente los recursos. En tal sentido, el desarrollo del mercado de capitales se ha convertido en un aspecto importante de la campaña para lograr un crecimiento económico sostenido.

El Ministerio de Comercio Exterior e Industrias seguirá orientando el desarrollo industrial de Malasia mediante una estrategia de crecimiento impulsado por las inversiones. A lo largo de los años, el Ministerio ha adaptado los incentivos a fin de satisfacer las necesidades de cada etapa. Esto se logró sin mayores tropiezos gracias a la estrecha cooperación con las

empresas. Cabe señalar que dicha cooperación es útil para satisfacer las necesidades futuras de las empresas. Además, e Ministerio debería preparar el terreno para que las empresas nacionales puedan competir en un contexto de liberalización del comercio, como la Zona de Libre Comercio del ASEAN, y hacer frente a los problemas planteados por la globalización. Los esfuerzos por intensificar el desarrollo de Malasia y exponer a la industria nacional a un entorno más competitivo son complementarios, de modo que las instituciones vinculadas con las políticas comerciales e industriales tendrán que coordinar las medidas para evitar que éstas se anulen mutuamente.

6. El papel de la integración regional en el desarrollo económico de malasia

a) Introducción

Malasia es miembro de dos agrupaciones regionales: la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC). La ASEAN se creó en 1967 por motivos políticos y de seguridad, como respuesta a la amenaza del comunismo indochino. La integración económica no se consideraba prioritaria y las relaciones económicas entre los miembros casi no se modificaban, probablemente porque los países de la ASEAN tenían una estructura económica y un patrón de exportaciones similares, estaban en el mismo nivel de desarrollo y, en consecuencia, eran competidores comerciales.

El primer plan de cooperación económica de la ASEAN fue el Acuerdo de Comercio Preferencial (ACP), puesto en marcha en 1977. A diferencia de otros acuerdos regionales de comercio, el programa de integración económica del ACP era muy laxo y no contemplaba la creación de una unión aduanera o de una zona de libre comercio. Sólo establecía aranceles preferenciales voluntarios, tomando cada producto por separado. Quizás no sea sorprendente que el ACP no haya crecido y que sólo se hayan aplicado aranceles preferenciales a menos del 2% del monto total del intercambio entre los países de la ASEAN (Imada, 1993). En 1992, cuando el grupo decidió crear la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, se adoptó un enfoque de integración regional más riguroso.

Al igual que la ASEAN, la APEC, creada en 1989, es un sistema flexible de cooperación regional, integrado por 18 países que difieren notablemente en su desarrollo socioeconómico y en sus políticas económicas. Sin embargo, a través de un marco institucional más estructurado, la APEC ha acelerado el proceso de integración y es un adalid de la cooperación en materia de inversiones y de liberalización del comercio. Los compromisos se refieren a metas de carácter amplio y no son vinculantes. En este sentido, el proceso de

integración de la APEC difiere del de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN en que los acuerdos entre sus miembros no son tan integrales y pormenorizados como los de una unión aduanera o de una zona de libre comercio. Así es que las obligaciones de Malasia para con la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico son mucho menos estrictas que las que la vinculan con la Zona de Libre Comercio de la ASEAN.

b) La Zona de Libre de la ASEAN

La propuesta inicial de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN era reducir los aranceles al 5% o menos en un plazo de 15 años y eliminar las barreras no arancelarias en un plazo de 8 años, a partir del 1° de enero de 1993. Con arreglo a la "vía normal", los aranceles del 20% o menos debían reducirse al 5% o menos en un plazo de 10 años y los que superaban el 20% debían reducirse al mismo valor en un plazo de 15 años. El cronograma de reducción de aranceles con arreglo a la "vía rápida" era mucho más breve: para los aranceles del 20% o menos, el plazo era de 7 años y para los de más del 20% era de 10 años. Sin embargo, en septiembre de 1994 el calendario se aceleró, de modo que la reducción por la "vía rápida" deberá estar completa al 1° de enero del año 2000 y la de la "vía normal" al 1° de enero del 2003. De este modo, en el 2003 los aranceles de importación correspondientes a la mayor parte del comercio entre los países de la ASEAN no superarán el 5%.

Las reducciones arancelarias de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN se fijan utilizando la fórmula del Acuerdo sobre el Proyecto Común de Aranceles Aduaneros Preferenciales Efectivos, que tiene una base sectorial y por ende brinda una cobertura de productos más integral. Los productos se agrupan en tres categorías: la lista de inclusión, la lista de exclusión provisional y los productos agrícolas no procesados. Todos los productos incluidos en la lista de exclusión provisional deben transferirse a la lista de inclusión en un plazo de 5 años, a razón del 20% anual, de modo que todos queden comprendidos en el proceso de liberalización para el 1° de enero del año 2000. Los productos agrícolas que antes se excluían del Acuerdo sobre el Proyecto Común de Aranceles Aduaneros Preferenciales Efectivos ahora quedan incluidos. No obstante, dada la sensibilidad de algunos productos agrícolas no procesados, se llevará a cabo un proceso de liberalización independiente de dicho Acuerdo. En el programa de liberalización correspondiente a Malasia (vigente a partir del 1° de enero de 1996) la lista de inclusión comprende 9 976 líneas arancelarias, mientras que la lista de exclusión provisional y los productos agrícolas no procesados comprenden 118 y 511 líneas arancelarias, respectivamente. Estas líneas arancelarias se integrarán gradualmente a la lista de inclusión. De este modo, la lista de inclusión de Malasia alcanzará a 10 494 líneas arancelarias, o sea el 93% del total, de las cuales el 62% están libres de derechos.

Las consecuencias de los compromisos de Malasia en el marco de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN son más amplias e inmediatas que las relativas a los acuerdos del GATT. En primer lugar, los niveles arancelarios de la Zona de Libre Comercio son mucho más bajos y abarcan una gama de productos más amplia, lo que puede obligar al país a efectuar mayores ajustes en su estructura económica. Las ramas de actividad que en la actualidad gozan de gran protección deberán mejorar su eficiencia y reducir los costos de producción a fin de poder funcionar en un entorno más competitivo. Los ajustes serán más profundos para las industrias que anteriormente habían restringido drásticamente las importaciones, como el sector de los productos agrícolas no procesados, ya que hay otros productores de la ASEAN que son más eficientes y ahora, en el marco de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN, pueden penetrar el mercado de Malasia con mayor facilidad.

En segundo lugar, el plazo de liberalización establecido por la Zona de Libre Comercio de la ASEAN es mucho más breve que el fijado en los acuerdos del GATT y, en consecuencia, Malasia debe acelerar la preparación de sus industrias para el año 2003. En comparación con los acuerdos del GATT, el programa de liberalización de aranceles de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN afectará en gran medida la estructura económica nacional de Malasia y entrañará cambios en la escala de producción, la división del trabajo y la reubicación de las industrias.

Con una población total de 480 millones de habitantes de la zona, las empresas nacionales Malasias deberán modificar su perspectiva de mercado. Las empresas procurarán aumentar la escala de producción a fin de reducir los costos unitarios de producción y convertirse en productores regionales. Sin embargo, los primeros esfuerzos por aumentar la escala de producción para penetrar el gran mercado de la ASEAN han fracasado. El primero fue el proyecto industrial de la ASEAN, puesto en marcha en 1980, en que se asignaban proyectos gubernamentales de gran escala a diversos países miembros de la ASEAN, con el objeto de proveer a todo el mercado de la Asociación. En este programa, los gobiernos de la ASEAN lideraron proyectos relacionados con los recursos naturales, con el fin de maximizar la utilización de las economías de escala potenciales.

Sin embargo, los resultados fueron decepcionantes.[31] De los cinco proyectos elaborados originalmente, sólo pudieron ejecutarse dos. Los fracasos se justificaron de diversas maneras, pero el motivo principal fue la falta de franco apoyo de todos los gobiernos de la ASEAN. Algunos consideraron que los proyectos coartaban su libertad de invertir donde quisieran. Otro motivo importante fue la ausencia del sector privado y el hecho

31 El más fructífero fue el proyecto de fertilizantes de la ASEAN en Bintulu, Malasia. La ubicación elegida tenía por objeto aprovechar la cercanía de un importante yacimiento de gas natural.

de que los gobiernos y no los mercados determinaban la ubicación de las industrias. La cercanía a las fuentes de recursos naturales no era de por sí suficiente para asegurar el éxito de los proyectos.

A partir de esas experiencias, el diseño de los proyectos ulteriores de la ASEAN, destinados a aprovechar las economías de escala, asignaba un papel predominante al sector privado. El régimen de complementación industrial de la ASEAN [32] contemplaba la distribución de las distintas etapas de producción de una rama de actividad determinada entre los países de la ASEAN. Los componentes producidos en los países miembros para su montaje final recibían un trato arancelario preferencial. También en este caso, se trataba de evitar la duplicación de recursos y permitir mayores economías de escala. El proyecto se aplicó en la industria automotriz y en él participó sobre todo la red de fabricantes japoneses. El programa tuvo cierto éxito pero los beneficios no se distribuyeron equitativamente entre los países miembros de la ASEAN. Por ejemplo, la mayoría de los componentes se fabricaron en Tailandia, ya que su estructura de costos era la más baja de la región, lo que limitó e incluso redujo la producción en los demás países. En consecuencia, los beneficios del régimen no se distribuyeron en forma equitativa y se produjeron rivalidades en cuanto a la ubicación de los procesos de mayor valor agregado.

En 1983 se implementó otro proyecto, denominado régimen de operaciones conjuntas de la ASEAN, a fin de promover las inversiones privadas en los países miembros. El propósito de este proyecto era aumentar la producción industrial a través de la combinación de recursos y el reparto de mercados. Este régimen era más flexible que los otros porque podía aplicarse a cualquier escala de producción, sólo requería la participación de dos miembros de la ASEAN y alentaba la participación de socios extranjeros. Nuevamente se utilizaron aranceles preferenciales como incentivos para las inversiones.[33] Su incidencia en el comercio y las inversiones entre los países de la ASEAN fue mínima ya que la ASEAN se aprovisionaba de la mayoría de los productos intermedios en el exterior. Aun si la ASEAN decidiera iniciar una operación de este tipo, la falta de recursos tecnológicos y de experiencia restringiría su capacidad para producir bienes que puedan competir con las importaciones, tanto en lo que respecta a su precio como a su calidad.

Sin embargo, es posible que el programa de liberalización de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN logre lo que sus precursores no han podido:

---

32 El programa se denominó régimen de complementación de marcas, siendo la industria automotriz la primera en adoptarlo. Posteriormente se modificó el diseño del programa, que pasó a denominarse régimen de cooperación industrial de la ASEAN.

33 En este régimen, los países participantes cobran el 10% de los niveles arancelarios de importación vigentes y en consecuencia otorgan un margen de preferencia del 90%.

maximizar la escala de producción. La reducción de aranceles es suficiente como para otorgar ventajas en materia de precios a los bienes intermedios producidos en la región. El promedio de los aranceles de importación a los países de la ASEAN asciende al 20%,[34] que es superior al nivel del 5% establecido en el cronograma de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN. La transformación industrial, con inclusión de los cambios en la escala de producción y la reubicación de industrias, estará estrechamente vinculada con la especialización de la mano de obra y los recursos tecnológicos. Es posible que los resultados del proceso de reestructuración impulsado por la Zona de Libre Comercio de la ASEAN sean mejores porque dicho proceso se funda en las ventajas comparativas y en la competitividad en materia de costos.

Se prevé que el ajuste industrial será más drástico para las industrias muy protegidas, como la industria pesada (industrias automotriz, del cemento y del acero) y determinados productos agrícolas no procesados (arroz y aves). Es probable que Tailandia, cuya industria automotriz es la más dinámica de la ASEAN, amplíe el sector de fabricación de componentes de automóviles a escala mundial y así llegue a dominar la producción y el comercio regionales futuros (Mahani, 1997). La estructura de costos de producción de Tailandia es comparativamente inferior a la de otros países debido a la magnitud de su mercado interno. Esta ventaja puede reforzarse aún más con las inversiones de los productores mundiales de automóviles que proyectan convertir a Tailandia en su base regional. En tal situación, la industria de Malasia de componentes de automóviles puede verse seriamente amenazada y seguramente el país se concentrará en las actividades de montaje y diseño, para las cuales ostenta una ventaja razonable. Por lo tanto, es probable que en la Zona de Libre Comercio de la ASEAN se observe un proceso de especialización conforme a las ventajas comparativas y una escala de producción suficiente para atender las necesidades de toda la región, y que esas actividades especializadas formen una cadena de producción regional. Para facilitar estos eslabonamientos, las normas de origen se fijan en un 40% ya que aún se importa una cantidad apreciable de insumos. Se prevé que ocurra lo mismo con la producción de arroz y de productos avícolas, ya que en estas actividades los productores competitivos ampliarán la escala de producción, creándose una red basada en la especialización.

El crecimiento acelerado de la economía de Malasia en el período de ocho años que terminó en 1996 ha comprimido el mercado de trabajo e impulsado los salarios a un nivel que no se ha compensado con un aumento de la productividad. En consecuencia, Malasia está perdiendo sus ventajas

34 Véase Ariff, Mahani y Tan (1996). Este promedio se calculó a partir de los niveles arancelarios vigentes en Filipinas, Malasia y Tailandia después de la finalización de la Ronda Uruguay. Aunque en la estimación no se incluyeron otros países de la ASEAN, se considera que el nivel de los aranceles, con la excepción de Singapur, son similares.

comparativas en las actividades de uso intensivo de mano de obra, especialmente en la fabricación de productos eléctricos y electrónicos y los textiles y prendas de vestir de bajo valor agregado. Ya se está registrando un proceso de reubicación de industrias de Malasia a países con un costo de mano de obra más bajo, como Indonesia y Viet Nam. Del mismo modo, Malasia se beneficiará en las áreas en que es competitiva, como los aceites vegetales, los productos eléctricos y electrónicos de mayor valor agregado, los productos químicos y los fertilizantes y plásticos.

Las modificaciones de la estructura industrial resultantes de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN también están vinculadas estrechamente con el comercio dentro de una misma rama de actividad y entre filiales de una misma empresa. Las empresas transnacionales, especialmente las que fabrican productos eléctricos y electrónicos, poseen redes de producción regional cuya base es, hasta cierto punto, la división del trabajo. La liberalización del comercio reforzará aún más estas redes de producción e incidirá significativamente en las políticas de abastecimiento de las empresas multinacionales. Se prevé que este proceso de reestructuración traerá aparejados beneficios para Malasia, ya que este país posee recursos tecnológicos relativamente más importantes, que le permitirán atraer actividades de mayor valor agregado, fortaleciendo así la capacidad de Malasia en materia de investigación y desarrollo.

La Zona de Libre Comercio de la ASEAN difiere notablemente de los intentos de integración previos de los países de la ASEAN. Abarca una amplia gama de productos, que equivalen al 92% del total de las líneas arancelarias, y ha adoptado un cronograma muy estructurado de liberalización de aranceles. Para Malasia, la adaptación a los nuevos niveles arancelarios no resultará demasiado gravosa, ya que los que rigen actualmente en el país son bastante bajos. En cambio, reviste mucha más importancia para el proceso de integración el aspecto relacionado con la reestructuración industrial, ya que los productores competitivos podrán aprovechar las ventajas de las economías de escala, mientras que las ramas de actividad muy protegidas deberán mejorar significativamente su competitividad. En muchos sentidos, si a través del Zona de Libre Comercio de la ASEAN se asignan eficientemente los recursos de la región, no sólo se beneficiarán los distintos países sino la región en su conjunto.

c) Cooperación Económica en Asia y el Pacífico

En su condición de miembro de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, Malasia ha convenido en liberalizar su régimen comercial a través de un plan de compromisos voluntarios sobre facilitación y liberalización a largo plazo de las inversiones y el comercio. Se espera alcanzar un sistema de

comercio abierto y libre entre los países de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico y los países desarrollados para el año 2010, mientras que en relación con los países en desarrollo el plazo establecido es el año 2020. En la Reunión de Osaka, celebrada en noviembre de 1995, los líderes de los países de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico formularon un Programa de Acción cuya característica principal era el compromiso de los países miembros de elaborar un plan de acción nacional en que se expusieran sus programas de liberalización y facilitación del comercio y las inversiones. Dichos programas deberían abarcar aspectos como los niveles arancelarios, las medidas no arancelarias, los servicios, las inversiones, las normas y el cumplimiento, los procedimientos aduaneros, los derechos de propiedad intelectual, las políticas de competencia, las compras del sector público, la desregulación, las normas de origen y la mediación de diferencias.

Más importante aún, la APEC ha iniciado actividades de cooperación en otras esferas, como el desarrollo de los recursos humanos, la tecnología, las pequeñas y medianas industrias, la infraestructura y el desarrollo sostenible. Como se concentra en la liberalización del comercio, este concepto ampliado de cooperación constituirá un complemento importante de sus objetivos más generales de desarrollo y contribuirá a optimizar los resultados obtenidos. La cooperación para el desarrollo tiene por objeto la modernización de puertos, la instalación de enlaces con las redes de energía y la intensificación de la capacitación industrial y la compartición de tecnología. Una de las principales preocupaciones de los países miembros de la APEC es reducir la brecha de desarrollo económico entre ellos. En este sentido, el proceso de liberalización no debería marginar a ninguno de los países miembros sino que se deberían aplicar medidas de asistencia concretas para asegurar que todos se beneficien por igual.

Habida cuenta de la amplitud del enfoque adoptado por APEC, Malasia no se verá afectada inmediatamente. Las obligaciones de Malasia en relación con la APEC sustentan los compromisos contraídos por el país en el marco de los acuerdos del GATT, ya que se fundan en el concepto de regionalismo abierto, en que la liberalización progresiva se hará extensiva a los demás socios comerciales. De hecho, en las negociaciones futuras con el GATT se utilizarán como antecedente algunas de las iniciativas de facilitación y liberalización del comercio y las inversiones. Se espera que los esfuerzos de la APEC por consolidar otros objetivos de desarrollo constituyan un elemento clave de su influencia en el afianzamiento de la cooperación internacional.

d) Conclusión

A diferencia de otras iniciativas adoptadas por la ASEAN para fortalecer la integración económica, la Zona de Libre Comercio de la ASEAN tiene

buenas probabilidades de éxito. Esta visión optimista se basa en el hecho de que las condiciones imperantes en la región de la ASEAN han cambiado. Hoy día, las políticas comerciales e industriales de todos los países miembros son relativamente más amplias y todos consideran que las exportaciones son indispensables para el crecimiento. Los ajustes y la reestructuración industriales resultantes de los acuerdos de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN contribuirán a racionalizar y consolidar muchas industrias de sustitución de importaciones que hasta ahora sólo se orientaban al mercado interno, y de esta manera se mejorará la eficiencia y optimizará la asignación de los recursos.

Si a la cooperación política y la seguridad existentes se agrega la integración económica, cabe formular el siguiente interrogante: ¿Podrá convertirse la ASEAN en una entidad más cohesionada, como un mercado común? La Unión Europea (UE) es un modelo útil, ya que en ella rige la libertad de movimientos comerciales y, lo que es más importante aún, la libertad de movimiento de los factores de producción. Además, es inminente la implantación de una unidad monetaria única. Pese a los logros de la ASEAN, no parece probable que pueda convertirse en otra Unión Europea, habida cuenta de la diversidad de los niveles de desarrollo de los países miembros. En la actualidad, en la ASEAN se registra un desequilibrio en los flujos de mano de obra, ya que en algunos países miembros residen muchos trabajadores ilegales de otros países miembros, debido al mayor crecimiento económico de los primeros. La libertad de movimiento de trabajadores no hará sino agravar este problema y puede poner en peligro la estabilidad política y económica del grupo regional. En consecuencia, lo más probable es que la ASEAN permita el libre movimiento de trabajadores siempre y cuando sus países miembros alcancen niveles de desarrollo similares.

El tema de la desigualdad en el desarrollo de los países miembros de un grupo regional también está adquiriendo importancia en la APEC. Es posible que las medidas de liberalización propuestas no beneficien por igual a los países que tienen un nivel de desarrollo inferior y esto ampliará la brecha entre los países de mayor y menor desarrollo. Para resolver este problema, las iniciativas de la organización incluyen medidas de apoyo a los factores clave del desarrollo económico, como los recursos humanos, la tecnología, la infraestructura y las telecomunicaciones.

Malasia, en su condición de miembro de la ASEAN y la APEC, seguramente podrá beneficiarse con las iniciativas de desarrollo y de liberalización adoptadas por ambas organizaciones. Sin embargo, las repercusiones de los acuerdos de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN se pondrán de manifiesto con mayor rapidez e intensidad que los de la APEC. Las medidas adoptadas por la Zona de Libre Comercio son más exhaustivas

y tienen un plazo de aplicación más definido, mientras que para el proceso de liberalización acordado en la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, las directrices son mucho más amplias. Si la ASEAN proyecta la creación de un mercado común, es preciso que Malasia analice las consecuencias que tendría una integración más estrecha, más allá de los beneficios que pueda obtener. Por otra parte, hay que alentar las medidas sugeridas por la APEC para acelerar el desarrollo, pues Malasia se beneficiará con ellas.

BIBLIOGRAFÍA

Abdullah, M.T. (1989), "The industrial master plan and the evaluation of industrialisation policy: a preliminary assessment", *Strategy For Growth: Towards A More Competitive Economy*, Z.A. Mahani y K.C. Lim (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.

Ariff, M. (1994), "Export-led economy development: the Malaysia model", documento presentado en el marco del proyecto de investigación de la Universidad de Tsukuba cuyo objeto es realizar un estudio compararativo de las políticas de ajuste estructural aplicadas en América Latina y Asia.

——(1991), "The changing role of foreign direct investment", *Malaysian Economy in Transition*, H. Yokoyama y T. Mokhtar (comps.), Tokio, Instituto de Economía del Desarrollo.

——(1975), "Protection for manufactures in Peninsular Malaysia", *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 15, N°2, Tokio, febrero.

Ariff, M., Z.A. Mahani y E.C. Tan (1997), *The Study on Trade and Investment Policies in Developing Countries: Malaysian Case Study*, Tokio, Instituto de Economía del Desarrollo.

——(1996), *Study of the Emerging Global Trading Environment and Developing Asia: the Malaysian Perspective*, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.

Ariff, M. y K.H. Leong (1996), "Balance of payments deficits: an assessment of the policy response", documento presentado en la Convención Nacional sobre el séptimo Plan de Malasia, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.

Ariff, M. y H. Hill (1995), *Export-Oriented Industrialisation: The ASEAN Experience*, Sydney, Allen and Unwin.

Ariff, M. y P.L. Chee (1987), "Foreign investment in Malaysia", *Developing with Foreign Investment*, V. Cable y B. Persaud (comps.), Londres, Croom Helm y Secretaría del Commonwealth.

Athukorala, P.C. y J. Menon (1996), "Globalisation, employment and equity: the Malaysian experience", Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

———"Export-Led Industrialisation, Employment and Equity: the Malaysian Case", inédito.

Banco Mundial (1993), The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Washington, D.C, Banco Mundial, Oxford University Press.

———(1989), *Malaysia: Matching Risks and Rewards in A Mixed Economy Program*, Washington, D.C.

Bank Negara Malaysia, *Annual Report, 1996.*

Chia, S.Y. (comp.) (1994), *APEC: Challenges and Opportunities*, Singapur, Instituto de Estudios sobre el Asia Sudoriental.

Consejo de Cooperación Económica del Pacífico. Informe presentado a la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) (1995), *Survey of Impediments to Trade and Investment in the APEC Region*, Yakarta.

Edwards, C. (1990), "Malaysian Industrial Policy in the 1990's: Look East?", inédito.

———(1975), "Protection, Profits and Policy: An Analysis of Industrialisation in Malaysia", tesis de grado, Universidad de East Anglia, inédito.

Gan, W.B. (1992), "Macroeconomic adjustment and the real exchange rate: implications for growth of the manufacturing sector in Malaysia", documento presentado en la Conferencia sobre la Economía de Malasia, Kuala Lumpur, Institute of Strategic and International Studies (ISIS), Malasia y Harvard Institute for Institutional Development (HIID).

———(1989), "The *ringgit* exchange rate and the Malaysian economy", *Strategy For Growth: Towards a More Competitive Economy*, Z.A. Mahani y K.C. Lim (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.

———(1987), "Macroeconomic Policy, Real Exchange Rate and International Competitiveness: the Malaysian Experience During the 1980's", Kuala Lumpur, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de Malasia.

Gan, W.B y L.Y. Soon (1996), "Explaining the Malaysian economic growth", documento presentado en la Séptima Conferencia Bienal sobre las Relaciones Económicas entre los Estados Unidos y Asia, Kuala Lumpur, Comité de los Estados Unidos de Estudios sobre la Economía de Asia y la Asociación Económica de Malasia.

Gobierno de Australia (1994), "AFTA: Trading Bloc Or Building Block?", Staff Paper, Dependencia de Análisis sobre Cuestiones Relativas al Asia Oriental, Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio.

Gobierno de Malasia (1996), *The Second Industrial Master Plan Report: 1996–2005*, Kuala Lumpur, Ministerio de Comercio Exterior e Industria.
——(1996), *The Seventh Malaysia Plan*, Kuala Lumpur, Percetakan National Malaysia Berhad.
——(1984), *Mid-Term Review of the Fourth Malaysia Plan 1981-1985*, Kuala Lumpur.
——Treasury Economic Report, varios números.
Gobierno de Malasia/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Banco Mundial (1984), "Tariff and tariff related incentives in Malaysia", Project Report, N°1, Malaysian Industrial Policy Studies, inédito.
Imada, P. (1993), "Production and trade effects of the Asean Free Trade Area", *The Developing Economies*, vol. 31, N° 1, marzo.
Ishak, S. y M.Z. Ragayah (1995), "Economic growth and equity in Malaysia: performance and prospect", documento presentado en la Quinta Conferencia Tun Razak, Ohio, Universidad de Ohio.
Ismail, M.S. (1990), "Fiscal policy and structural change", *Malaysian Economy: Policy and Structural Change*, H. Yokoyama (comp.), Tokio, Instituto de Economía del Desarrollo.
Ismail, M.S. y S.D. Meyanathan (1993), *Malaysia: Growth, Equity, and Structural Transformation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
Jomo, K.S. (comp.) (1997), *Southeast Asia's Misunderstood Miracle: Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia*, Boulder, Colorado, Westview Press.
——(1993), *Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospects*, Londres, Routledge.
Jomo, K.S. (1990), *Growth and Structural Change in the Malaysian Economy*, Londres, Macmillan.
Jomo, K.S., H.L. Khong y K.A. Shamsulbahriah (comps.) (1987), *Crisis and Response in the Malaysian Economy*, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.
Kharas, H. (1991), "Malaysian savings in the 1990s: problems and prospects", *The Malaysia Economy Beyond 1990: International and Domestic Perspectives*, K.H Lee y S. Nagaraj (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.
Kharas, H. y S. Bhalla (1992), "Growth and equity in Malaysia: policies and consequences" *Malaysia's Economic Vision*, H.Y. Teh y K.L. Goh (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia, Pelanduk Press.
Lall, S. (1996), "Technology policy and challenges", documento presentado en la Conferencia sobre Globalización y Desarrollo: Experiencias de la Economía Malasia, Kuala Lumpur, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de Malasia.

Lee, K.H. (1996), "Labour market issues: skills training and labour productivity", documento presentado en la Convención Nacional sobre el séptimo plan de Malasia, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.

——(1986), "The structure and causes of Malaysian manufacturing sector protection", en *The Political Economy of ASEAN and Australia*, C. Findlay y R. Garnaut (comps.), Winchester, Allen and Unwin.

Lin, S.Y. (1992), "The savings-investment gap, financing needs and capital market development", *Malaysia's Economic Vision*, H.Y. Teh y K.L. Goh (comps.), Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia, Pelanduk Press.

Mahani, Z.A. (1997), "ASEAN economies: continuing competitiveness through industrial restructuring", *Southeast Asian Affairs, 1997*, Singapur, Instituto de Estudios sobre el Asia Sudoriental.

——(1996), "The Malaysian new industrial policy: the next phase of development", documento presentado en la Quinta Convención de la Conferencia de la Asociación Económica de Asia Oriental, Bangkok.

——(1995), "Adaptation of trade strategies to the post-Uruguay Round trading environment: the case of Malaysia", solicitado por la UNCTAD y presentado en el Seminario sobre las Oportunidades Comerciales para los Países en Desarrollo de Asia y el Pacífico en el Marco de la Aplicación de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay, Subic Bay, Filipinas.

——(1994), "Economic liberalisation and structural reform: the Malaysian experience", *Economic Reforms, Liberalisation and Trade in the Asia Pacific Region*, D.T. Nguyen y K. Roy (comps.), Wiley Eastern.

——(1992), "Alternative Industrial Strategies and Effects of Fiscal Incentives and Trade Policy in Achieving Employment Objectives in Malaysian Industrialisation", tesis de grado, Universidad de Londres.

Mahani, Z.A. y M. Ariff, "Export-led economic development: the Malaysian model", *"East Asian Miracle" and Development Strategies: Comparative* Study of Development in East Asia and Latin America, A. Hosono y N. Saavedra-Rivano (comps.), Londres, Macmillan, de próxima publicación.

Mahani, Z.A. y K.C. Lim (comps.) (1989), *Strategy for Growth: Towards a More Competitive Economy*, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.

McGee, T.G. y otros (1986), *Industrialisation and Labour Force Processes: A Case Study of Peninsular Malaysia*, Canberra, Instituto de Estudios sobre el Pacífico, Universidad Nacional de Australia.

Mehmet, O. (1986), *Development in Malaysia*, Londres, Croom Helm.

Nagaraj, S. y K.H. Lee (comps.) (1991), *The Malaysian Economy Beyond 1990: International and Domestic Perspectives*, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia.

Panchamukhi, V.R. (1972), "Effective Protection and Intra-Regional Trade: A Case Study of Malaysia", Bangkok, Secretaría de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), inédito.

Power, J.H. (1971), "The structure of protection in West Malaysia", *The Structure of Protection in Developing Countries*, B. Balassa y otros (comps), Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Rasiah, R. (1996), "State intervention, distortionary rents and industrialisation in Malaysia", *Capital, the State and Late Industrialisation: Comparative Perspectives on the Pacific Rim*, J. Borrego, A.A. Bejar y K.S. Jomo (comps.), Boulder, Colorado, Westview Press.

——(1993), "Free trade zones and industrial development in Malaysia", *Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospects*, K.S. Jomo (comp.), Londres, Routledge.

Sieh, M.L., Z.A. Mahani y H. Loke (1996), "Implication of the General Agreement on Trade in Services (GATS): the Malaysian Perspective", documento presentado en la Séptima Conferencia Bienal sobre las Relaciones Económicas entre los Estados Unidos y Asia, Kuala Lumpur, Comité de los Estados Unidos de Estudios sobre la Economía de Asia y la Asociación Económica de Malasia.

Tham, S.Y. (1996), "Productivity and competitiveness of Malaysian manufacturing sector", documento presentado en la Convención Nacional sobre el séptimo Plan de Malasia, Kuala Lumpur, Asociación Económica de Malasia, 5-7 de agosto.

Von Rabenau, K. (1975), "Trade Policies and Industrialisation in a Developing Country: the Case of West Malaysia", Economic Discussion Paper, Nº 55, Regenburgh, Universidad de Regenburgh.

Warr, P.G. (1987), "Malaysia's industrial enclaves: benefits and costs", *The Developing Economies*, vol. 25, Nº 1.

Yokoyama, H. (comp.) (1990), *Malaysian Economy: Policy and Structural Change*, Tokio, Instituto de Economía del Desarrollo.

Yokoyama, H. y T. Mokhtar (comp.) (1991), *Malaysian Economy in Transition*, Tokio, Instituto de Economía del Desarrollo.

Apéndice

MALASIA: MODIFICACIONES DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES DE 1986

Desde su aprobación en 1986, la Ley de promoción de las inversiones ha sufrido modificaciones importantes. Se eliminaron algunos incentivos y se incorporaron otros. A continuación se resumen las modificaciones realizadas:

A. INCENTIVOS DE TIPO GENERAL

1. Condición de industria precursora

Se aplica un tributo sobre el 30% de las rentas certificadas, manteniéndose el período de vigencia de la exención en cinco años. Sin embargo, las empresas ubicadas en Sabah, Sarawak y en el Corredor oriental de la Península de Malasia (Kelentan, Terengganu, Pahang y el distrito de Mersing, en Johor) sólo tendrán que pagar un tributo sobre el 15% de las rentas certificadas.

2. Exención tributaria sobre las inversiones

Se otorga una exención del 60% sobre los gastos de capital incurridos en los cinco años posteriores a la fecha de aprobación del proyecto. Para las empresas radicadas en el Corredor oriental, la exención asciende al 80%.

3. Exenciones sobre la reinversión de utilidades

Se otorga una exención del 50% sobre los gastos de capital.

B. INCENTIVOS ESPECIALES

1. Incentivos para las industrias de alta tecnología

Se otorga una exención tributaria sobre el total de las rentas certificadas durante un período de cinco años o una exención tributaria del 60% sobre los gastos de capital pertinentes incurridos durante un período de cinco años. No obstante, estos incentivos sólo pueden otorgarse si se cumplen las condiciones siguientes:

a) Que los gastos incurridos en el país en el área de la investigación y el desarrollo equivalgan a no menos del 1% de las ventas anuales, en cifras brutas. Sin embargo, se otorga a la empresa un período de gracia de tres años desde la fecha de iniciación de las actividades para cumplimentar este requisito.

b) Que el porcentaje de los empleados egresados de carreras técnicas o científicas no sea menor que el 7% del total de la fuerza de trabajo.

2. Incentivos para los proyectos estratégicos

Para acogerse a este tipo de incentivo los proyectos deben traer aparejadas grandes inversiones de capital y la utilización de alta tecnología, que puedan generar una amplia gama de eslabonamientos. Los beneficios comprenden una exención tributaria sobre el total de las rentas certificadas durante un período de 10 años o una exención tributaria a las inversiones del 100% sobre los gastos de capital pertinentes incurridos durante un período de cinco años.

3. Incentivos para las exportaciones

Se eliminó el incentivo de las bonificaciones sobre la renta ajustada pero se mantuvieron los demás, que consisten fundamentalmente en líneas de crédito.

a) Régimen de refinanciación de los créditos a las exportaciones

Esta línea de créditos fue ampliada pues se comprobó que resultaba útil para los exportadores. Actualmente, la tasa de interés preferencial máxima es del 5% anual. El régimen opera a través de bancos comerciales, mientras que

el Banco Central refinancia los créditos que han sido ampliados. Los exportadores pueden facturar las exportaciones en cualquier divisa, pero la financiación sólo está disponible en *ringgits* de Malasia. En el marco de este régimen, existen dos líneas de crédito: los créditos de prefinanciación y de posfinanciación de las exportaciones. Los créditos de prefinanciación proporcionan capital de trabajo a los exportadores directos o indirectos mientras que los créditos de posfinanciación permiten a los exportadores obtener fondos en forma inmediata una vez embarcadas las mercancías que han vendido a crédito. Sin embargo, para hacerse acreedores a esta línea existen determinadas condiciones:

- Los productos no deben estar incluidos en la "lista negativa";
- El valor agregado de los productos no debe ser inferior al 20%;
- El contenido mínimo de productos nacionales debe ser del 30%.

Existe cierta flexibilidad para la aplicación de los criterios enumerados, y actualmente el caucho bruto, los productos relacionados con los aceites vegetales, los productos alimenticios agrícolas y los productos textiles no necesitan cumplir con esos requisitos. Para otros productos que no cumplen con los criterios de contenido nacional y de valor agregado, las exenciones son otorgadas por el Banco Central mediante un examen caso por caso.

Para conseguir los créditos de posfinanciación los documentos necesarios son: la factura, el formulario de la declaración de exportación de la aduana y la documentación de embarque. Para la línea de créditos de prefinanciación es preciso contar con un pedido de exportación o una certificación de las exportaciones anteriores. El plazo máximo de los créditos de prefinanciación es de cuatro meses y el de los créditos de posfinanciación de seis meses. Si el crédito se solicita mediante la presentación del pedido de exportación, el monto que puede prefinanciarse equivale al 80% del pedido de exportación, mientras que si se presenta una certificación de las exportaciones anteriores el monto equivale al 70% del valor de las exportaciones pertinentes de los doce meses anteriores. Para los créditos de posfinanciación el monto autorizado equivale al 100% del valor facturado.

b) Doble deducción de las primas de los seguros de créditos a las exportaciones

Este incentivo no se ha modificado.

c) Doble deducción para la promoción de las exportaciones

Este incentivo no se ha modificado.

d) Exenciones a los gastos de construcciones industriales

Este incentivo se aplica a la construcción de edificios utilizados como depósitos destinados a la exportación. Mediante este incentivo se otorgan una exención inicial del 10% y una exención anual del 2%.

4. Incentivos para las actividades de investigación y desarrollo

Los primeros incentivos para las actividades de investigación y desarrollo se establecieron en la Ley de promoción de las inversiones y consistían en deducciones por los gastos incurridos en actividades de investigación científica, exenciones sobre los gastos construcción y de instalaciones y maquinaria. Sin embargo, la transformación en curso de la base industrial Malasia, orientada a las actividades que entrañan un uso más intensivo de la tecnología y de los conocimientos, ha alentado el establecimiento de mayores incentivos para las actividades de investigación y desarrollo. Éstos pueden dividirse en dos grupos: el primero comprende los incentivos para las actividades de investigación y desarrollo en la industria y el segundo los incentivos para la creación de empresas e instituciones dedicadas a la investigación y el desarrollo.

a) Incentivos para las actividades de investigación y desarrollo en la industria

i) Deducciones simples sobre los gastos en concepto de actividades de investigación y desarrollo que generen ingresos, y deducciones dobles sobre los gastos ordinarios incurridos en actividades de investigación y desarrollo aprobadas.

ii) Exenciones fiscales del 50% sobre las inversiones en actividades de investigación y desarrollo durante un período de 10 años.

iii) Una exención fiscal inicial del 10% y exenciones anuales del 2% sobre los gastos de construcción de edificios destinados a actividades de investigación aprobadas. Las instalaciones y maquinaria utilizadas para las actividades de investigación y desarrollo aprobadas tienen derecho a exenciones sobre los gastos de capital.

iv) Una deducción doble sobre las donaciones en efectivo efectuadas a instituciones de investigación autorizadas y sobre los pagos efectuados por la utilización de los servicios de empresas de investigación y desarrollo.

b) Incentivos para el establecimiento de empresas e instituciones de investigación y desarrollo

i) Una exención fiscal durante un período de cinco años por realizar actividades de investigación y desarrollo para una rama de actividad determinada.

ii) Exenciones fiscales del 100% sobre los gastos de capital pertinentes incurridos durante 10 años por realizar actividades de investigación y desarrollo para las sociedades de inversión y asociadas.

iii) Exenciones sobre los gastos de construcción de edificios destinados a las actividades de investigación.

5. Incentivos para la capacitación

A fin de complementar los incentivos para las actividades de investigación y desarrollo, el gobierno también ha alentado el mejoramiento de la capacidad, la productividad y la calidad.

i) Exenciones fiscales del 100% sobre las inversiones por un período de 10 años a las empresas que se propongan realizar actividades de capacitación técnica y vocacional.

ii) Una deducción simple sobre las contribuciones en efectivo a las instituciones oficiales de capacitación técnica o vocacional.

iii) Exenciones sobre los derechos de importación, los impuestos sobre las ventas y los impuestos indirectos para la maquinaria, el equipo y los materiales utilizados para las actividades de capacitación.

iv) Deducción doble sobre los gastos incurridos por las empresas en concepto de actividades de capacitación aprobadas. Sin embargo, este incentivo sólo se otorga a las empresas que emplean a menos de 50 trabajadores malasios. Las empresas cuya plantilla incluye a más de 50 trabajadores malasios tienen derecho a recibir asistencia a través del Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos.

v) Exenciones sobre los gastos de construcción de edificios industriales para las empresas que han construido edificios destinados a actividades de capacitación industrial aprobadas.

6. Incentivos para el ajuste industrial

El Ministerio de Comercio Exterior e Industrias ha iniciado un programa de ajuste industrial dirigido a fortalecer la autosuficiencia industrial, mejorar la tecnología industrial, aumentar la productividad y potenciar el uso eficiente

de los recursos naturales y de la gestión de los recursos humanos. El programa sólo se aplica a las empresas que elaboran derivados de la madera, textiles, maquinaria y las industrias de ingeniería electromecánica que estuvieran funcionando antes del 31 de diciembre de 1990. Las empresas que ejecutan programas de ajuste industrial aprobados tienen derecho a las exenciones por ajuste industrial que pueden ascender hasta el 100% de los gastos pertinentes vinculados con este programa. Las exenciones se otorgan sobre los gastos de capital incurridos durante un período de cinco años desde la fecha de aprobación del incentivo.

7. Incentivos a las empresas pequeñas

Las industrias pequeñas son aquellas en que el aporte de capital de los socios no excede los 500 000 *ringgit* de Malasia, que están constituidas en sociedad en Malasia y cuyo capital social es de propiedad de malasios en una proporción no inferior al 70%. Los incentivos siguientes se agregan a los ya existentes:

i) Las empresas pequeñas que satisfagan determinados criterios recibirán en forma automática la condición de empresas precursoras, siempre y cuando se propongan producir bienes o realizar actividades incluidas en las listas de bienes y actividades promocionados para las industrias pequeñas.

ii) Se les concede una exención total sobre los derechos de importación de materias primas, componentes, maquinaria y equipo que no puedan adquirirse en el país.

Addéndum

LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA DE ASIA ORIENTAL EN LAS POLITICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DE MALASIA

1. Introducción

La crisis económica y financiera de Asia Oriental, que comenzó en julio de 1997, ha afectado seriamente la economía de Malasia. Se prevé que en 1998 el producto interno bruto (PIB) se contraerá un 4.8%, mientras que en 1997 creció 7.8 %. Otro indicador de la gravedad de los efectos de la crisis es el aumento de la tasa de desempleo, que se elevó de 2.8% a 4.9%, mientras que entre 1997 y 1998 la inflación incrementó de 2.7% a 5.2%. Uno de los rasgos salientes de esta crisis es la marcada depreciación del tipo

de cambio del *ringgit*, que bajó de RM2.50 por dólar de los Estados Unidos antes de la crisis a RM 4.88 por dólar. En 1998, la recesión económica fue provocada por la caída de la demanda agregada interna, que en 1998 llegó a 11.7% y que afectó especialmente la inversión del sector privado. La destrucción de la riqueza y la falta de liquidez del sistema financiero produjeron un descenso del consumo. La primera se manifiesta en parte en la importante merma de la capitalización de la bolsa de valores, que cayó 65%, de RM 917 mil millones en febrero de 1997 a RM 320 mil millones en diciembre de 1998. También se debió al mayor costo del endeudamiento, ya que los intereses, representados por el tipo de interés básico promedio de los préstamos, se elevaron del 10.3% en 1997 al 12.3% en junio de 1998. El costo de los recursos financieros aumentó aún más debido a la pronunciada restricción de la liquidez que se produjo al reducirse la tasa de crecimiento del crédito, que elevó substancialmente dicho costo.

La contracción de la economía obedeció principalmente al colapso de la demanda agregada. Al iniciarse la crisis, en septiembre de 1997, el gobierno disminuyó el gasto en un 2% y en diciembre del mismo año lo redujo un 18% adicional. Una medida más drástica de austeridad fue el aplazamiento de la ejecución de los grandes proyectos de infraestructura privatizados. Se prevé que en 1998 el consumo del sector público sólo aumentará un 2.3%, mientras que la inversión disminuirá en 0.8%. La merma de la demanda del sector privado resulta mucho mayor si se compara con la del sector público, puesto que de acuerdo con los pronósticos la primera bajaría un 5% mientras que la inversión privada se reduciría un 30.5%. La magnitud de la disminución del

consumo resulta particularmente manifiesta en la demanda de bienes de consumo duraderos y de propiedad inmobiliaria. El mayor costo del financiamiento y la falta de liquidez del sistema bancario han desalentado la inversión privada. Los costos de producción se elevaron debido al mayor precio de los bienes intermedios importados ocasionado por el aumento del tipo de cambio del *ringgit*, lo que debilitó aún más la demanda.

El descenso de la demanda interna, sumado al mayor costo de los recursos financieros ha afectado seriamente al sector de la construcción que, de acuerdo con las estimaciones, en 1998 debería contraerse un 19.2%. Los resultados de este sector se vinculan con aquéllos del sector manufacturero, puesto que utiliza numerosos productos manufacturados, tales como materiales de construcción, textiles, cemento y productos de madera. Como consecuencia de ello, se prevé que el sector manufacturero se contraerá un 5.8%. Lo más probable es que los sectores agropecuario y minero registren una baja de 5.9 y 0.8%, respectivamente. El único sector que tendría una evolución favorable sería el de servicios, que crecería un 2.1%.

2. Los efectos de la crisis en el comercio

La pronunciada depreciación del *ringgit* ha aumentado los ingresos de las exportaciones, pero no su volumen. De acuerdo con las estimaciones, expresadas en *ringgit* éstas aumentarán un 28% en 1998, pero en dólares de los Estados Unidos el aumento sólo llegaría a 1%. En dólares, la tasa de incremento de las exportaciones puede tomarse como valor substitutivo del comportamiento del volumen de las exportaciones debido a que se ha eliminado el efecto de la depreciación. El ligero aumento del volumen de las exportaciones podría atribuirse a la fuerte competencia de otros países cuyas monedas se han devaluado aún más. En materia de exportaciones, el producto que ha obtenido mejores resultados es el aceite de palma, puesto que probablemente ellas aumentarán en un 52%, principalmente debido a que el precio de exportación en *ringgit* se ha duplicado. Las exportaciones de productos manufacturados, gas natural licuado y estaño también registraron un aumento importante, de aproximadamente 20% en cada caso. El repunte de las exportaciones de manufacturas a partir de su poco dinámico crecimiento desde 1996 [35] obedeció principalmente al incremento de las exportaciones de productos electrónicos a que dio lugar la eliminación del exceso de oferta a nivel mundial. Los peores resultados correspondieron a las exportaciones de troncos por aserrar y madera aserrada, que disminuyeron

35 En 1996 y 1997, las exportaciones de productos manufacturados aumentaron a razón de 7.8 y 12.7%, respectivamente. En el período 1993-1995, su crecimiento anual promedio fue de 27%.

un 18%. Los productos de madera de Indonesia tienen una marcada ventaja en materia de precios, puesto que la acentuada devaluación de la moneda del país le permite venderlos a un precio inferior al costo de producción para Malasia.

A raíz de la crisis, las importaciones han dejado de marchar a la par con las exportaciones. La evolución pasada indica que, cuando éstas aumentan, lo mismo sucederá con las primeras debido a que utilizan bienes intermedios importados. Sin embargo, en 1998 el crecimiento de las importaciones fue muy inferior (12%) al de las exportaciones (29%). Esto se debió principalmente al aumento de los precios de las importaciones y al colapso de la demanda interna. El mayor descenso correspondió a las importaciones de bienes de capital, que de un crecimiento de 19% en 1997 (la tasa más alta entre las distintas categorías) bajaron a -3% en 1998. La tasa de crecimiento de las importaciones de bienes de consumo también se redujo (en 1998 fue de 5%), pero la de los bienes intermedios se elevó un 15%. La expansión de las importaciones de bienes intermedios no fue suficiente para compensar el descenso que registraron otros rubros de importación. Se prevé que, como consecuencia del mejor comportamiento de las exportaciones y del colapso de las importaciones, en 1998 el saldo de mercancías acusará un superávit de RM 43 mil millones, muy superior al de 1997, que fue de RM 11 mil millones.

El mejoramiento de la cuenta de mercancías no ha marchado a parejas con el comportamiento de la cuenta de servicios, que en este período de crisis sigue siendo deficitario. Sin embargo, el déficit ha disminuido 10%, de RM 21.7 mil millones en 1997 a RM 19.4 mil millones en 1998. Una de las principales causas de esta baja fue el menor gasto por concepto de fletes y seguros a que dieron lugar la disminución de las importaciones de mercancías y la menor salida de recursos financieros por concepto de pagos relacionados con educación debida a que menos personas tienen intenciones de seguir estudios en el extranjero.

De acuerdo con las estimaciones. la cuenta corriente acusará un superávit de RM 20 mil millones, con lo cual se invertirá la tendencia deficitaria de los últimos siete años. Los resultados positivos de la cuenta corriente han aflojado las presiones ejercidas sobre el *ringgit* y el superávit fortalecerá las reservas internacionales. Por esta razón, no ha sido tan necesario aplicar una política comercial más restrictiva. El crecimiento vigoroso de las exportaciones ha desviado la orientación de la política, que ya no apunta a reducir las importaciones elevando los derechos de internación e incluso imponiendo restricciones cuantitativas. Al mismo tiempo, debido a la disminución del déficit de los servicios, no ha sido necesario aplicar medidas más drásticas para reducir las importaciones de servicios.

3. El comportamiento del tipo de cambio del *ringgit*

Antes de la crisis, se consideraba que el *ringgit* mantenía una paridad de facto con el dólar de los Estados Unidos (Obiyathulla, 1998) y, de hecho, su valor se ha mantenido dentro de una estrecha banda en torno a RM 2.50 por dólar.[36] Cuando se inició la crisis, el 14 de julio de 1997, se decretó la flotación del *ringgit*. Al principio, Malasia trató de defenderlo interviniendo en el mercado, pero esta estrategia no era sustentable y resultó costosa.[37] Después de la flotación, el valor nominal del *ringgit* tuvo una acentuada caída, ya que bajó de RM 2.61 (14 de julio) y luego a RM 2.83 (12 de agosto), para llegar a RM 3.00 el 2 de septiembre de 1997. El valor del *ringgit* se mantuvo muy inestable y en la primera semana de enero de 1998 llegó al valor mínimo de RM 4.88; posteriormente, se recuperó levemente y entre abril y julio de 1998 osciló dentro de una banda relativamente estable. El tipo de cambio volvió a desestabilizarse y en agosto de 1998 siguió bajando.

La inestabilidad del tipo de cambio ha provocado grandes tensiones e incertidumbre en la industria, que produce para el mercado interno pero que requiere un gran volumen de importaciones. Cuando se devalúa el ringgit, aumenta substancialmente el costo de los insumos y, por consiguiente, de los productos finales. Además, las fluctuaciones del tipo de cambio plantean problemas de planificación y estimación de costos a las empresas. El mayor precio de los productos, unido a la caída de la demanda, ha puesto en peligro la viabilidad de las industrias que producen para el mercado interno. A diferencia de éstas, las industrias de exportación se han visto apreciablemente favorecidas por la devaluación de la moneda, ya que el precio de sus productos se ha tornado más competitivo, en especial cuando utilizan una elevada proporción de insumos nacionales. Por otra parte, los exportadores cuyos productos tienen un alto contenido de importaciones se vieron menos afectados, porque el precio elevado de las importaciones se compensó al exportarse los productos. La incertidumbre cambiaría y sus efectos conexos obligaron al gobierno a adoptar una política cambiaría que pudiera producir estabilidad.

4. Los efectos de la crisis en la inversión y en el sector industrial

El ritmo de crecimiento de las inversiones en el sector manufacturero se ha tornado más pausado debido a la reducción de la demanda de los

---

36 El valor de otras monedas de la región de la ASEAN también ha evolucionado de manera similar y ha estado vinculado estrechamente con aquel del dólar de los Estados Unidos.

37 En 1997, las reservas internacionales de Malasia se redujeron en RM 10.9 mil millones como consecuencia de la salida masiva de capital de corto plazo, incluída la intervención para prestar apoyo al tipo de cambio del *ringgit*.

consumidores, al mayor costo del endeudamiento y a la escasez de recursos financieros ocasionada por la falta de liquidez del sistema financiero. De acuerdo con las estimaciones, en 1998 la demanda agregada interna disminuirá 11.7%, principalmente debido a la contracción del gasto del sector privado (-15.5%). Uno de los factores que contribuyó de manera importante a limitar la disponibilidad de recursos fue el plan de crecimiento del crédito formulado por el Banco Central, en virtud del cual ésta se redujo de 30% en 1997 a 15% a fines de 1998. La suma de estos factores hizo bajar la tasa de crecimiento de la inversión en el sector manufacturero. En el período 1995-1997, el total de créditos otorgados por los bancos al sector manufacturero se elevó a una tasa anual de 22%, pero en 1998 sólo creció 12.8%. De junio a septiembre de 1998, la inversión extranjera directa aprobada se elevó a RM 10.4 mil millones y se prevé que en 1998 rebasará la cifra registrada en 1997 (RM 11.5 mil millones). Aunque en 1998 la afluencia de inversión extranjera directa ha sido tan sostenida como en el año anterior, para compensar el déficit de las fuentes internas se requiere mayor inversión.

Los efectos de la crisis han sido más severos en las industrias que producen para el mercado interno que en aquéllas centradas en los productos de exportación. Se estima que en 1998 la producción de las primeras registrará una fuerte baja de 8.8%, mientras que en las segundas sólo debería disminuir un 2.9%. Los deficientes resultados de las industrias que producen para el mercado interno pueden atribuirse principalmente a la contracción de las industrias relacionadas con la construcción, como las de productos básicos de metal, vidrio y equipo de transporte. Por otra parte, las exportaciones de artículos electrónicos, que entregan un importante aporte al grupo de industrias de exportaciones, han repuntado desde que se eliminó el exceso de oferta a nivel mundial y, en consecuencia, han compensado la caída de las exportaciones de otros productos.

5. La orientación de la política comercial después de la crisis

La política comercial aplicada por Malasia para responder a la crisis económica y financiera ha estado orientada principalmente a aliviar las presiones sobre el *ringgit* y fortalecer las reservas externas. Estos objetivos deben alcanzarse asegurando un firme superávit de la cuenta corriente y manteniendo un tipo de cambio estable. Se considera que una de las causas de la crisis fue el persistente problema del déficit en cuenta corriente registrado desde 1990, que llegó a un 10.5% del producto interno bruto. Si la expansión de las exportaciones no logra contrarrestar el incremento de las importaciones, la situación de la cuenta corriente podría empeorar. Esta expansión ha tenido aspectos negativos, como ser el comportamiento deficiente de algunos de los principales mercados de las exportaciones del país (Japón y otros países de Asia) y la fuerte competencia de otros países que han devaluado más sus

monedas. En cambio, la demanda de algunos artículos importados, como ser alimentos y bienes intermedios, es inelástica y, en consecuencia, es posible que la reducción de las importaciones no se equipare con aquélla de las exportaciones. Por tal razón, la política se orientó a restringir el crecimiento de las importaciones y al mismo tiempo promover las exportaciones. Lo que es más inquietante es la pronunciada caída del tipo de cambio, y su inestabilidad. Las repercusiones de esta caída en la inflación, la deuda externa, el costo de las importaciones, la pobreza y la viabilidad de la actividad económica han obligado al gobierno a buscar maneras de estabilizar y fortalecer el tipo de cambio, o en el peor de los casos, a reducir su inestabilidad.

a) Hacia un superávit de la cuenta corriente

i) La reducción de las importaciones

Para responder a la devaluación del *ringgit*, lo primero que se hizo fue restringir las importaciones. El presupuesto dado a conocer en octubre de 1997 contemplaba el aumento de los derechos aduaneros que gravaban artículos seleccionados tales como los automóviles de lujo, los bienes de consumo duraderos y los materiales de construcción. El alza de los derechos de importación de estos últimos tenía por objeto, además, disminuir las actividades de construcción, consideradas uno de los sectores en que se había invertido demasiado. Después de que se adoptó esta medida inicial, el gobierno no hizo nada más por frenar las importaciones hasta octubre de 1998, cuando subió los derechos de importación de los cigarrillos y el alcohol. Más que para reducir las importaciones, esta medida tuvo por objeto aumentar los ingresos del gobierno, que habían disminuido drásticamente por la merma de lo recaudado por concepto del impuesto a las sociedades. Otras medidas para desalentar las importaciones han sido de tipo persuasivo: alentar a los consumidores a consumir productos nacionales. Además, el paquete de medidas fiscales de estímulo, que es una estrategia clave para reactivar la economía, canaliza recursos para rescatar proyectos de infraestructura que se encuentran en problemas, a condición de que tengan un reducido contenido de importaciones. La política de adquisiciones del gobierno fue revisada de manera de reducir las compras de productos extranjeros.

No obstante las medidas adoptadas para disminuir las importaciones, a fin de asegurar una oferta adecuada, el gobierno ha liberalizado aquéllas de productos alimenticios de primera necesidad, tales como harina y azúcar. Esta flexibilización de las importaciones forma parte del programa de una red de seguridad social destinado a mitigar los efectos adversos de la crisis en las familias pobres. En realidad, para impedir que se produzcan grandes alzas de precios es preciso aumentar las cuotas de importación. También se introdujo un programa de subsidios para reducir al mínimo los reajustes de precios de los alimentos de primera necesidad, pero adicionalmente algunos de ellos se

vendieron en el extranjero para aprovechar la diferencia de precios. Posteriormente, se adoptaron medidas para limitar estas exportaciones de alimentos básicos subsidiados.

ii) El fomento de las exportaciones

Las medidas que se han adoptado para aumentar aún más las exportaciones tienen por objeto acrecentar el valor agregado de los productos de exportación y acelerar el desarrollo de eslabonamientos ascendentes. En octubre de 1997, se eximió de impuestos a empresas exportadoras seleccionadas, esto es, a las que exportan productos de elevado valor agregado. En el presupuesto correspondiente a 1999 se otorgan incentivos a las empresas nacionales que realizan actividades de comercialización. Estas empresas ya reciben incentivos en razón de la doble rebaja de los gastos en que incurran por concepto de actividades de promoción de las exportaciones, pago de las primas sobre los seguros que cubren los créditos de exportación y primas de seguros. Para estimular el desarrollo de estas empresas de comercialización y buscar nuevos mercados de exportación se otorgó un incentivo nuevo, que permitirá una exención del 70% del impuesto a la renta fijado por ley correspondiente al de las ventas para la exportación.

Otra forma de aumentar la competitividad de las exportaciones fue la derogación del impuesto al consumo. Los productos exentos de este impuesto son los televisores, acondicionadores de aire y refrigeradores, que antes de que se aplicara esta exención pagaban de 4 a 7% del costo de producción. La eliminación de este impuesto, que se basa en el volumen de producción, es una reacción al peligro inmediato que representa el aumento de la competencia en los mercados de exportación provocado por las marcadas devaluaciones de las monedas. Además, esta medida tiene por objeto preparar a la industria nacional para la competencia proveniente de la posible afluencia de importaciones procedentes de otros productores de la ASEAN en el año 2003, cuando entre a operar plenamente el Area de Libre Comercio de la organización.

iii) La cuenta de servicios

Una de las principales preocupaciones de la política comercial de Malasia es resolver los déficit de servicios pero lo más probable es que las medidas para mejorar la cuenta pertinente sólo produzcan los resultados deseados a mediano o largo plazo. Los intentos por reducir el déficit de servicios se centran en estimular el uso de los servicios nacionales de transporte marítimo, reducir al mínimo la salida de pagos por concepto de seguros, honorarios profesionales y de consultoría y dividendos, y convertir a Malasia en centro regional de servicios seleccionados. Se aumentará la capacidad de los servicios

que prestan a la industria las empresas nacionales de transporte marítimo, a fin de mejorar su calidad. Además, los ingresos por concepto de alquiler de buques malasios están exentos de impuestos. Antes de esto, sólo se eximían del pago de impuesto a la renta los ingresos provenientes del transporte de carga o pasajeros en buques nacionales. Esta medida tiene por objeto promover el crecimiento y el desarrollo de las empresas navieras malasias. Por otra parte, la salida de recursos para el pago de seguros puede reducirse aumentando la capacidad y la eficiencia de los productores de servicios de seguros.

Tal como se expresa al examinar las medidas de política industrial, el problema de la elevada tasa de repatriación de las utilidades provenientes de inversiones se resuelve dando mayores incentivos a la reinversión. Por lo que respecta a la salida de otros recursos por concepto de pagos, se intensifica la aplicación de medidas tales como dar preferencia a la contratación de profesionales y consultores locales y se alienta a éstos a exportar sus servicios como manera de aumentar esta clase de exportaciones. Otra manera de aumentar los ingresos por concepto de servicios es estimular la utilización de Malasia como centro regional de servicios educacionales y de carga aérea. Se ha liberalizado la industria nacional de educación a fin de atraer a proveedores de educación extranjeros de países desarrollados e inducirlos a establecer instituciones mixtas con asociados locales. Como el costo de la educación de acuerdo con esta clase de arreglos es muy inferior al que tiene en los países desarrollados, se prevé que estos programas atraerán a estudiantes de los países de la ASEAN. Al mismo tiempo, Malasia aspira a convertirse en centro regional del transporte aéreo de carga.

Debido al potencial del sector, los esfuerzos por aumentar las exportaciones de servicios se han centrado en la industria del turismo, que entrega un importante aporte a la economía. En efecto, en 1996 los ingresos del turismo ascendieron a RM 11.3 mil millones, cifra que la sitúa en segundo lugar como proveedora de divisas. Unida a las ventajas comparativas naturales del país en materia de atractivos turísticos, esta eficiente y bien establecida industria puede generar grandes ingresos de exportación y contribuir de manera importante a reducir el déficit de los servicios.

b) La política cambiaria

La forma en que Malasia ha reaccionado a la inestabilidad cambiaría ha dado lugar a un debate acerca de las estrategias que utilizan las economías en desarrollo para hacer frente a la afluencia de capital de corto plazo. El 1° de septiembre de 1998, se introdujeron algunas medidas de control del capital con el principal objetivo de recuperar la independencia monetaria y proteger a la economía del país de la posible agudización de la situación económica y

financiera mundial (*Bank Negara Malaysia*, 1998). Las medidas se asemejan a las adoptadas por otros países menos afectados por las últimas perturbaciones financieras mundiales. Además, las medidas de control del capital tuvieron por objeto prestar apoyo a la política de reactivación económica mediante la reanimación de la demanda interna. Uno de los elementos decisivos de esta estrategia es la reducción de las tasas de interés para estimular el consumo y la inversión internos. En condiciones de cambio flotante, ellas deben mantenerse en un nivel relativamente elevado, a fin de respaldar la moneda cuando esté sometida a grandes presiones. Sin embargo, en el caso de Malasia, cuya deuda interna es muy elevada (160% del PIB), esto es perjudicial para las empresas. Al establecerse un tipo de cambio fijo, el gobierno puede bajarlas sin presionar el cambio a la baja.

Las principales características de las medidas aplicadas son las siguientes:

* El tipo de cambio del ringgit se fijó en RM 3.80 por dólar de los Estados Unidos.

* Restricciones monetarias a los viajeros:

  Los viajeros pueden importar o exportar moneda nacional por un valor máximo de RM 1 000 por persona. Los viajeros residentes pueden exportar monedas extranjeras hasta una suma equivalente a RM 10 000. En cambio, la importación de divisas extranjeras no tiene límites. En el caso de los viajeros no residentes, puede exportarse monedas extranjeras hasta el monto equivalente a las divisas ingresadas al país.

* Se prohíben todas las transacciones en *ringgit* en el extranjero (*offshore*).

  A partir del 1 de octubre de 1998, el *ringgit* deja de tener curso legal en el extranjero. Además, la compra y venta de activos en *ringgit* sólo podrá realizarse por conducto de las instituciones depositarias autorizadas.

* Pagos por concepto de transacciones comerciales:

  La totalidad de los pagos por concepto de exportaciones o importaciones deberán hacerse en divisas.

* Las entradas en *ringgit* de Malasia que obtengan inversionistas extranjeros por concepto de transacciones en la cuenta de capital, no consistentes en inversión extranjera, deberán permanecer un año en el país antes de poder remitirse al extranjero.

* Las personas domiciliadas en el país podrán realizar pagos a no residentes por un monto máximo de RM 10 000 o su equivalente. Los pagos superiores a esa suma deberán ser autorizados por el banco central.

* Para invertir en el extranjero sumas superiores a RM 10 000 todos los residentes requerirán la autorización pertinente.

Estas medidas están dirigidas a las transacciones en la cuenta de capitales, mientras que la reglamentación aplicable a aquéllas relacionadas con el comercio y la inversión permanece invariable. Las transacciones en la cuenta corriente siguen siendo convertibles. En el caso de la inversión extranjera directa, se garantiza la afluencia libre de capitales, y la repatriación de intereses, utilidades y dividendos. Estas medidas específicas de control del capital tienen por objeto regular los flujos de capital de corto plazo y eliminar especulaciones con el tipo de cambio. Por el contrario, cuando se trata de inversión extranjera directa, los incentivos a la inversión, para garantizar libres movimientos de estos capitales, permanecen invariables. De acuerdo con la posición de Malasia a nivel mundial como economía centrada en el comercio, las importaciones y exportaciones de mercancías y servicios no están sujetas a ninguna restricción.

6. La política industrial aplicada después de la crisis

La principal finalidad de la política industrial es mantener o elevar el nivel de la inversión interna y externa. En el caso de las empresas nacionales, se dio prioridad al restablecimiento de la liquidez del financiamiento, lo que se abordó flexibilizando la política monetaria. Para reducir el costo del endeudamiento y aumentar la liquidez, del sistema bancario se simplificaron las exigencias relacionadas con las tasas de interés y la reserva obligatoria. Se fortaleció la relación entre la deuda y los activos de los bancos mediante ejercicios de recapitalización bancaria y la eliminación de los préstamos fallidos, de modo de que los bancos pudieran seguir realizando operaciones de crédito. Salvo en el caso de la reinversión, no se aplicaron medidas nuevas en materia de incentivos a la inversión. Los criterios para asignar las primas de reinversión se han simplificado, ya que antes los incentivos sólo se otorgaban si la empresa podía demostrar que había aumentado la productividad. En la actualidad, se ha eliminado este requisito, con lo cual las empresas pueden acceder más fácilmente a este incentivo. La medida tuvo por objeto alentar a las empresas manufactureras existentes a aumentar la inversión y ampliar sus actividades y es importante para hacer frente a posibles dificultades para atraer nuevos recursos de inversión extranjera directa.

Para lograr lo anterior, se modificó substancialmente la política aplicable a la estructura del capital. Así, las inversiones realizadas por inversionistas extranjeros en el sector manufacturero entre el 31 de julio de 1998 y el 31 de enero del año 2000 no están obligadas a mantener una reserva de 30% del capital para los socios indígenas "bumiputera". Los requisitos relativos a la proporción de capital extranjero dependen directamente del porcentaje de productos exportados, de la siguiente manera:

* Propiedad plena extranjera si se exporta un 80% de la producción;
* Hasta 79% si las exportaciones fluctúan entre 51 y 79% de la producción;
* De 30 a 51% si se exporta de 20 a 50% de la producción; y
* Un máximo de 30% si las exportaciones son inferiores al 20% de la producción.

Así pues, la nueva reglamentación permite la plena propiedad extranjera del capital. Además, a contar del año 2000 los proyectos aprobados con arreglo a esta política no estarán obligados a realizar una reestructuración del capital. Además, se otorgarán mayores incentivos a las inversiones en ciertos sectores, lo que también contribuirá a atraer inversiones.

De manera más general, la política se orienta a mejorar la calidad de la inversión, reducir el contenido de importaciones y diversificar la estructura del sector manufacturero. Debería darse prioridad a las grandes inversiones en infraestructura, de modo de preferir a las que pueden acarrear mayores beneficios y a las de bajo contenido de importaciones. Será preciso reestructurar el sector manufacturero a fin de que dependa menos de un número reducido de industrias, particularmente de sus exportaciones, que consisten más que nada en artículos electrónicos (un 66% del total de las exportaciones de manufacturas). Además de intensificar los vínculos locales de la industria electrónica, la política industrial aplicable al sector manufacturero debe centrarse en el mejoramiento de la tecnología, el aumento de la automatización y la promoción de las industrias de exportación basadas en los recursos naturales. Malasia posee abundantes recursos naturales para desarrollar las industrias petroquímica y de plásticos, esto es, de gas natural y petróleo, y en consecuencia hay que estimular las exportaciones de sus productos.

7. Conclusión

Las políticas comerciales e industriales aplicadas por Malasia para responder a esta crisis fueron concebidas de manera de minimizar los efectos adversos en cada sector especifico. Además, el calendario de aplicación varía según la severidad de los efectos. En general, la respuesta de la política comercial consiste en asegurar que la cuenta corriente acuse un superávit importante. Sin embargo, este énfasis no se tradujo en una política comercial muy cerrada porque los nuevos derechos de importación sólo se aplican a un número reducido de artículos no esenciales. El menor contenido de importaciones se logra aplazando la ejecución de los grandes proyectos e inversiones en infraestructura que no revisten mucha importancia. Los grandes superávit de mercancías se alcanzan aumentando substancialmente los ingresos de las exportaciones mediante la devaluación del *ringgit* y, en consecuencia, elimina

la necesidad de aplicar aranceles elevados. Además, no fue necesario adoptar medidas drásticas de corto plazo para dar impulso a las exportaciones por lo que, en definitiva, los esfuerzos en esta materia se centran en el fortalecimiento de los fundamentos generales de las exportaciones. Las medidas de fomento de las exportaciones, como ser el mejoramiento de la tecnología y la diversificación de la estructura de las exportaciones sólo darán resultados a mediano y corto plazos.

La política industrial aplicada después de la crisis se centra en el incremento de la inversión, particularmente la inversión extranjera directa. Puede estimarse que la flexibilización de los requisitos en materia de propiedad del capital fue una medida osada, porque indica un serio compromiso del gobierno de reactivar la economía suspendiendo, aunque por un breve período, la aplicación de la principal política socioeconómica, consistente en promover la participación industrial de los socios indígenas "bumiputera". La respuesta más enérgica a la crisis fueron las medidas de control sobre los capitales, principalmente, la fijación del tipo de cambio y la restricción de los flujos de capital de corto plazo. No obstante que estas medidas de corto plazo podrían desalentar la afluencia de capital de corto plazo, provocar la sobrevaloración de la moneda y limitar los medios de aumentar las reservas, se estima que ellas fueron necesarias para hacer frente a circunstancias excepcionales.

Referencias bibliográficas del Addéndum

Bank Negara Malaysia, 1998, comunicado de prensa de 1 de septiembre, relativo a las medidas para recuperar la independencia monetaria.

Gobierno de Malasia, 1998, *Treasury Economic Report 1998/1999*, Ministerio de Hacienda, Kuala Lumpur.

Obaiyathulla, I.B., 1998, "Malaysia: From Currency to Banking Crisis", trabajo presentado a la XXIII Conferencia de la Federación de Asociaciones Económicas de la ASEAN, Kuala Lumpur, octubre.

C. REPÚBLICA DE COREA: POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES: ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS

Jaeho Yeom

1. El florecimiento de la economía de la República de Corea: Las décadas de 1960, 1970 y 1980

En menos de cuatro décadas, la economía coreana ha logrado un crecimiento sin precedentes. En 1960 el producto interno bruto (PIB) por habitante sólo llegaba a los 80 dólares de los Estados Unidos y la tasa de crecimiento anual era del 1.1%. A principios del decenio de 1960 las exportaciones oscilaban alrededor de los 30 millones de dólares y la tasa de desempleo y la tasa de inflación superaban el 11% y el 10%, respectivamente. Teniendo en cuenta estas estadísticas, nadie podía prever que el crecimiento de la economía de la República de Corea pudiera llegar a ser autosustentable en el plazo de unas pocas décadas. Sin embargo, en 1995 cabía considerar que el crecimiento de la economía coreana era uno de los más rápidos del mundo en desarrollo.

En 1995, el PIB alcanzó la cifra de 10 076 dólares. En ese mismo año, la tasa de crecimiento del PIB seguía siendo muy elevada (9.3%), mientras que la tasa de desempleo y la tasa de inflación habían caído al 2% y al 4.6%, respectivamente. El monto total de las exportaciones superaba los 123 000 millones de dólares, con lo que la República de Corea se ubicaba en el undécimo lugar entre los países exportadores. En relación con los valores de principios de los años sesenta, a mediados de la década de 1990, el PIB *per*

cápita se ha multiplicado más de 100 veces y las exportaciones han crecido más de 4 000 veces. La República de Corea pudo vanagloriarse de haber obtenido resultados económicos extraordinarios en varios sectores. Por citar sólo algunos ejemplos, en la industria naviera ocupa el segundo lugar en el mundo, después del Japón; en la exportación de textiles sólo la superan Alemania e Italia, y en la producción mundial de automóviles ocupa el quinto lugar.

En la presente sección, se examinarán las características principales del modelo de desarrollo económico de la República de Corea y a continuación se hará una evaluación crítica de los diversos argumentos utilizados para explicar el milagro económico coreano. Además, se examinará la incidencia de los factores macroeconómicos, como el papel desempeñado por el ahorro y las inversiones internos, el sistema de incentivos para las inversiones, la afluencia de capitales extranjeros y el crecimiento del comercio.

a) Antecedentes: el modelo de desarrollo económico de Corea

Desde que el Presidente Park asumió el poder en 1961, se adoptaron políticas económicas dinámicas de crecimiento que dieron por resultado un período de crecimiento económico acelerado. Se pusieron en práctica una serie de planes quinquenales que incluyeron el establecimiento de diversos incentivos en materia de política industrial. El modelo económico aplicado por la República de Corea desde el decenio de 1960 se define con frecuencia como una estrategia de promoción de las exportaciones. Además, durante los años setenta se dio prioridad a los sectores de la industria pesada y de la industria química.

Habida cuenta de la escasez de recursos disponibles, el Gobierno de la República de Corea no tuvo más remedio que adoptar las siguientes estrategias económicas (Song, 1997). En primer lugar, el aspecto central de la estrategia económica de la República de Corea fue el crecimiento. La falta de legitimidad del régimen militar de Park, la enorme competencia con la República Popular Democrática de Corea, no sólo en el terreno militar sino en el económico y el social y la urgencia de resolver los problemas de la pobreza y el desempleo masivo, no dejaron al Gobierno de la República de Corea otra alternativa que aplicar una política agresiva de crecimiento económico. En segundo lugar, debido a la poca acumulación de capital, la economía coreana tuvo que reorientar sus esfuerzos del sector agrícola, o primario, al sector industrial. El gobierno generó rentas que proporcionó a un pequeño número de empresas a fin de concentrar el poder económico y lograr funcionar con eficacia en el mercado mundial. Esta política llevó a que el poder económico se concentrara en forma excesiva en manos de los denominados *chaebols*. En tercer lugar, en vez de optar por una estrategia neutra, orientada al mercado interno, el Gobierno de la República de Corea adoptó una estrategia selectiva, orientada al mercado externo. La necesidad urgente de contar con divisas

extranjeras para adquirir alimentos y otras materias primas hicieron que la República de Corea se volcara a la economía global en lugar de crear una economía autosuficiente. La competitividad en el mercado internacional ha sido la máxima prioridad para los encargados de formular las políticas. Así es que, a medida que se ampliaba el comercio exterior, aumentaba el desequilibrio entre los sectores de los bienes transables y los no transables y la dependencia excesiva de las importaciones de bienes de capital y de bienes intermedios.

A fin de alentar el desarrollo de las industrias exportadoras, el Gobierno de la República de Corea ha adoptado diversas medidas de política relacionadas con el comercio:

i) Durante el período de crecimiento acelerado, los niveles arancelarios han sido elevados. El nivel medio arancelario prácticamente alcanzó la cifra de 40% (39.9% en 1962) y luego disminuyó gradualmente para situarse en el 21.9% en 1984. Sin embargo, como el Gobierno de la República de Corea no impuso tributos a la importación de bienes por parte de las empresas exportadoras y las industrias consideradas prioritarias, el nivel arancelario real fue mucho menor que las tasas arancelarias oficiales. Los cálculos de J-W Lee (1996) demuestran que el nivel medio arancelario real fue del 12.4% en 1962 y de sólo el 6.3% en 1984.

ii) Se han aplicado en forma generalizada las restricciones a las importaciones. Hasta 1967, el Gobierno de la República de Corea ha utilizado el sistema de la lista positiva a fin de proteger el mercado interno. A partir de entonces, comenzó a aplicar el sistema de la lista negativa. Sin embargo, hasta fines de la década de 1970 controló estrictamente las importaciones de bienes mediante el sistema de licencias de importación. En ese período, las restricciones a las importaciones representaban prácticamente el 43.2% del total de los artículos. A partir de 1989, el Gobierno de la República de Corea eliminó el sistema de restricciones cuantitativas a las importaciones, salvo para los productos agrícolas y pesqueros y otros artículos sensibles.

iii) Se aplicó el sistema de tributación preferencial a las industrias exportadoras y a determinadas ramas de actividad sustitutivas de las importaciones. Durante los años setenta, en que el Gobierno de la República de Corea impulsaba principalmente la industria pesada y a la industria química, las ramas de actividad claves recibían un trato tributario preferencial que consistía, entre otras cosas, en una exención tributaria por un período de cinco años, una bonificación fiscal sobre las inversiones del 8%, desgravaciones fiscales sobre los impuestos indirectos o asignaciones especiales para depreciación.

iv) El gobierno aplicó políticas importantes en materia de crédito para las ramas de actividad consideradas prioritarias. Durante la década de 1970, la

industria pesada y la industria química, así como las industrias exportadoras, recibieron de los bancos con..olados por el gobierno créditos preferenciales, con tipos de interés altamente subsidiados (Vittas y Cho, 1996). En muchos casos, los tipos de interés nominales eran menores que la tasa de inflación. Así, los tipos de interés especiales otorgados a las ramas de actividad consideradas prioritarias eran menos de la mitad o de la tercera parte de los tipos de interés del mercado extrabursátil.

v) Durante el período de industrialización acelerada, el apoyo administrativo a las industrias exportadoras era ostensible. Por ejemplo, en diciembre de 1962 el Presidente Park no sólo estableció las reuniones mensuales de promoción de las exportaciones sino que incluso las presidió. Dichas reuniones, en las que participaban funcionarios de gobierno de nivel ministerial, dirigentes de la industria, banqueros y representantes de las organizaciones industriales, servían de foro estratégico para resolver los problemas relacionados con las exportaciones. Si surgían quejas de las empresas, problemas burocráticos o conflictos entre los organismos de gobierno, el Presidente ordenaba a los funcionarios superiores del gobierno que resolvieran el problema inmediatamente.

b) Teorías sobre el milagro económico de Corea

Los teóricos del desarrollo han formulado interpretaciones muy variadas, y a veces contrapuestas, sobre la economía coreana. Éstas van desde las que se basan en el modelo económico neoclásico hasta las inspiradas en argumentos estatistas. Por ejemplo, uno de los teóricos sostiene que el modelo económico coreano es un ejemplo típico de gobierno marcadamente intervencionista: "La República de la República de Corea tiene el sistema de libre empresa más extraño que he visto. Según una estimación moderada, las 15 corporaciones más importantes, denominadas chaebols, producen prácticamente la mitad del PNB del país. A primera vista, se parecen a las enormes corporaciones japonesas como Hitachi o Mitsubishi. Pero no lo son. En realidad, se parecen más a dependencias del gobierno. Es cierto que sus propietarios y dirigentes son personas que se autodenominan capitalistas y que han demostrado poseer una gran capacidad empresaria. Pero, de hecho, los que deciden qué va a producir la República de la República de Corea y si dicha producción se orientará a los mercados externo o interno, son el Ministerio de Finanzas y la Junta de Planificación Económica. A continuación, estos mismos organismos indican a varios de los gigantes lo que tienen que fabricar ... y al cabo de un tiempo el gobierno decide quién lo está haciendo mejor y ordena a los demás que dejen de hacerlo" (Nolan, 1990, pp. 22 y 23).

En el extremo opuesto, están los que sostienen que el gobierno ha intervenido muy poco, y cuando lo ha hecho las repercusiones han sido

negativas. Lo dicho por Fei es característico de este tipo de argumentos: "Puede considerarse que la causa más importante del éxito de los países recientemente industrializados de Asia Oriental en materia de políticas radica en la escasa interferencia del gobierno en la economía de mercado durante la etapa de industrialización orientada a las exportaciones. La intervención del gobierno en los mercados de la República de Corea y la provincia china de Taiwán fue mucho menor que en los países recientemente industrializados vecinos y en los países de América Latina en que ésta alcanzó gran magnitud (Wade, 1990a, pp. 22 y 23).

Por su parte, en los últimos años los analistas más pesimistas, como Paul Krugman, han transmitido una visión muy poco alentadora de las perspectivas de la economía de Asia Oriental (Krugman, 1994). Éste sostiene que el éxito de los países de Asia Oriental es efímero, fundamentalmente porque los resultados económicos se deben únicamente a los insumos de factores, como la fuerza de trabajo y las inversiones de capital. La falta de innovaciones tecnológicas impediría que las economías de Asia Oriental, con inclusión de la coreana, sigan creciendo al mismo ritmo.

Cabe preguntarse el motivo de esta disparidad de opiniones y cómo debe interpretarse la existencia de pareceres tan contrapuestos. Para analizar el desarrollo económico coreano sobresalen no menos de cuatro enfoques: el enfoque económico neoclásico, el patrón de desarrollo "en cuña", el enfoque del sistema global y el enfoque del estado desarrollista. Los dos primeros se fundan en teorías económicas y los otros dos en teorías políticas. En la presente sección se esbozan una breve explicación y una evaluación crítica de estos enfoques y se incluye una interpretación revisionista de ellos.

i) El enfoque económico neoclásico

Los defensores del sistema de libre mercado sostienen que la competencia asegura que los recursos se asignen en forma eficaz. En consecuencia, las economías de los países en desarrollo funcionan eficientemente cuando los gobiernos no intervienen en él. Concretamente, han rechazado la posibilidad de que el gobierno intervenga en forma eficiente en una rama de actividad determinada. Si ha de asignarse algún papel al gobierno, éste debe limitarse a las políticas macroeconómicas y a las políticas de promoción de las exportaciones (Page, 1994 y Banco Mundial, 1993). Se dice que el crecimiento económico de la República de Corea ha sido muy rápido gracias a la implantación de un sistema económico orientado a las exportaciones, en un entorno de libre comercio internacional favorable. Algunos autores, como Balassa (1988) y Lal y Rajapatirana (1987), han establecido una correlación entre la tasa de crecimiento económico y el aumento de las exportaciones.

Al comparar los evidentes logros económicos de los países recientemente industrializados de Asia Oriental con los resultados de las estrategias de sustitución de las importaciones aplicadas por los países de América Latina, se infiere que aquellos son el resultado de las estrategias agresivas de promoción de las exportaciones (Gereffi, 1990). Por ejemplo, en 1965 las exportaciones de bienes manufacturados de la República de Corea ascendieron a 104 millones de dólares, mientras que las del Brasil y las de México fueron de 124 y 170 millones de dólares, respectivamente. Después de aplicar una estrategia de promoción de las exportaciones durante 10 años, el monto de las exportaciones de la República de Corea ascendió a 4 000 millones de dólares en tanto que las exportaciones del Brasil sólo alcanzaron la cifra de 2 400 millones de dólares. Los resultados logrados por México fueron aún peores, ya que el monto de sus exportaciones sólo ascendió a 930 millones de dólares. Gracias al fuerte impulso exportador, en 1995 el monto total de las exportaciones de la República de Corea se elevó a 132 200 millones de dólares.

En los análisis empíricos de los defensores del libre mercado, se ridiculiza la eficacia de la intervención del gobierno en aspectos tales como los ajustes realizados a las políticas industriales. El Banco Mundial subraya la preeminencia de los factores macroeconómicos en las economías más exitosas de Asia Oriental. La estabilidad macroeconómica, la formación del capital humano, la apertura al comercio internacional y el entorno favorable a las inversiones y la competencia que imperaron en la República de Corea constituyen un ejemplo típico de dichos factores (Banco Mundial, 1993, pp. 84 y 85). Balassa (1988) también afirma que "de este modo, los factores como la neutralidad y la estabilidad del sistema de incentivos, la escasa intervención del gobierno, el buen funcionamiento de los mercados de capital y laboral y el uso del capital privado parecen haber sido los ingredientes fundamentales de los excelentes resultados económicos de Asia Oriental".

Como era de esperar, en los informes del Banco Mundial no se desestima por completo el papel desempeñado por los gobiernos. En ellos se reconoce el valor que han tenido las políticas de promoción, especialmente las políticas compatibles con las leyes del mercado, en el desarrollo industrial del Japón, la República de Corea y la provincia china de Taiwán y se las compara con las políticas de *laissez faire* aplicadas por Hong Kong y Singapur. Sin embargo, cuando se hace referencia a las políticas industriales específicas, a menudo se sostiene que "es difícil establecer una relación entre el crecimiento y las intervenciones específicas, y mucho más aún encontrar nexos causales" (Page, 1994, p. 619).

En la República de Corea, por ejemplo, la productividad total de los factores en la industria textil fue muy alta pese a que el gobierno no la incluyó entre las ramas de actividad prioritarias. En cambio, en otras ramas de actividad promocionadas, como las de los productos metálicos y de la

maquinaria, el aumento de la productividad no fue mucho mayor que el de la industria textil (Yanagihara, 1994). En pocas palabras, los economistas neoclásicos consideran que una orientación "exportadora sin cortapisas" (Hughes, 1988), sumada a una situación de estabilidad macroeconómica, una infraestructura favorable y una mano de obra capacitada y numerosa, han sido los factores que más han contribuido al éxito de la economía del país.

Sin embargo, este enfoque se ha criticado por su excesiva simplicidad. Por ejemplo, Amsden (1994, p. 628) desestima el análisis del Banco Mundial por su presunción: "Como Narciso, el Banco sólo pudo ver en la prosperidad de los países de Asia Oriental el reflejo de sus propias políticas de mercado". La autora incluso rebate la conclusión del informe sobre las intervenciones del gobierno calificándolas de perogrullada. Además critica acerbamente el sofisma implícito en su análisis: "Si no es posible establecer una correlación estadística entre el crecimiento y determinadas intervenciones, tampoco será posible hacerlo entre el crecimiento y la falta de intervención".... "Por la forma en que se han expresado las conclusiones del análisis, las políticas industriales siempre salen perdiendo: ¡si los resultados económicos cumplen con las expectativas de los economistas neoclásicos, las políticas aplicadas han sido ineficaces; si dichas expectativas no se cumplen, han sido ineficientes!" (Amsden, 1994, pp. 628 y 629).

ii) El modelo de desarrollo "en cuña"

Conforme al modelo de desarrollo "en cuña" elaborado inicialmente por Akamatsu (1956), el esquema de desarrollo económico de los países de Asia Oriental reproduce la trayectoria del modelo de desarrollo del Japón, tanto en los aspectos tecnológicos como en los relativos a la producción. En su teoría sobre el ciclo de desarrollo de un producto, Vernon también trata en detalle la analogía con el modelo de desarrollo "en cuña". Según este modelo, con el transcurso del tiempo, las ventajas competitivas de la producción del país desarrollado se desvanecen. En su proceso de desarrollo industrial, los países menos desarrollados suplantan al país más desarrollado en la producción de artículos de mayor valor agregado en la que éste había ejercido primacía. Ello resulta posible porque los costos de producción son inferiores y la demanda en los mercados interno e internacional es abundante. Durante este proceso, hay una difusión de la tecnología industrial y de la capacidad de producción hacia los países menos desarrollados. Simultáneamente, la carencia de ventajas competitivas en el país más desarrollado lo impulsa a dedicarse a la producción de bienes de mayor valor agregado. En este proceso, los países pioneros generan innovaciones tecnológicas. La descripción precedente ilustra el patrón de desarrollo "en cuña" hacia una fase avanzada de desarrollo industrial.

Este modelo resulta atractivo para algunos economistas que han intentado demostrar la influencia del Japón sobre los patrones de desarrollo de las economías de los países de Asia Oriental, y en este sentido se considera que la República de Corea es el discípulo más aventajado. Sin embargo, un análisis más exhaustivo del modelo de desarrollo de las economías de Asia Oriental demuestra que los datos empíricos no parecen sustentar esta hipótesis. Bernard y Ravenhill (1995) demostraron con mucho acierto que el modelo no es aplicable al desarrollo de Asia Oriental. En primer lugar, el desarrollo tecnológico y de los productos no se produjo conforme al ciclo de productos. Como sostienen muchos economistas "neoschumpeterianos", la adopción y aplicación de tecnologías a través del método de "aprender sobre la marcha" puede sustituir la importación de tecnologías para la producción de bienes de mayor valor agregado e incluso generar innovaciones tecnológicas. En segundo lugar, en contraposición con las predicciones del modelo, los países en desarrollo de la región no han podido exportar al Japón un volumen importante de los bienes más elaborados. En tercer lugar, las economías de Asia Oriental no han desarrollado una industria de sustitución de las importaciones a partir de la incorporación de técnicas de fabricación del país más desarrollado. En cuarto lugar, a raíz de la globalización de la producción y el desarrollo acelerado de nuevas tecnologías, se ha acortado el ciclo de vida de los productos. Así es que el esquema de desarrollo del ciclo de vida de los productos resulta más complicado y multifacético que el previsto en el modelo (Chen, 1996). Por último, el modelo lleva implícita la necesidad de intensificar y sustentar la división internacional del desarrollo tecnológico, siguiendo la trayectoria del desarrollo progresivo de la industrialización. En otras palabras, los países que van a la zaga difícilmente puedan apropiarse de las innovaciones tecnológicas.

iii) El enfoque del sistema global

Conforme a este enfoque, para explicar el crecimiento económico de un país se considera que el factor más importante es el orden económico internacional. Cumings (1984) tomó prestadas las ideas del modelo de desarrollo "en cuña" y las aplicó al análisis de la economía política de los países de Asia Oriental. Para explicar los logros económicos utiliza más que nada la interpretación histórica. Por ejemplo, considera que el legado colonial del Japón a la República de Corea y a la provincia china de Taiwán, así como las subvenciones de los Estados Unidos a las economías de Asia Oriental durante el período de la guerra fría, fueron los factores que más contribuyeron al crecimiento económico de la región. Cumings (1984) utiliza especialmente el enfoque del sistema global desarrollado por Wallerstein (1979) para analizar las economías de Asia nororiental. En tal sentido, el esquema de desarrollo de la región es similar al modelo de dependencia, en que las relaciones jerárquicas entre el país central, los países semiperiféricos y los países periféricos inciden en forma tajante en el proceso de industrialización.

Sin embargo, la interpretación que hace Cumings en su análisis está bastante alejada de los hechos históricos y se nota la ausencia de una fundamentación adecuada de las relaciones causales entre el enfoque del sistema global y el desarrollo de Asia Oriental. Por ejemplo, las instalaciones fabriles y la infraestructura industrial heredadas de los japoneses al término de la guerra de la República de Corea fueron mínimas. La mayoría de las instalaciones industriales a ambos lados de la línea de armisticio quedaron devastadas y poco es lo que quedó en pie de la época colonial. Además, durante ese período, el Japón no se propuso industrializar las regiones de la República de la República de Corea y de la provincia china de Taiwán. Por el contrario, las instalaciones destinadas a la industria pesada y a la industria química se radicaron en la zona norte de la península de la República de Corea a fin de vincularlas con Manchuria durante la Guerra del Pacífico.

iv) El enfoque del Estado desarrollista

En contraposición con los puntos de vista de los economistas, muchos estudiosos de las ciencias políticas han hecho hincapié en el análisis del papel del Estado. Concretamente, el éxito económico se ha atribuido fundamentalmente a la existencia de un Estado fuerte, una burocracia fundada en la capacidad y un régimen dirigista autoritario. En síntesis, el proceso de industrialización dirigido por el Estado ha sido impulsado por una elite burocrática, aislada de la influencia de los intereses sociales y políticos y un sistema político autoritario que garantiza un entorno económico estable.

La hipótesis del "Estado desarrollista" de Johnson (1982) ha predominado en el enfoque estatista utilizado para explicar el éxito económico de los países de Asia Oriental. En el análisis del Ministerio de Comercio Exterior e Industria del Japón, se afirma taxativamente que el éxito de la economía coreana es el resultado de la existencia "de una poderosa burocracia económica, de gran talento y prestigio" que funciona en el contexto de un régimen autoritario fuerte. A diferencia de los economistas neoclásicos, los teóricos del estatismo atribuyen al Estado la estrategia de promoción de las exportaciones. Se considera que las medidas de política económica adoptadas por la elite de burócratas, como las desgravaciones fiscales y las depreciaciones especiales de los productos de exportación, los tipos de interés preferenciales y los programas de créditos y el otorgamiento de licencias de importación, han sido las claves del éxito económico de la República de Corea.

El enfoque estatista también se ha criticado por su excesiva simplicidad. Los revisionistas rechazan la versión simplista de la interpretación estatista del desarrollo económico. Por ejemplo, hace poco Wade (1990b, pp. 261 y 262)

subrayó que el papel del gobierno fue más bien de apoyo que de liderazgo. Según este modelo, "el gobierno no puede hacer nada por sí mismo y no impone ninguna obligación al sector privado. Sin embargo, establece un proceso de consulta en que el gobierno, los empresarios y el sector del trabajo pueden concertar acuerdos estratégicos sobre el consumo, las inversiones, los ingresos y las prácticas laborales, a los que el gobierno aporta sus propias ideas sobre la evolución a largo plazo de la economía y en que la ayuda del Estado sólo se otorga en función del desempeño estipulado para las otras partes".

v) El enfoque revisionista

Los críticos o los revisionistas de las teorías enunciadas por los economistas neoclásicos y de los especialistas en ciencias políticas comenzaron a examinar la relación dinámica entre el gobierno y las empresas. Al parecer, reconocen que las estrategias de desarrollo de la República de Corea son un conjunto complejo de políticas estrechamente relacionadas (Chang, 1993) y secuenciales (Shin, 1991). Así, las relaciones causales simplificadas, fundadas en los indicadores económicos o las imágenes abstractas del Estado y del patrimonio histórico, son insuficientes para comprender la singularidad del funcionamiento de la economía de los países de Asia Oriental. Perkins (1994) sostiene que las estrategias económicas de desarrollo de estos países son muy diversas y, en algunos casos, contrapuestas. Las deficiencias de las teorías vigentes pueden ser el resultado del deseo de encontrar una fórmula universal para el éxito económico y de la categorización regional del desarrollo. Dificultan la comprensión de las características peculiares de las trayectorias de desarrollo de cada uno de los países de Asia Oriental.

Las estructuras institucionales, como la relación sui generis entre el Estado coreano y las empresas del país, no se han tenido en cuenta en los análisis existentes (Yeom, 1996). Bhagwati (1987) señala acertadamente que "lo fundamental no es determinar si los gobiernos intervinieron en las economías del Lejano Oriente sino tratar de explicar cómo esas intervenciones y los procesos de adopción de decisiones estratégicas permitieron asegurar el éxito de esas economías mientras que en otros países los esfuerzos en tal sentido fracasaban". En otras palabras, para comprender el éxito de las economías de los países de Asia Oriental es preciso analizar las condiciones funcionales indispensables de las políticas y el proceso dinámico de formulación de esas políticas.

c) Factores macroeconómicos que incidieron en el desarrollo económico

Durante el período de desarrollo económico acelerado, el Gobierno de la República de Corea adoptó estrategias agresivas orientadas a las exportaciones. Durante el gobierno de Park, especialmente en las décadas

de 1960 y 1970 se ejecutaron una serie de planes quinquenales. Por un lado, el Gobierno de la República de Corea estableció un régimen de incentivos para el sector privado cuyo objeto era expandir la economía nacional. Este régimen comprendía varios instrumentos de política eficaces: las políticas crediticias; los incentivos fiscales; el apoyo administrativo directo; la aplicación de tipos de cambio favorables; la imposición de restricciones a las importaciones y de niveles arancelarios relativamente elevados, y el asesoramiento jurídico.

Por el otro, los esfuerzos del gobierno por establecer un entorno comercial favorable también facilitaron el funcionamiento eficaz del sector privado. Contribuyeron a ello algunos factores indirectos, como el control estricto de los salarios, la estabilidad de los precios, las consultas estrechas entre el gobierno y el sector privado, las proyecciones sobre los objetivos económicos y la designación por parte del gobierno de empresas mercantiles.

En un análisis empírico reciente, se demuestra que si bien las medidas de protección del comercio incidieron negativamente en la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores, las políticas industriales como las políticas crediticias y los incentivos fiscales parecen tener una correlación positiva con el incremento de la producción y del capital (Lee, J-W, 1996). En otro estudio se afirma también que el apoyo crediticio del gobierno de la República de Corea fue indispensable para el crecimiento de las exportaciones, pese a que es difícil demostrar que la aplicación de una política crediticia selectiva es una condición necesaria para lograr un crecimiento económico acelerado (Vittas y Cho, 1996).

Por ejemplo, el Gobierno de la República de Corea permitió a las empresas obtener créditos para las inversiones tanto en los bancos comerciales como en los bancos de propiedad del Estado, como el Banco Industrial. Habida cuenta de la escasa acumulación de capital nacional, el Gobierno de la República de Corea orientó las inversiones privadas a los sectores industriales que fueron capaces de aumentar la producción y la capacidad exportadora en forma eficaz. El gobierno ha ejercido sus facultades de control y regulación de las actividades de los bancos comerciales a través de la estrecha fiscalización del Banco de la República de Corea que, a su vez, depende de un organismo del gobierno, el Ministerio de Finanzas.

Además, los préstamos externos se distribuyeron en forma preferencial a dos grupos de destinatarios. Uno de ellos estaba constituido por las empresas del sector privado que participaban en los proyectos más importantes del gobierno, en el marco de los planes quinquenales para el desarrollo económico. El otro estaba integrado por las empresas orientadas fundamentalmente a las exportaciones. Si bien los tipos de interés de los créditos externos oscilaban entre el 5% y el 6%, los tipos de interés bancarios podían fluctuar entre el 15% y tanto como el 26%. Los tipos de cambio del

mercado extrabursátil ni siquiera caían en ese intervalo, ya que eran mucho más altos. Los créditos de los bancos comerciales también se concentraban en los sectores industriales más eficaces y las grandes corporaciones (Yeom, 1996). Por ejemplo, en 1964 el monto total de los créditos otorgados por los bancos comerciales a los *chaebols* ascendió a 17 700 millones de won, que equivalía al 40% del saldo total de los préstamos sin amortizar de todos los bancos comerciales.

Si bien se ha considerado que durante el período de crecimiento acelerado la política crediticia y los incentivos fiscales fueron herramientas eficaces, la incidencia de las inversiones extranjeras directas en el crecimiento económico se limitó al mínimo. El organismo gubernamental coreano conocido como la Junta de Planificación Económica, que desarrollaba sus actividades en estrecha cooperación con la Oficina del Presidente y con las empresas más importantes, había examinado cuidadosamente las condiciones de inversión, la congruencia con las políticas del gobierno en materia de prioridades de desarrollo y otras condiciones económicas internas, incluso el equilibrio entre las inversiones extranjeras y los préstamos de capital (Bishop, 1997). En resumen, durante el período de crecimiento acelerado, el papel de las inversiones extranjeras directas fue mínimo si se lo compara con los préstamos extranjeros (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
REPÚBLICA DE COREA: PRÉSTAMOS EXTRANJEROS E INVERSIONES DIRECTAS, 1962-1980
(*Porcentajes*)

Año	Préstamos del sector público	Préstamos del sector privado	Inversiones extranjeras directas	Monto total	Monto total en millones de dólares de los Estados Unidos
1962-1966	37.5	57.0	5.4	100.0	307.9
1967-1971	35.4	59.9	4.3	100.0	2 261.8
1972-1976	39.9	50.8	9.3	100.0	5 988.6
1977	31.8	63.0	5.2	100.0	1 970.6

Fuente: Bernie Bishop, *Foreign Direct Investment in Korea: The Role of the State*, Aldershot, Ashgate, 1997, p. 39.

2. Modificación de las políticas comerciales e industriales y reestructuración de la economía: los años noventa

a) Modificación de las estrategias económicas y la Ronda Uruguay

La economía coreana, cuya estructura se caracterizaba por el predominio de las actividades exportadoras y la concentración del poder económico, comenzó el proceso de reestructuración ya en la década de 1980. En el decenio de 1960 las subvenciones directas del gobierno se destinaban a las exportaciones y a las inversiones en determinadas ramas de actividad consideradas prioritarias. En los años setenta, los esfuerzos se volcaron hacia la industria pesada y la industria química, así como a la industria eléctrica.

Conforme al Plan de Promoción de la Industria Pesada y de la Industria Química, el gobierno decidió otorgar un apoyo preferencial a ramas de actividad estratégicas como el acero, la maquinaria, los metales no ferrosos, la electrónica, la industria naviera y la industria petroquímica. El Plan se puso en marcha en 1973, poco después de la aprobación de la Constitución de Yushin. Ésta fue una reforma política de gran trascendencia dirigida a cimentar el poder autoritario del Presidente Park. A fin de lograr su objetivo básico, es decir alcanzar un volumen de exportaciones de 10 000 millones de dólares y un ingreso nacional per cápita de 1 000 dólares para principios de la década de 1980, entre 1973 y 1981 el gobierno proyectaba movilizar capitales nacionales y extranjeros por un monto de 3 800 y 5 800 millones de dólares, respectivamente. Se estableció que las empresas debían aportar de sus propios fondos una cifra ligeramente superior al 30% del monto total de las inversiones. A fin de reunir el capital necesario para las inversiones se dio prioridad a los préstamos extranjeros. Además, se autorizó a las empresas a establecer operaciones conjuntas con inversionistas que participaran con inversiones extranjeras directas (Rhee, 1994).

Sin embargo, la magnitud de la sobreinversión en la industria pesada y en la industria química durante el decenio de 1970 trajo aparejados varios problemas a la economía coreana. La ineficacia de la producción y la falta de demanda de los bienes producidos por estas industrias, así como la excesiva concentración de poder económico en manos de los *chaebols,* la ineficacia de las intervenciones del gobierno, la rigidez de la inversión en la industria pesada y la industria química y la magnitud de las presiones ejercidas por la liberalización de los mercados mundiales, obligaron a la República de Corea a modificar su estructura económica.

Ya a fines de los años setenta, el Gobierno de la República de Corea comenzó a considerar la posibilidad de reestructurar el sistema económico. Por ejemplo, en 1978, la Junta de Planificación Económica, bajo la conducción de su nuevo director, el Viceprimer Ministro Shin Hyun-Whack, estableció

nuevas orientaciones para la economía nacional en materia de política. Se dejaron de lado las medidas de intervención en gran escala y se adoptaron nuevas estrategias que incluían las siguientes orientaciones de política (Instituto de Desarrollo de la República de Corea, 1982, citado en Haagard y Moon, 1990):

i) hacer hincapié en las ventajas comparativas en lugar de apoyar a determinadas ramas de actividad consideradas prioritarias y a las industrias sustitutivas;
ii) iniciar un proceso de transición hacia una economía encabezada por el sector privado;
iii) reducir en todos los ámbitos la intervención del Estado y otorgar mayor libertad a las fuerzas del mercado;
iv) acentuar el desarrollo social, y
v) procurar por todos los medios la estabilización macroeconómica.

Durante el decenio de 1980, el Gobierno de la República de Corea intentó reestructurar la economía a fin de fomentar la liberalización y la desregulación y debilitar el poder de los chaebols en el mercado. En el quinto Plan Quinquenal, aplicado entre 1982 y 1986 por el gobierno de Chun, se puso el acento en el crecimiento económico con estabilidad. En sus políticas económicas, el Gobierno de la República de Corea comenzó a tener en cuenta temas como la estabilidad económica, la equidad social y la calidad de vida. Los principales objetivos de política del quinto Plan Quinquenal eran los siguientes:

i) establecer las bases para asegurar la estabilidad de los precios y el afianzamiento de una economía autosustentable;
ii) mejorar la tecnología;
iii) mejorar la calidad de vida, y
iv) reestructurar las funciones del gobierno en el área económica.

Teniendo en cuenta esos objetivos, el gobierno elaboró orientaciones de política importantes en las esferas siguientes:

i) la eliminación de los comportamientos económicos inflacionarios;
ii) el aumento de la competitividad de la industria pesada;
iii) el perfeccionamiento de la política agrícola;
iv) la solución de las limitaciones en materia de energía;
v) el mejoramiento de las instituciones financieras;
vi) el reajuste de las funciones de gobierno y la racionalización de la gestión fiscal;
vii) el fortalecimiento del sistema competitivo y el fomento de una política de puertas abiertas, y
viii) la capacitación de la mano de obra y la promoción de la ciencia y la tecnología.

Sin embargo, a mediados de la década de 1980 el proceso de reestructuración de la economía no se manejó con acierto. El Gobierno de la República de Corea se enfrentó a la necesidad de modificar su estrategia económica. Por ejemplo, a fin de aumentar la competitividad de la industria pesada, el gobierno tuvo que recurrir a políticas de ajuste de las inversiones en la industria pesada y la industria química. No obstante, las políticas de ajuste en materia de inversiones y la eliminación de las empresas mal administradas también alentaron las intervenciones del gobierno en las decisiones y las actividades comerciales del sector privado. Además, la inercia de una burocracia que se ocupaba de controlar el crecimiento real del mercado, y que adquirió gran relevancia durante el período de crecimiento económico acelerado, ha entorpecido los esfuerzos del gobierno por aplicar con decisión las políticas de reforma. El impulso reformista comenzó a diluirse sobre todo después del atentado con explosivos llevado a cabo en Yangon en 1983, y en el que fue asesinado el Dr. Jai-Ik Kim, reformista convencido y principal secretario de asuntos económicos del Presidente Chun. Los nuevos encargados de formular las políticas económicas eran reformistas moderados cuyo apoyo a la política de estabilización económica apuntaba más bien a lograr resultados a corto plazo que a llevar adelante un proceso de liberalización con objetivos de largo plazo.

Pese a que la política económica aplicada al principio del gobierno del Presidente Roh era reformista, se distorsionó nuevamente inmediatamente después de las elecciones generales de 1988. El gobierno intentó aplicar un conjunto de políticas reformistas, como definición del concepto de propiedad de la tierra en el ámbito público y el uso de los nombres reales de los titulares de las transacciones financieras, pero todo fue en vano. Al debilitarse el gobierno, debido a la posición minoritaria del partido gobernante, se hacía muy difícil llevar a cabo una reestructuración drástica del sistema económico. Además, como el aumento de salarios registrado en el marco del proceso de democratización política y la apreciación de la moneda de la República de Corea afectaron negativamente los resultados económicos, el gobierno comenzó a plantearse objetivos de política realistas que fueron reemplazando a los anteriores, centrados en las reformas económicas. Por otra parte, el escaso apoyo de los líderes del sector empresarial al proceso de reforma llevó a los encargados de formular las políticas económicas a modificar sus intenciones iniciales y optar nuevamente por una estrategia económica orientada al crecimiento, recurriendo a medidas de reactivación económica (Rhee, 1994).

A principios de los años noventa todavía parecía difícil que el Gobierno de la República de Corea aplicara medidas reformistas. Por ejemplo, la política de diversificación del poder económico no ha dado resultados. En un análisis empírico reciente, se comprobó que el proceso de liberalización económica dirigido a debilitar el poder de los *chaebols* seguía una senda muy errática.

Durante el período 1987-1989, el nivel real de tenencia de acciones de los propietarios de los 10 *chaebols* más grandes había disminuido ligeramente, del 23.6% al 19.4%, pero en 1991 había aumentado nuevamente al 20.1%. Además, pese a que en 1987 se aprobó la Ley antimonopolios, que regula la participación accionaria entre las diferentes corporaciones de los *chaebols*, se comprobó que durante el período 1987-1991, la participación de las 29 grandes corporaciones en esos fondos había aumentado un 20% (Chung y Yang, 1992 y Yeom, 1996).

b) Medidas de ajuste al nuevo sistema internacional de comercio

Desde que asumió el gobierno de Kim Young Sam en 1993, la República de Corea ha adoptado medidas de reforma de gran envergadura. Durante este gobierno se ha mantenido el ritmo dinámico de los cambios estructurales de la economía coreana. El Presidente Kim Young Sam ha reemplazado el séptimo Plan Quinquenal aprobado durante el gobierno de Roh por el Plan Quinquenal de Renovación Económica. En él, el gobierno ha hecho hincapié en los objetivos de liberalización y globalización económicos. Los lineamientos principales son los siguientes:

i) fortalecer el potencial de crecimiento de la economía;
ii) ampliar las políticas de comercialización a nivel internacional;
iii) mejorar la calidad de vida, y
iv) reformar la administración pública y la ética del trabajo.

En síntesis, el Plan Quinquenal de Renovación Económica consiste principalmente en potenciar la economía para que alcance el nivel de los países industrializados y reformar los sistemas administrativo y económico a fin de mejorar su eficacia en consonancia con las exigencias de la competencia internacional.

La conclusión de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) impulsaron al gobierno de Kim Young Sam a acelerar la atenuación de las estrictas medidas proteccionistas y las reglamentaciones administrativas vigentes. La adaptación del Gobierno de la República de Corea al nuevo sistema internacional demostró su decidida adhesión a la liberalización del comercio y a la puesta en marcha de una serie de medidas de reforma de políticas. Salvo una excepción de poca monta en el sector agrícola, el gobierno de Kim Young Sam liberalizó el ingreso del capital extranjero y simplificó los procedimientos de aprobación de las inversiones extranjeras. Además, la adopción de medidas de desregulación en varios sectores de la administración pública contribuyó a liberalizar el comercio de la República de Corea. Por ejemplo, se eliminó la prohibición de emitir avisos publicitarios de productos extranjeros por la televisión; se garantizó la

propiedad de extranjeros en las ramas de actividad de alta tecnología, y se simplificaron los trámites burocráticos para los procesos de importación y exportación. Por otra parte se fortaleció la protección de los derechos de propiedad intelectual de los productos extranjeros. En este sentido, la República de Corea intentó crear un conjunto de normas relacionadas con el comercio similares a las de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Como resultado de estas medidas, ahora la tasa de liberalización de la República de Corea es del 99.9%, lo que significa que pueden importarse sin restricciones casi todos los productos, excepto el arroz y la carne vacuna. El nivel medio arancelario es del 7.9%, o sea cercano al de los países industrializados más avanzados.

Se han simplificado diversos procedimientos administrativos, incluso el de aprobación de las inversiones extranjeras directas. Por ejemplo, el Gobierno de la República de Corea, ha modificado su política y ha delegado en algunos bancos la función de aprobar las inversiones extranjeras directas, en lugar de exigir la intervención de los organismos del Estado. En 1993, los bancos mencionados aprobaron el 30% de las solicitudes, que equivalieron al 9.6% del monto total de las inversiones aprobadas. Sin embargo, la participación de los bancos facultados para aprobarlas aumentó rápidamente en 1995, ya que ese año aprobaron el 88.8% de todas las solicitudes, que correspondieron al 50% del monto total de las inversiones aprobadas en la República de Corea (véase el cuadro 2). Estas cifras demuestran que el gobierno adhiere a la política de privatización de las actividades de la administración pública y a la desregulación de las medidas restrictivas que regían en materia de comercio.

Cuadro 2
REPÚBLICA DE COREA: CAMBIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN DE LAS INVERSIONES A TRAVÉS DE MECANISMOS AUTOMÁTICOS DE APROBACIÓN O NOTIFICACIÓN
(Unidades: número de aprobaciones; montos en millones de dólares)

Año	Bancos autorizados		Total		Porcentaje	
	Aprobaciónes	Monto	Aprobaciones	Monto	Aprobaciones	Monto
1993	82	100.4	273	1 044.3	30.0	9.6
1994	199	385.8	414	1 316.5	48.0	29.3
1995	492	962.5	555	1 941.3	88.6	50.0

Fuente: Bernie Bishop, *Foreign Direct Investment in Korea: The Role of the State*, Aldershot, Ashgate, 1997, p. 126.

Como consecuencia de estas medidas de liberalización, durante el gobierno de Kim Young Sam las inversiones extranjeras directas han aumentado muy rápidamente (Bishop, 1997). En 1995, el monto total de las inversiones extranjeras directas había llegado a cerca de 2 000 millones de dólares, lo que significa que en dos años la cifra se había duplicado. Más concretamente, en 1993 el monto total de las inversiones extranjeras directas en la República de Corea fue de 1 044 millones de dólares y en 1995 había aumentado a 1 941 millones de dólares. Desde 1995, la tasa de crecimiento anual de las inversiones extranjeras directas también ha sido notable, ya que prácticamente llegó al 45.3%. En el primer semestre de 1997 la tasa de inversiones extrajeras directas registró un aumento impresionante, llegando a superar en un 252% a las del añ o anterior.

El gobierno logró una tasa de liberalización de las inversiones extranjeras directas del 97.6% en 1997 y el porcentaje proyectado para el año 2000 es del 98.7%. En este momento, esa es la tasa de liberalización de los países más avanzados y significa que la mayoría de las ramas de actividad están abiertas a las inversiones extranjeras. Las únicas excepciones son las ramas de actividad cerradas a la inversión extranjera en la mayoría de los países de la OCDE y que es preciso restringir a fin de proteger el interés público.

Asimismo, el Presidente Kim Young Sam ha declarado que la globalización (*segyehwa* en idioma coreano) es uno de los objetivos nacionales más importantes de su gobierno. En tal sentido, creó un comité especial denominado Comité para la Facilitación de la Globalización, que es una de las juntas de asesoramiento civil de mayor influencia para el Presidente. la República de Corea también ha tratado de convertirse en un miembro de peso en las organizaciones internacionales. Un ex funcionario público a quien el Gobierno de la República de Corea prestó todo su apoyo en el proceso electoral fue nombrado Director General Adjunto de la OMC. Después de incorporarse a la OCDE, el Gobierno de la República de Corea ha desempeñado un papel importante en los foros de cooperación económica regionales como el Foro de la Cooperación Económica para Asia y el Pacífico y la Reunión de países de Asia y Europa.

c) La Ronda Uruguay y el ajuste industrial: el sector agrícola

Los acuerdos de la Ronda Uruguay han tenido profundas repercusiones para la economía coreana. Se han revisado exhaustivamente los aspectos generales de las políticas relativas al comercio exterior. También fue necesario modificar, en un plazo muy breve, el funcionamiento de varios sectores industriales a fin de ajustarlo a lo dispuesto en los acuerdos de la Ronda Uruguay. Un caso típico fue el del sector agrícola.

Previendo los resultados de la Ronda Uruguay, se elaboró el séptimo Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social para el período 1992-1996. El Plan, reemplazado luego por el Plan Quinquenal de Renovación Económica elaborado por el nuevo gobierno de Kim Young Sam, tenía por objeto realizar modificaciones al sistema de importaciones agrícolas y pesqueras y a los programas de subvenciones al sector agrícola. En él se preveían una serie de medidas compensatorias a fin de facilitar el ajuste del sector a las disposiciones del acuerdo de la Ronda Uruguay:

i) aumentar la productividad modernizando y mecanizando las actividades agrícolas;
ii) mejorar las economías de escala, aumentando el tamaño de las explotaciones agrícolas;
iii) organizar programas de capacitación laboral y empleo para aquellos que quisieran abandonar las actividades agrícolas;
iv) diversificar las estructuras económicas rurales;
v) proporcionar programas especiales de jubilación y el bienestar social para los agricultores, y
vi) mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales.

Por ejemplo, en 1992 se creó la Cuenta Especial para el Mejoramiento de la Estructura Rural a fin de implementar los objetivos de política mencionados. Debía asegurar inversiones del sector público por un monto total de 42 billones de won durante un período de diez años. La Cuenta se financia con fondos recaudados en concepto de derechos de aduana e impuestos al valor añadido a los alimentos para animales y al equipo para las explotaciones ganaderas. La Cuenta está integrada por el Fondo de Desarrollo de la Agricultura y la Pesca, el Fondo de Estabilización de Precios y Comercialización de los Productos Agrícolas y Pesqueros y el Fondo de Promoción de la Ganadería.

Ulteriormente, en 1993 se aprobó la Nueva Política Agrícola que en 1994 fue reemplazada por el Plan de Desarrollo de la Agricultura y la Pesca a fin de ajustarla al nuevo marco establecido por la OMC. En el Plan de 1994 se propugnaban las siguientes medidas de ajuste en gran escala:

i) mejorar la competitividad de la producción de arroz mediante un aumento de las economías de escala de las explotaciones que permita reducir los costos;
ii) mecanizar y automatizar la horticultura;
iii) crear instalaciones de procesamiento para la exportación cerca de los sitios de producción, y
iv) realizar reformas sistémicas de carácter general, inclusive en materia de utilización de la tierra y de distribución en los mercados.

En el marco de los acuerdos de la Ronda Uruguay, el Gobierno de la República de Corea se ha visto obligado a modificar ocho leyes vinculadas con la agroindustria: la Ley de ordenación de los cereales alimentarios; la Ley sobre explotaciones ganaderas; la Ley de sericultura; la Ley relativa a la industria de las semillas; la Ley de silvicultura; la Ley de estabilización de precios y comercialización de los productos agrícolas y pesqueros; la Ley de cereales forrajeros, y la Ley de ordenación de los productos agroquímicos.

Los temas más delicados para el sector agrícola han sido la importación de arroz y de carne vacuna. Después de una serie de debates muy ásperos, la República de Corea eliminó las restricciones a las importaciones de arroz en 1995. Conforme al calendario aprobado, para el año 2004 las importaciones de arroz aumentarán del 1% del consumo nacional (51 300 toneladas) al 4% (205 228 toneladas). El tipo arancelario para el contingente se fijó en el 5%. En cuanto a la carne vacuna, se prevé aumentar el volumen de las importaciones de 123 000 toneladas en 1995 a 225 000 toneladas en al año 2000. Para las naranjas, el contingente arancelario se fijó en 15 000 toneladas para 1995 mientras que para 1997 será de 20 000 toneladas.

Asimismo, a fin de que los exportadores pudieran vender más fácilmente la carne vacuna directamente a los consumidores finales, en 1993 se creó el sistema de compra y venta simultánea. Mediante este sistema se pueden reducir al máximo los conflictos de intereses que puedan resultar de la estabilización de precios. El Programa de ordenación de los cereales alimentarios, el Programa de estabilización de los precios del ganado, el Programa de gestión de las existencias reguladoras y el Programa de promoción y estabilización de los precios en el sector de la sericultura siguen aplicando los regímenes de gestión del abastecimiento y de estabilización de los precios.

Otra de las medidas de ajuste adoptadas por el gobierno para cumplir con las disposiciones de la Ronda Uruguay fue la reducción gradual de las subvenciones directas para los productos agrícolas. Por ejemplo, las compras de arroz por parte del gobierno han comenzado a reducirse de 1.66 billones de won en 1994 a 1.52 billones en 1995. Salvo los préstamos para la comercialización, el sector pecuario no recibe apoyo directo. Aun en relación con los créditos para la comercialización otorgados por el gobierno al sector agrícola, el efecto total de los subsidios declinó significativamente de 1 600 millones de dólares en 1992 a 700 millones en 1995. Cabe señalar que los tipos de interés de estos créditos oscilan entre el 3% y el 5%, mientras que los de los créditos otorgados por los bancos comerciales son de aproximadamente el 11%.

3. Nuevas tendencias en las políticas comerciales e industriales de la República de Corea en el marco del régimen de la OMC

a) Objetivos de política y tendencias

Desde el principio del gobierno del Presidente Kim, la desregulación, la liberalización, la privatización y la globalización se convirtieron en los lemas de la gestión económica. Los objetivos de política del Presidente Kim en materia de economía pueden resumirse del siguiente modo:

i) El Presidente Kim anunció que el proceso de "segyehwa" o globalización será el objetivo nacional más importante de su gobierno. Como la economía de la República de Corea ha crecido muy rápidamente gracias al desarrollo de la industria exportadora, depende cada vez más del mercado externo. Por este motivo, se considera que la liberalización del mercado interno y el respeto por las normas internacionales son de suma importancia para ampliar la economía. En particular, se considera que la liberalización económica es el instrumento más importante para aplicar una política de globalización eficaz.

ii) El gobierno comprende que no puede lograr la liberalización económica sin las reformas administrativas apropiadas. Ya se han adoptado las medidas más importantes en esta materia, con inclusión de la reforma de la administración pública. La desregulación y la reducción del aparato del estado se han convertido en los principales objetivos de política del gobierno. Uno de los organismos que ha desempeñado un papel fundamental en la aplicación de las políticas de desregulación de los mercados ha sido el Comité de Desregulación del Sector de la Gestión Económica, creado en 1993.

iii) A fin de aumentar el volumen del intercambio comercial, que es fundamental para el crecimiento económico, el Gobierno de la República de Corea ha tratado de acelerar la liberalización y la desregulación del mercado. Salvo un número reducido de productos agrícolas como el arroz y la carne vacuna, el 99.9% de todos los productos pueden importarse sin restricciones. Los derechos arancelarios, cuyo nivel medio es del 7.9%, comenzaron a equipararse con los de los países desarrollados. Además, el gobierno ha aprobado o enmendado 27 leyes relativas al comercio conforme a las normas de la OMC.

iv) Para hacer frente a las críticas surgidas por las dificultades de acceso al mercado de las inversiones extranjeras, el gobierno ha perfeccionado los procedimientos relativos a las inversiones extranjeras directas. En tal sentido, estableció un sistema de centralización de trámites, que comprende el "Centro de Servicios para las Inversiones en Corea", implantó exenciones

fiscales y condiciones favorables de financiación y creó dos polígonos industriales para los inversionistas extranjeros. Por ejemplo, se simplificó considerablemente el procedimiento para la aprobación de las inversiones extranjeras que ahora consiste en la presentación de una solicitud a cualquier banco comercial o a las sucursales de los bancos extranjeros en la República de Corea. Gracias a estas medidas, desde 1993 las inversiones extranjeras directas han aumentado en forma acelerada, registrándose una tasa media de aumento del 45.3%.

v) El Gobierno de la República de Corea procura formular o revisar las normas y ordenanzas vinculadas con los nuevos aspectos del comercio internacional, de conformidad con las normas de la OMC y de otras organizaciones internacionales de comercio. Se están examinando detenidamente las negociaciones relativas al acuerdo multilateral sobre inversiones, el acuerdo internacional sobre la prevención de la corrupción en los gobiernos y las conversaciones ministeriales de la OMC sobre temas como las inversiones, las políticas en materia de competencia, las compras del sector público, las medidas para prevenir el incumplimiento de las disposiciones y las normas de origen armonizadas. Además, el Gobierno de la República de Corea participa activamente en las conversaciones multilaterales sobre el medio ambiente, así como sobre temas vinculados con la tecnología y el trabajo.

vi) Se procura alentar la cooperación económica regional a fin de complementar el sistema de la OMC y liberalizar el comercio en la región de Asia Oriental. El gobierno de la República de Corea ha desempeñado un papel destacado a través del foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico. Hace poco se decidió que la tercera Reunión de países de Asia y Europa se celebre en la República de Corea en el año 2000. Además, el Gobierno de la República de Corea está empeñado en ayudar a los países en desarrollo a integrarse al sistema mundial de comercio. En los últimos 10 años se han intensificado las actividades de asistencia oficial para el desarrollo a través del Organismo Coreano de Cooperación Internacional y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico.

b) La reforma administrativa del gobierno del Presidente Kim Young Sam

Uno de los aspectos más importantes de las medidas de ajuste adoptadas para establecer el nuevo sistema económico internacional de la República de Corea fue la reforma administrativa. De hecho, el principal objetivo del nuevo Plan Quinquenal de Renovación Económica para el período 1993-1997 fue reducir las actividades de control y de regulación del gobierno.

A su debido tiempo, el gobierno de Kim Young Sum adoptó cuatro medidas de reforma de la administración pública. El objetivo más importante

de la reforma administrativa era crear organismos de gobierno eficaces para actuar en un entorno internacional turbulento. El firme liderazgo político del Presidente Kim Young Sum fue fundamental para que las medidas drásticas de reforma administrativa pudieran llevarse a buen puerto. A diferencia de las reformas administrativas tradicionales, las reformas emprendidas por el gobierno del Presidente Kim permitieron reducir el número de funcionarios de la administración pública y racionalizar la organización del Estado.

La etapa más importante del proceso de reforma administrativa fue la tercera, que se puso en marcha en forma repentina en diciembre de 1994. Fue la reforma organizativa más exhaustiva y profunda del gobierno del Presidente Kim. De hecho, el Presidente había prohibido toda discusión sobre la reforma organizativa y se dedicó a elaborar secretamente un plan a esos efectos a fin de que el temor a que se eliminaran sus puestos de trabajo no distrajera a los burócratas en sus tareas.

La tercera etapa de la reforma se centró en la fusión de la Junta de Planificación Económica y del Ministerio de Finanzas en un único Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de la Construcción y el Ministerio de Transporte en un único Ministerio de la Construcción y el Transporte. Además, se distribuyeron las funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Energía, del Ministerio de Información y Telecomunicaciones y del Ministerio de Ciencia y Tecnología. En este proceso, se modificó el nombre oficial del Ministerio de Comercio e Industria en idioma coreano pero no en idioma inglés. Se reestructuró el Ministerio de Comunicaciones convirtiéndolo en el Ministerio de Información y Telecomunicaciones.

En algunos ministerios se adoptaron medidas de reestructuración de menor importancia. Se eliminaron los cargos de cinco ministros y viceministros, de cinco viceministros adjuntos, de 26 directores y de 115 jefes de sección. En la tercera etapa del proceso de reforma se eliminaron 1 002 puestos de funcionarios. Se estimó que estas medidas podían significar para el gobierno economías del orden de los 35 000 millones de won por año.

La racionalización de la estructura organizativa del sector público, a fin de aumentar su eficiencia, y la privatización de algunas funciones de gobierno, parecen ser objetivos permanentes en el marco de los esfuerzos por mejorar la labor de la administración pública. En tal sentido, mediante la tercera reforma organizativa se logró fortalecer la capacidad del gobierno para reaccionar ante los cambios acelerados que se verifican en la competitividad internacional. Se han centralizado las funciones de los ministerios del área económica y reforzado su capacidad para aplicar los instrumentos de políticas elaborados para movilizar el sector privado. Por ejemplo, si bien se eliminó el Departamento de Panificación Económica (dependiente de la Junta de Planificación Económica), que desempeñó un papel tan importante durante el período de crecimiento económico acelerado, las amplísimas atribuciones

otorgadas al Ministerio de Economía y Finanzas, creado recientemente, le permiten encargarse simultáneamente de las asignaciones presupuestarias y de las diversas políticas del área económica como las políticas financieras, monetarias y cambiarias.

Además, en el marco de la cuarta reforma, iniciada en febrero de 1996, el gobierno del Presidente Kim reestructuró la Oficina de Desarrollo Industrial, transformándola en el Organismo para las Industrias Pequeñas y Medianas y ampliando sus funciones. La misión del Organismo es promover el desarrollo de esas industrias que habían quedado relegadas durante la etapa de crecimiento económico acelerado en que se favoreció el desarrollo de los chaebols. En el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas se creó la Oficina de Cooperación Internacional y se ampliaron las funciones del Departamento de Política Económica. Asimismo, se incorporó un departamento al Ministerio de Comercio, Industria y Energía aunque el Organismo para las Industrias Pequeñas y Medianas dejó de depender de este Ministerio y se convirtió en un organismo autónomo. En varios ministerios se aumentó el personal, como en el Ministerio de la Construcción y el Transporte, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Telecomunicaciones, entre otros. Las razones que justifican la ampliación del sector público realizada en la cuarta reforma tienen que ver con la necesidad de satisfacer la demanda creciente de servicios públicos resultante de los violentos cambios registrados en la esfera de la competitividad internacional.

Además de la reforma organizativa, otro de los objetivos de política fundamentales del gobierno de Kim Young Sum ha sido la reforma de los procedimientos. En abril de 1993, la Comisión de Innovaciones Administrativas comenzó a desempeñar sus funciones de organismo asesor del Presidente. Su misión principal era eliminar los procedimientos burocráticos ineficaces. Los objetivos centrales de la Comisión son los siguientes:

i) modificar las ordenanzas e instituciones jurídicas inequitativas y aplicar medidas de desregulación;
ii) mejorar las conductas y hábitos de los funcionarios de la administración pública a fin de mejorar la atención al público;
iii) innovar los procedimientos administrativos como la concesión de licencias y la aprobación de solicitudes;
iv) reasignar las funciones de los sectores público y privado;
v) racionalizar el sistema administrativo y la organización del gobierno, y
vi) asesorar al Presidente sobre los problemas relevantes (Lee, J-S, 1996, p. 77).

Si bien la Comisión de Innovaciones Administrativas también debía cumplir funciones de reorganización, la mayor parte de las actividades de este organismo se centraron en las innovaciones en materia de procedimientos. Durante el período comprendido entre abril de 1993 y julio de 1996, el público y diversos organismos del gobierno señalaron a la atención de la Comisión 19 439 asuntos. La Comisión analizó en sus reuniones 13 996 asuntos que se habían sometido a un examen preliminar y resolvió 2 259 mediante enmiendas a las leyes y ordenanzas vigentes o a través de la promulgación de nuevas leyes.

Los asuntos resueltos por la Comisión de Innovaciones Administrativas pueden clasificarse en varias categorías, que incluyen, la racionalización de los procedimientos administrativos, la adopción de medidas de desregulación, la simplificación de los procedimientos administrativos y los cambios de jurisdicción. De los 1 557 asuntos despachados por la Comisión, 1 086 (70%), o sea la gran mayoría, se resolvieron aplicando medidas de racionalización de los procedimientos. Los demás se solucionaron mediante la simplificación de procedimientos (190, o sea el 12.2%), la adopción de medidas de desregulación (156, o sea el 10.0%), los cambios de jurisdicción (53, o sea el 3.4%), la aplicación de reglamentaciones más estrictas (42, o sea el 2.7%), la asistencia administrativa (20, o sea el 1.3%) y la facilitación de la competencia (10, o sea el 0.6%) (Lee, J-S, 1996). En síntesis, la racionalización y la simplificación de los procedimientos administrativos más que la desregulación del sector privado, resultaron ser los componentes más importantes de la reforma administrativa llevada a cabo por la Comisión.

c) Evolución de la orientación de las políticas comerciales: aranceles, barreras no arancelarias y medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio

Los acuerdos de la Ronda Uruguay han acelerado el proceso de liberalización del comercio en la República de Corea. Se han reducido gradualmente los niveles arancelarios, se han simplificado las barreras no arancelarias, con inclusión de los procedimientos aduaneros y, desde 1992, se han ido eliminado diversas restricciones a las importaciones. Además, el gobierno ha comenzado a modificar la orientación de sus políticas comerciales, eliminando las subvenciones directas a las exportaciones a determinados sectores o ramas de actividad consideradas prioritarias y adoptando medidas de política indirectas relacionadas con el entorno comercial, como el establecimiento de normas industriales y el otorgamiento de exenciones fiscales y tipos de interés muy favorables.

La liberalización del comercio se ha llevado a cabo conforme a las normas y prácticas de la OMC y la OCDE. El Gobierno de la República de Corea procura desregular la economía nacional, liberalizar los procedimientos

relativos a las inversiones extranjeras directas y reforzar la competitividad de las empresas pequeñas y medianas (PYME).

i) Políticas arancelarias

El gobierno ha reducido gradualmente el nivel medio de los aranceles del 24% en 1982 a poco más del 9% en 1996. Hoy en día, los niveles arancelarios de los productos industriales oscilan alrededor del 7.5%, pero los de los productos agrícolas aún son elevados (19.3%). Los niveles arancelarios del 77.1% de las 10 855 líneas arancelarias oscilan entre el 5% y el 10% y los niveles del 11.4% de las líneas arancelarias están por debajo del 5%.

Desde 1992, los niveles arancelarios comenzaron a modificarse rápidamente gracias a la capacidad del país para adaptarse a los compromisos establecidos en los acuerdos de la Ronda Uruguay. Por ejemplo, los niveles arancelarios de varios productos manufacturados, como el hierro, el acero y el mobiliario, se reducirán a cero en un plazo de 5 a 10 años a partir de la fecha de la resolución. En cambio, los niveles de los aranceles de los productos agrícolas han aumentado abruptamente del 10% al 90%. Una de las razones más importantes del aumento de los derechos arancelarios de los productos agrícolas es brindar una protección temporal al mercado agrícola nacional habida cuenta de que el gobierno eliminó la prohibición de importar esos productos.

Además, si el Ministerio de Economía y Finanzas lo estima necesario, los derechos arancelarios pueden reajustarse. Por ejemplo, pueden aplicarse derechos de retorsión, derechos de estabilización de precios, derechos de emergencia, derechos de ajuste y cupos arancelarios, según lo aconsejen las circunstancias. Sin embargo, hasta ahora no se han aplicado derechos de retorsión ni derechos de estabilización de precios. En cambio, se han aplicado cupos arancelarios a 67 grupos de productos agrícolas producidos en la República de Corea. Por ejemplo, el caso más típico de los productos a los que se aplican cupos de importación es el arroz. El volumen actual de las importaciones de arroz es del 1% del consumo nacional, y en un período de 10 años aumentará al 4% del consumo.

ii) Barreras no arancelarias

a) Procedimientos aduaneros

Si bien los derechos arancelarios se han reducido hasta alcanzar los mismos niveles que el de los países industrializados, se ha censurado a la República de Corea y al Japón por la falta de equidad en sus relaciones

comerciales debido a la aplicación de barreras no arancelarias. Un ejemplo típico de este tipo de barreras son los procedimientos aduaneros.

El Gobierno de la República de Corea ha tratado de simplificar los procedimientos aduaneros de conformidad con la enmienda de la Ley de aduanas de 1996. En él se establece que el procedimiento de despacho de aduana no debe demorar más de dos o tres días, o sea mucho menos que el promedio de 15 días que demoraba en el pasado. Asimismo, conforme a las normas anteriores, a fin de obtener el permiso de importación, los importadores debían presentar una solicitud a la aduana de la República de Corea una vez que las mercancías estuvieran almacenadas en aduana y se hubieran pagado los derechos pertinentes.

El procedimiento se ha modificado, implantándose un sistema de declaración menos laborioso. Por ejemplo, en el nuevo procedimiento se ha eliminado la obligación de almacenar las mercancías en aduana. Los importadores pueden solicitar el permiso antes de que las mercancías lleguen a la República de Corea. Además, la oficina de aduana ha implantado un sistema electrónico de intercambio de información para la tramitación de los despachos de importación.

b) Prescripciones en materia de licencias

En términos generales, las restricciones a las importaciones se eliminaron mediante un acuerdo concertado en 1989 que regía la abolición gradual de las prescripciones en materia de licencias no automáticas de importación. Durante el período 1992-1996 se eliminaron las prescripciones en materia de licencias no automáticas de importación para 220 productos agrícolas y pesqueros. En 1997 se levantaron las restricciones que pesaban sobre otros 73 artículos pero se siguieron manteniendo las prescripciones en esta materia para ocho categorías de carne vacuna y ganado. Éstas se eliminarán en el año 2001. Durante este período provisional, el Gobierno de la República de Corea procuró aumentar los cupos de importación y reducir los niveles arancelarios pertinentes.

Además, en 1997, el régimen de licencias de importación y exportación de mercancías se transformará de un sistema positivo a uno negativo. Las prescripciones en materia de licencias no automáticas de importación se limitarán a algunos artículos sensibles para la seguridad nacional, el medio ambiente y la salud pública.

Otra barrera no arancelaria es el sistema tributario nacional. Desde 1992 el gobierno ha establecido un impuesto al valor añadido estándar del 10%. Algunos productos están exentos, como los alimentos no procesados, los libros y los diarios, siempre y cuando se utilicen en el país. Sin embargo, para algunos

artículos suntuarios, los impuestos sobre el consumo son muy elevados. Los impuestos a las bebidas alcohólicas oscilan entre el 5% y el 150%. Los impuestos sobre el consumo aplicados a los automóviles siguen siendo elevados y se mantienen entre el 10% y el 20%. La aplicación de estos impuestos especiales y otros impuestos conexos, sumados a los aranceles de importación, aumentan considerablemente el precio de los automóviles importados (véase el cuadro 3). Si bien el gobierno está intentando reducir la pesada carga que implican los impuestos indirectos, el impuesto sobre el consumo se considera a menudo como una barrera no arancelaria que debe negociarse con los socios comerciales. Aun los consumidores locales a veces critican los impuestos sobre el consumo aplicado a los artículos del hogar más comunes, como los refrigeradores, los televisores en color y los reproductores y videograbadores. Incluso en el caso del azúcar, los consumidores deben pagar impuestos sobre el consumo muy elevados (véase el cuadro 4).

c) Programa de diversificación de las importaciones

El gobierno ha puesto en marcha un programa de diversificación de las importaciones para resolver el problema del persistente déficit del comercio bilateral con el Japón. En 1993, mediante el programa se reguló la importación de 258 productos que debían importarse del Japón. Las medidas de regulación del programa se han liberalizado. Por ejemplo, en 1994, 1995 y 1996 se eliminaron las restricciones de importación que pesaban sobre 28, 43 y 35 artículos, respectivamente. Se estima que para fines de 1999 el programa se habrá eliminado por completo.

iii) Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio

El Gobierno de la República de Corea ha intentado atraer inversiones extranjeras directas a fin de compensar la escasez de recursos nacionales y facilitar la transferencia de tecnología. Sin embargo, los inversionistas extranjeros se han mostrado renuentes a invertir en el país ya que existen diversas barreras a las inversiones extranjeras directas, como lo elevado de los costos y la necesidad de instalaciones industriales, la dificultad de acceder a la información apropiada, las restricciones a la radicación de extranjeros en el país, con inclusión de las limitaciones en materia de plazos de residencia, acceso a los créditos bancarios y a las tarjetas de crédito, y los conflictos laborales y el elevado nivel de los salarios.

En consecuencia, se han implementado diversas medidas de promoción para atraer las inversiones extranjeras directa:

Cuadro 3
REPÚBLICA DE COREA: RÉGIMEN IMPOSITIVO DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN 1996

Tipo de impuesto	Características del vehículo	Tasa
Arancel	Automóviles de pasajeros	8%
Impuesto especial de consumo	Automóviles de pasajeros de más de 2 000 cm^3	0%
	1 500 a 2 000 cm3	15%
	1 500 cm^3 o menos	10%
Impuesto sobre el valor añadido	Todos los vehículos	10%
Impuesto de compra	Todos los vehículos	2%
Impuesto de matriculación	Automóviles de pasajeros	5%
	Automóviles comerciales	3%
Impuesto (tasa) de licencia	Automóviles de valor superior a 70 millones de won	45 000 won
	Más de 1 600 cm^3	36 000 won
	Más de 1 400 cm^3	27 000 won
	Menos de 1 400 cm^3	18 000 won
Impuesto anual sobre los vehículos	Más de 3 000 cm^3	370 won/cm^3
	2 500 a 3 000 cm3	310 won/cm^3
	2 000 a 2 500 cm^3	250 won/cm^3
	1 500 a 2 000 cm^3	220 won/cm^3
	1 000 a 1 500 cm3	160 won/cm^3
	800 a 1 000 cm^3	120 won/cm^3
	800 cm^3 o menos	100 won/cm^3
Impuesto de la educación	Todos los vehículos	30% del impuesto especial de consumo 20%del impuesto de matriculación 30%del impuesto anual sobre los vehículos
Impuesto especial para la agricultura y la pesca	Todos los vehículos	10%
Bono público	Todos los vehículo	Varía según el precio de venta y la cilindrada

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Examen de las políticas comerciales: República de Corea*, Ginebra, noviembre de 1996, p. 90.

Cuadro 4
REPÚBLICA DE COREA: CATEGORÍAS DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO 1992-1996
(*En porcentajes*)

	1992-1993	1994	1995	1996
CLASE 1				
Máquinas tragamonedas, etc.	60	60	25	20
Equipo de golf, etc.	60	60	25	20
Canoas a motor y yates	30	30	25	20
Equipo de esquí y de esquí acuático, etc.	25	25	25	20
Acondicionadores de aire	25	25	25	20
Proyectores cinematográficos, etc.	25	25	25	20
Televisores de proyección	30	30	25	20
CLASE 2				
Refrigeradores	15-20	15-20	15	15
Lavadoras eléctricas	20	10	15	15
Televisores en color	15-20	15-20	15	15
Grabadores de cinta de video	25	20	15	15
Pianos de cola	20	20	15	15
Cristalerías	20	10	15	15
Café y cacao	20	20	15	15
CLASE 3				
Bebidas no alcohólicas	10	10	10	10
Otras bebidas	10	10	10	10
Preparaciones nutritivas	10	10	10	10
Azúcar	10	10	10	10
Cosméticos (determinados artículos)	10	10	10	10
Pianos, excepto los de cola	10	10	10	10
CLASE 4				
Joyas	60	60	25	20
Productos de metales preciosos	20	20	25	20
Relojes de lujo	20	20	25	20
Pieles y cueros de lujo	60	60	25	20
Alfombras de lujo	10-20	10-20	15	15
Muebles de lujo	10	10	15	15

Cuadro 4 (conclusión)

	1992-1993	1994	1995	1996
CLASE 5				
Automóviles de pasajeros				
800 a 1 500 cm^3	10	10	10	10
1 500 a 2 000 cm^3	15	15	15	15
2 000 cm^3 y cilindradas superiores	25	25	25	25
Queroseno	10	10	10	17 won de la R. de C./l
Gas natural licuado	10	10	10	14 won de la R. de C./kg.
Gas de petróleo licuado	10	10	10	14 won de la R. de C./kg.
Gasolina	100	100	150	345 won de la R. de C./l
Gasóleo	10	10	20	40 won de la R. de C./1

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Examen de las políticas comerciales: República de Corea*, Ginebra, noviembre de 1996, p. 124.

a) Se han simplificado los procedimientos administrativos e incluso se ha implantado un sistema de centralización de trámites con el fin de atraer las inversiones extranjeras. Por ejemplo, en algunos sectores liberalizados se ha reemplazado el requisito de aprobación previa de las inversiones extranjeras por un sistema de notificación. Concretamente, desde 1994 se ha permitido a los bancos autorizados para operar en divisas que reciban notificaciones de inversiones extranjeras. En su momento, se simplificaron los procedimientos administrativos de tramitación de las importaciones, abreviándose los plazos, de entre 20 y 30 días a unas pocas horas. Para la aprobación de las inversiones, el tiempo de tramitación se redujo de un mes a cinco días, que puede ampliarse a 15 días sólo en los casos en que sea necesario realizar consultas interministeriales.

b) En 1996 se puso en marcha el Plan de Liberalización de las Inversiones Extranjeras Directas, que es complementario de planes anteriores, como el Plan Quinquenal de Liberalización de las Inversiones Extranjeras de 1993, el Plan de Mejora del Marco de la Inversión Extranjera Directa de 1994 y el Plan Quinquenal de Liberalización de las Inversiones Extranjeras Directas de 1995. Conforme al nuevo plan, el gobierno se comprometió a llevar el nivel de liberalización a más del 98% para el año 2000. En 1995, de las 1 148 actividades económicas posibles, las inversiones extranjeras tenían vedado el acceso a 107, lo que equivalía a una tasa de liberalización del 90.7%. El gobierno propuso

aumentar dicha tasa al 98.4% para el año 2000, en que sólo estarán prohibidas 18 actividades económicas. En resumen, para el año 2000, la tasa de liberalización será del 95.6% en los sectores de la agricultura, la pesca y la minería, del 99.8% en el sector manufacturero y del 97.2% en el sector de los servicios. Además, después del año 2000, habrá restricciones parciales para las inversiones extranjeras en 26 actividades económicas.

Las actividades restringidas después de esa fecha serán las siguientes:

- cultivo de cereales;
- pesca de altura;
- pesca de bajura;
- manufactura de tabaco;
- captación, purificación y suministro de agua;
- venta de carne al por mayor;
- apoyo a las actividades de transporte aéreo;
- otras actividades de concesión de créditos;
- empresas de gestión de fondos estables;
- seguros médicos;
- seguros de indemnización por accidentes laborales y otros seguros sociales;
- bolsas de productos básicos;
- alquiler de propiedad inmobiliaria;
- urbanización de tierras;
- emisiones de radio;
- emisiones de televisión;
- gestión de hipódromos y estadios; y
- juegos de azar.

Después del año 2000 se liberalizarán parcialmente las 26 actividades siguientes:

- panadería;
- fabricación de productos biológicos;
- publicación de libros, folletos, partituras y otras publicaciones;
- publicación de periódicos;

- publicación de revistas;
- generación de electricidad;
- transporte de pasajeros en aguas costeras;
- transporte de carga en aguas costeras;
- transporte marítimo y costero;
- transporte aéreo en líneas regulares;
- transporte aéreo no regular;
- servicios de telegrafía y telefonía alámbricas;
- telegrafía y telefonía inalámbricas;
- telecomunicaciones;
- actividades bancarias nacionales;
- sociedades de inversión mobiliaria;
- corretaje de valores;
- otras actividades auxiliares de la intermediación financiera;
- alquiler de edificios residenciales;
- alquiler de edificios no residenciales;
- subdivisión de edificios residenciales;
- subdivisión de edificios no residenciales;
- servicios de calificación crediticia;
- gestión de campos de golf;
- gemisiones por cable;
- agencias de noticias.

c) En el marco de las orientaciones de política de liberalización del comercio, el Gobierno de la República de Corea ha aplicado extensamente medidas de desregulación de la inversión extranjera directa. Se ha reestructurado el régimen relativo a esas inversiones de conformidad con las normas de la OCDE y la OMC. Desde 1995 se han enmendado varias leyes. Por ejemplo, conforme a las enmiendas de 1997 de la Ley de Incentivos para el Capital Extranjero, se autoriza: la aprobación de las inversiones extranjeras directas que impliquen fusiones o adquisiciones realizadas en condiciones equitativas; la consolidación del concepto de inversión extranjera directa (es decir, la inclusión en él de los créditos de largo plazo conexos); la abolición del sistema de aprobación de las inversiones extranjeras directas y su reemplazo

por un sistema de notificación en 43 ramas de actividad, y por último la simplificación de los procedimientos de verificación a posteriori de las inversiones extranjeras directas, con inclusión de las prescripciones en materia de notificación relacionadas con la adquisición de acciones o los cambios de propiedad de éstas. De conformidad con las enmiendas del Reglamento sobre Inversiones Extranjeras, desde 1995 se ha agilizado el proceso de otorgamiento de desgravaciones y exenciones fiscales a las empresas con inversión extranjera, reduciendo incluso los plazos de tramitación eliminando las restricciones inmoderadas al acceso de los inversionistas extranjeros a dichas ventajas fiscales.

d) El Gobierno de la República de Corea ha otorgado diversos incentivos para alentar las inversiones extranjeras directas. Con respecto a las inversiones directas en el extranjero, el gobierno ha reducido el número de ramas de actividad restringidas y simplificado los procedimientos administrativos. En relación con las inversiones extranjeras directas en la República de Corea, el gobierno ha otorgado exenciones fiscales, creado polígonos industriales a fin de atraer a las empresas extranjeras, establecido un grupo de trabajo que se ocupe de los conflictos laborales, exigido el cumplimiento estricto de las medidas de protección de los derechos de la propiedad intelectual y ampliado el período de residencia de los extranjeros. Por ejemplo, las empresas que emplean tecnologías de avanzada gozan de exenciones a los impuestos sobre la renta de las sociedades y sobre las transacciones comerciales durante cinco años y de una reducción del 50% durante los tres años siguientes. Los nuevos polígonos industriales de Kwangju Pyondong y de Chonan se han reservado para las empresas de alta tecnología establecidas mediante inversiones extranjeras u operaciones conjuntas. En ambos polígonos las empresas pueden arrendar instalaciones industriales a largo plazo y a bajo costo.

d) Modificación de la legislación relacionada con las políticas comerciales e industriales

El Gobierno de la República de Corea ha realizado ingentes modificaciones a la legislación a fin de adaptarla a las normas y ordenanzas de la OMC. A partir de la conclusión de la Ronda Uruguay, en diciembre de 1993, varios ministerios pertinentes han estado examinando 13 acuerdos relativos al comercio de mercancías, el comercio de los servicios, y los derechos de la propiedad intelectual. A fin de promover la competitividad de la economía coreana y adaptar la legislación a las disposiciones de los acuerdos de la Ronda Uruguay antes de 1994, el gobierno ha promulgado o enmendado 22 leyes, como la Ley de Aduanas y la Ley de Gestión de Cereales Alimenticios.

En 1995, se revisaron y modificaron leyes relativas al comercio teniendo en cuenta lo dispuesto en el "Programa de Aplicación de las Medidas de Seguimiento de los Acuerdos de la OMC". Se promulgaron o modificaron 27

leyes, como las leyes sobre los derechos de propiedad intelectual, y se reformularon las normas y ordenanzas conexas.

Las leyes vigentes relativas al comercio se modificaron teniendo en cuenta dos objetivos de política. Uno de ellos era dar cumplimiento a los acuerdos de la OMC y el otro fortalecer la competitividad. En relación con el primer objetivo, en 1994 se enmendaron 11 leyes y otras tantas en relación con el segundo. Asimismo, en 1995 se enmendaron 14 leyes para dar cumplimiento a los acuerdos de la OMC y 13 para fomentar la competitividad. En 1996 se pasaron revista a otras cinco leyes. Las principales medidas de revisión pueden clasificarse de la siguiente forma.

i) Revisiones realizadas para dar cumplimiento a los acuerdos de la OMC

En 1994 se enmendaron 14 leyes. Diez de ellas correspondían al sector agrícola: la Ley de Aduanas; la Ley de Comercialización y Estabilización de Precios de Productos Agrícolas y Pesqueros; la Ley de Gestión de Piensos; la Ley Forestal; la Ley de Gestión de Cereales Alimenticios; la Ley de la Industria del Ginseng; la Ley de Gestión de Plántulas y Plantones; la Ley de Semillas de los Principales Cultivos; la Ley de la Sericultura, y la Ley de Ganadería. En los sectores manufacturero y de los servicios se enmendó la Ley de Comercio Exterior.

En 1995 se enmendaron 14 leyes. En el sector agrícola se introdujeron enmiendas a cuatro leyes: la Ley de Gestión de Productos Químicos para el Sector Agrícola; la Ley de Prevención y Lucha contra las Epizootias; la Ley de Protección Fitosanitaria; la Ley de Control de Sanidad de los Alimentos, y la Ley sobre la Producción de Semillas. En los sectores industrial y de los servicios, se introdujeron enmiendas a nueve leyes: la Ley sobre la Habilitación de los Arquitectos; la Ley de Aduanas; la Ley sobre los Contratos del Estado; la Ley sobre los Esquemas de Trazado de Circuitos Integrados de Semiconductores; la Ley de Marcas de Fábrica o de Comercio; la Ley de Contabilidad Fiscal; la Ley de Derecho de Autor; la Ley de Protección de los Programas de Ordenador, y la Ley de Patentes.

Además, desde 1996 se está pasando revista a tres leyes con el propósito de modificarlas: la Ley relativa a la investigación y el desarrollo en materia de información y telecomunicaciones; la Ley reglamentaria de las exenciones fiscales, y la Ley de promoción de la industria náutica.

ii) Revisiones realizadas para promover la competitividad

En 1994 se enmendaron 11 leyes, de las cuales nueve correspondían al sector agrícola: la Ley de Medidas Especiales para el Desarrollo de la

Agricultura y la Pesca; la Ley de Perfeccionamiento de las Zonas Agrícolas y Pesqueras; la Ley sobre Empresas Públicas de Promoción de la Agricultura y la Pesca y el Fondo de Administración de las Propiedades Agrícolas; la Ley de Promoción de la Mecanización de la Agricultura; la Ley sobre Asociaciones Cooperativas Agrícolas; la Ley sobre Tierras Agrícolas; la Ley sobre Asociaciones Cooperativas Pesqueras; la Ley sobre Asociaciones Cooperativas Forestales, y la Ley sobre Asociaciones Cooperativas Ganaderas. En los sectores manufacturero y de los servicios se enmendaron dos leyes: la Ley de Promoción de la Infraestructura para la Tecnología Industrial y Energética, y la Ley de Promoción y de Compra de los Productos de las Industrias Pequeña y Mediana.

En 1995 se enmendaron 13 leyes. En el sector de la agricultura las modificaciones afectaron dos leyes: la Ley de Gestión de los Fertilizantes, y la Ley de Asociaciones Cooperativas para el Mejoramiento de las Tierras Agrícolas. En los sectores manufacturero y de los servicios se enmendaron 11 leyes: la Ley de Asociaciones de Asistencia Mutua en la Industria de la Construcción; la Ley de Desarrollo Industrial; la Ley de Medidas Especiales de Desregulación de las Actividades Empresarias; la Ley sobre Nuevos Dispositivos y Diseños de Aplicación; la Ley sobre Diseño Artístico; la Ley Fundamental de las Empresas Pequeña y Mediana; la Ley de Protección de las Esferas de Actividad de las Industrias Pequeña y Mediana y de Promoción de la Cooperación entre Empresas; la Ley de Apoyo a las Empresas Pequeña y Mediana a Través de Fundaciones; la Ley de Promoción de las Actividades Minoristas y Mayoristas, y la Ley de la Industria Náutica y la Ley de Puertos.

Asimismo, desde 1996 se ha estado pasando revista a dos leyes con vistas a su modificación: la Ley Básica de la Industria de la Construcción, y la Ley de Promoción de la Industria de los Productos Lácteo.

Si se examina la parte sustancial de las enmiendas, se podrá comprobar que desde 1992 los ministerios han introducido los cambios siguientes en las prescripciones técnicas y de procedimiento vinculadas con las importaciones:

a) Ministerio de Comercio, Industria y Energía

- Artículos sujetos a inspecciones de seguridad conforme a la Ley de Fomento del Control de Calidad: se agregaron tres artículos y se eliminaron cuatro (1992-1993).

- Artículos sujetos a aprobación o a la presentación de informes conforme a la Ley de Control de Seguridad de los Artículos Eléctricos: se agregaron 20 artículos y se eliminaron 85 de la lista de artículos sujetos a aprobación de modelo y tipo, y se agregaron 84 y eliminaron 61 de la lista de artículos sujetos a presentación de informes de importación (1992-1996).

b) Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca

- Revisión de la Ley de Gestión de los Productos Químicos para el Sector Agrícola: para las empresas productoras o importadoras se reemplazó el requisito de aprobación por otro de inscripción.
- Revisión de la Ley de Protección Fitosanitaria: se incorporaron los conceptos de "cuarentena ante el riesgo de plagas" y de "análisis de riesgo de plagas".
- Revisión de la Ley de Semillas de los Principales Cultivos: el requisito de presentar una recomendación de importación se sustituyó por un informe de importación (1995).
- Ley de Gestión de Plántulas y Plantones: se eliminaron las restricciones a las condiciones exigidas para la importación (1995).
- Ley de Ganadería: se reemplazaron las recomendaciones de importación por los informes de importación (1994).
- Ley de Fármacos: para los productos utilizados en medicina veterinaria se reemplazaron las recomendaciones de importación por los informes de importación (1995).

c) Administración Nacional de Silvicultura

Se adoptaron medidas relacionadas con las especies silvestres en peligro de extinción conforme a las disposiciones establecidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1993).

d) Administración Nacional de Pesca

Se exige la validación de la documentación estadística sobre el atún.

e) Ministerio de Economía y Finanzas

Ley de la Industria del Ginseng: su abolición estaba prevista para julio de 1996.

f) Ministerio de Salud y Bienestar Social

Ley de Control de Sanidad de los Alimentos: se introdujo un sistema de aprobación acelerado, un sistema de informes previos y las evaluaciones por análisis de peligros en puntos críticos de control. También se redujo la gama de productos alimentarios que debían someterse a análisis de laboratorio.

g) Ministerio de Trabajo

- Maquinaria o equipo perjudicial o peligrosa: se excluyeron los recipientes a presión de aire (1994).

- Equipo de protección: se agregaron las máscaras para filtración de aire y la vestimenta de protección contra las radiaciones térmicas (1995).

h) Ministerio de Cultura y Deportes

Ley de Importación y Distribución de Publicaciones Extranjeras: se incluyeron las publicaciones electrónicas (1993).

4. Modificaciones de los instrumentos de política en e marco del régimen de la OMC

a) Medidas de desregulación en el marco del régimen de la OMC

Hasta principios de la década de 1990, la República de Corea había aplicado una amplia gama de medidas directas e indirectas de política industrial dirigidas a alentar el desarrollo de la industria nacional. Desde entonces, el Gobierno de la República de Corea ha procurado aplicar activamente medidas de desregulación. Antes de pasar revista a la evolución de los instrumentos de política es preciso examinar las medidas de desregulación que intentó adoptar el gobierno. A continuación se resumen las medidas de desregulación aplicadas por el Gobierno de la República de Corea (OMC, 1996).

i) Finanzas

Se han atenuado diversas normas que rigen las transacciones, con inclusión de la desregulación parcial de los tipos de interés. Se ha otorgado a las instituciones financieras mayor autonomía con respecto a las transacciones, el manejo de los recursos humanos, la gestión organizativa y el alcance de sus actividades.

ii) Ordenación del territorio y establecimiento de fábricas

Se han flexibilizado las reglamentaciones que rigen el uso y el aprovechamiento de la tierra a fin de que las empresas puedan desarrollar sus actividades libremente, siempre y cuando no afecten el equilibrio necesario en el uso de la tierra. Se racionalizarán los procedimientos para la instalación de fábricas. En este sentido, se han eliminado los procedimientos para 13 tipos de aprobaciones y 26 tipos de permisos.

iii) Importaciones

Se han atenuado algunas reglamentaciones en materia de importaciones, con inclusión de la realización de pruebas de homologación de productos

eléctricos y electrónicos importados. Para establecer empresas importadoras actualmente sólo es necesario notificar a los organismos pertinentes. El período promedio en que un producto importado permanece en el punto de ingreso al país se ha reducido de 15 días a 2 ó 3 días. Se amplió el sistema de pago diferido de derechos por el cual los importadores pueden pagar los derechos de aduana después de haber efectuado el despacho. Asimismo, se han acelerado los trámites diferidos de despacho de aduana mediante la aplicación de sistemas electrónicos de intercambio de datos.

iv) Distribución y logística

En el sector de la distribución, la desregulación ha agilizado la creación de servicios de ventas y de logística y el desarrollo de actividades financieras y comerciales. También en el área de la logística la desregulación ha sido muy importante, facilitando las actividades de distribución, mantenimiento y carga de mercancías.

v) Medio ambiente y seguridad industrial

Se han simplificado las normas y procedimientos en materia ambiental y de seguridad industrial o se han modificado a fin de permitir los trámites a posteriori. También se han flexibilizado las exigencias legales en materia de empleo.

vi) Pruebas de homologación de los productos industriales

Las reglamentaciones *ex ante* se han reemplazado por reglamentaciones *ex post*, se ha eliminado la superposición de restricciones y se está procurando la armonización con las normas internacionales. Mediante estos cambios se procura asegurar que las pruebas de homologación sobre la estructura, función y rendimiento de los bienes manufacturados se centren exclusivamente en la seguridad del consumidor y el interés del público y que los requisitos de homologación no obstaculicen las actividades productivas ni creen barreras a las importaciones.

vii) Aspectos de la legislación relacionados con la competitividad

Se han eliminado o modificado las normas y prácticas que restringen la competitividad a fin de promover una competencia más libre entre las empresas, acrecentar la competitividad a nivel internacional de las empresas nacionales, contribuir al bienestar de los consumidores y ampliar la liberalización.

viii) Inversiones extranjeras

Se atenuarán o eliminarán muchas restricciones a las inversiones extranjeras con vistas a alentar la competitividad internacional, fortaleciendo la estructura industrial, promoviendo el bienestar de los consumidores y atrayendo tecnologías de avanzada.

ix) Energía y recursos

Se eliminarán las normas por las que se establecía a qué distancia debían ubicarse las gasolineras. A partir de 1997 se eliminaron gradualmente las restricciones vigentes sobre los precios internos de los derivados del petróleo. Se eliminará el sistema de autorizaciones para la exportación e importación de petróleo. El sistema vigente de autorización para iniciar actividades de refinación y venta de petróleo se convertirá en un sistema de registro.

b) Instrumentos de política directos e indirectos

En la República de Corea se siguen aplicando medidas directas e indirectas de promoción de las exportaciones y de protección de los mercados nacionales. Sin embargo, se está pasando revista a la mayoría de estas medidas a la luz de las normas de la OMC y las directrices de la OCDE. Desde principios de los años noventa se han mitigado algunas medidas preexistentes de promoción de las exportaciones. En su lugar se han implantado medidas indirectas y de asistencia a los mercados.

i) Subvenciones a las exportaciones

En la actualidad el Gobierno de la República de Corea no está recurriendo a ningún tipo de subvención directa a las exportaciones. Además de las ventajas fiscales, las únicas excepciones las constituyen las reservas por concepto de pérdidas de exportaciones y de desarrollo de mercados en el exterior. Estas medidas han sido comunicadas al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

En cambio, se brinda más asistencia indirecta mediante medidas de promoción de las exportaciones, como son los créditos de posfinanciación de las exportaciones, la exención de impuestos para las reservas relacionadas con la exportación y el acceso preferencial a créditos de exportación.

Se llevó a cabo una reestructuración en gran escala del sistema de promoción de las exportaciones haciéndose hincapié en la eliminación de las subvenciones a las exportaciones. Las disposiciones de la OMC regulan las subvenciones oficiales destinadas a promover las exportaciones y las restricciones a las importaciones. Con arreglo a las disposiciones de la OMC,

se consideran subvenciones oficiales las subvenciones supeditadas al comportamiento de las exportaciones y las subvenciones a los fabricantes nacionales para que utilicen productos de fabricación nacional en lugar de mercancías importadas. Como en la República de Corea existen cinco programas de subvenciones que cumplen con las definiciones que se acaban de enunciar, el Grupo de Trabajo encargado de examinar el Sistema de Asistencia a la Industria y el Comité Presidencial para la Promoción de la Segyehwa (globalización) propusieron revisar los programas de la siguiente forma:

a) Eliminar las subvenciones de 700 won y de 400 won por cada dólar vinculado al comportamiento de las exportaciones, otorgadas a las PYME y a las grandes empresas (salvo a los *chaebols*), respectivamente, con arreglo al Programa de Subvenciones para las Inversiones en Concepto de Instalaciones. El Ministerio de Comercio, Industria y Energía aplicó la medida en diciembre de 1996.

b) Revocar la prerrogativa, contemplada en el Programa de reservas en concepto de pérdidas de exportaciones, de deducir como gasto los fondos de reserva establecidos para compensar las pérdidas de exportaciones. El Ministerio de Economía y Finanzas será el encargado de aplicar esta medida a fines de 1998.

c) Revocar la prerrogativa, contemplada en el Programa de Reservas por Concepto de Desarrollo de los Mercados Externos, de deducir como gasto los fondos de reserva establecidos para desarrollar los mercados externos. El Ministerio de Economía y Finanzas será el encargado de aplicar esta medida a fines de 1998.

d) Ajustar el tipo impositivo diferencial aplicado a los productos nacionales y extranjeros utilizados en las instalaciones industriales a fin de mejorar la productividad y racionalizar la producción, conforme al Régimen de Deducciones Fiscales sobre las Inversiones Realizadas en Concepto de Instalaciones. En la actualidad los tipos impositivos oscilan entre el 3% y el 5%, según se trate de productos nacionales o importados. A fines de 1998 el Ministerio de Economía y Finanzas deberá poner en práctica un régimen en que los tipos impositivos sean los mismos, cualesquiera sea el origen de los productos.

e) Eliminar la subvención para la compra de computadoras centrales de fabricación nacional establecido en el Programa de Promoción de los Ordenadores Centrales de Fabricación Nacional dependiente del Fondo de Promoción de la Información y de las Telecomunicaciones. Se preveía que la medida fuera aplicada por el Ministerio de Información y Telecomunicaciones a fines de 1997.

ii) Financiación de las exportaciones y seguros de exportación

La financiación de las exportaciones comprende regímenes como los créditos de posfinanciación de las exportaciones, las exenciones fiscales a la constitución de reservas y los créditos a las exportaciones. Por ejemplo, en 1992 se aumentaron los plazos máximos de vencimiento de ciertos préstamos y los plazos de vencimiento de los créditos se ajustaron de conformidad con lo establecido en el Acuerdo relativo a las directrices para los créditos a la exportación concedidos con apoyo oficial de la OCDE. Asimismo, la Corporación Coreana de Seguros de Exportación, creada en 1992, ha proporcionado los seguros a las exportaciones y a las inversiones en el exterior. El déficit del fondo de reserva de la Corporación se subsidia a través del presupuesto nacional.

El monto de los créditos de posfinanciación de las exportaciones aumentó de 700 000 millones de won en 1992 a 1.3 billones de won en 1995. Sin embargo, en el mismo lapso, la participación de los créditos a las exportaciones en el total de los créditos otorgados a nivel nacional disminuyó del 1.9% al 1.5%. Mientras tanto, la cobertura de los seguros de exportación, que en 1992 representaba el 3.2% del valor total de las exportaciones y de los proyectos de construcción en el exterior, en 1995 equivalió al 11.3%.

Sin embargo, la asistencia financiera global del gobierno se ha reducido en forma acelerada. Desde 1990, la participación del sector privado en el crédito ha disminuido considerablemente. En 1985, la participación total del sector privado en el crédito correspondió al 39% del monto total de los créditos bancarios. Esta cifra disminuyó drásticamente al 26% en 1990, y siguió cayendo para situarse en el 19% en 1995. Esta tendencia es aún más evidente en el sector industrial. En 1985, la participación de los préstamos al sector industrial en el total de los préstamos bancarios fue apreciable, alcanzando una cifra de 31%. Sin embargo, cayó abruptamente al 18% en 1990 y al 12% en 1995. En resumidas cuentas, mientras la financiación del gobierno al sector industrial ha decaído, la asistencia a la agricultura, la minería del carbón y la vivienda ha aumentado.

iii) Promoción indirecta de las exportaciones y restricciones a las importaciones

El gobierno emplea diversas medidas indirectas de promoción de las exportaciones y de restricción de las importaciones. Por ejemplo, la reunión de información sobre el comercio exterior y las consultas a ese respecto están a cargo del Organismo Coreano de Promoción de las Inversiones Relacionadas con el Comercio.

Además, se han impuesto restricciones a la exportación de 14 artículos principalmente por motivos ambientales. El gobierno también regula las

exportaciones fundándose en motivos de seguridad y de protección de los derechos de propiedad intelectual.

La República de Corea ha cumplido con los acuerdos de la Ronda de Tokio de 1986 sobre medidas *antidumping* y sobre subvenciones y medidas compensatorias. Además, el gobierno ha modificado las normas nacionales de conformidad con los acuerdos de la Ronda Uruguay. Sobre la base de las enmiendas introducidas a la Ley de Comercio Exterior y la Ley de Aduanas, tanto el período para decidir la iniciación de una investigación como el período establecido para comunicar la decisión pertinente se han reducido de 90 a 30 días.

La Comisión de Comercio de la República de Corea tiene a su cargo las investigaciones de las reclamaciones *antidumping*. Durante el período 1992-1995 se investigaron 10 casos de *dumping*. En cinco de ellos se aplicaron derechos definitivos, en tres se determinó que no se había producido daño y dos demandas se retiraron.

El Gobierno de la República de Corea adoptó medidas de salvaguardia, de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Recientemente, la República de Corea ha notificado las disposiciones que ha adoptado en materia de salvaguardias, como la suspensión de las importaciones, la promoción de acuerdos de compra entre fabricantes y usuarios nacionales, y el estímulo a las negociaciones entre los exportadores extranjeros y los fabricantes nacionales que solicitan medidas de protección.

Se produjeron dos casos en que fue necesario notificar que ciertas importaciones provenientes de China debían cumplir con prescripciones en materia de licencias. En otros cinco casos, ocurridos desde principios del decenio de 1990, el Gobierno de la República de Corea decidió aumentar temporalmente los aranceles. Además, se han presentado siete solicitudes de asistencia en materia de ajustes. Cuatro de ellas se han retirado, una obtuvo un dictamen negativo y dos obtuvieron dictámenes favorables.

c) Sectores incipientes: tecnología, infraestructura y PYME

i) Tecnología

El Gobierno de la República de Corea sabe que las innovaciones tecnológicas son fundamentales para asegurar un crecimiento económico sostenido. A fin de alentar las actividades de investigación y desarrollo en el sector privado, desde principios de la década de 1970 el gobierno ha elaborado diversos sistemas de incentivos y medidas de apoyo.

Los objetivos del gobierno en materia de investigación y desarrollo han sido demasiado ambiciosos como para que pudieran cumplirse. El Ministerio

de Ciencia y Tecnología decidió que la República de Corea debía alcanzar el nivel de los países del Grupo de los Siete en la esfera de la investigación y el desarrollo, y que para 1995 la participación del gasto del gobierno en este sector debía alcanzar el 3.5% del PIB. Si pese a lo ambicioso de los objetivos del gobierno, no cabe duda que éste ha desempeñado un papel sumamente importante para encauzar la realización de actividades de investigación y desarrollo por parte del sector privado. En los años noventa el número de institutos y asociaciones de investigación ha crecido aceleradamente (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
REPÚBLICA DE COREA: INSTITUTOS Y ASOCIACIONES DE INVESTIGACIÓN DEL SECTOR PRIVADO
(Número de instituciones o personas, según corresponda)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Institutos de investigación	749	966	1 201	1 435	1 690	1 980	2 270
(Investigadores)	22 056	26 851	30 469	38 643	43 872	60 330	63 037
Asociaciones de investigación	50	54	64	68	65	57	63
(Empresas participantes)	1 102	1 181	1 415	1 460	1 279	1 236	1 346

Fuente: Gobierno de la República de Corea. Cifras oficiales.

El Ministerio de Ciencia y Tecnología ha establecido incentivos fiscales para las actividades de investigación y desarrollo del sector privado. Por ejemplo, se otorgan deducciones fiscales durante tres años a las empresas que reservan fondos para el desarrollo tecnológico, la información técnica, el personal y las instalaciones destinados a tareas de investigación y desarrollo y otros rubros conexos. El monto máximo de la reserva desgravable es el 5% de las ventas totales. Además, las empresas también pueden beneficiarse de una deducción fiscal de hasta el 15% del monto total de los gastos en concepto de capacitación y de recursos destinados a escuelas técnicas que funcionen en la empresa. También tienen derecho a desgravar el 10% de las inversiones que realicen en instalaciones destinadas a la investigación. Por último, las empresas pueden amortizar el monto total de las inversiones que realicen en instalaciones destinadas a la investigación y a la realización de pruebas, a razón del 90% anual.

La asistencia financiera para las actividades de investigación y desarrollo proviene de las subvenciones oficiales, el apoyo prestado por las corporaciones del Estado, los bancos y las instituciones dedicadas a la financiación del capital de riesgo. Cuando las empresas participan en

proyectos de investigación y desarrollo nacionales, el gobierno aporta hasta el 50% de los gastos pertinentes. La Corporación Coreana de Electricidad y la Corporación Coreana de Telecomunicaciones proporcionan apoyo financiero a las actividades de investigación y desarrollo realizadas por organizaciones industriales de investigación y desarrollo conexas contribuyendo con el 80% de las inversiones realizadas por estos conceptos. El Banco de Desarrollo de la República de Corea, el Banco Nacional de los Ciudadanos de la República de Corea y el Banco Industrial de la República de Corea conceden créditos a las actividades de investigación y desarrollo del sector privado. Se otorgan créditos de largo plazo y tipos de interés reducidos a las actividades privadas de investigación y desarrollo para el desarrollo tecnológico vinculado con nuevos productos y el desarrollo de tecnologías de procesos, así como para la comercialización de nuevas tecnologías. Además, la Corporación Coreana para la Financiación del Desarrollo Tecnológico ha cumplido una función complementaria de los créditos bancarios. El apoyo financiero prestado por la Corporación consiste en inversiones en acciones de capital, compras de obligaciones, créditos condicionales, préstamos para el desarrollo tecnológico, arriendos con opción a compra y servicios de factorización.

El gobierno ha puesto en marcha un conjunto de proyectos nacionales de investigación y desarrollo, como el proyecto G-7, el proyecto HAN, el Proyecto Nacional Estratégico de Investigación y Desarrollo y el Proyecto Cooperativo Internacional. Durante el período 1982-1995 el Gobierno de la República de Corea invirtió 1 400 millones de dólares en estos proyectos nacionales de investigación y desarrollo, mientras que el aporte del sector privado alcanzó a 1 200 millones de dólares.

Hace poco, el gobierno modificó las medidas de apoyo a la investigación y el desarrollo y las unificó en un régimen denominado Sistema Fundado en Proyectos a fin de facilitar una gestión eficaz de los proyectos nacionales de investigación y desarrollo. En este contexto, los laboratorios de investigación y desarrollo del gobierno y los investigadores que trabajan en ellos no pueden recibir en forma automática los fondos que el gobierno destina a las actividades de investigación y desarrollo. Los gastos mínimos de mantenimiento necesarios para el funcionamiento de las instituciones provendrán del presupuesto oficial. El resto de los fondos destinados a las actividades de investigación y desarrollo deberán solicitarse al gobierno, que los suministrará previa evaluación de los proyectos de investigación y los resultados obtenidos en el pasado. De este modo, el gobierno obliga a las instituciones oficiales de investigación a competir con las organizaciones privadas de investigación y desarrollo, incluidas las universidades, por los fondos que asigna el gobierno a las actividades de investigación y desarrollo.

Cuadro 6
REPÚBLICA DE COREA: FONDO DEL GOBIERNO PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO INDUSTRIALES, 1991-1996
(Miles de millones de won)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Fondo de Desarrollo Industrial						
Desarrollo de prototipos	32.5	39.0	60.0	106.5	130.0	200.0
Desarrollo de alta tecnología industrial	52.0	52.0	40.0	52.0	54.5	54.5
Total	**84.5**	**91.0**	**100**	**158.4**	**184.5**	**254.5**
Desarrollo general de la tecnología industrial	71.2	72.7	88.71	41.0	188.8	232.3

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Examen de las políticas comerciales: República de Corea*, Ginebra, noviembre de 1996.

También se brinda apoyo indirecto a las actividades de investigación y desarrollo a través de los servicios de información, la normalización, la protección de los derechos de propiedad intelectual, el perfeccionamiento del sistema de adquisiciones y la colaboración entre el sector industrial, la universidad y las instituciones oficiales de investigación. El Gobierno de la República de Corea, y especialmente el Ministerio de Ciencia y Tecnología ha hecho hincapié en la facilitación de las actividades de investigación y desarrollo del sector privado. Por ejemplo, ha alentado las actividades de investigación y desarrollo vinculadas a la tecnología industrial a través de la aplicación de varios incentivos, como el otorgamiento semanal de los premios Chang Young-Sil 52. El Ministerio de Ciencia y Tecnología anuncia la tecnología industrial más destacada desarrollada por los investigadores industriales, otorga un premio y proporciona otros incentivos a la empresa a la que están afiliados los investigadores.

ii) Infraestructura

El gobierno está aplicando diversas medidas de política para crear una infraestructura que mejore la competitividad de la República de Corea en el largo plazo. Como el único recurso que abunda en la República de Corea, país que necesitaría contar con otros recursos naturales, es el capital humano, el gobierno, además de hacer hincapié en el desarrollo de las actividades de investigación y desarrollo, ha prestado especial atención al programa de desarrollo de los recursos humanos. Asimismo, el gobierno también ha comenzado a mostrar interés por las actividades de investigación y desarrollo en las PYME. Hasta hace poco, la investigación y el desarrollo industriales

estaban fundamentalmente a cargo de las organizaciones afiliadas a los *chaebols*. En consecuencia, el gobierno ha puesto en marcha programas que promuevan la creación de infraestructura para la investigación y el desarrollo.

Si se compara el número de programas de promoción de la infraestructura industrial correspondiente a 1995 y 1996, es fácil darse cuenta de que el gobierno tiene el propósito de crear una infraestructura adecuada para la investigación y el desarrollo y para el desarrollo de los recursos humanos (véase el cuadro 7). Los fondos asignados a los programas de desarrollo de los recursos humanos en 1996 aumentaron casi cinco veces con respecto al año anterior. La cifra total de gastos en concepto de programas de infraestructura fue de 37 500 won en 1996, lo que significa un aumento de casi cuatro veces en relación con la cifra de 1995.

Cuadro 7
REPÚBLICA DE COREA: PROGRAMA DE FOMENTO DE LA INFRAESTRUCTURA INDUSTRIAL
(Millones de won)

	1995	1996
Desarrollo de los recursos humanos	3 000	14 700
Difusión de información sobre tecnología	300	300
Ampliación de instalaciones de investigación y desarrollo	4 000	9 500
Fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de tecnología	600	150
Apoyo técnico a las PYME	1 000	11 300
Fomento a la normalización técnica industrial	600	1 400
Total	**9 500**	**37 350**

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Examen de las políticas comerciales: República de Corea*, Ginebra, noviembre de 1996.

iii) Empresas pequeñas y medianas (PYME)

A fin de mejorar la competitividad en los mercados mundiales, el Gobierno de la República de Corea trata de promover el desarrollo de las PYME. En primer lugar, la Comisión del Comercio Leal de la República de Corea debe resolver el tema de la concentración del poder económico en manos de los *chaebols*. En la reforma administrativa de 1994 se elevó el nivel jerárquico de la Comisión y se otorgó a su Presidente el rango de Ministro. La Comisión publica anualmente una lista de empresas que dominan el mercado. Si una empresa domina más que el 50% del mercado o si las tres empresas más importantes de una rama de actividad determinada controlan más que el 75% del mercado, se las califica como empresas que dominan el mercado. En 1994

se otorgó esa calificación a 332 empresas mientras que en 1995 dicha calificación recayó en 316 empresas.

A fin de fomentar el desarrollo de las PYME, el gobierno no ha recurrido a las subvenciones oficiales directas sino que ha adoptado medidas de asistencia indirectas como las desgravaciones fiscales y el otorgamiento de créditos a bajo interés para las PYME que inician nuevas actividades. En febrero de 1996, el Presidente Kim elevó la jerarquía de la Administración de la Empresa Pequeña y Mediana, convirtiéndola en la Oficina de Desarrollo Industrial. La Oficina comenzó a proporcionar asesoramiento técnico, asistencia en relación con la disponibilidad de mano de obra, apoyo financiero y ayuda en la comercialización y la distribución de mercancías. También impulsó la adquisición preferencial de productos desarrollados por las PYME.

Recientemente la Oficina determinó que los problemas más críticos de las PYME pueden ser los siguientes:

a) Falta de fondos para investigación y desarrollo

- En general, las PYME no invierten en actividades de investigación y desarrollo ya que los costos son muy elevados y la recuperación de la inversión es muy lenta.
- Como los programas de investigación y desarrollo del gobierno operan sobre la base de un sistema de préstamos, independientemente del tamaño de la empresa, las PYME no pueden aprovechar esos programas en forma eficaz.

b) Falta de personal para las actividades de investigación y desarrollo

- Como las personas con talento para la investigación y el desarrollo prefieren trabajar en las grandes empresas, las PYME carecen del personal adecuado para las actividades de investigación y desarrollo. En 1995 se informó que el 21.8% de los puestos de investigación y desarrollo no podían cubrirse por falta de personal idóneo.
- Hasta hace poco tiempo, la política laboral del gobierno con respecto a las PYME se centraba en la disponibilidad de personal técnico más que en la de personal para las actividades de investigación y desarrollo.

c) Problemas de comercialización

- Pese a que los productos elaborados por las PYME son de muy buena calidad, rara vez se venden en el mercado por ser difíciles de comercializar.

d) Falta de cooperación en materia de investigación

- En los países industrializados la cooperación en materia de investigación entre las instituciones oficiales de investigación, las universidades y las PYME es muy estrecha. Sin embargo, como en la República de Corea la colaboración en la esfera de la investigación y el desarrollo está en sus etapas iniciales, la transferencia de tecnología de las instituciones oficiales de investigación y de las universidades a las PYME prácticamente no se produce.
- A fin de superar esta limitación, el gobierno ha elaborado un conjunto de medidas de fomento de las PYME. En primer lugar, para promover más eficazmente las PYME, en 1994 el Fondo de Desarrollo Rural se integró al Presupuesto Especial para la Mejora Estructural de las Zonas Rurales. Asimismo, el Fondo de Desarrollo Industrial se sustituyó por el Fondo para la Instalación de Industrias y el Fondo para el Ajuste Estructural de las PYME se reemplazó por el Fondo de Puesta en Funcionamiento y Promoción de las PYME.

En segundo lugar, si bien se suprimieron la cláusula especial de amortización y las bonificaciones fiscales temporales para las nuevas inversiones, el organismo comenzó a ocuparse principalmente de mejorar las condiciones para las inversiones, la calidad y alentar las actividades de investigación y desarrollo. Los criterios más importantes que deben considerarse en las políticas de promoción residen en la financiación. El gobierno aporta los fondos para mejorar la estructura de las PYME y para promover las PYME rurales. Se elaboran programas de crédito especiales para las PYME interesadas en el desarrollo tecnológico. Al no contar con garantías reales para los créditos, como las hipotecas sobre la tierra, resulta muy difícil que las PYME puedan obtener créditos de los bancos comerciales. El Ministerio de Industria, Comercio y Energía y el Ministerio de Ciencia y Tecnología establecieron un sistema de garantía para los créditos garantizados vinculado al nivel tecnológico. En el marco de este programa, el gobierno garantiza préstamos con un tipo de interés del 10%, un año de gracia y tres años de plazo para la amortización, siempre y cuando considere que el nivel tecnológico de la empresa es adecuado.

En tercer lugar, el gobierno asegura a las PYME políticas preferenciales en materia de adquisiciones, sistemas de incentivos para el desarrollo de recursos humanos y la contratación de personal idóneo, así como desgravaciones fiscales para las actividades de investigación y desarrollo. En especial, la implantación de un sistema de opciones sobre las acciones y una exención especial del servicio militar son medidas eficaces para atraer personal talentoso y bien capacitado a las PYME.

5. Instituciones y actores que participan en el proceso de formulación de políticas comerciales e industriales

a) Organismos de gobierno

En la estructura encargada de la adopción de decisiones sobre políticas comerciales existen varios niveles de coordinación entre los comités y consejos, los ministerios, la Oficina del Presidente, los organismos no gubernamentales y los representantes del sector privado. En términos generales, la solución de los problemas relativos al comercio entraña elaborar directrices generales en materia de política, modificar la legislación nacional a fin de adaptarla a las normas internacionales de comercio, coordinar las políticas comerciales con otras políticas en el plano nacional y resolver las discrepancias con los socios comerciales. Así pues, en la estructura encargada de la formulación de políticas participan varios organismos de gobierno.

En la República de Corea, los problemas más importantes y más delicados políticamente se coordinan a nivel de la Oficina del Presidente. En materia de política comercial, el Primer Secretario de Asuntos Económicos del Presidente está habilitado para mediar en las controversias entre ministerios y es la última instancia decisoria en representación del Presidente. Sin embargo, el papel desempeñado por el Primer Secretario de Asuntos Económicos no ha sido muy relevante en relación con los problemas comerciales porque no son temas políticamente delicados en cuanto a la coordinación vinculada a la solución de conflictos de intereses a nivel nacional.

El Consejo del Estado y el Consejo de Ministros de Asuntos Económicos están facultados para coordinar los temas relacionados con las políticas comerciales. Sin embargo, el papel desempeñado por el Consejo de Estado en los temas comerciales ha sido mínimo y de forma. En cambio, la estrecha cooperación verificada entre el Consejo de Ministros de Asuntos Económicos y el Consejo de Viceministros de Asuntos Económicos ha resultado más eficaz y fructífera en la práctica. No obstante, el Consejo de Ministros de Asuntos Económicos ya no tendrá injerencia en la coordinación de las políticas económicas pues el Presidente Kim Dae-jung, recientemente elegido, acaba de establecer un nuevo comité, denominado Conferencia sobre las Actividades Económicas, que se asemeja al Consejo Económico Nacional de los Estados Unidos. Según información suministrada por la Oficina del Presidente, el Presidente Kim presidirá las reuniones sobre temas económicos, inclusive las de la Conferencia sobre las Actividades Económicas, a fin de examinar personalmente la situación económica y analizar los medios para promover el comercio y las inversiones extranjeras.

La Conferencia está constituida por alrededor de 15 miembros, que incluyen al Primer Ministro, los ministros de las diversas áreas económicas, el

Gobernador del Banco de la República de Corea, el Presidente de la Oficina de Planificación y Presupuesto y el Presidente de la Junta de Fiscalización Financiera, los principales secretarios del Presidente en las esferas económicas, de planificación de políticas y de bienestar social, el portavoz del Presidente y dos miembros civiles designados por el Presidente. Como el Presidente Kim Dae-jung está sumamente interesado en los asuntos vinculados con el comercio, presidirá más de cinco conferencias sobre temas económicos. Por ejemplo, el Presidente Kim debía presidir una reunión trimestral de promoción del comercio y las inversiones, celebrada en el edificio KOEX el 27 de marzo de 1998, con la participación de más de 100 funcionarios de gobierno, exportadores y funcionarios de organizaciones de promoción de las inversiones.

La dependencia encargada de coordinar la organización de las actividades relacionadas con el comercio exterior era el Comité Coordinador de Políticas Económicas, creado en 1986. El Comité dependía administrativamente del Ministerio de Economía y Finanzas y sus reuniones eran presididas por el Ministro. Estaba constituido por menos de 20 ministros de las carteras relacionadas con el comercio, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Industria, Comercio y Energía, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Medio Ambiente. El Comité examinaba los siguientes aspectos de las políticas comerciales y los asuntos económicos internacionales: la coordinación de las políticas económicas internacionales; la coordinación de las principales políticas vinculadas con las estrategias del gobierno en materia de cooperación internacional, liberalización internacional e inversiones en los mercados externos; la elaboración de programas de debate y principios de coordinación que se plantearían en las reuniones en la Cumbre; la coordinación de las posturas políticas básicas vinculadas con los problemas bilaterales y multilaterales del comercio exterior, y la coordinación de las actividades de información pública sobre los asuntos económicos internacionales.

A nivel ministerial, las carteras de Relaciones Exteriores, de Industria, Comercio y Energía y de Economía y Finanzas son las que han desempeñado el papel más importante en la elaboración de las orientaciones para las políticas comerciales, en las reuniones internacionales y en la solución de las controversias comerciales. La Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Oficina de Comercio Exterior del Ministerio de Industria, Comercio y Energía y el Comisionado de Cooperación Internacional y la Dirección de Economía Internacional del Ministerio de Economía y Finanzas han sido los principales organismos oficiales encargados de los asuntos vinculados con el comercio internacional.

El gobierno del Presidente Kim Dae-jung ha iniciado un proceso de reforma de la administración pública en que la competencia sobre la

administración del comercio se concentra en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio creado recientemente. Asimismo, se ha establecido un organismo de gobierno encargado de las negociaciones comerciales. Se trata de una versión coreana del Representante de los Estados Unidos para las cuestiones comerciales, denominada Representantes Comerciales de la República de Corea, y que tendrá facultades para centralizar las negociaciones comerciales bajo la supervisión del Primer Ministro. El jefe de los Representantes Comerciales de la República de Corea presidirá el Comité de Coordinación de las Políticas Comerciales, establecido recientemente, que se encargará oficialmente de resolver los conflictos administrativos en la esfera del comercio. Si no se encuentra una solución adecuada a un conflicto sobre una política comercial determinada, el tema se examinará y se resolverá en la Conferencia sobre Actividades Económicas, presidida por el Presidente Kim.

b) Organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones gubernamentales no son las únicas que participan en el proceso de formulación y aplicación de políticas. También desempeñan un papel importante las organizaciones no gubernamentales, como las asociaciones industriales y otros organismos afiliados al gobierno. Por ejemplo, la Asociación Coreana de Promoción del Comercio y las Inversiones (KOTRA) proporciona a los exportadores información compilada sobre el comercio y la industria y un análisis de la información que les pueda resultar de interés. Las asociaciones industriales y las agrupaciones de empresarios proponen políticas relacionadas con el comercio exterior y participan activamente en el proceso de formulación de políticas a través de las actividades del Comité.

La organización industrial más influyente es la Federación Industrial de la República de Corea, integrada por los propietarios de los chaebols más importantes. La Federación facilita la relación entre las empresas que la integran y entre las empresas y el gobierno. También cuenta con una organización dedicada a la investigación, cuya función específica es elaborar programas de política. Además, las empresas individuales, especialmente las empresas de comercio exterior, constituyen los principales grupos de interés de la estructura que participa en la formulación de las políticas comerciales. Las instituciones de los sectores público y privado dedicadas a la investigación también proporcionan información vinculada con las políticas comerciales y analizan las estadísticas económicas internacionales. La Organización para el Desarrollo de la República de Corea, la Organización Económica e Industrial de la República de Corea y el Instituto Coreano de Político Económica Internacional son los organismos de investigación oficiales más importantes en el campo de las políticas comerciales.

6. Políticas comerciales e industriales de la República de Corea en el marcodel programa del fondo monetario internacional

La crisis económica de la República de Corea, provocada principalmente por la crisis cambiaria de diciembre de 1997, así como la entrada en funciones del Presidente Kim Dae-jung, han acelerado el proceso de liberalización económica de la República de Corea. En el discurso de asunción del gobierno pronunciado el 25 de febrero de 1998, el 15° Presidente de la República de Corea afirmó que para resolver los males que aquejaban a la economía coreana, en el marco del programa de rescate del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno instituiría la democracia y la libre competencia en el mercado interno. Las reformas económicas de fondo en que parece concentrarse el nuevo gobierno son medidas enérgicas o intervencionistas pero compatibles con las normas del mercado. El nuevo gobierno parece tener cinco objetivos fundamentales (*Korea Herald*, 26 de febrero de 1998):

i) la estabilización de los precios de los productos básicos;
ii) la introducción de reformas de vasto alcance en relación con los *chaebols* y el apoyo activo a las pequeñas empresas;
iii) la promoción de las exportaciones y el mejoramiento del balance de cuenta corriente;
iv) la atracción de los capitales extranjeros; y
v) el aumento de los ingresos de los agricultores y pescadores.

Desde diciembre de 1997 el Gobierno de la República de Corea ha acelerado el paso en sus intentos por introducir masivas reformas en sus políticas económicas. Varias de estas políticas, cuya ejecución se había retrasado a raíz de los conflictos de intereses existentes, comenzaron a aplicarse inmediatamente. Las metas más importantes del programa del FMI han sido la reforma del sistema bancario, la liberalización de las inversiones extranjeras, con inclusión de las fusiones y las adquisiciones, la reforma estructural de los *chaebols* o grandes corporaciones, la revisión de las normas contables y de auditoría, y la eliminación de las restricciones a las importaciones. Por ejemplo, el 29 de diciembre de 1997 se aprobaron 13 proyectos de ley relacionados con la reforma financiera, que incluyeron la Ley del Banco de la República de Corea y un proyecto de ley de creación de una institución de supervisión financiera consolidada. Las medidas económicas emergentes comprenden la apertura del mercado de créditos de corto plazo, la liquidación de los bancos comerciales que estuvieran experimentando dificultades financieras y la autorización a los capitales extranjeros para que participen en las fusiones y adquisiciones. Asimismo, la intervención del FMI no se limitó a los esquemas de políticas del sector financiero sino que comprendió también la liberalización del comercio, la reforma del mercado laboral y la administración de las corporaciones. En resumen, el Gobierno de

la República de Corea ha encarado cambios sin precedentes en la orientación de las políticas económicas en gran medida gracias al programa de rescate del FMI. Ante las recomendaciones formuladas por el FMI sobre la necesidad de realizar un ajuste drástico, el Gobierno de la República de Corea no tuvo otra alternativa que aceptar la propuesta del FMI a fin de evitar una catástrofe cambiaria inmediata y la perpetuación de la crisis económica.

a) Política macroeconómica en el marco del programa del FMI

Al desencadenarse repentinamente la crisis cambiaria del 5 de diciembre de 1997, el Gobierno de la República de Corea y el FMI concertaron un acuerdo de reforma económica y elaboraron un programa original de ajuste económico. Las metas más importantes en materia económica eran reducir el déficit del balance de cuenta corriente a menos del 1% del PIB en 1998 y 1999, bajar la tasa de inflación a 5% o menos y limitar la desaceleración del crecimiento real del PIB a aproximadamente el 3% en 1998. Se ejerció un control estricto de la política monetaria a fin de evitar la inflación. Era preciso interrumpir la gran inyección de liquidez y los tipos de interés para los préstamos a la vista se elevaron del 12.5% vigente el 1° de diciembre de 1997 al 21% el 5 de diciembre del mismo año. El volumen de circulante se fijaría en una cifra que permitiera asegurar una tasa de inflación de 5% o menos. Para ello, se mantendría una política cambiaria flexible acompañada de una política fiscal muy estricta.

A fin de equilibrar el presupuesto, las políticas fiscales aplicadas debían incluir las medidas siguientes:

i) la ampliación de la cobertura del impuesto al valor agregado y la eliminación de las exenciones;
ii) la ampliación de la base imponible de las empresas, a través de la reducción de exenciones y de determinados incentivos fiscales;
iii) la ampliación de la base imponible del impuesto sobre la renta a través de la reducción de determinadas exenciones y desgravaciones;
iv) el aumento de los impuestos específicos sobre el consumo, los impuestos sobre los consumos suntuarios y los impuestos sobre el transporte;
v) la reducción de los gastos corrientes, especialmente los gastos de asistencia al sector de las corporaciones; y
vi) la reducción de los gastos de capital menos prioritarios.

El 14 de enero de 1998 se enmendó el plan inicial acordado entre el FMI y el gobierno. Por ejemplo, la tasa de crecimiento económico estimada para 1998 se redujo del 3% inicial al 1% o el 2%. La tasa de inflación se ajustó del 5% estimado inicialmente al 9%. Además, en febrero de 1998 se propuso en el

período extraordinario de sesiones de la Asamblea Nacional un recorte presupuestario de 8 billones de won para el año 1998. El proyecto de presupuesto comprendía una congelación de los salarios de los empleados públicos, un recorte del 10% sobre los gastos administrativos y una reducción de 7 billones de won en los gastos destinados a los proyectos.

b) Ajuste estructural de los sectores financieros

El FMI y otros observadores occidentales, así como el Gobierno de la República de Corea, coinciden en que los bancos comerciales coreanos son ineficientes. Las medidas de reforma comprenden la revisión de la Ley del Banco de la República de Corea, la reestructuración y recapitalización de los bancos comerciales que enfrentan dificultades financieras y la evaluación de los planes de saneamiento de los bancos de inversiones. Por ejemplo, el 2 de diciembre de 1997, el gobierno ya había suspendido las actividades de nueve bancos financieros insolventes.

i) Reestructuración de los bancos financieros

El 29 de diciembre de 1997, el Gobierno de la República de Corea creó un Comité de Evaluación de los Bancos Financieros, que está evaluando la posibilidad de proceder al saneamiento de todos los bancos financieros. Sobre la base de estas evaluaciones, el Comité recomendó revocar las licencias de 10 bancos financieros suspendidos. Teniendo en cuenta esta recomendación, el 17 de febrero de 1998 el gobierno ordenó el cierre de los bancos mencionados. Se prevé terminar la evaluación de los 20 bancos financieros restantes a principios de marzo de 1998. La evaluación comprenderá un análisis de debida diligencia y una apreciación de los planes de saneamiento en que se tendrán en cuenta criterios relativos a la liquidez, la calidad de los activos y la capacidad de gestión. Si el resultado de la evaluación no es satisfactorio, el gobierno suspenderá inmediatamente sus operaciones y para el 30 de abril de 1998 les revocará las licencias. En cambio, si se aprueba el plan de saneamiento, los bancos deberán firmar un contrato de gestión con el organismo de supervisión, que deberá incluir un cronograma que asegure que la tasa de suficiencia de capital será del 4% para fines de marzo de 1998, del 6% para fines de junio del mismo año y del 8% para fines de junio 1999.

ii) Reestructuración de los bancos comerciales

En cuanto a los bancos comerciales, el gobierno ya ha procedido a la recapitalización de los dos bancos peor administrados: el Primer Banco de la República de Corea y el Banco de Seúl. El gobierno tiene previsto nombrar asesores externos para ayudar al Comité de Privatizaciones a elaborar una

estrategia de privatización para los dos bancos mencionados y seleccionar para fines de marzo de 1998 un gerente de prestigio para que dirija el proceso de privatización. También se ha programado para el 15 de noviembre de 1998 la presentación de las licitaciones para estos dos bancos.

La obligación de presentar al gobierno los planes de recapitalización y de saneamiento no sólo se aplica a estos dos bancos sino a todos los demás bancos comerciales. Hace poco, el gobierno creó un grupo de trabajo especial del Ministerio de Economía y Finanzas, cuya función es coordinar y supervisar el proceso de reestructuración bancaria y proveer los fondos del Estado, así como evaluar los planes de recapitalización y saneamiento. El grupo de trabajo funciona como organización permanente y sus integrantes se reúnen una vez por semana. En abril de 1998 se transferirán las funciones del grupo de trabajo especial a la Junta de Fiscalización Financiera.

En el marco de la evaluación, los bancos comerciales cuya tasa de suficiencia de capital haya sido inferior al 8% a fines de 1997 deben presentar planes de recapitalización. Los planes deben comprender los elementos siguientes:

a) un calendario en que se especifique con precisión la forma en que se cumplirá con las normas de suficiencia de capital, una estimación de las necesidades para el período comprendido entre los seis meses y los dos años siguientes, las fuentes y montos de los nuevos capitales y la confirmación de los que aportarán los fondos necesarios;
b) información sobre los cambios proyectados en materia de administración y propiedad;
c) presentación de un plan de actividades comerciales;
d) establecimiento de medidas dirigidas a mejorar la evaluación de los riesgos y el régimen de precios y la tasa de recuperación de los créditos, y
e) presentación de un conjunto de medidas para reducir los costos y mejorar la administración interna.

La dependencia de reestructuración bancaria de la Junta de Fiscalización Financiera habrá evaluado los planes para fines de junio de 1998. Si se aprueba el plan, el banco firmará un contrato de gestión con el organismo de supervisión a fin de ejecutar el plan.

Uno de los objetivos más importantes del gobierno al impulsar la reforma de las instituciones financieras es asegurar que la competitividad de los bancos coreanos alcance los niveles internacionales. Hasta hace poco tiempo y gracias a la protección brindada por el Ministerio de Finanzas, los bancos comerciales de la República de Corea se asemejaban más a empresas del sector público que del sector privado. El gobierno otorgaba a determinadas empresas o ramas de

actividad consideradas prioritarias créditos preferenciales por concepto de financiamiento para apoyar las reformas de ajuste. Por tal motivo, las actividades de los bancos comerciales no cumplían con las normas internacionales en materia contable y de auditoría. Ahora, el gobierno proyecta revisar las leyes y normas pertinentes a fin de que para fines de 1998 las actividades contables y de auditoría se realicen conforme a las mejores prácticas internacionales. Cumplir con estas prácticas significa mejorar los sistemas de clasificación de activos, de reconocimiento de pérdidas y de ingresos, de presentación de estados financieros y de presentación de la información financiera.

iii) Reforma del Banco Central y del sistema de fiscalización financiera

Además de las medidas de reforma en gran escala de los bancos comerciales y financieros, el gobierno enmendó o elaboró 13 proyectos de ley relacionados con la reforma financiera. Estos proyectos fueron aprobados el 29 de diciembre de 1997 durante un período extraordinario de sesiones de la Asamblea Nacional. Los proyectos de ley de reforma, con inclusión de la ley del Banco de la República de Corea, son hoy día el resultado de amplios debates públicos y de consultas entre el Ministro de Economía y Finanzas, el Gobernador del Banco de la República de Corea, el Primer Secretario de Asuntos Económicos de la Oficina del Presidente y el Presidente de la comisión presidencial encargada de la reforma financiera. Los principios básicos de dichas reformas son los siguientes:

a) La reforma está dirigida al establecimiento de un marco institucional para la banca central y la supervisión financiera que esté en consonancia con la era de la globalización y la información.
b) La independencia de la banca central y la consolidación del sistema de fiscalización financiera se consideran temas que competen fundamentalmente al Estado.
c) La distribución orgánica del trabajo entre los tres organismos del gobierno más importantes (el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco de la República de Corea y la Junta de Fiscalización Financiera) debería definirse con precisión. En especial, es preferible definir con claridad las competencias en lugar de efectuar una distribución equitativa del poder. Por ejemplo, los tres organismos deberían tener competencia en cuanto a la estabilidad de los precios, la solidez de las instituciones financieras y la protección de los depositantes, así como el manejo adecuado del conjunto de la economía nacional.
d) Las competencias deben asignarse a los tres organismos teniendo en cuenta los intereses de los consumidores y no la conveniencia de los reguladores.

e) Como las medidas de reforma no sólo están dirigidas a resolver los problemas inmediatos sino también examinar los cambios que puedan producirse en el futuro en el ámbito financiero, el nuevo sistema debe construirse previendo la eliminación gradual del financiamiento en apoyo de reformas de ajuste y del control monetario directo.

f) En el nuevo sistema financiero la autoridad debe constituir un todo indivisible con la responsabilidad.

A fin de facilitar la independencia de la banca central, el Banco de la República de Corea se convirtió en una entidad jurídica especial. El Banco de la República de Corea llegó a dirigir la política monetaria y a efectuar consultas a los organismos de gobierno con respecto a los tipos de cambio, los depósitos y préstamos en divisas extranjeras y la situación de las reservas en divisas. Hasta hace poco, el Banco de la República de Corea proporcionaba créditos para el financiamiento en apoyo de reformas de ajuste, pero esta función se transferirá a la cuenta fiscal del gobierno. Conforme a la nueva legislación, el Banco de la República de Corea tendrá la facultad de solicitar a las instituciones financieras y a la Junta de Fiscalización Financiera la información sobre la política monetaria que estime pertinente. El Banco de la República de Corea también tiene la facultad de solicitar a la Junta de Fiscalización Financiera que realice inspecciones en los bancos comerciales y aplique medidas correctivas.

La situación del Banco de la República de Corea como organización independiente se ve reflejada en el papel que desempeña el Gobernador del Banco. Este funcionario puede ejercer la presidencia de la Junta Monetaria que, en el marco del sistema de la banca central, es el organismo supremo en materia de adopción de decisiones y el máximo responsable de elaborar la política monetaria de la nación. Antes de que se enmendara la ley, la presidencia era ejercida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Conforme a la nueva Ley relativa a la creación de instituciones de fiscalización financiera, el sistema descentralizado de órganos de fiscalización financiera existente se ha consolidado en un único Organismo de Fiscalización Financiera, dependiente de la Junta de Fiscalización Financiera. A fin de que pueda hacer frente a las turbulencias del entorno financiero, se han reforzado las atribuciones del Organismo de Fiscalización Financiera. Los cinco órganos de fiscalización financiera existentes, a saber, el Inspector Financiero del Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Fiscalización de la Banca, la Junta de Fiscalización de Valores, la Junta de Fiscalización de Seguros y el Fondo de Gestión Financiera, se consolidaron en la Junta de Fiscalización Financiera. Ésta se convirtió en un organismo de gobierno independiente y estuvo bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía y Finanzas. Actualmente depende de la Oficina del Primer Ministro, pero desempeña sus

funciones en forma independiente de éste. Las funciones más importantes del Organismo de Fiscalización Financiera consisten en llevar a cabo inspecciones de las instituciones financieras, verificar sus cuentas e imponer las sanciones a que hubiere lugar.

Habida cuenta de las nuevas funciones del Banco de la República de Corea y de la Junta de Fiscalización Financiera, la competencia del Ministerio de Economía y Finanzas se limitará a las políticas financieras a nivel macroeconómico, las políticas cambiarias, la elaboración de proyectos de ley sobre temas financieros y la concesión de licencias de funcionamiento de las instituciones financieras. Ello significa que todo el poder que habían ejercido el Ministerio de Economía y Finanzas, el antiguo Ministerio de Finanzas y la Junta de Planificación Económica en relación con las políticas macroeconómicas, e inclusive las políticas monetarias durante el período de desarrollo económico acelerado, se diversificará entre dos instituciones independientes: la banca central y la institución de fiscalización financiera, con las nuevas funciones asignadas a cada una de ellas.

c) Liberalización del capital

Sobre la base de las recomendaciones del FMI, el Gobierno de la República de Corea aplicó resueltamente las medidas de liberalización del capital. Tanto las instituciones financieras como las no financieras pueden emitir instrumentos del mercado monetario sin ningún tipo de restricciones. El gobierno también permite al mercado de letras del Tesoro que, para fines de abril de 1998, emita este tipo de letras por un monto superior a un billón de won.

En el nuevo programa económico se han eliminado las restricciones al endeudamiento de las empresas. Por ejemplo, desde el 15 de febrero de 1998 ha quedado derogada la norma que limitaba el endeudamiento a 2 millones de dólares. En este momento se está examinando, además, la posibilidad de eliminar, para el 15 de mayo de 1998, las restricciones al endeudamiento de las grandes empresas y las PYME por plazos de uno a tres años. Para fines de 1998 se examinarán exhaustivamente todas las demás restricciones al endeudamiento de las empresas y se rectificarán las que correspondan.

El 13 de enero de 1998 se revisó y se promulgó la Ley de Bancos. También se revisó el decreto presidencial de aplicación de la Ley. Este instrumento proporcionará directrices transparentes para las inversiones extranjeras en las instituciones financieras nacionales. Ya se han liberalizado diversos regímenes relativos a la propiedad de los bancos. Por ejemplo, a raíz de las negociaciones celebradas con la OCDE se había decidido autorizar el establecimiento de

sucursales de bancos extranjeros a partir de diciembre de 1998. Sin embargo, el FMI instó a acortar los plazos de este proceso. El Gobierno de la República de Corea y el FMI acordaron que se permitirá el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros a partir de mediados de 1998 y que también se permitirá a los bancos extranjeros comprar más del 4% del capital accionario de los bancos nacionales, sujeto a determinadas condiciones.

En tal sentido, si un inversionista extranjero desea comprar más del 4% pero menos del 10% del capital accionario de un banco, aquél deberá ser un banco o una organización propietaria de sociedades de cartera que hayan desarrollado actividades financieras conforme a la definición de la Junta de Fiscalización Financiera. Además, deberá informar a dicha Junta y cumplir con determinados requisitos establecidos por ella. Si el inversionista extranjero desea adquirir más que el 10% del capital accionario de un banco, deberá solicitar la autorización de la Junta de Fiscalización Financiera. El requisito más habitual es que la relación capital-activo determinada por el Banco de Pagos Internacionales (BPI) haya sido superior al 8% o que haya superado el valor mínimo fijado por la Junta de Fiscalización Financiera para los últimos tres años.

Asimismo, se permite a los bancos extranjeros y a los agentes de corretaje establecer sucursales a partir del 31 de marzo de 1998. Si cumplen con determinadas condiciones, los inversionistas nacionales también pueden ser propietarios de más del 10% del capital accionario de un banco. En cuanto a los bancos provinciales, cualesquiera sea su origen, los inversionistas nacionales o extranjeros pueden adquirir hasta un 15% de su capital accionario. Si el inversionista desea adquirir más del 15% del capital accionario de un banco provincial, deberá obtener la autorización de la Junta de Fiscalización Financiera y cumplir con determinados requisitos, inclusive el haber alcanzado un cierto nivel en la relación capital-activo determinada con anterioridad por el BPI.

d) Liberalización del comercio

El Gobierno de la República de Corea ha suprimido las subvenciones relacionadas con el comercio e intensificado las medidas de liberalización de las importaciones. Con arreglo a lo dispuesto en los acuerdos de la OMC, se había previsto suprimir cinco tipos de subvenciones relacionadas con el comercio a fines de 1998. Sin embargo, el gobierno decidió adelantar todo lo posible la fecha de adopción de dichas medidas y aplicarlas a partir de marzo de 1998. Los cinco tipos de subvenciones a que se hace referencia son: las reservas de fondos en concepto de desarrollo de mercados extranjeros; las reservas en concepto de pérdidas en las exportaciones; las exenciones fiscales a las inversiones en instalaciones; las medidas de fomento para las industrias pequeña y mediana, y el Programa de promoción de las computadoras centrales de fabricación nacional.

El gobierno también estableció el calendario siguiente para la supresión gradual del Programa de Diversificación de las Importaciones, que en la actualidad abarca 113 artículos:

i) la liberalización de 25 artículos para diciembre de 1997;
ii) la liberalización de otros 40 artículos para julio de 1998;
iii) la liberalización de otros 32 artículos para diciembre de 1998; y
iv) la liberalización de los artículos restantes para junio de 1999.

Además, el gobierno ha reducido de 62 a 38 el número de artículos sujetos a aranceles de ajuste. Asimismo, estableció un calendario para revisar los procedimientos vigentes de certificación de las importaciones y presentar un plan para racionalizarlos de conformidad con las prácticas internacionales a más tardar el 15 de agosto de 1998. Se pasará revista a todos los programas de subvenciones vigentes y para el 15 de noviembre de 1998 se presentará un plan de racionalización de dichos programas.

También se examinarán otros aspectos relacionados con el comercio, como la transparencia de las normas administrativas que regulan los procedimientos de importación, los esfuerzos por reducir el consumo de bienes importados, y la reglamentación de normas y medidas de seguridad relativa a estos bienes, para determinar si es preciso adoptar medidas que favorezcan la liberalización.

e) Ajuste estructural de las empresas y eficacia administrativa

Las grandes corporaciones o *chaebols* se han considerado el motor del éxito económico coreano. Durante el período de crecimiento económico acelerado, difícilmente pueda cuestionarse el papel de los *chaebols* en el desarrollo de las industrias exportadoras y de la industria pesada y la industria química de la República de Corea. En especial, durante este período se estableció una red de relaciones entre el Estado y las grandes empresas. Sin embargo, el funcionamiento otrora eficiente de los *chaebols* comenzó a ser blanco de críticas en el marco de los cambios que se iban registrando en la competencia internacional. Entre los problemas más graves vinculados con la estructura económica de los *chaebols* cabe mencionar la transparencia, la rendición de cuentas en el ámbito administrativo, las garantías sobre los pasivos entre las empresas afiliadas, la estructura del capital y las restricciones en cuanto a las fusiones y adquisiciones.

Conforme a las orientaciones del FMI, el gobierno está firmemente decidido a reestructurar el sistema de los *chaebols* de la República de Corea. A raíz de la asunción del gobierno liberal de Kim Dae-Jung, se han comenzado a adoptar medidas drásticas de reestructuración de los *chaebols*. A fin de asegurar una administración transparente, el gobierno exige que se presenten

los estados financieros de las empresas integrantes del grupo de conformidad con las prácticas internacionales. También se exige la reducción de las garantías mutuas entre las empresas afiliadas o subsidiarias. Se deberían introducir sistemas de auditoría externa y fortalecer los derechos de los accionistas minoritarios a fin de mejorar la rendición de cuentas de los cuerpos directivos.

El gobierno también está elaborando una política fundada en la Ley de Regulación de las Actividades Monopólicas y el Comercio Leal y en las normas de supervisión bancaria, a fin de prohibir los sistemas de préstamos que se basan en garantías de pago de empresas afiliadas entre los 30 grupos empresarios más importantes. Además, es preciso reducir las garantías existentes sobre los pasivos. Por ejemplo, dichas garantías se reducirán a un nivel que no exceda el 100% de los activos en manos de los accionistas en marzo de 1998. Es más, las garantías existentes sobre los pasivos se reducirán a cero para fines de 1999.

f) Reforma del mercado de trabajo

Otro aspecto importante de las reformas económicas en el marco de las normas internacionales es la reforma del mercado laboral. En primer lugar, el mercado laboral de la República de Corea ha sido poco flexible. Los trabajadores gozaban de empleos prácticamente vitalicios. Los despidos se consideran como la última instancia en el proceso de racionalización de la administración. A fin de promover la flexibilización del mercado de trabajo el gobierno debe modificar la legislación para aclarar los procedimientos de despido y las condiciones que los justifiquen en el marco del Acuerdo Tripartito. También es preciso que flexibilice las disposiciones legales restrictivas que rigen los nombramientos en el sector privado y los servicios de arrendamiento de recursos humanos.

En segundo lugar, el gobierno dispone de diversos mecanismos para resolver los problemas de despidos, que constituyen una red de seguridad social. Por ejemplo, se están elaborando las medidas siguientes:

i) Se triplicarán las partidas presupuestarias asignadas a un fondo de seguro de desempleo, que incluye más medidas de apoyo a la capacitación y a la estabilización del empleo. El monto de dichas partidas se aumentará de 700 000 millones a 2 billones de won.
ii) Se protegerá la asistencia social, con inclusión del apoyo en materia de ingresos a las personas que carecen de ingresos propios, y se aumentará en no menos del 13% en relación con 1997.
iii) En el marco del Acuerdo Tripartito se aprobarán gastos adicionales en materia de seguridad social.

En tercer lugar, también se ampliarán las prestaciones por concepto de desempleo:

i) Hasta ahora dichas prestaciones cubrían a los trabajadores de las empresas cuya plantilla era de más de 30 personas. A partir del 1° de enero de 1998 recibirán estas prestaciones los trabajadores de las empresas cuyas plantillas superen las 10 personas y a partir del 1° de julio los trabajadores de las empresas que empleen a más de cinco personas.
ii) A partir del 1° de marzo de 1998 se ha aumentado el nivel de las prestaciones del 50% al 70% del salario mínimo.
iii) A partir de la misma fecha el período de vigencia se incrementó de uno a dos meses.
iv) El período durante el cual los desempleados podrán acogerse a la prestación se ampliará temporalmente del 1° de abril de 1998 al 30 de junio de 1999, reduciéndose el período mínimo de aportes de un año a seis meses.

La existencia de un mercado de trabajo flexible facilitará a los directivos de las corporaciones coreanas la tarea de racionalizar las estructuras.

7. Perspectivas futuras de las políticas comerciales e industriales en la República de Corea

Como la economía de la República de Corea depende en gran medida de las exportaciones, es de suponer que el régimen comercial del país tienda a una liberalización cada vez mayor. El proceso acelerado de industrialización de la República de Corea dejó como legado un conjunto de problemas socioeconómicos, entre los que cabe mencionar la concentración del poder económico, la agudización de los conflictos laborales, una estructura económica cara pero de baja productividad, un sistema muy rígido de regulaciones gubernamentales y un sistema financiero ineficaz. Por otra parte, la rapidez con que la República de Corea ha adquirido un papel destacado en el mercado internacional no le ha dejado otra alternativa que liberalizar las políticas económicas.

El Gobierno de la República de Corea aún está tratando de mejorar la competitividad económica a través de la liberalización, la globalización y la desregulación. En tal sentido, seguirá reduciendo los niveles arancelarios y las reglamentaciones oficiales. El régimen económico internacional formulado por las instituciones internacionales como la OMC y la OCDE ejercerán una presión permanente sobre el Gobierno de la República de Corea para que promueva la liberalización.

Por un lado, la liberalización, la globalización y la desregulación serán los principales motores que impulsarán el fortalecimiento de la capacidad de la economía coreana. Por el otro, el Gobierno de la República de Corea promoverá el desarrollo de las ramas de actividad que hacen un uso intensivo de la tecnología mediante diversos mecanismos de apoyo a la investigación y el desarrollo industriales.

A raíz de la crisis económica desencadenada por la catástrofe cambiaria y las enérgicas recomendaciones y orientaciones del programa de rescate del FMI, la reforma económica de la República de Corea tendrá características sin precedentes. El gobierno de Kim Dae-jung llevará a cabo reformas profundas y trascendentales. Cabe señalar que el Presidente Kim Dae-jung es el primer candidato del partido de la oposición que resultó electo para la presidencia en la historia contemporánea de la República de Corea. Como comparte las ideas de los economistas liberales, las medidas de liberalización se aplicarán más enérgicamente. El gobierno del Presidente Kim Dae-jung implementará eficazmente medidas como la liberalización de las instituciones financieras y del comercio, la facilitación de las inversiones extranjeras, inclusive alentando enérgicamente las fusiones y adquisiciones y la reestructuración de los *chaebols*. Además, la fiscalización estrecha que ejerce el propio Presidente sobre los diversos factores económicos, como el comercio internacional y la competitividad en el mercado mundial, reforzará la posición económica de la República de Corea.

Asimismo, la República de Corea procura crear un ambiente más propicio para la cooperación económica en las regiones de Asia Oriental y el Pacífico. Su participación activa en las reuniones del Foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico y en la Reunión de los países de Asia y Europa y su ingreso reciente al grupo de la OCDE, reforzará la cooperación económica en el mercado mundial.

BIBLIOGRAFÍA

Akamatsu, Kaname (1956), "Wagakuni sangyo hatten no ganko-keitai (Flying pattern of wild geese in Japan's industrial development), *Hitotsubashi Ronso*, vol. 36, N_ 5.

Amsden, Alice H. (1994), "Why isn't the whole world experimenting with the East Asian model to develop? Reviews of The East Asian miracle", *World Development*, vol. 22, Nº 4.

Balassa, Bela (1988), "The lessons of East Asian development: an overview", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 36, Nº 3, suplemento.

Banco Mundial (1993), The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Washington, D.C.

Bernard, Mitchell y John Ravenhill (1995), "Beyond product cycles and flying geese: rationalization, hierarchy, and the industrialization of East Asia", *World Politics*, vol. 47, enero.

Bhagwati, J. (1987), "Outward orientation: trade issues", *Growth-Oriented Structural Adjustment*, V. Corbo, M. Khan y M. Goldstein (comps.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional/Banco Mundial.

Bishop, Bernie (1997), *Foreign Direct Investment in Korea: The Role of the State*, Aldershot, Ashgate.

Chang, Ha-Joon (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Nueva York, St. Martin's Press.

——(1993), "The political economy of industrial policy in Korea", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 17, Nº 2.

Chen, Edward K.Y. (1996), "Higashi Ajia niokeru Taigai Chokusetsutoshi to Kijutsuiden" (Foreign Direct Investment and Technology Transfer in the

East Asia), *Higashi Ajia no Keizai Hatten* (Economic Development in the East Asia), Ryutaro Komiya y Yutaka Yamada (comps.), Tokio, Toyokeizai Shimposha.

Chung, Byung-Hyu y Young-Sik Yang (1992), *Hankuk Chaebol Bumuneui Kyungje Bunsuk* (An Economic Analysis of Korean *Chaebol*), Seúl, Korea Development Institute.

Cumings, Bruce (1984), "The origins and development of the Northeast Asian political economy: industrial sector, product cycles and political consequences", *International Organization*, vol. 38, Nº 3.

Gereffi, Gary (1990), "Path of industrialization: an overview", *Manufacturing Miracles: Path of Industrialization in Latin America and East Asia*, Gary Gereffi y Donald L. Wyman (comps.), Princeton, Princeton University Press.

Haggard, Stephen y Chung-In Moon (1990), "Institutions and economic policy: theory and a Korean case study", *World Politics*, vol. 42.

Hughes, Helen (comp.) (1988), *Achieving Industrialization in East Asia*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press.

Krugman, Paul (1994), "The myth of Asia's miracle", *Foreign Affairs*, vol. 73, Nº 6, noviembre-diciembre.

Lal, D. y S. Rajapatirana (1987), "Foreign trade regimes and economic growth in developing countries", *World Bank Research Observer*, vol. 2, Nº 2, julio.

Lee, Jong-Soo (1996), *A Study on the Administrative Innovations Undertaken by the Kim Young-Sam Administration*, Seúl, The Korea Institute of Public Administration.

Lee, Jong-Wha (1996), "Government interventions and productivity growth", *Journal of Economic Growth*, vol. 1.

Nolan, Peter (1990), "Assessing economic growth in the Asian NICs", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 20, Nº 1.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996), *Examen de las políticas comerciales: República de Corea*, Ginebra, noviembre.

Page, John M. (1994), "The East Asian miracle: an introduction", *World Development*, vol. 22, Nº 4.

Perkins, Dwight H. (1994), "There are at least three models of East Asian development", *World Development*, vol. 22, Nº 4.

Rhee, Jong-Chan (1994), *The State and Industry in South Korea: The Limits of the Authoritarian State*, Londres, Routledge.

Shin, Roy W. (1991), "The role of industrial policy agents: a study of Korean intermediate organization as a policy network", *Pacific Focus*, vol. 6, Nº 2.

Song, Byung-Nak (1997), *The Rise of the Korean Economy*, segunda edición, Oxford, Oxford University Press.

Vittas, Dimitri y Yoon Je Cho (1996), "Credit policies: lessons from Japan and Korea", *The World Bank Research Observer*, vol. 11, Nº 2.

Wade, Robert (1990a), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.

——(1990b), "Industrial policy in East Asia: does it lead or follow the market?", *Manufacturing Miracles: Path of Industrialization in Latin America and East Asia*, Gary Gereffi y Donald L. Wyman (comps.), Princeton, Princeton University Press.

Wallernstein, Immanuel (1979), "The Rise and Future Remise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis", in Wallernstein ed., *The Capitalist World-Economy*, New York, Cambridge University Press.

Yanagihara, Toru (1994), "Anything new in the miracle report? Yes and no", *World Development*, vol. 22, Nº 4.

Yeom, Jaeho (1996), "Economic reform and government-business relations in Korea: toward an institutional approach", *Journal of International Political Economy*, vol. 1.

Tercera Parte

INFORME DEL SEMINARIO TITULADO "POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES EN ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DEL NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL DE COMERCIO

Exposiciones realizadas en la sesión inaugural

El señor José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, dio por inaugurada la reunión y agradeció al Gobierno del Japón el apoyo financiero prestado al proyecto. Expresó que éste contribuía a estrechar la cooperación entre la CEPAL y el Japón y que en el futuro, proyectos similares podrían ser de utilidad para que

ambos desempeñaran un papel más protagónico en el afianzamiento del conocimiento recíproco y en el intercambio de puntos de vista sobre los procesos de desarrollo económico y social de Asia Oriental y América Latina y el Caribe.

Señaló a la atención de los participantes las reformas introducidas por los países de América Latina en los últimos veinte años en materia de estabilización macroeconómica mediante la disciplina fiscal, la liberalización del comercio y la desregulación financiera, el mejor funcionamiento de los mecanismos de mercado y la mayor dependencia de la inversión privada. Ellas se habían traducido, sin embargo, en tasas de crecimiento moderadas, inferiores a la tendencia histórica y desalentadoras por lo que respecta a progreso tecnológico, creación de empleos y equidad social. Para avanzar en estas materias no sólo se requería un entorno macroeconómico propicio sino también que los países de América Latina aplicaran un conjunto de medidas mesoeconómicas y microeconómicas.

Refiriéndose al caso de Asia Oriental, el Secretario Ejecutivo expresó que existía la impresión de que los gobiernos de la región habían logrado aumentar las externalidades y resolver una serie de disfunciones del mercado. América Latina había vuelto la mirada hacia Asia Oriental para sacar provecho de su experiencia práctica. Sin embargo, en el último tiempo, fenómenos tales como la globalización, que en muchas esferas económicas exigían competitividad en el mercado, las nuevas disciplinas aceptadas a nivel multilateral y regional y el anuncio de una nueva "ronda del milenio", tendían a reducir la autonomía de los gobiernos para encauzar el rumbo del desarrollo mediante la política comercial. En su opinión, cuando la desregulación de los mercados financieros precedía a la liberalización del comercio, como había sucedido en Asia Oriental, generalmente había menos margen de maniobra. El Secretario Ejecutivo hizo hincapié en que los estudios de casos y las deliberaciones del seminario podían servir para definir una nueva política estatal e identificar los mecanismos disponibles, en el marco de las nuevas circunstancias y de conformidad con el régimen comercial posterior a la Ronda Uruguay.

Haciendo uso de la palabra en nombre del Gobierno del Japón, el señor Hideki Kusakabe también se refirió al fortalecimiento de la relación con la CEPAL y reiteró el deseo de su gobierno de acrecentarla aún más en el futuro.

Tras agradecer la invitación a participar en el seminario, informó a los participantes acerca del prolongado período de estancamiento económico que afectaba al Japón desde 1991 y sobre la relación entre la actual situación económica de su país y la crisis asiática. Atribuyó las dificultades que confrontaba el país al debilitamiento del sector bancario, la consiguiente contracción de los créditos, la caída de los precios de los activos, el hecho de que la política fiscal y monetaria expansionaria no había dado los resultados previstos, la reducción del gasto de las familias, el deterioro de las condiciones de empleo y la actual crisis asiática. Todos estos factores habían mermado la confianza de los consumidores y del sector privado. A continuación, dio a conocer algunas de las medidas que se habían adoptado en el último tiempo para estabilizar el sistema financiero y las reformas estructurales y tributarias que se estaban llevando a cabo. A su juicio, las medidas ya adoptadas podrían resolver los problemas económicos y financieros. Refiriéndose al volumen reciente alcanzado por el comercio y la inversión en países asiáticos vecinos, sugirió que las perturbaciones económicas y monetarias experimentadas por los países de la región no se habían debido a la pérdida de dinamismo de la economía japonesa ni a las políticas aplicadas por su país. Por otra parte, la crisis había afectado la economía japonesa porque habían disminuido las exportaciones a la región y las importaciones desde ella, se habían reducido las perspectivas de ingresos de las empresas que allí operaban y varias empresas japonesas habían otorgado préstamos fallidos o dudosos en Asia. El esperado repunte de la economía japonesa debería dar inicio al proceso de reactivación de los demás países asiáticos.

Primera sesión:

LA CRISIS ASIÁTICA: FACTORES DETERMINANTES Y ENSEÑANZAS

1. Panorama general de sus causas y efectos en América Latina

La señora Barbara Stallings, Directora de la División de Desarrollo Económico y el señor Alfredo Calcagno, Oficial de Asuntos Económicos, ambos de la CEPAL, dieron a conocer los puntos de vista de la organización acerca de la crisis asiática. Hicieron hincapié en que ella se había debido a la interacción de diversos factores internos y externos, principalmente en las esferas del financiamiento, el deterioro de la competitividad y la inversión excesiva. Por lo que respecta a la primera, la expansión acelerada del crédito externo de corto plazo, facilitada por la apertura de la cuenta de capitales, y la falta de supervisión del sistema bancario, se habían traducido en endeudamiento excesivo e inadecuada asignación de los recursos y en la aparición de burbujas especulativas. Entre los factores que habían conducido a una disminución de la competitividad cabía mencionar la apreciación del tipo de cambio, la falta de dinamismo de las exportaciones comparada con el incremento acelerado de las importaciones y el creciente déficit en cuenta corriente. La inversión excesiva se observaba principalmente en sectores de bienes no transables, en especial la propiedad inmobiliaria, y en algunos sectores industriales, como son el automotriz y el de producción de circuitos integrados de memoria.

A continuación, expresaron que los efectos de la crisis se habían trasladado a América Latina por conducto de tres mecanismos, a saber: a) canales financieros (baja del precio de las acciones, reducción de las emisiones de bonos, devaluaciones y merma de las reservas en divisas); b) canales comerciales (descenso de la demanda en Asia, caída de los precios de los productos básicos, incremento de las importaciones desde Asia, aumento de la competencia en terceros mercados, (como en los Estados Unidos o Europa), difusión intrarregional de los efectos de la caída de la demanda en el Brasil en los demás países del Mercosur, y c) la reacción a la crisis de parte de la política (ajuste fiscal, contracción monetaria o medidas comerciales, o una combinación de los tres factores, según el país de que se tratara). Para aminorar estos efectos, había que actuar en tres frentes. Por lo que toca a la gestión macroeconómica, las políticas monetarias y fiscales adoptadas en períodos de bonanza tendían a exacerbar los ciclos económicos, por lo que quizá conviniera introducir medidas tales como fondos de estabilización, impuestos transitorios o inversiones públicas anticíclicas. En segundo lugar, quizá también conviniera aplicar medidas para desalentar los flujos de capital de

corto plazo y aumentar la supervisión, y elevar el coeficiente de fondos propios por encima de la norma establecida por el Comité de Basilea. Por último, como medidas para aumentar la competitividad, los países deberían diversificar sus exportaciones, tanto de productos como de mercados, incluso cuando se tratara de productos no tradicionales.

El señor Carlos Moneta, Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), expresó que las conclusiones que figuraban en el documento de su organización titulado "Impacto de la crisis asiática en América Latina" (SP/DRE/Di No.21 - 98/Rev.1) coincidían con lo señalado por los expertos de la CEPAL. Desde el punto de vista financiero, la situación actual de América Latina era más favorable que al comienzo de la crisis, ya que en los últimos meses había disminuido su dependencia de capital inestable, de corto plazo, y tendía a aumentar la inversión directa. El sistema bancario, reformado hacía pocos años, había permitido que los países de la región confrontaran mejor la crisis, gracias a los elevados índices de liquidez y solvencia y a una gestión acertada. Con todo, previno a los participantes sobre la tendencia a la disminución de las inversiones de cartera en los países de mercados emergentes y sobre la posibilidad de que disminuyera el acceso de América Latina a financiamiento externo. El acceso al mercado internacional de eurobonos planteaba un problema, ya que la crisis asiática había postergado varias emisiones de bonos contempladas por los países latinoamericanos a fines de 1997, y en los casos en que la emisión había sido posible, aumentaron los márgenes (*spreads*).

Las consecuencias adversas de la crisis en América Latina no sólo tenían que ver con la falta de información sobre la verdadera situación económica de los países de la región, sino también con el hecho de que la percepción del riesgo-país de los organismos de calificación del grado de solvencia habían tenido marcados efectos desestabilizadores. Además, los cambios ocurridos en los países desarrollados tendían a distorsionar las perspectivas y las percepciones respecto de los países en desarrollo. La crisis asiática no era tan sólo un fenómeno regional, sino una manifestación de la crisis que afectaba actualmente al sistema económico internacional. En consecuencia, había que crear un mecanismo que pusiera coto al proceso de contagio a nivel internacional.

A continuación, el orador hizo un llamado a que se aplicara un enfoque más multidimensional y a que se tuvieran presentes los aspectos culturales y políticos de la crisis, que no figuraban en los análisis de los expertos y entidades occidentales. A juicio de la prensa occidental, en especial la estadounidense, las causas fundamentales de la crisis habían sido la estrecha relación entre el gobierno y las empresas y las distorsiones del mercado que dejaban al sector privado al margen de las fuerzas competitivas y de la reglamentación del mercado. En Asia, la percibían de diferente manera: el

comportamiento de los actores financieros y el diagnóstico del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, así como las medidas que obligaban a adoptar a los países para superarla y reunir los requisitos necesarios para recibir ayuda financiera, formaban parte de una estrategia "doble". Primero, los operadores financieros eran orientados hacia la obtención de ganancias cuantiosas a muy breve plazo y a depreciar el valor de las empresas asiáticas para facilitar su posterior adquisición por las empresas y bancos estadounidenses y europeos. Y segundo, las instituciones financieras multilaterales, en especial el FMI, obligaban a abrir los mercados asiáticos y a introducir reformas estructurales en el sistema político, económico, laboral e inmobiliario. Finalmente, el orador hizo hincapié en que la opinión predominante acerca de las soluciones de la crisis reflejaba la falta de acuerdo que existía en el Congreso de los Estados Unidos al respecto.[1]

2. Presentación de los estudios de países por los consultores

A juicio de los tres consultores de países de Asia, las causas de la crisis eran externas e internas. Respecto de estas últimas, el consultor de Indonesia expresó que para ese país, el factor más importante era el creciente endeudamiento del sector privado: al comienzo de la crisis, el 61% de la deuda externa correspondía al sector privado y casi el 90% de ella al sector privado no bancario. Además, la mayor parte de la deuda externa del sector privado era de corto plazo y en descubierto. Asimismo, varias políticas aplicadas por el gobierno habían contribuido a que la deuda aumentara rápidamente y a que se produjera la crisis bancaria, entre ellas cabía mencionar la desregulación financiera acelerada no acompañada del consiguiente fortalecimiento de la reglamentación y de la supervisión. Además, Indonesia había introducido reformas económicas en un orden inverso: había completado la liberalización de la cuenta de capitales en 1971, mucho antes de que se liberalizara la cuenta corriente, en la segunda mitad del decenio de 1980. Otro factor había sido la fijación del tipo de cambio con relación al dólar, lo que había afectado negativamente la competitividad internacional del país. Las operaciones de esterilización de los flujos de capital también habían significado aplicar tasas de interés internas elevadas, introduciendo una gran discrepancia entre ellas

1 Por ejemplo, por lo que respecta al papel del FMI y a la reposición de sus recursos, los republicanos más conservadores consideran que la organización representa una amenaza para la soberanía de los Estados Unidos; por lo que al igual que los otros legisladores, opinan que habría que modificar los procedimientos del Fondo. Por su parte, los demócratas de corte liberal afirman que el financiamiento que se otorgue a Asia debe depender de un fortalecimiento de los derechos de los trabajadores. Para otros demócratas, la crisis es una magnífica oportunidad para introducir reformas importantes en las economías asiáticas, incluso en relación con la reducción de las barreras al comercio y el apoyo estatal a la industria.

y las tasas de interés internacionales y aumentado el incentivo para que las empresas se endeudaran en el extranjero. Además, el gobierno no había sabido manejar acertadamente la crisis y había reactivado proyectos de infraestructura de propiedad de la familia gobernante. Entre los factores económicos externos, mencionó el deterioro de la relación de intercambio, en especial de los precios del petróleo, y las perturbaciones climáticas que habían afectado seriamente la producción de alimentos y los ingresos de la agricultura.

La consultora de Malasia explicó que los crecientes déficit en cuenta corriente registrados en los años noventa se habían cubierto mediante grandes flujos de capital de corto plazo (a bajas tasas de interés) y capitales de corto plazo seguros (fijación de facto del valor respecto del dólar). Puso de relieve el creciente déficit en cuenta corriente del sector privado, en que la inversión había sobrepasado con creces al ahorro, en contraposición al superávit del sector público. Refiriéndose a la vinculación entre la afluencia de capital externo de corto plazo, el mercado de valores y el sector bancario, expresó que en los períodos de alza de la bolsa, el sector privado había acudido a ella para obtener capital y al mismo tiempo había tratado de conseguir los recursos necesarios para comprar las acciones a los bancos. Como los créditos se garantizaban con acciones, se producía un círculo vicioso en que a mayores flujos de capital más subían las cotizaciones en la bolsa y más expuestos a ésta quedaban los bancos. A la inversa, cuando salían capitales, los bancos se veían en apuros porque la mayor parte de las garantías estaban en acciones. Al igual que en el caso de Indonesia, las presiones ejercidas sobre el sistema bancario se habían manifestado en una elevada proporción de préstamos en relación con los depósitos y en una brecha creciente entre la tasa de incremento de los préstamos y el crecimiento del producto interno bruto. Además, en Malasia, a estos factores se había añadido la pérdida de competitividad del sector externo, en parte debida a las condiciones del mercado laboral y al aumento de los salarios.

A juicio de la consultora, en Malasia, el principal factor externo había sido el "efecto de contagio". Para los analistas extranjeros, en especial los organismos internacionales de calificación del grado de solvencia, toda la región era una sola entidad homogénea, y no distinguían entre un país y otro. En las decisiones de inversión, la percepción de la comunidad internacional había pasado a tener más peso que las principales características económicas del país. No sólo había que preocuparse de la estructura del nuevo sistema financiero internacional sino también del papel de los organismos internacionales de calificación de la solvencia en la soberanía nacional. A continuación, señaló que tras un período de ajuste de acuerdo con las indicaciones usuales del FMI, el país había modificado radicalmente su política y se había negado a imponer un sistema de intereses elevados, convencido de que éstos no lograrían estabilizar el valor de la moneda ni reestructurar la economía con la rapidez necesaria. La reactivación económica

de cada país se basaría en la demanda interna, en la aplicación de tasas de interés razonables y en la estabilización y recapitalización del sector bancario.

Convencido de que la crisis era sistémica, el consultor de la República de Corea expresó que en su país también se había producido un "efecto de contagio". A partir de mediados de 1997, el entorno económico había comenzado a evolucionar desfavorablemente, pero el gobierno no se había preparado adecuadamente para el cambio. Además, actualmente la economía mundial enfrentaba un choque entre sistemas capitalistas diferentes y no se trataba tan sólo de que la crisis económica hubiera planteado problemas nuevos sino de que se habían puesto a prueba las modalidades básicas de la industria y del sistema económico. Juzgó interesante señalar que en los años ochenta, los Estados Unidos se habían mostrado admirados de la forma en que el Japón y la República de Corea organizaban las relaciones entre la industria, la mano de obra y el sector privado. Estos países tenían un elevado coeficiente de endeudamiento, lo que se consideraba una ventaja y no un inconveniente porque significaba una alta dependencia del sistema bancario, que permitía que las empresas operaran con una perspectiva de largo plazo. En la República de Corea, el proceso de formulación de las políticas estaba muy centrado en la Oficina de la Presidencia, y como aproximadamente el 80% del capital de las empresas privadas correspondía a préstamos bancarios, la burocracia tenía enorme poder.

No obstante la fragilidad de las economías que se basan en un sistema de endeudamiento elevado, hasta hacía poco el gobierno seguía de cerca la evolución de los flujos de capital y los controlaba. Sin embargo, la liberalización del sistema financiero y el vacío político a que había dado lugar la elección presidencial de diciembre de 1997 habían facilitado mucho la afluencia de capital extranjero al mercado interno. Los mercados financieros internos, por la intermediación de los bancos, habían absorbido los grandes flujos de capital y los habían destinado a inversiones. En la República de Corea nunca antes se había producido un ciclo descendente en que la deuda externa de corto plazo llegara a un tercio del PIB, y era posible que el sector privado adoptara decisiones de inversión excesivamente ambiciosas y que los grandes conglomerados confrontaran un verdadero riesgo moral. Concordando con los expertos de la CEPAL, expresó que se había invertido demasiado en algunos sectores, como el automotriz y el de producción de circuitos de memoria integrados, lo que había conducido a una creciente subutilización de la capacidad productiva, haciendo aumentar los costos cuando las ventas iban en descenso. Las utilidades de las empresas habían disminuido y cuando no les fue posible obtener nuevos créditos bancarios, algunas de ellas e incluso algunos conglomerados, fueron a la quiebra (Hambo Steel, Kia Motors, etc.). En general, las reformas que había impuesto el FMI empeorarían la situación, al menos a corto plazo, ya que elevarían las tasas de interés y generarían falta de liquidez, quiebras, incremento del desempleo y baja de la tasa de crecimiento.

3. Los principales temas de discusión

Varios participantes estuvieron de acuerdo en que, para analizar la crisis asiática, era importante incorporar elementos interculturales y en que, para comprenderla realmente, había que abandonar el tipo de análisis que se limitaba a examinar los principales factores económicos. Por ejemplo, un experto chileno señaló que en el caso de Asia se había oscilado entre dos extremos, puesto que de la fascinación extrema se había pasado al desaliento, y a menudo esta clase de estereotipos era impuesta desde fuera. Si se analizaban problemas tales como los relacionados con la seguridad y la geopolítica, y los que planteaban las diferentes civilizaciones, se podía elevar apreciablemente el grado de "competitividad intercultural" existente entre Asia y América Latina. Ambas regiones tenían puntos de vista diferentes acerca del tema de la relación entre el mercado y el Estado. Sin embargo, en ambas regiones el proceso de globalización estaba transformando el papel del Estado y su forma de intervención. Aunque se tratara de un país pequeño, el Estado debía imponer disciplina en el mercado, impedir que se produjeran crisis y estar en condiciones de corregirlas en caso de que se produjeran. Hubo consenso en que lo relativo la función que correspondía al Estado permitía que ambas regiones se conocieran mutuamente y examinaran el proceso económico y social a largo plazo. Los participantes estuvieron de acuerdo en que ni América Latina ni Asia Oriental habían estudiado bien el importante problema de la reglamentación aplicable y en que se requerían instituciones nuevas que se encargaran de la supervisión y de la reglamentación del sistema financiero internacional a nivel mundial.

Algunos participantes fueron de opinión de que había que analizar detenidamente el problema de la inversión excesiva. Se preguntaron si era posible hacerlo desde un punto de vista microeconómico, en circunstancias de que podía interpretarse simplemente como un problema de asignación desacertada de los recursos a través de la economía. Si el problema era macroeconómico, cabría preguntarse a qué se debía que durante tanto tiempo se hubieran dado tantas inversiones no rentables. Los participantes también se preguntaron si las inversiones realizadas en el último tiempo eran menos rentables que las antiguas. Se advirtió que tal vez los elevados coeficientes de inversión que se habían observado en Asia Oriental en el pasado no hubiesen conducido necesariamente un crecimiento económico vigoroso, porque algunas inversiones podrían haber sido de baja rentabilidad en relación con el capital.

Los participantes se plantearon reiteradamente si la crisis era sistémica, o tan sólo un fenómeno que requería ajustes macroeconómicos de corto plazo, como el "tequilazo", de México. Un experto peruano sugirió que en el caso de la crisis asiática, los bancos habían reaccionado más o menos como lo habían hecho en América Latina en los años setenta y que el análisis de este caso podía

brindar importantes enseñanzas sobre política estatal a los países de ambas regiones. El moderador se preguntó si la crisis no habría sido aún más severa si la economía mundial no hubiese llegado a un grado alto de integración mediante el comercio y las inversiones. Al respecto, se observó que la crisis era una manifestación de la nueva sociedad postindustrial, análoga a la que se había producido a comienzos de siglo, cuando la economía mundial había adoptado un paradigma "fordista". Esta crisis sistémica podía haberse debido al surgimiento de sectores nuevos a los que el sector privado aplicaba una nueva lógica y tal vez la crisis asiática podía interpretarse como una manifestación de los problemas que planteaba el ajuste entre el término del proceso de industrialización y los mercados mundiales.

Por lo que respecta a las consecuencias de la crisis para América Latina, un experto de Indonesia señaló que pese a sus repercusiones negativas en la región, había que abordarla en forma más proactiva. Refiriéndose al aumento de las exportaciones de salmón chileno a su país, señaló que ello había sido posible gracias a la capacidad ociosa de los buques mercantes, de lo que cabía deducir que las crisis también crean oportunidades comerciales de negocios y había que hacer lo posible por promover las relaciones económicas entre América Latina y Asia Oriental.

Segunda sesión:

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS APLICADAS EN EL PASADO Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

1. "Exportaciones basadas en el crecimiento" "crecimiento basado en las exportaciones"

Al iniciarse la sesión, el coordinador del proyecto hizo una breve exposición sobre los modelos de "exportaciones basadas en el crecimiento" y de "crecimiento basado en las exportaciones". Expresó que la controversia acerca del vínculo de causalidad entre crecimiento y exportaciones tenía importantes consecuencias de política: si el primero se ajustaba mejor a la experiencia a nivel mundial, habría que poner énfasis en la acumulación de capital físico y humano y en la transformación tecnológica, que eran las claves del crecimiento. En cambio, si el proceso de crecimiento se explicaba mejor por las segundas, para que el crecimiento evolucionara en forma favorable, habría que aplicar políticas que estimularan su incremento y diversificación. Al esbozar brevemente las características de ambos modelos, aparentemente contrapuestos, explicó que en el primero, también titulado de "exportaciones basadas en la inversión", el vínculo de causalidad generalmente consistía en que la inversión comenzaba por acelerar el ritmo de los cambios estructurales y aumentar la productividad y luego, este dinamismo conducía a un proceso de expansión de las exportaciones centrado en la oferta. De acuerdo con este modelo, cuando las tasas de inversión eran elevadas no siempre disminuía la rentabilidad del capital, porque se partía de la base de que el acervo de capital era un bien compuesto de un elemento de conocimiento y de un segundo, que era el acervo de capital físico. El componente de conocimiento tenía rendimientos crecientes a escala que contrarrestaban la rentabilidad decreciente del capital físico, como consecuencia de lo cual era posible que el incentivo a acumular capital persistiera por mucho tiempo. De acuerdo con este modelo, el cambio tecnológico y el conocimiento de determinaban en forma endógena.

A continuación, el coordinador del proyecto describió el modelo de crecimiento basado en las exportaciones, en virtud del cual la asignación eficiente de los recursos se lograría reduciendo el costo de las importaciones mediante la utilización de la liberalización del comercio para ajustar los precios internos a los precios del mercado mundial, y de esta manera se liberarían recursos e ingresos para producir y comprar productos nacionales y generar bienes exportables. En condiciones de estabilidad macroeconómica, se suponía que las exportaciones llevarían a una especialización de la economía de acuerdo con las ventajas comparativas. Entre las reformas que

podrían introducirse cabía mencionar la liberalización del régimen de importaciones, la unificación del tipo de cambio acompañada de devaluaciones y otras medidas destinadas a estimular las exportaciones, tales como el reintegro de los derechos con el fin de compensar el sesgo antiexportador. Refiriéndose a ambos modelos, señaló que si la acumulación de capital humano y la transformación tecnológica, que eran los dos elementos claves del modelo de exportaciones centrado en las inversiones, se producían precisamente en el sector de exportaciones, la distinción entre ambos modelos podía tornarse menos clara y la crisis asiática reciente indicaba que no sólo importaba la cantidad sino la calidad, ya que gran parte de la inversión se había canalizado hacia los sectores de bienes no transables, que eran de baja rentabilidad.

Señalando a la atención de los participantes la evidencia empírica presentada por otros investigadores, el consultor de Chile sostuvo que el crecimiento de Asia efectivamente se había basado en las exportaciones, pero en un contexto de liberalización tardía y que para que incrementara la inversión, era preciso que aumentaran las exportaciones. Sea cual fuere la validez de los dos modelos, la política de substitución de importaciones generalmente no había conducido a una etapa de expansión de las exportaciones. Refiriéndose concretamente a la experiencia de su país, sostuvo que en Chile se había aplicado el modelo de crecimiento basado en las exportaciones, en especial desde mediados de los años ochenta, período a partir del cual las exportaciones no tradicionales se habían convertido en el componente más dinámico de la economía. Se observaba un claro proceso de diversificación, no sólo por lo que respecta a productos sino también a mercados de exportación. El éxito de las exportaciones también podía atribuirse a devaluaciones importantes de la moneda nacional. La liberalización del comercio se relacionaba claramente con la inversión a largo plazo, que se orientaba más que nada hacia los sectores de bienes transables. Hizo hincapié en que los esfuerzos por aumentar las exportaciones habían ido acompañados de una política industrial de tipo horizontal, destinada a corregir las disfunciones del mercado facilitando la investigación y desarrollo y la capacitación, y aplicando medidas de fomento de las exportaciones. Sin embargo, en algunas oportunidades, las autoridades habían aplicado medidas selectivas en sectores tales como la celulosa y el papel y la producción de salmón.

A juicio del consultor de Argentina, la experiencia de su país no podía identificarse con ninguno de los dos modelos, puesto que ninguna estrategia de desarrollo, ya sea única o predominante, se había aplicado por más de tres o cuatro años. Los principales incentivos macroeconómicos de los últimos treinta años no sólo habían sido antiexportadores (por ejemplo, los impuestos a las exportaciones y los precios relativos negativos de las exportaciones) sino también contrarios a las inversiones (por ejemplo, el elevado precio de los bienes de capital, las restricciones a la inversión extranjera y los mercados de

capital reprimidos). A partir de los años noventa, se había comenzado a poner mayor énfasis en el aumento de la competitividad global de la economía mediante el mejoramiento general del entorno económico en que operaba el sector privado, la eliminación de la reglamentación excesiva y los impuestos distorsionadores y el fortalecimiento de la infraestructura física desgastada.

Por su parte, el consultor de Brasil señaló que su país era un ejemplo claro del modelo de exportaciones basadas en el crecimiento, puesto que los principales factores que determinaban el crecimiento económico eran las variables internas, y se había debido exportar para generar las divisas necesarias para importar bienes de capital y servicios y tecnología esenciales. No obstante, advirtió que el comportamiento deficiente del sector externo podía afectar indirectamente el crecimiento interno al dificultar la gestión de los déficit en cuenta corriente. Para un país con un gran mercado interno, como Brasil, la adopción del modelo de exportaciones basadas en el crecimiento era algo natural. En cambio, la consultora de Malasia expresó que, según la etapa de desarrollo, el crecimiento económico de su país no se había basado ni en las exportaciones ni en la inversión. Al comienzo, las exportaciones habían sido fuente de crecimiento y a partir de 1980, lo había sido la inversión, primero del sector público y luego del sector privado, en condiciones de gran afluencia de inversión extranjera directa y de privatización. En consecuencia, la causa del crecimiento dependía de las particularidades del país y del período de que se tratara.

Algunos participantes observaron que después de la Segunda Guerra Mundial, las exportaciones mundiales habían aumentado más rápidamente que el producto mundial, fenómeno que aparentemente indicaría que el crecimiento se había centrado en las exportaciones. Por otra parte, la relación entre el comercio y la inversión extranjera directa resultaba cada vez más evidente. En condiciones en que gran parte de la inversión extranjera tenía lugar precisamente en el sector exportador, la distinción entre ambos modelos podía resultar menos clara. Un experto colombiano agregó que en distintas partes del mundo, incluidas Asia Oriental y América Latina, el sector más dinámico había sido el comercio intrarregional y no el extra regional, y el primero había sido estimulado más que nada por las exportaciones de manufacturas. Así pues, la intensidad de los efectos del crecimiento basado en las exportaciones era diferente según el sector de que se tratara y variaba entre los distintos asociados comerciales.

Una experta de la CEPAL observó que no sería raro que los países pequeños tuvieran una elevada proporción de exportaciones en relación con el PIB. Aludiendo al concepto de "crecimiento adecuado en materia de exportaciones", sostuvo que el futuro de proceso de desarrollo no sólo se determinaba por el volumen sino también por el contenido de las

exportaciones. La expansión y la diversificación de las exportaciones deberían generar eslabonamientos ascendentes y descendentes dentro del país y producir externalidades tanto dentro como fuera de los sectores de exportación. A continuación, señaló que si bien el modelo usual de "crecimiento basado en las exportaciones" describía la modalidad de crecimiento basada en las exportaciones de manufacturas, contrariamente a lo que generalmente se supone, si se aplicaban nuevas técnicas de producción y técnicas de comercialización innovadoras, las exportaciones de productos básicos también podían generar un alto valor agregado. Era preciso tener cuidado con la distinción entre países grandes y pequeños, porque algunos de éstos ocupaban un lugar dominante en los mercados mundiales en materia de oferta, como sucedía en Chile con el cobre, en que había habido sobreproducción. Concordando con la idea de un "crecimiento adecuado en materia de exportaciones", el consultor de Chile expresó que para que recursos no renovables como el cobre contribuyeran más eficazmente al proceso de desarrollo, tal vez sería preferible aplicar medidas tales como gravar la extracción.

Varios participantes expresaron sus dudas acerca de la importancia de la distinción entre los modelos de crecimiento basado en las exportaciones y de exportaciones basadas en el crecimiento cuando se trataba de países de marcada dependencia de las exportaciones de productos básicos, cuyos sectores a menudo son de alta densidad de capital, no crean empleos, ni difunden tecnología. Los efectos secundarios y las externalidades en que hacía hincapié el modelo de crecimiento endógeno tampoco eran aplicable a los países de la Comunidad Andina, cuyas exportaciones representaban apenas el 15% del PIB. Más conveniente sería centrarse en promover las exportaciones de productos básicos mediante el desarrollo de *clusters* o de servicios relacionados con recursos naturales y poner énfasis en medidas precompetitivas destinadas a aumentar la competitividad sistémica del país y reducir los costos de transacción.

Un experto de la CEPAL dijo que tenía reservas respecto de los análisis económicos que trataban de singularizar un sólo factor de crecimiento económico. Refiriéndose a un método suizo, expresó que la competitividad dependía de numerosos factores, tales como el grado de apertura de la economía y su vigor, el desarrollo científico y tecnológico, la capacitación de los recursos humanos, la capacidad de la gestión pública y privada, la infraestructura y el sistema financiero. En vez de concentrarse en un número limitado de factores, algunos de los cuales eran cuantitativos y otros cualitativos, convendría examinar todos ellos.

2. La eficacia de las políticas aplicadas en el pasado y su orientación en el futuro

Resumiendo las conclusiones generales de los estudios de casos, el coordinador expresó que en algunas etapas de desarrollo la política de industrialización basada en la substitución de importaciones (ISI) servía para establecer la base industrial, pero para aplicarla los países debían hacer frente a severas restricciones internas y externas. En ambas regiones, las políticas de ISI, particularmente las aplicadas en la segunda etapa, no habían producido el cambio previsto de industrias no avanzadas basadas en la utilización de recursos naturales y de alto coeficiente de mano de obra a industrias avanzadas de alto coeficiente de capital, manifiestamente competitivas a nivel internacional. Tampoco habían disminuido la dependencia de insumos importados. A menudo, los intentos de ISI se habían visto obstaculizados por problemas cambiarios que, a su vez, habían exigido la liberalización unilateral de las economías. Además, la ISI había dado lugar a actividades orientadas a la obtención de ganancias para determinados grupos de intereses. La experiencia de estos países indicaba que en la primera etapa, los incentivos deberían haber sido moderados y transitorios y que las excepciones a la neutralidad deberían haber sido pocas y bien seleccionadas. En una etapa posterior de desarrollo, parecía preferible que los incentivos se otorgaran según el campo de actividad, en vez de tratar de favorecer a algunas actividades. Respondiendo a situaciones concretas, todos los países examinados habían introducido una serie de reformas mucho antes de que se realizara la Ronda Uruguay y las políticas que aplicaban actualmente eran más liberales y menos intervencionistas que las permitidas por la OMC.

A continuación, el coordinador señaló que la principal recomendación de los estudios de casos era que los países aplicaran un conjunto de políticas públicas que estimularan la competitividad sistémica de la economía en su conjunto. La nueva idea central de la política industrial y comercial debería comprender la aplicación de una política monetaria y fiscal que facilitara una alta tasa de ahorro y de inversión. Por ejemplo, la reforma tributaria influía mucho en el comportamiento del ahorro y de la inversión: si el sistema impositivo era simple y progresivo y se eliminaban las posibilidades de evasión tributaria, habría mayores recursos para financiar medidas precompetitivas, tales como la formación de capital humano y el desarrollo tecnológico. El coordinador también aludió a la cuestión que reiteraban los estudios de casos en el sentido de que los mecanismos de política industrial y comercial influían mucho en la política cambiaria y eran influidos por ésta. Cuando el tipo de cambio era estable y realista se aseguraba que una proporción adecuada de la inversión favoreciera a los sectores de bienes transables. Además, cuando la política cambiaria era adecuada, no era tan

necesario aplicar medidas estrictas para compensar el sesgo antiexportador de otras, como son las líneas de crédito especiales, los sistemas de seguros y los subsidios a las exportaciones.

3. La presentación de los estudios de casos por los consultores

Refiriéndose a las políticas fiscales y cambiarias, el consultor de Indonesia subrayó que el país había introducido con éxito reformas tributarias destinadas a aumentar los ingresos fiscales para financiar el desarrollo tecnológico y de los recursos humanos. También había logrado establecer tipos de cambio razonables para promover las exportaciones e incluso administrar los períodos de los grandes flujos de capital extranjero provenientes del sector del petróleo. Por lo que tocaba a la política industrial, en los años setenta Indonesia había aplicado una estrategia de desarrollo basada en el crédito subsidiado, la protección de los productores locales y el otorgamiento de subsidios a las exportaciones. Los grandes conglomerados, que no siempre eran competitivos a nivel nacional o internacional, habían hecho mal uso de estas medidas destinadas a promover la industria nacional. A fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, se habían vuelto a aplicar medidas para reducir la absorción de la demanda interna a fin de restablecer la capacidad crediticia y sustraer dicha demanda de los efectos perjudiciales de las perturbaciones externas producidas por el deterioro de la relación de intercambio, el aumento de las tasas de interés y la disminución de la afluencia neta de capitales. En esta oportunidad, las medidas de protección habían tenido mayor alcance y duración que en los años setenta. Asimismo, se había aumentado la severidad de las barreras al ingreso de inversión extranjera directa. Los criterios para seleccionar a las empresas favorecidas se habían basado en consideraciones no económicas, tales como el nacionalismo, la influencia política y la corrupción. En algunos sectores de la economía, la privatización había significado trasladar los derechos monopólicos del Estado a grupos políticamente bien relacionados. Unida a una gestión desacertada de las normas y reglamentos aplicables al sector financiero, esta situación había aumentado la importancia del papel desempeñado por los conglomerados nacionales que producían para el mercado interno, y que eran de baja productividad.

Al realizar una evaluación del modelo de crecimiento aplicado en el último tiempo, la consultora de Malasia sostuvo que no obstante las grandes reformas estructurales introducidas desde mediados de los años ochenta, principalmente en los sectores manufacturero y de las exportaciones, en la actualidad el primero de ellos confrontaba una serie de rigideces estructurales que podrían impedir su crecimiento en el futuro. Aún dependía mucho de un número limitado de actividades de alto coeficiente de mano de obra, al mismo tiempo que seguía tropezando con problemas relacionados con el elevado

contenido de importaciones, la falta de vinculaciones con los demás sectores, el bajo valor agregado, la deficiente base tecnológica y la escasa correlación entre los reajustes de salarios, la mano de obra y la productividad. Su dependencia de empresas exportadoras de propiedad extranjera era excesiva y esas empresas no habían producido vinculaciones estrechas con las nacionales. Al reconocer estas limitaciones del sector de las exportaciones, el país había modificado su política y optado por el desarrollo tecnológico y del capital humano. Pese a que se requería tiempo para que las políticas surtieran efecto, el país estaba resuelto a promover medidas que fortalecieran su competitividad internacional en pro del crecimiento a largo plazo.

A juicio del consultor de la República de Corea, el proceso de industrialización del país había pasado por tres etapas. En la primera (1961-1973), el gobierno había unido el vigoroso fomento de las exportaciones a la ISI, lo que se había traducido en el incremento de las exportaciones de manufacturas de alto coeficiente de mano de obra. La segunda (1973-1978) se había caracterizado por el impulso dado a las industrias química y pesada. En la República de Corea, las consideraciones políticas habían pesado mucho en la creación de industrias y sectores exportadores nuevos, como los sectores automotriz, de transporte, armas y semiconductores. El éxito alcanzado por las exportaciones en el último tiempo se había basado precisamente en esos sectores. Por esta razón, cuando se examinaba la expansión del comercio desde este punto de vista, perdía nitidez la distinción entre la ISI y el fomento de las exportaciones. La tercera etapa se había iniciado en 1979, cuando el gobierno había dejado de intervenir selectivamente en las industrias estratégicas y optado por aplicar incentivos más neutros. La ineficiencia de la producción, la falta de demanda en estas industrias, el exceso de concentración del poder económico en manos de los *chaebols*, la ineficacia de la intervención del gobierno y el categórico mandato de liberalización económica del mercado mundial, habían instado al país a replantear su estructura económica. Empero, aunque la liberalización se estaba acelerando y pese a que, gracias al impulso general hacia la neutralidad, la economía se estaba orientando cada vez más hacia el mercado, el gobierno seguiría interviniendo activamente en varias esferas de política, a saber, la reestructuración de las industrias en problemas, el apoyo al desarrollo tecnológico y el fomento de la competencia. No obstante que era apremiante introducir reformas económicas, lo más probable era que en la República de Corea siguieran adoptándose mediante un mecanismo cargado de connotaciones culturales, aceptable para la sociedad en general (el "nuevo institucionalismo").

4. Los principales temas de discusión

Una experta de Argentina sostuvo que las políticas industriales centradas en industrias o sectores determinados habían fracasado no sólo en América

Latina sino también en Asia. Además, las políticas selectivas estimulaban la corrupción. Dados los problemas que ellas planteaban, lo adecuado era aplicar políticas horizontales, particularmente de desarrollo tecnológico y de los recursos humanos. Al aplicar estas medidas, el gobierno invertía en la fuerza de trabajo, con lo cual impartía mayor flexibilidad y movilidad al mercado laboral. También se justificaba otorgar subsidios para ampliar el financiamiento de las exportaciones, mejorar el acceso a información sobre los mercados y contribuir al desarrollo regional, todo ello compatible con las normas de la OMC. Al respecto, habría que destinar mayores recursos a mejorar estas capacidades, tanto a nivel nacional como de las provincias. En las actividades que se resolviera llevar a cabo en el futuro era imprescindible articular la política con el sector privado. A manera de ilustración de las políticas industriales desacertadas que se habían aplicado en su país, una experta argentina señaló que los cambios que se habían introducido en la lista de excepciones al arancel externo común del Mercosur, en 1995, se habían traducido en un incremento de la protección otorgada a los productores de insumos (acero, aluminio, papel, productos de la industria petroquímica, etc.) y no a los productores de bienes finales, que tenían mayor valor agregado. Como consecuencia de ello, el valor agregado de la industria alimentaria, que era uno de los sectores más dinámicos en cuanto a inversión y exportaciones, tenía una elevada protección efectiva negativa.

En opinión de algunos participantes, la distinción entre las políticas selectivas y las que son neutrales no siempre era clara. Por ejemplo, aunque por lo general el fortalecimiento de la educación no era selectivo, cuando se trataba de la política estatal en esta materia, sí lo era en cuanto a si debería darse prioridad a la educación básica, secundaria o terciaria. Algunas formas de capacitación profesional, programas universitarios, educación científica y técnica y capacitación industrial especializada podían ser altamente selectivas. Cuando se aplicaba una política selectiva a un grupo de actividades económicas y no a una empresa o sector concretos, la distinción comenzaba a desdibujarse. A manera de ejemplo, cabía citar las políticas horizontales para promover complejos industriales, parques tecnológicos o algunos conglomerados de recursos naturales. Los incentivos económicos destinados a crear eslabonamientos ascendentes y descendentes de carácter general podían ser muy selectivos, pero podían abarcar una gama de actividades económicas. A juicio de una experta de Brasil, por una parte la selectividad debería aplicarse con transparencia, a fin de que la carga que ella acarrea pueda ser políticamente aceptable para la opinión pública. Por la otra, la selectividad exigía aplicar mecanismos nuevos, como el fomento de la biotecnología, que podrían ser campos propicios para el logro de nuevas ventajas comparativas, e involucrar la participación de distintos sectores de la economía, incluidas las universidades. Hizo hincapié en que esto no era lo mismo que la antigua selectividad, que se basaba exclusivamente en los subsidios.

El consultor de Argentina expresó que en su país, donde la ley de convertibilidad descartaba casi por completo la función de la política monetaria y cambiaria para contrarrestar las perturbaciones externas, se habían utilizado con éxito las políticas fiscales con el fin de reducir el llamado "costo argentino". Por ejemplo, las rebajas tributarias que reducían el costo de la mano de obra en relación con el del capital, particularmente cuando se aplicaban en los sectores de bienes transables, habían resultado muy eficaces. Aunque se trataba de políticas horizontales, se aplicaban en forma selectiva para favorecer a los pobres y a los postergados. Otra experta de Argentina señaló que para mantener la disciplina fiscal, los subsidios debían otorgarse con parsimonia; si no eran moderados, podían contribuir a limitar el crecimiento por la vía de tasas de interés elevadas.

A juicio del consultor de Argentina, la distinción entre bienes transables y no transables era problemática, porque actualmente las exportaciones contenían una elevada proporción de servicios incorporados, la mayoría de los cuales eran no transables. A manera de ejemplo, cabía citar la desregulación de algunos sectores de servicios directamente relacionados con las exportaciones, tales como el transporte, para reducir los costos. No obstante que a comienzos de los años noventa era motivo de inquietud que gran parte de la inversión se concentrara en sectores de bienes no transables, actualmente las inversiones en esferas tales como las telecomunicaciones y el transporte estaban desempeñando un papel importante en el aumento de las exportaciones. Una experta chilena también puso de relieve que en América Latina, en los años noventa, habían aumentado mucho las importaciones destinadas al desarrollo de actividades nuevas en sectores de bienes no transables, que estaban estrechamente vinculados con la inversión, y no con sectores de bienes transables. A largo plazo, esta clase de dinamismo del comercio podía tener profundas consecuencias para el proceso de desarrollo.

Hubo consenso en cuanto a la conveniencia y las ventajas de las medidas precompetitivas para prestar apoyo a la competitividad sistémica, incluidos el desarrollo y la promoción de los recursos humanos, el desarrollo tecnológico, la infraestructura, la información sobre los mercados y el afianzamiento del mercado de capitales, en especial cuando se aplicaban a las empresas medianas y pequeñas. Estas eran las esferas en que más quedaban de manifiesto las disfunciones del mercado. Al respecto, lo permitido por la OMC prácticamente coincidía con lo conveniente. Además, los participantes mencionaron la facilitación del comercio para mejorar las normas y procedimientos aduaneros (por ejemplo, la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros y la estandarización de las normas), el otorgamiento de incentivos para atraer inversión extranjera directa hacia nuevos sectores que pudiesen ofrecer ventajas comparativas. También mencionaron la importancia de los acuerdos para eliminar la doble tributación a los ingresos internacionales y garantizar las inversiones para conservar la

confianza de los inversionistas extranjeros. Además, los gobiernos podían contribuir de manera importante a ampliar y mejorar los servicios al comercio para complementar los incentivos fiscales, en especial los relacionados con el financiamiento de las exportaciones, y los créditos y garantías que se otorgaban a las exportaciones. Las políticas destinadas a afianzar estas medidas podían aplicarse ya sea horizontalmente, para favorecer a un sector que reuniese los requisitos necesarios para recibir apoyo, o en forma selectiva, para estimular a sectores determinados. Al respecto, hubo consenso en que el grado de selectividad dependería más del criterio económico y de la capacidad administrativa que de las normas de la OMC.

Algunos participantes señalaron que toda política que tuviera por objeto resolver los problemas que planteaban las disfunciones del mercado debían tener en cuenta las necesidades reales de la economía. Por ejemplo, las soluciones que se dieran a la falta de instrucción y de capacitación de la mano de obra debían centrarse en la demanda, en el sentido de que la capacitación que se proporcione guarde realmente relación con las exigencias actuales y futuras del mercado laboral. Pese a que las medidas precompetitivas mencionadas eran generalmente aceptables, siempre había que determinar cuál sería la combinación de políticas y el grado de intensidad de cada medida. Los participantes hicieron hincapié en que estos dos aspectos dependían mucho del grado de desarrollo económico del país y de la situación de la economía mundial en que estaban inmersos los países en desarrollo. El alcance y modalidad de la combinación de políticas y su éxito dependerían de que se tuvieran en cuenta estos dos aspectos.

Tercera sesión:

LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY: NUEVAS RESTRICCIONES Y MARGEN DE MANIOBRA

1. Panorama general

El coordinador del proyecto expresó que existía la impresión de que los compromisos contraídos con arreglo a la OMC limitaban la libertad de los países en muchos aspectos relacionados con la formulación de la política comercial e industrial y, en especial, de las presiones que se ejercieran para fijar y reducir los aranceles; de la virtual eliminación de los subsidios a las exportaciones y otros subsidios que afectan el precio de éstas; de la reducción de las restricciones cuantitativas que apunten a resolver problemas de balance de pagos; de la prohibición de aplicar requisitos relativos al contenido nacional y al equilibrio comercial a los inversionistas extranjeros en virtud del Acuerdo sobre medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIM), y de la aplicación más estricta de las normas sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC). En general, el tratamiento especial y diferente otorgado a los países en desarrollo no había ido más allá de concederles mayores plazos para cumplir sus obligaciones. Estas restricciones que imponía la OMC limitarían la capacidad de los países en desarrollo de recurrir a políticas comerciales e industriales selectivas tan amplias y profundas como las aplicadas en Asia Oriental.

Se preguntó de qué manera las nuevas obligaciones y compromisos contraídos en el marco de la OMC afectarían la validez del denominado "modelo asiático de desarrollo". Al respecto, el consultor de la República de Corea replicó que, afortunadamente, como parte de la OMC, su país había podido ajustar sus prácticas industriales y comerciales a las normas internacionales e imponer la eliminación de las antiguas políticas de apoyo a las exportaciones. Además, el mecanismo de la OMC permitiría que el país acusara a los países que adoptaran medidas desleales en su contra. Refiriéndose al modelo asiático de desarrollo, la consultora de Malasia hizo hincapié en que había servido para liberalizar las economías asiáticas, que seguía aplicándose y que los países lo utilizaban debido a su coherencia general.

El coordinador del proyecto comentó que, respondiendo a la situación económica concreta de los países o anticipándose a los compromisos de la Ronda Uruguay, o ambas cosas a la vez, todos los países examinados habían puesto en práctica una serie de reformas antes de que tuvieran lugar las

negociaciones de la Ronda. El consultor de Indonesia señaló, además, que las condiciones acordadas por el gobierno con las organizaciones financieras internacionales a partir de 1998 habían acelerado la liberalización del comercio mucho más allá de los compromisos contraídos con arreglo a la OMC. Proporcionó una lista exhaustiva de las medidas de liberalización que ya se habían aplicado o que estaban a punto de aplicarse.

2. Los subsidios a las exportaciones

Por lo que respecta a la exención total de los subsidios a las exportaciones en el caso de los países en desarrollo cuyo ingreso *per cápita* era inferior a mil dólares, se aclaró que para tener derecho a él, el país interesado debía estar incluido en la lista autorizada de la OMC. En consecuencia, Indonesia, cuyo ingreso *per cápita* había bajado en el último tiempo a un nivel muy inferior al umbral no tenía automáticamente derecho a él. Al respecto, se señaló que la OMC partía de la base de que los regímenes cambiarios de los distintos países eran relativamente estables y normales y cuando una perturbación económica, como la actual crisis asiática, afectaba profundamente el valor de la moneda de una serie de países, a los países importadores les resultaría más difícil abstenerse de recurrir al *antidumping* u otras contramedidas. Se sugirió que estas dificultades podrían postergar las negociaciones previstas hasta que la economía mundial hubiese recuperado cierta normalidad.

Los consultores de Argentina, Chile y Malasia expresaron que, por lo que respecta a los subsidios a las exportaciones, sus países no necesitaban realizar mayores ajustes para adaptarse a las normas de la OMC. Argentina ya había eliminado una serie de subsidios basados en el comportamiento de las exportaciones. La liberalidad del régimen comercial chileno no requería grandes modificaciones para adecuarse a las normas de la OMC. A manera de excepción, cabía citar el denominado "reintegro simplificado", que permitía que los exportadores de volúmenes relativamente pequeños recibieran un subsidio en efectivo sobre el valor de sus exportaciones, en vez del reintegro ordinario. No obstante su sencillez y los beneficios que acarreaba a los exportadores, el programa debería eliminarse. Asimismo, antes de que terminara el año 2002 habría que eliminar el programa que permitía que los importadores de bienes de capital pagaran los derechos aduaneros en forma escalonada en un plazo máximo de 7 años y eximía a los exportadores de esos pagos. En tercer lugar, deberían eliminarse los incentivos que contemplaba el Estatuto automotriz, en virtud del cual las empresas de montaje podían importar, libres de derechos, vehículos totalmente desarmados o semimontados, en la medida en que las importaciones se compensaran con las exportaciones de componentes de igual valor producidos en el país. Dado que su régimen comercial ya era liberal, Malasia tampoco preveía dificultades para aplicar la reglamentación de la OMC.

Los participantes observaron que en materia de subsidios a las exportaciones, una de las exclusiones importantes era la condonación de los impuestos indirectos que ordinariamente gravaban la producción y distribución (por ejemplo, los impuestos a la compraventa o al valor agregado, pero no los impuestos directos, como los que gravan sueldos y utilidades). También se dijo que se prohibían los créditos a las exportaciones y las garantías sobre éstos, así como los programas de seguros, cuando se ofrecían a un valor inferior al costo, no así en el caso de que los préstamos se otorgaran a uno superior al costo pero inferior a los valores de mercado. Los créditos para exportación y los sistemas de seguros aplicables en Brasil, que se otorgaban a tasas inferiores a las de mercado pero superiores al costo, no se consideraban subsidios. Además, se señaló que se otorgaban subvenciones no recurribles a la capacitación y el readiestramiento, la investigación y desarrollo (incluso sobre el mejoramiento de la calidad de los productos, la adaptación de tecnología extranjera al medio local y los estudios sobre las preferencias de los consumidores), la asistencia a regiones subdesarrolladas, el apoyo para cumplir con las nuevas normas ambientales y algunos tipos de programas de privatización cuando eran aplicados por países en desarrollo.

Los participantes se preguntaron si los incentivos fiscales que se otorgaban a las industrias localizadas en zonas de procesamiento de exportaciones eran contrarios a las normas de la OMC. A juicio de una experta argentina, mientras las exenciones a los subsidios se limitaran a los impuestos indirectos, los incentivos fiscales que se otorgaban en estas zonas eran compatibles, no así la exención de los impuestos directos, por ejemplo, mediante subsidios a los costos de la mano de obra o al impuesto a la renta. En consecuencia, era posible que según la naturaleza de las exenciones fiscales otorgadas en las zonas de elaboración de exportaciones, los países en desarrollo debieran ajustar su legislación a las disposiciones de la OMC en el plazo estipulado. Asimismo, se observó que si bien no se permitiría una doble rebaja sobre los ingresos por concepto de exportaciones, sí podría otorgarse respecto de la investigación y desarrollo, u otros rubros permitidos o que se encontraran dentro de los límites especificados en el acuerdo. Una funcionaria de la CEPAL agregó que esta clase de tratamiento financiero preferencial era legal mientras se practicara sobre la base del trato nacional a todas las partes y no se discriminara entre sectores o empresas.

3. Las contramedidas

Por lo que respecta a las contramedidas a las importaciones, como ser las medidas de *antidumping*, las salvaguardias y las medidas compensatorias, se señaló que en los primeros veinte años de existencia del GATT rara vez se había utilizado el mecanismo del *antidumping* porque se aplicaban aranceles elevados y se recurría ampliamente a restricciones cuantitativas de las

importaciones. En la actualidad, se habían convertido en el principal mecanismo de defensa del comercio. Además de los países desarrollados, que eran los campeones de las acusaciones de *antidumping*, recurrían a ellas un elevado número de países en desarrollo. No obstante que los países en desarrollo habían dictado nuevas leyes y reglamentos que les permitían entablar este tipo de acciones contra los países exportadores, todavía había mucho camino que recorrer para cumplir cabalmente con la disposición de la OMC relativa al *antidumping*. El proceso de liberalización, que a menudo era súbito y acelerado, solía exponer demasiado a las empresas nacionales a la competencia extranjera, etc. En vista de la experiencia vivida por su país en los años noventa, un experto peruano sostuvo que la liberalización del comercio había estimulado las importaciones de bienes de consumo, y no necesariamente de bienes de capital, y que esto se había traducido en el uso más generalizado de contramedidas, tales como el *antidumping* y las salvaguardias. Al respecto, en cierta medida la rapidez del proceso de liberalización determinaba la modalidad de protección que se aplicaba posteriormente.

Con todo, hubo consenso en que los productores y los exportadores no tenían los recursos necesarios para investigar las acusaciones de antidumping o apelar de ellas. En la mayoría de los casos se trataba de empresas pequeñas que carecían del asesoramiento jurídico o de los recursos financieros indispensables para hacer valer sus puntos de vista. En general, los participantes estuvieron de acuerdo en que había que fortalecer la capacidad institucional local, incluso en el campo jurídico, a fin de proporcionar un apoyo más eficaz. Al respecto, Argentina había creado la Comisión Nacional de Comercio Exterior, que se encargaba de comprobar los perjuicios sufridos por la producción local. No obstante, se observó que si bien podía tomar tiempo probar una acusación de *antidumping*, los aranceles que debían pagar entretanto los exportadores resultaban onerosos y punitivos, porque seguramente después no podrían recuperar la participación en el mercado que habían perdido en el curso de la investigación. De esta manera, el exportador era castigado por el arancel que había tenido que pagar en ese período. A juicio del consultor argentino, en vista de lo difícil que resultaba demostrar que efectivamente se habían fijado precios abusivos y dada la limitada capacidad del gobierno de aplicar medidas compensatorias, las cláusulas de salvaguardia eran un mecanismo más transparente y adecuado que el *antidumping*. Ellas eran más estrictas, puesto que exigían probar la pérdida de mercado, la existencia de un programa de reconversión por parte de las empresas y la fijación de un calendario de eliminación gradual claramente establecido.

Por otra parte, algunos participantes expresaron que lo mejor sería que no hubiera legislación *antidumping*, porque la proliferación de acusaciones podía introducir gran incertidumbre respecto de los precios relativos futuros, y ello

enviaría señales equívocas a los inversionistas privados. Sería preferible que los intereses nacionales se protegieran con la aplicación de políticas cambiarias y aranceles razonables. No obstante concordar en la conveniencia de reducir su utilización a largo plazo, una experta de Brasil expresó que las medidas *antidumping* no deberían abandonarse, al menos por ahora, ya que los Estados Unidos estaban recurriendo con creciente frecuencia a este mecanismo. Un país como Brasil difícilmente podía reemplazarlo por medidas tales como una política de competencia, que era más difícil de aplicar y de llevar a la práctica.

4. Las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIM)

Algunos participantes en el seminario expresaron que el acuerdo a este respecto tenía importantes consecuencias para muchas industrias de interés para los países en desarrollo, como eran las del sector automotriz, en muchas de las cuales se aplicaban regímenes relacionados con el contenido local y requisitos de equilibrio de las exportaciones. Sin embargo, hubo consenso en que las restricciones de las TRIM no siempre impedían que los países en desarrollo utilizaran incentivos tributarios para atraer a empresas multinacionales que podían influir marcadamente en la competitividad local, el desarrollo tecnológico y la capacitación y readiestramiento del capital humano. Por ejemplo, se podrían proporcionar incentivos financieros y tributarios a los inversionistas extranjeros que introdujeran en el país empresas de tecnología de última generación. Con todo, cabría preguntarse por qué razón habría de darse este tratamiento preferencial únicamente a las empresas extranjeras, y no a las nacionales. Un participante preguntó si las normas de la OMC permitían que, al recibir inversión extranjera directa, un país impusiera condiciones a las empresas extranjeras que se vincularan con empresas pequeñas y medianas en calidad de subcontratistas. Convendría que fuera así, dado que este tratamiento especial contribuía a que estas empresas pudieran incorporarse al mercado de exportaciones o cumplieran con las normas internacionales.

Por lo demás, el último decenio registraba una clara tendencia a liberalizar la inversión extranjera directa. Muchos países de Asia Oriental y de América Latina habían elevado a 100% el límite permitido de propiedad extranjera en la mayoría de los sectores, salvo los de interés público. Al mismo tiempo, se habían flexibilizado aún más los requisitos para recibir trato nacional. La consultora de Malasia expresó que desde el inicio de la crisis, su país había eliminado el requisito que exigía exportar para poder participar en el capital en el sector manufacturero. Para estimular la inversión extranjera, el sector permitía la plena participación de capitales extranjeros en la propiedad de filiales, sin restricción alguna. Esta disposición se aplicaría únicamente hasta el año 2000, cuando se volvería al sistema anterior.

Por lo que toca a las empresas extranjeras, algunos participantes fueron de opinión de que, en la situación actual, era más pertinente preguntarse sobre el tipo de política de competencia aplicable y sobre cómo podrían las autoridades desarrollar su capacidad de administrar y hacer cumplir este mecanismo de política. Por muy necesario que fuera formular esta clase de política, las empresas no sólo necesitarían más abogados y expertos, sino también empresarios capaces e instituciones eficientes.

En cuanto a los regímenes aplicables al sector automotriz, los consultores y expertos fueron de opinión de que los países del Mercosur y de la Comunidad Andina tendrían que modificarlos antes de 1999, a fin de armonizarlos con las disposiciones de la OMC. Los incentivos ya mencionados del denominado Estatuto Automotriz de Chile también eran incompatibles con el acuerdo sobre las TRIM. En el caso de Malasia, la industria automotriz era la única en que se aplicaban medidas contrarias a este acuerdo, y ellas se eliminarían en el plazo estipulado. Los privilegios tributarios, aduaneros y crediticios especiales otorgados al controvertido programa nacional automotriz de Indonesia, supuestamente contrarios a los principios de la OMC, se habían dejado sin efecto a contar de enero de 1998.

Uno de los participantes preguntó concretamente qué sucedía con el requisito de contenido local que contemplaba el régimen automotriz de la Comunidad Andina, que efectivamente eximía de ciertos impuestos a las importaciones y otorgaba otros incentivos, tales como la compensación cambiaria o los subsidios directos. El único incentivo que se aplicaba actualmente era el de contenido local o regional. Al respecto, se mencionó que en el caso del Mercosur, algunos insumos importados no estaban gravados cuando cumplían con el requisito de contenido local. A juicio de una experta argentina, el régimen automotriz de los países del Mercosur contenía una incongruencia puesto que otorgaba menos protección efectiva a los productores de partes, mientras que los productores finales de automóviles tenían una elevada tasa de protección efectiva, lo que desalentaba el valor agregado en la industria en general. Sería preferible que en el sector automotriz, en vez de imponer restricciones (el contenido local) por una parte, y eximir del pago de aranceles, por la otra, se estimularan indirectamente el valor agregado y la capacitación o la creación de empleo y el desarrollo tecnológico.

5. Los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)

Hubo consenso en que, pese a limitaciones bastante acentuadas, los países en desarrollo todavía tenían algún margen de maniobra. Aún podían aprovechar el carácter transitorio del acuerdo respecto de estos derechos, cuya aplicación

tenía un plazo de gracia máximo de diez años. Además, los derechos de patente que se pagasen por la tecnología importada no tendrían por qué impedir la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. Por otra parte, la información incorporada en cada patente e incluso en cada producto importado era de público conocimiento, ya que nada obstaba para que las empresas la utilizaran como punto de partida para introducir otras innovaciones.

6. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)

Hubo consenso en que, desde el punto de vista de los países en desarrollo, el Acuerdo era relativamente equilibrado y en que su principal mérito radicaba en que establecía una base flexible para las negociaciones que se realizaran en el futuro. El GATS contemplaba una serie de excepciones y listas de productos a las que podían recurrir los países, y la verdad era que tanto los países en desarrollo de Asia Oriental como los de América Latina podían cumplir las obligaciones que de él emanaban con un alto grado de selectividad. En la práctica, cuando se trataba de transacciones transfronterizas y de consumo en el extranjero permitía una participación extranjera casi total; en cambio, imponía severas restricciones a la presencia comercial y al movimiento de personas naturales. En muchos sectores, seguía exigiéndose autorización previa para la adquisición de activos por extranjeros o para que empresas extranjeras se fusionaran con empresas nacionales o las absorbieran. La mayoría de las actividades de servicios permitía la presencia comercial extranjera en la forma de empresas mixtas, pero le fijaban un límite a su participación en el capital. Además, el GATS permitía que los países en desarrollo negociaran compromisos concretos con empresas extranjeras para aumentar la eficiencia y la competitividad de los servicios que ofrecen a nivel nacional, incluidos el acceso a la tecnología, los canales de distribución y las redes de información. La consultora de Malasia expresó que, dada la naturaleza de la actual crisis, el país había procedido con suma prudencia en esta materia. Por mucho que los bancos locales necesitaran capitalizarse, una liberalización repentina y total podría dar pie para que los bancos extranjeros se introdujeran en el sector.

7. El Acuerdo sobre agricultura

Los participantes señalaron que, por una parte, el acuerdo otorgaba un tratamiento especial y diferente a los exportadores de los países en desarrollo mediante la cláusula *de minimis*, los subsidios a las exportaciones y las exenciones de algunos subsidios. Entre estas últimas cabía mencionar, por ejemplo, la exención de la obligación de reducir los subsidios a la exportación, a la comercialización y a los costos del transporte interno e internacional. Además, las medidas que contemplaba la "Caja Verde" incluían subsidios

estatales para investigación y desarrollo, lucha contra las plagas y enfermedades, infraestructura, seguridad alimentaria, ajustes estructurales, programas ambientales y programas regionales de asistencia. Por la otra, había factores, basados o no en los precios, como las normas de calidad, que se estaban convirtiendo en elementos determinantes de las ventajas comparativas del sector. Por esta razón, los países en desarrollo deberían tratar de aumentar la productividad, ampliar su escala de operaciones y cumplir con las normas sanitarias y de salud aplicables a los productos agrícolas. En vista de que el apoyo estatal a las actividades de investigación y desarrollo y a otros programas de servicios no estaba sujeto a compromisos de reducción, los gobiernos deberían aprovechar la oportunidad para desviar los recursos liberados por la disminución de los subsidios hacia programas que aumentaran la capacidad de investigación y desarrollo.

En países como Argentina, el Acuerdo no exigía realizar reformas importantes, pero en otros entrañaba realizar grandes ajustes. Como lo señaló el consultor de la República de Corea, su país había tenido que reemplazar los subsidios para la promoción de las exportaciones y la adquisición de productos nacionales, por subvenciones no recurribles. Últimamente, el Gobierno de la República de Corea había anunciado el reemplazo de las cinco clases de subsidios contrarios a las normas de la OMC por seguros a las exportaciones, créditos de exportación a largo plazo y sistemas de reintegro de los derechos y efectos comerciales, que sí se permitían. Al respecto, la República de Corea estaba reglamentando las prácticas comerciales de la agricultura coreana para ajustarlas a las normas de la OMC. El consultor de Argentina sostuvo, empero, que si bien el acuerdo había representado un paso importante en el desmantelamiento del proteccionismo, en especial de los Estados Unidos y la Unión Europea, las normas establecidas seguían dando amplio margen a los Estados miembros para actuar en contra de los intereses de los países eficientes en relación con sus costos. Habría que fortalecer las normas de la OMC en materia de progresividad arancelaria, barreras arancelarias y subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios. Al respecto, una experta argentina señaló que las principales rebajas a los subsidios que contemplaba la OMC se aplicaban al sector agrícola tradicional, pero no a la agroindustria, en la que algunos países latinoamericanos habían logrado apreciables ventajas comparativas, añadiendo que en vista de los desalentadores resultados de la agricultura en general, quizá fuera conveniente condicionar el proceso de negociaciones a las concesiones que se otorgaran en otros sectores.

8. Conclusiones

Los participantes en el seminario llegaron a la conclusión de que el actual régimen de comercio internacional aún permitía un amplio margen de

maniobra. Hubo consenso en que los encargados de formular las políticas deberían ser más cuidadosos y prudentes al interpretar lo que permiten o no las normas de la OMC. Esta difícil cuestión estaba muy presente en las negociaciones regionales entre el Mercosur y la Comunidad Andina. Se recordó que la imagen de que la OMC es "inviolable" no coincidía con la realidad, ya que algunas de sus normas podían interpretarse en forma bastante flexible. Por su parte, esto exigía que los países en desarrollo adquirieran la capacidad de gestión necesaria como para aplicar, supervisar e incluso manejar esta flexibilidad. Basándose en esta observación, los participantes se preguntaron si para tratar las materias relacionadas con la OMC, en especial aquéllas que son nuevas, como ser los ADPIC, las medidas *antidumping* y los servicios, había que crear mecanismos totalmente nuevos, o si para ello bastaba con los mecanismos existentes.

A juicio de otros participantes, si bien las normas de la OMC imponían nuevas restricciones, éstas no eran necesariamente desfavorables. Después de todo, habían sido la culminación de prolongadas negociaciones. Aunque algunas admitían excepciones, de acuerdo con lo que disponía el artículo XIX del GATT relativo a Medidas de urgencia sobre la importación de productos específicos, ellas se aplicaban conforme al principio de no discriminación. Asimismo, se contemplaban casos de tratamiento especial y diferente en favor de los países en desarrollo. Por tal razón, aunque no fueran suficientes para producir la transformación productiva de la economía, las normas de la OMC deberían considerarse como reglas de "sana práctica". Otros participantes afirmaron que el régimen de la OMC permitía que los países aplicaran toda una gama de políticas para emprender la transformación estructural. El margen para ejercer plenamente los derechos, tanto cuantitativa como cualitativamente, era amplio y en el actual régimen de la OMC, incluso excesivo. Aun cuando la aplicación de las políticas selectivas fuera transitoria, muchas veces los gobiernos no habían podido ir eliminando gradualmente los incentivos, ya sea por las presiones ejercidas por algunos sectores o porque se habían utilizado criterios poco transparentes. Sería muy conveniente que la OMC pudiera imponer más disciplina a sus asociados comerciales que violaran las normas establecidas, especialmente en materia de no discriminación.

Cuarta sesión:

LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SUS INSTITUCIONES

1. América Latina

La sesión se inició con una exposición acerca de la integración regional y la estrategia de desarrollo. Se plantearon tres interrogantes, a saber: a) cómo podrían los regímenes de integración regional contribuir al logro del desarrollo económico; b) cómo podría lograrse la convergencia de acuerdos de integración subregionales, regionales y hemisféricos de naturaleza y alcance diferentes, y c) cómo podrían esos acuerdos fortalecer el marco del comercio multilateral, esto es, si podrían ser elementos coadyuvantes del proceso de creación de un mejor sistema multilateral de comercio, y no obstáculos al mismo.

Hubo consenso en cuanto a que en América Latina la integración regional había prosperado en los últimos años y en que su éxito podía atribuirse en parte a las reformas económicas y estructurales introducidas unilateralmente. Los expertos latinoamericanos hicieron hincapié en que el comercio intrarregional había crecido a un ritmo acelerado, pero no a expensas del comercio con el resto del mundo, puesto que las importaciones de fuentes extrarregionales habían aumentado más rápidamente que las provenientes de países del bloque. Los acuerdos de integración tradicionales se habían ajustado a las nuevas realidades: en vez de contribuir a una limitada expansión de mercados protegidos, se habían convertido en recurso para aumentar las exportaciones, y en trampolín potencial, o campo de prueba, para que los nuevos productos manufacturados de la región lograran acceso a los mercados de los países desarrollados. La proliferación de acuerdos comerciales que se había producido en el último tiempo en la región había contribuido al proceso de desarrollo mediante el realineamiento de las medidas arancelarias y no arancelarias, que tenían efectos estáticos y dinámicos en las corrientes de comercio e inversión, el costo de la estructura productiva, las modalidades de competencia y la difusión de tecnología. En los últimos años habían aumentado rápidamente las corrientes de inversión intrarregionales.

Algunos participantes destacaron el importante crecimiento que habían registrado las exportaciones intrarregionales de productos manufacturados, no sólo en el Mercosur sino también en la Comunidad Andina. En ambas áreas de integración, el caso más notable era el del sector automotriz. La canasta de exportaciones al mercado intrarregional poseía un importante componente de manufacturas que contenían algún grado de complejidad tecnológica, distinto

del de los productos que se exportaban a los mercados extrarregionales, que eran principalmente importadores de productos básicos. Convendría ocuparse de la forma en que los acuerdos regionales de comercio e inversión podrían profundizar esta clase de flujos comerciales que, para ser competitivos, requerían economías de escala.

Los participantes se preguntaron si la integración regional también contribuía al desarrollo económico al establecer un sistema más homogéneo en materia de servicios, inversiones, derechos de propiedad intelectual, movilidad de los factores de producción, normas de origen, legislación antimonopólica, medidas *antidumping* y salvaguardias, normas sanitarias y fitosanitarias, etc. Para algunos, los sistemas de integración regional deberían ir más allá de la integración superficial, consistente en el aumento de los flujos comerciales mediante la eliminación de las barreras comerciales, y llegar a una integración profunda, en que los factores de producción se entrelazaran cada vez más estrechamente. La integración debería servir para reducir los costos de transacción. Hubo consenso en que las negociaciones en curso y los acuerdos existentes en América Latina seguramente influirían decisivamente en el proceso de estructuración de una política estatal cuya naturaleza y modalidad fuesen aceptables a nivel multilateral.

Los participantes reconocieron que los actuales acuerdos regionales no eran por cierto perfectos y habían tropezado con dificultades para alcanzar las metas originales de liberalización del comercio. El Mercosur debía completar el proceso de conversión en una unión aduanera. En los últimos años, habían aumentado las barreras no arancelarias, particularmente en los períodos de tensiones. En otras palabras, los países no habían cumplido cabalmente lo convenido. Una experta argentina señaló que una resolución del Mercosur fijaba límites a los incentivos aplicables a las ventas y exportaciones dentro del grupo cuando se tratara de incentivos financieros, salvo el financiamiento a largo plazo de bienes de capital; de incentivos fiscales, salvo la devolución de los impuestos indirectos, y de reintegro de derechos o admisión temporal, salvo los productos exentos del arancel externo común. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones se había aplicado. La aplicación del sistema de admisión temporal o de reintegro de derechos en el comercio dentro del Mercosur afectaba el fundamento mismo de la unión aduanera, porque en la práctica significaba lo mismo que no tener un arancel externo común: los insumos intermedios podían importarse con arancel cero (sin arancel externo común) y una vez elaborados, podían venderse en el mercado intrazonal. Para los productores locales, esto constituía competencia desleal, porque los obligaba a pagar el arancel externo común sobre los insumos utilizados. El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLC) limitaba la utilización del sistema de admisión temporal y de reintegro de los derechos en el comercio dentro del bloque. Otro ejemplo de incumplimiento era la decisión de modificar las

normas aplicables al sector automotriz, incluso para el Mercosur, que había adoptado unilateralmente Brasil en 1995.

A juicio de los participantes de América Latina, habría que prestar más atención a los aspectos institucionales de los regímenes de integración. En lo tocante al Mercosur, era importante establecer un mecanismo formal de conversaciones para coordinar la política macroeconómica. Quizá conviniera crear un comité consultivo para facilitar la coordinación de las políticas monetaria y cambiaria. Asimismo, tal vez fuera necesario establecer criterios para resolver los problemas de balance de pagos y fijar algunas metas de convergencia macroeconómica en materia de inflación, déficit fiscal y tasas de interés a largo plazo, como lo había hecho la Unión Europea.

Hubo consenso en que, dada la importancia cada vez menor de los aranceles preferenciales como mecanismo de integración, el Mercosur debería tratar de ampliar su alcance incorporando otros compromisos. Habría que estudiar la posibilidad de eliminar los incentivos distorsionadores y crear un campo neutro para la competencia, que incluyera la armonización de los incentivos a las inversiones tanto entre los países miembros como entre las distintas regiones de cada país. Otro campo de actividad importante para el futuro sería la apertura recíproca del comercio de servicios y de las compras del sector público. Deberían evitarse las grandes burocracias y fomentarse la participación del sector privado. La participación de éste era decisiva y el programa de negociaciones debería incluir desde un comienzo sus recomendaciones e intereses. El Mercosur debería crear instituciones nuevas para los conflictos comerciales, en especial concebir mecanismos para la solución de controversias. Asimismo, debería intensificar la cooperación Sur-Sur y la integración con otras regiones en desarrollo. A juicio de algunos participantes, el Mercosur estaba aplazando la integración profunda porque carecía de capacidad técnica para administrarla.

Por lo que respecta a las relaciones externas, el Mercosur tenía ante sí un intenso y nutrido programa de negociaciones. Debía llevar a feliz término las negociaciones para establecer una zona de libre comercio con los demás países de la ALADI, en condiciones y términos similares a los acordados con Chile y Bolivia. Actualmente, los países del Mercosur estaban negociando la creación de un área de libre comercio hemisférica (el Área de Libre Comercio de las Américas) que comenzaría a operar antes del año 2005. Los países también estaban celebrando consultas técnicas para suscribir un posible acuerdo de libre comercio con la Unión Europea: así pues, estaban negociando en diversos frentes no necesariamente relacionados entre sí y que incluso podrían entrar en conflicto. Además, varios de los países latinoamericanos que estaban participando en las negociaciones del ALCA pertenecían también al foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC), lo que les exigía contraer numerosos compromisos en el campo de la cooperación económica y técnica.

Coordinar simultáneamente varios acuerdos siempre resultaba difícil y la falta de coordinación de las negociaciones que se llevan a cabo en distintos frentes desconcertaba al sector privado.

Hubo consenso en que la mejor alternativa para liberalizar el comercio mundial era el multilateralismo. Varios participantes hicieron hincapié en que un acuerdo regional basado en preferencias comerciales no significaba libre comercio. Las zonas de comercio preferencial sólo se justificaban cuando se convertían en un mercado común mediante la integración de los factores de producción y la armonización de las políticas (el caso de la integración profunda), o bien cuando la reducción multilateral y no discriminatoria de las barreras comerciales no daba resultados. Esta última razón pudo ser válida hasta 1995, pero no después de la creación de la OMC, que actualmente estaba funcionando bastante bien.

Sin embargo, algunos participantes señalaron que los países desarrollados generalmente utilizaban las negociaciones en los foros regionales para promover las normas de la OMC. Una vez que se negociaban reglas nuevas y rigurosas y se llegaba a consenso a nivel regional, se introducían en el foro multilateral para negociarlas en el plano internacional. Posiblemente esta nueva modalidad de negociación no coincidiera con los intereses de los países en desarrollo. A juicio de una experta brasileña, así lo demostraban las disposiciones del TLC en materia de compras del sector público, servicios y derechos de propiedad intelectual. Las exigencias que habían impuesto los Estados Unidos en el TLC habían sido mucho mayores que los compromisos contraídos con arreglo a la OMC. A juzgar por estas observaciones, a un país como Brasil le convendría más recurrir directamente a la OMC que a un foro hemisférico como el ALCA. Esta clase de acuerdos regionales era un obstáculo al comercio, mientras que la OMC podía ser un elemento coadyuvante, a condición de que se asegurara que se tendrían en cuenta los intereses de los países en desarrollo. Para ello, debería establecer procedimientos y mecanismos institucionales que garantizaran el logro de los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo.

Una representante de la CEPAL agregó que los procesos del ALCA y del APEC permitían detectar que los Estados Unidos habían modificado su política respecto de la forma de llevar a cabo las negociaciones multilaterales. En efecto, desde mediados de los años ochenta, los Estados Unidos habían optado por suscribir acuerdos comerciales regionales o sectoriales (de servicios financieros, tecnología de la información, telecomunicaciones, además de las negociaciones que se estaban llevando cabo en materia de comercio electrónico) que se negociaban al margen del marco tradicional de negociaciones del GATT y se llevaban posteriormente a ese foro. Este cambio de enfoque de las negociaciones era una indicación de las dificultades con que había tropezado el Ejecutivo estadounidense a

fin de que se le autorizara para tramitar la vía rápida y el limitado poder negociador que esta facultad habría de conferirle, incluso después de aprobada.

Por otra parte, como lo señaló el consultor de Argentina, las negociaciones regionales podían desarrollarse mucho más rápidamente que las multilaterales. Además, en el caso del ALCA, aún podían obtenerse beneficios substanciales ya que, si bien los aranceles que se aplicaban en los Estados Unidos generalmente eran bajos, había sectores muy protegidos. Otra posible ventaja de las negociaciones hemisféricas en comparación con las negociaciones multilaterales era la simplificación de los procesos. Esto era muy importante para los países de América Latina, por su limitada capacidad de gestión y de negociación. Las negociaciones que se realizaban en menos frentes deberían permitir que los inversionistas privados se formaran una idea más clara sobre las condiciones y plazos de la inversión. En todo caso, sería preferible que los países en desarrollo adoptaran una posición común para negociar con países del tamaño y poder económico de los Estados Unidos.

Por lo que respecta a la integración regional, varios participantes distinguieron entre países hegemónicos y no hegemónicos. Una experta argentina afirmó que a los países en desarrollo sólo les convenía integrarse con los primeros cuando aspiraban a una integración profunda. De lo contrario, lo único que lograrían sería transferir recursos fiscales de los países en desarrollo, cuyo principal mecanismo de comercio eran los aranceles, hacia países desarrollados, para los cuales éste eran las barreras no arancelarias. Además, si se creara el ALCA, los países del Mercosur discriminarían contra Europa y los países asiáticos, pese a que en el futuro Asia será un importante mercado para las exportaciones latinoamericanas. Como sistema de integración regional, sería preferible que en las negociaciones comerciales se utilizara la modalidad del APEC, de acuerdo con la cual tendía a prevalecer el multilateralismo. El Mercosur debiera optar primero por la integración profunda y luego considerar la posibilidad de realizar una segunda ronda de negociaciones multilaterales en que pudieran incorporarse más normas de la OMC, por ejemplo, mayores compromisos en el sector agrícola. Los acuerdos que se suscriban con países hegemónicos tendrían que ser compatibles con las obligaciones emanadas de las negociaciones multilaterales previstas.

También se recordó que no habría que considerar a América Latina como un conjunto de países homogéneos. Centroamérica mantenía vinculaciones comerciales y de inversión mucho más estrechas con los Estados Unidos que con los países sudamericanos en general; los países del Cono Sur comerciaban más entre sí y con Europa, y los países de la Comunidad Andina se situaban en una posición intermedia. En vista de la importancia relativamente menor de los Estados Unidos como asociado en materia de comercio e inversiones,

los países del Mercosur deberían aplicar el principio del regionalismo abierto, y fortalecer sus lazos con los países en desarrollo de otras regiones (Asia y África).

Reflexionando sobre el hecho de que las exportaciones de manufacturas habían sido el segmento más dinámico del comercio intrarregional, algunos expertos fueron de opinión de que habría que ocuparse de la forma en que el ALCA podría fomentar los flujos comerciales que acarrean economías de escala y otras externalidades. Cómo mantener las economías de escala cuando los países atraviesan por un proceso de liberalización dentro de un área de libre comercio era una cuestión compleja, ya que existía el peligro de que los Estados Unidos pudieran apoderarse del mercado gracias a sus ventajas absolutas. Al respecto, el Mercosur aventajaba a la Comunidad Andina porque su integración era mucho más profunda y aspiraba a convertirse en una unión aduanera plena, que permitía economías de escala a nivel del grupo.

En lo que toca al ALCA, varios participantes manifestaron que América Latina debería aplicar un criterio realista y que los países de la región deberían realizar un examen crítico y una evaluación más equilibrada de las opciones disponibles, que no eran muchas. Dadas la ampliación y la consolidación del proceso de integración de Europa y Asia, para lograr un mejor sistema multilateral a América Latina, tal vez le conviniera aplicar un criterio hemisférico. La región tenía una larga trayectoria de relaciones históricas y políticas, mientras que el ALCA avanzaba mucho más allá de la liberalización del comercio y negociaba una serie de materias. De hecho, el ALCA era sólo una parte de los compromisos más amplios que se habían asumido en la Cumbre de Miami y contemplaba algunas formas de cooperación económica. Los Estados Unidos eran el mercado más importante, y lo sería aún más cuando se redujeran los aranceles sobre algunos productos y se eliminaran muchas barreras no arancelarias. En estas circunstancias, el ALCA también podría llegar a ser un elemento coadyuvante eficaz, y había que analizarlo desde el punto de vista histórico y político. Los participantes agregaron que el proceso indudablemente era un compromiso político asumido por los presidentes. Aunque el principal elemento del ALCA era el acceso a los mercados, había que compensar el costo que significaba con los beneficios que se obtendrían en esferas tales como el financiamiento, la inversión, los servicios, etc. De esta manera, podían realizarse negociaciones más armoniosas y equitativas.

2. Asia Oriental

Según los consultores asiáticos, la naturaleza y alcance de los acuerdos regionales existentes en Asia Oriental eran más amplios que los de la OMC.

Los planes de rebajas arancelarias negociados a lo largo de varios años por los países del APEC indicaban que la mayoría de los países miembros habían adoptado un enfoque que rebasaba los compromisos de la Ronda Uruguay y habría fijado un calendario para reducir substancialmente y antes de lo previsto los aranceles que gravaban varios productos. Basado en la rebaja voluntaria y unilateral de los aranceles por los países miembros, el APEC había sido un mecanismo clave para acelerar la liberalización del comercio. Por su parte, los consultores de Indonesia y Malasia expresaron que las obligaciones contraídas con arreglo al Área de Libre Comercio de la ASEAN eran más generales e inmediatas que las de la OMC y los aranceles del Área eran muy inferiores a las tasas del GATT y abarcaban una gama más amplia de productos.

Los participantes expresaron que tanto en la ASEAN como en el APEC, los intentos de liberalizar el comercio de mercancías se habían acompañado de una serie de acuerdos y programas en campos tales como procedimientos aduaneros, mecanismos de solución de controversias, financiamiento y procedimientos bancarios, derechos de propiedad intelectual, inversiones, servicios, normas y estándares, turismo, transporte y comunicaciones. En consecuencia, el nuevo rumbo que habían tomado estos acuerdos, que incluían no sólo la reducción de las barreras al comercio sino también obligaciones en otras materias, debería aumentar la competitividad sistémica de los países involucrados. De hecho, a nivel regional habían mejorado la articulación del transporte, las telecomunicaciones, la energía, los recursos hídricos y otros aspectos relacionados con la capacidad de la infraestructura. Los países estaban tratando de avanzar en la liberalización en materia de inversiones y estudiaban la posibilidad de aplicar un sistema monetario común a nivel regional.[2] Para aplicar esta clase de mecanismo de supervisión se requería un mayor compromiso de parte de los gobiernos. Ambos consultores fueron de opinión de que los países miembros del APEC cumplían las obligaciones contraídas, por mucho que ellas no fueran vinculantes, debido a los beneficios que ellas les acarreaban. El valor de este foro para sus miembros guardaba relación más bien con el desarrollo de los recursos humanos, el transporte, la energía y las telecomunicaciones. Por lo que respecta a la ASEAN, los proyectos conjuntos en materia de infraestructura contribuirían mucho a mejorarla.

---

2 La consultora de Malasia expresó que, debido al efecto de contagio, desde que se inició la crisis se había estado considerando la posibilidad de supervisar las políticas financieras que aplicaban los países miembros de la ASEAN y la idea se encontraba en una etapa preliminar. El principal problema radicaba en que la ASEAN adoptaba sus decisiones por consenso y no tenía la intención de intervenir en los asuntos internos de los países miembros.

Por otra parte, gracias al apoyo de una secretaría dinámica, la ASEAN seguía fortaleciendo su papel como foro de cooperación en materia de seguridad regional. El consultor de Indonesia hizo hincapié en que éste era su mayor logro y había contribuido enormemente a reducir el número de conflictos regionales. Ahora los gobiernos podían destinar recursos fiscales que utilizaban en enfrentamientos militares con países vecinos a la ejecución de proyectos de desarrollo.

La consultora de Malasia señaló que debido a que la estructura económica de los países miembros de la ASEAN se había tornado cada vez más competitiva, llegó a temerse que el proceso de liberalización no fructificara. Además, por su reducido valor, los productos que se habían comprometido a liberalizar en las primeras etapas no representaban una proporción demasiado significativa del comercio regional de la organización. Posteriormente, los programas de liberalización de la organización se habían ampliado hasta abarcar un elevado número de productos de importancia para el comercio regional y, lo que es más, el proceso de liberalización había contribuido a la transformación industrial de los países miembros.

Los consultores de Indonesia y Malasia señalaron que, comparados con los primeros proyectos industriales conjuntos entre los países de la ASEAN, que habían fracasado, los nuevos proyectos se habían basado en las ventajas comparativas y en la eficacia en función de los costos de cada país miembro. La liberalización del comercio había ido profundizando el proceso de transformación industrial y la complementariedad productiva de los países miembros. Por ejemplo, la industria automotriz y de partes automotrices era una indicación de estas ventajas comparativas, en el sentido de que Malasia se especializaba más en los automóviles, en especial los procesos de montaje, mientras que Tailandia era un centro de producción de partes y componentes. La rebaja prevista de los aranceles el año 2003 había influido para que los países se prepararan para una liberalización adicional. Como el mercado regional se había integrado y era lo suficientemente grande como para permitir economías de escala a nivel regional, era posible afianzar la transformación industrial. Para aumentar la complementariedad de la producción entre los países, tras la armonización prevista de las normas aplicables a la inversión, los países de la ASEAN en su conjunto podrían atraer inversión extranjera directa en mejores condiciones que si cada uno aplicara su propia reglamentación.

Por lo que respecta a si los programas regionales de integración eran elementos coadyuvantes del desarrollo u obstáculos al mismo, se dijo que los gobiernos de los países miembros de la ASEAN tenían razones políticas que justificaban introducir la liberalización y avanzar en ella. Mientras que a los distintos países les resultaba difícil iniciar un proceso de liberalización por su

cuenta, debido a los compromisos regionales, los gobiernos podían justificarlo más fácilmente ante la opinión pública. Además, varios países miembros habían ampliado unilateralmente los privilegios a otros países no pertenecientes a la organización, de tal manera que ésta desempeñaba un papel coadyuvante.

Los participantes deliberaron acerca de la forma en que la actual crisis estaba afectando las obligaciones contraídas por los países de la ASEAN y sobre si ésta aceleraría o detendría el proceso de liberalización. A juicio de los consultores asiáticos, actualmente los países de la ASEAN no tenían problemas de déficit en cuenta corriente debido al colapso de las importaciones, y no sería necesario adoptar medidas especiales. Insistieron en que para los países de la ASEAN, la única alternativa viable era la liberalización, ya que naciones en desarrollo tales como Indonesia y Malasia necesitaban tener acceso a mercados, capital y tecnología.

3. El marco institucional

Los participantes en el seminario hicieron hincapié en que el éxito industrial y comercial de los países dependía del libre juego de tres conjuntos de factores, a saber, los incentivos, la capacidad y el marco institucional. Los primeros orientaban la asignación de los recursos; la segunda era el resultado de la inversión física, la infraestructura, el desarrollo del capital humano y los esfuerzos en materia de tecnología. Por último, cuando no bastaba con las fuerzas de mercado, el marco institucional facilitaba la creación de capacidad. Se insistió en que el provecho que obtuviera el sector privado de los incentivos otorgados por el Estado dependería en gran medida del desarrollo de las instituciones y del grado de capacidad.

Los participantes observaron que las instituciones que conducían a la formulación de políticas comerciales e industriales coherentes incluían no sólo a los diversos ministerios y organismos, sino también a las organizaciones semifiscales y privadas que se ocupan del fomento de la industria y el comercio, la formación de capital humano, el financiamiento del comercio, las inversiones, el desarrollo tecnológico, las asociaciones de la industria y el comercio y las cámaras de comercio. El consultor de la República de Corea dio a conocer las reformas administrativas que se habían introducido últimamente en su país en las esferas relacionadas con el comercio e informó que el gobierno de Kim Dae-Jung había aplicado una reforma orgánica en virtud de la cual la gestión del comercio se centraba en el nuevo Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio. Después de la Ronda Uruguay, las cuestiones relacionadas con el comercio debían abordarse con criterio internacional y diplomático. Además de lo anterior, la República de Corea había creado un sistema de negociaciones comerciales basado en el de los Representantes de

Comercio, de los Estados Unidos. Por su parte, el consultor de Brasil informó acerca de las reformas administrativas que se habían introducido últimamente en su país, en virtud de las cuales el poderoso Ministerio de Asuntos Económicos, Hacienda y Planificación se había dividido en tres ministerios diferentes, a saber, de Planificación y Presupuesto, de Hacienda y de Industria, y de Comercio y Turismo. Los dos últimos compartían la responsabilidad de la política de comercio exterior. La Secretaría de Comercio Exterior (SECEX), que dependía del tercero de los ministerios mencionados, era el principal organismo encargado de aplicar y revisar la política comercial, mientras que la Cámara de Comercio Exterior, creada en 1965, la formulaba y coordinaba. Debería mejorarse el marco institucional en materias tales como el comercio de servicios y el apoyo a la pequeña y mediana empresa.

Sin embargo, los consultores subrayaron que, para coordinar y articular eficazmente las políticas macroeconómicas, mesoeconómicas y microeconómicas, era importante sincronizar la acción de las distintas instituciones. También era importante que se formaran redes y que hubiera interacción entre los sectores público y privado, de tal modo que éste pudiera conocer a fondo las políticas estatales y sacar el máximo de provecho de ellas y, al mismo tiempo, que en el futuro las políticas tuvieren plenamente en cuenta sus intereses. Concordando con lo señalado, un experto peruano expresó que el tema del marco institucional no se refería a la clase de instituciones que hubieran de crearse o eliminarse, y que lo importante era fortalecer la creación de capacidad y la continuidad de las políticas.

El consultor de la República de Corea expresó que recientemente el presidente Kim Dae Jung había creado un nuevo órgano, la Conferencia sobre la Actividad Económica, que se reuniría casi todos los meses y estaría integrado por funcionarios de los ministerios del área económica y por representantes de los *chaebols*. La Conferencia se asemejaba al Consejo de fomento de las exportaciones creado en los años setenta, durante el gobierno del Presidente Park. Se mantendría este tipo de consultas entre el Ejecutivo y los sectores público y privado, que había demostrado ser eficaz y práctico para resolver rápidamente los problemas. Concluyó diciendo que la singularidad del modelo coreano o asiático no radicaba en la política de fomento de las exportaciones propiamente tal, sino en el mecanismo de ejecución de la política, de gestión económica y de coordinación y articulación entre los sectores público y privado, y que se conservarían los aspectos fundamentales de esta forma propia de administrar la economía.

Varios participantes estuvieron de acuerdo en que en el actual contexto de liberalización y globalización, los países necesitarían instituciones más eficientes para protegerse de los efectos adversos de la economía mundial. La mayor vulnerabilidad exigía que el Estado cumpliera una función nueva en materia de comercio e industria. Por lo general, se reconocía que el tipo de

políticas industriales que habría que promover dependía en gran medida de la capacidad institucional de los gobiernos. Cuando los aranceles perdieran importancia como mecanismo de política comercial e industrial, los gobiernos deberían crear instituciones nuevas encargadas de aumentar la competitividad internacional. Al respecto, el consultor de Indonesia expresó que, en su país, medidas tales como la fijación de límites al crédito, la asignación del crédito y el control de las tasas de interés generalmente habían resultado ineficaces porque, a diferencia de lo que sucedía en Japón o en la República de Corea, su gobierno carecía de atribuciones suficientes ara poder dirigir el proceso de industrialización. Por su parte, los organismos públicos tampoco tenían suficiente capacidad institucional para supervisar la aplicación de los incentivos estatales. Los participantes de otros países estuvieron de acuerdo en que el Estado no tenía la capacidad necesaria para administrarlos adecuadamente ni para monitorear sus resultados, para lo cual habría que reunir sistemáticamente información sobre la aplicación de las políticas y fiscalizarlas eficazmente.

OBSERVACIONES FINALES

El Director de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento y el coordinador del proyecto dieron por clausurado el seminario y agradecieron a los seis consultores la activa participación que habían tenido a lo largo de la ejecución del proyecto, así como las valiosas observaciones que habían formulado los demás expertos participantes en el curso de la reunión. Hubo consenso en que este tipo de análisis comparativo de alcance regional era muy provechoso y en que deberían seguir realizándose en el futuro.

ANEXOS

Anexo 1

POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES EN ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA DE COMERCIO*

Financiado por el Fondo Japonés de la Cooperación Internacional para Desarrollo, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón

CEPAL, Santiago, Chile
11 y 12 de agosto de 1998

TEMARIO PROVISIONAL

DÍA 1 (agosto 11)

09:00-09:30	Registro de los participantes.
09:30-10:00	Inauguración: Palabras de bienvenida por el Dr. José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Intervención de un representante de la Embajada de Japón, en Santiago, Chile.

SESIÓN I. LA CRISIS ASIÁTICA: SUS DETERMINANTES Y LECCIONES

10:00-13:00	(Moderador: Secretaría Ejecutiva, CEPAL)
10:00-10:45	1. La Crisis Asiática y sus efectos y lecciones para América Latina. Sra. Barbara Stallings, Directora de la División de Desarrollo Económico, CEPAL. Sr. Alfredo Calcagno, Oficial de Asuntos Económicos, División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL.
10:45-11:00	Café.
11:00-12:00	Continuación del punto 1. Sr. Carlos Juan Moneta, Secretario Permanente, Sistema Económico Latinoamericano (SELA). 2. Los factores determinantes de la crisis y sus impactos sobre el comercio internacional y la política comercial. Comentarios por los consultores de Indonesia, Malasia y República de Corea.
12:00-13:00	3. Debate.
13:00-15:00	Almuerzo.

* Financiado por el Fondo Japonés de la Cooperación Internacional para Desarrollo, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón.

SESIÓN II. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PASADAS Y LAS PERSPECTIVAS FUTURAS

15:00-18:30 (Moderador Sr. Héctor Assael)

15:00-15:45 1. Exportación liderada por el crecimiento o crecimiento liderado por las exportaciones.
Comentarios de los consultores de Brasil, Chile y Malasia.
Debate.

15:45-16:30 2. Evaluación de las políticas pasadas comerciales e industriales.
Comentarios de los consultores de Argentina, Indonesia y República de Corea.
Debate.

16:30-16:45 Café.

16:45-18:30 3. El nuevo enfoque de las políticas comerciales e industriales.
a. Políticas fiscal, monetaria y cambiaria.
Comentarios de los consultores de Chile, Indonesia y Malasia.
b. Medidas horizontales "precompetitivas" o políticas selectivas verticales".
Comentarios de los consultores de Argentina, Brasil y República de Corea.
Debate.

DÍA 2 (Agosto 12)

SESIÓN III. LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY: NUEVAS RESTRICCIONES Y EL ESPACIO DE MANIOBRA

09:30:13:00 (Moderador Sr. Edgard Moncayo)

09:30-11:00 1. Limitaciones sobre las políticas comerciales e industriales impuestas por los Acuerdos Multilaterales sobre Subsidios, medidas de contingencia sobre importaciones y exportaciones (*antidumping*, salvaguardias, medidas compensatorias) y el Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIM).
Comentarios de los consultores de Chile, Indonesia y Malasia.
Debate.

11:00-11:15 Café.

11:15-13:00 2. Limitaciones sobre las políticas comerciales e industriales impuestas por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIP), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, el Acuerdo sobre la Agricultura, y la Política de Competencia.
Comentarios de los consultores de Argentina, Brasil y República de Corea.
Debate.

13:00-15:00 Almuerzo.

SESIÓN IV. INTEGRACIÓN REGIONAL E INSTITUCIONES

15:00-18:15	(Moderadora: Sra. Vivianne Ventura-Dias) Comentarios de los consultores de Brasil, Malasia y República de Corea. Debate.
15:00-16:30	1. ¿Son los acuerdos regionales de tipo "WTO-Plus? Comentarios de los consultores de Argentina, Indonesia y Malasia. Debate.
16:30-16:45	Café.
16:45-18:00	2. Instituciones necesarias para la implementación efectiva de la política comercial. Comentarios de los consultores de Brasil, Malasia y República de Corea. Debate.
18:00-18:15	3. Clausura del Seminario.

Anexo II

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES EN ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA DEL COMERCIO

(Sede: CEPAL, Santiago de Chile, 11 y 12 de agosto de 1998)
11 y 12 de Agosto de 1998

LISTA DE PARTICIPANTES

Sr. Manuel Agosin
Profesor
Departamento de Economía
Universidad de Chile
Diagonal Paraguay 257, Oficina 1506
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 678.3445
FAX: (56-2) 678.3413

Dr. Carlos Álvarez
Gerente de Programas Estratégicos
CORFO
Moneda 921, Of. 640
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 631.8622
FAX: (56-2) 638.1039

Sra. María Mercedes Arbasetti
Secretaria de la Embajada
Embajada de Argentina
Miraflores 285
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 633.1076
FAX: (56-2) 639.3653

Sr. José Luis Bonifaz
Economista
Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, PERÚ
TELÉFONO: (51-1) 471.2277
FAX: (51-1) 470.9747

Sra. Trinidad Cádiz
Subgerente Programas de Desarrollo
CORFO
Moneda 921
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 631.8617
FAX: (56-2) 638.1039

Sr. Humberto Campodónico Sánchez
Director de la Unidad de Post Grado
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Marcos
Ciudad Universitaria, Av. Venezuela s/n
Lima 1, PERÚ
TELÉFONO: (51-1) 451.0888
FAX: (51-1) 452.5485

Sr. Carlos Carrillo Tudela
Profesor - Investigador
Coordinador del "Programa de Economía y Gestión en el Asia-Pacífico" (PEGAP)
Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020, Jesús María
Lima, PERÚ
TELÉFONO: (51-1) 471.2277
FAX: (51-1) 470.9747

Sr. Gabriel Casaburi
Investigador
FLACSO/IERAL
Florida 537, 2° piso, Of. 507
Galería Jardín
1005 Buenos Aires, ARGENTINA
TELÉFONO: (54-1) 394.1747
FAX: (54-1) 805.2761

Sr. Luis Castañeda Lossio
Abogado
República de Chile 350
Lima, PERÚ
TELÉFONO: (51-1) 433.1968
FAX: (51-1) 433.1968

Sra. Isabel Figueroa
Unidad de Estudios Prospectivos
MIDEPLAN
Alameda 48, Piso 11
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 675.1573
FAX: (56-2) 672.2748

Sr. Nazirwan Hafiz
Jefe Sección Económica
Embajada de Indonesia
Avda. Nueva Costanera 3318
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 207.6266
FAX: (56-2) 207.9901

Sr. Kimihiko Inaba
Representante Oficial
Japan External Trade Org.- JETRO
(Org. Oficial del Gobierno del Japón)
Avda. Andrés Bello 2777, Piso 27, Of. 2703
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 203.3406
FAX: (56-2) 203.3140

Sr. Myung-soo Jang
Cónsul
Embajada de la República de Corea
Alcántara 74
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 228.4214
FAX: (56-2) 206.2355

Sr. Luiz Carlos Delorme Prado
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economía
Av. Pasteur 250
CEP 22-290-240, Rio de Janeiro/RJ,
BRASIL
TELÉFONO: (55-21) 220.1248
FAX: (55-21) 220.1240

Sr. Nicolo Giglo
Coordinador Programas de Desarrollo
CORFO
Moneda 921, Of. 640
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 631.8605
FAX: (56-2) 638.1039

Sr. Julio Ilabaca
Ingeniero de Estudios
Subgerencia de Programas de Desarrollo
CORFO
Moneda 921
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 631.8642
FAX: (56-2) 638.1039

Sr. Zakri Jaafar
Primer Secretario
Embajada de Malasia
Tajamar 183, Of. 1002
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 233.6698
FAX: (56-2) 234.3853

Sr. Hideki Kusakabe
Segundo Secretario
Embajada del Japón
Avda. Ricardo Lyon 520
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 232.1807
FAX: (56-2) 232.1812

Sr. Claudio Maggi
Gerente de Fomento
CORFO
Moneda 921, Of. 510
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 631.8512
FAX: (56-2) 671.7735

Sr. Carlos Moneta
Secretario Permanente SELA
Torre Empresarial de Parque del Este, 1° P
Avda. Francisco de Miranda, La Carlota
Caracas 1010-A,
VENEZUELA
TELÉFONO: (58-2) 202.5111
FAX: (58-2) 238.8923

Sr. Mikio Nobeta
Asesor Asistente, Lic. en Letras
Japan Externa Tarde Ora. - JETRO
(Ora. Oficial del Gobierno del Japón)
Av. Andrés Bello 2777, P. 27, Of. 2703
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 203.3406
FAX: (56-2) 203.3140

Sr. Hungo-So Park
Director
Korea Trade Center
Oficina Comercial del Gobierno
de la República de Corea
Avda. 11 de septiembre 1901, Of. 52
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2)362.9991
FAX: (56-2)204.9833

Sr. Carlos Pérez
Segundo Secretario
Oficial de Enlace con la CEPAL
Embajada de Brasil
Alonso Ovalle 1665
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 698.2486
FAX: (56-2) 671.5961

Sr. Edgard Moncayo
Representante CEPAL/Bogotá
CEPAL Bogotá
Carrera 16 N° 94-A-62 int.2
Santa Fe de Bogotá, COLOMBIA
TELÉFONO: (57-1) 636.2651
FAX: (57-1) 218.9834

Sr. Anwar Nasution
Professor of Economics,
Faculty of Economics
University of Indonesia
Kampus UI, Depok 16424
Jakarta, INDONESIA
TELÉFONO: (62-21) 788.1350; 727.2425
FAX: (62-21) 727.0024

Sra. Beatriz Nofal
Presidente
ECO-AXIS S.A. (Firma Consultora
Mercosur Jornal (Editora)
San Martín 1127, P 4, D. H
1004 Buenos Aires, ARGENTINA
TELÉFONO: (54-1) 311.5817; 315.0480
FAX: (54-1) 313.3986

Sr. Ángel Pérez
Ingeniero
República de Chile, 350
Lima, PERÚ
Lima, PERÚ
TELÉFONO: (51-1)433.0219
FAX: (51-1)433.1968

Sr. Víctor Rico Frontaura
Director General
Secretaría Gen. de la Comunidad Andina
Paseo de la República 3895
San Isidro
Lima 18, PERÚ
TELÉFONO: (51-1) 221.2205
FAX: (51-1) 221.2218

Sr. Carlos Ríos
Asesor
Ministrio de Economía, Fomento
y Reconstrucción
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 696.1707FAX:
FAX: (56-2) 698.8648

Sr. Juan Salazar
Presidente
Fundación Chilena del Pacífico
Américo Vespucio Sur 100, Piso 9
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 207.6383
FAX: (56-2) 207.6521

Sr. Juan Carlos Scapini
Jefe, Departamento de Fomento
Ministerio de Economía, Fomento
y Reconstrucción
Teatinos 120, Piso 11, Of. 40
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 696.1707
FAX: (56-2) 698.8648

Sr. Germán Velasco
Administrador
República de Chile 350
Lima, PERÚ
TELÉFONO: (51-1) 433.1968
FAX: (51-1) 433.1968

Sra. Zainal-Abidin Mahani
Associate Professor
Faculty of Economics and Administration
University of Malaya
Lembah Pantai
50603 Kuala Lumpur, MALAYSIA
TELÉFONO: (60-3) 759.3651
FAX: (60-3) 756.7252

Sr. Luis Rubio I.
Médico
República de Chile 350
Lima, PERÚ
TELÉFONO: (51-1) 433.1968
FAX: (51-1) 433.1968

Sr. Walter Sánchez
Profesor
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile
Condell 249, Casilla 14187, Suc. 21
Providencia Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 274.5377
FAX: (56-2) 274.0155

Sra. Lia Valls Pereira
Professor Adjunto
Fundaçao Getúlio Vargas
Universidade Estado Rio de Janeiro (UERJ)
Coordinadora IBRE/FGV
Praia de Botafogo 190, sala 823
22253-900, Rio de Janeiro, RJ, BRASIL
TELÉFONO: (55-21) 536.9163
FAX: (55-21) 536.9236

Sr. Jaeho Yeom
Associate Professor
Korea University
136-701 Seoul, KOREA
TELÉFONO: (+82-2) 3290.2277
FAX: (+82-2) 924.7399

OBSERVADORES

Sr. Budiman Gultom
Jefe Sección Política y Asuntos Consulares
Embajada de Indonesia
Avda. Nueva Costanera 3318
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 207.6266
FAX: (56-2) 207.9901

Sr. Jack Rahmat
Asistente Departamento Comercial
Embajada de Indonesia
Avda. Nueva Costanera 3318
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 207.6266
FAX: (56-2) 207.9901

CEPAL

Sr. José Antonio Ocampo
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 210.2553
FAX: (56-2) 208.0252

Sr. Reynaldo Bajraj
Secretario Ejecutivo Adjunto
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 210.2536
FAX: (56-2) 208.0252

Sra. Miriam Krawczyk
Directora
División de Planificación de Programas,
Extrapresupuestarios
y Operaciones
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 2102672
FAX: (56-2) 208.0252

Sr. Raúl Atria
Asesor Regional Principal
Unid. de Gestión de Recursos

Div. de Planif. de Progrs. y Operaciones
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 2102481
FAX: (56-2) 208.0252

Sr. Héctor Assael
Director
División de Comercio Internacional,
Transporte y Financiamiento
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 210.2536
FAX: (56-2) 208.0252

Sra. Barbara Stallings
Directora
División de Desarrollo Económico
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 210.2536
FAX: (56-2) 208.0252

Sra. Vivianne Ventura-Dias
Jefa, Unidad de Comercio Internacional
División de Comercio Internacional
Transporte y Financiamiento
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 210.2536
FAX: (56-2) 208.0252

Sr. Mikio Kuwayama
Oficial de Asuntos Económicos
Unidad de Comercio Internacional
División de Comercio Internacional,
Transporte y Financiamiento
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 210.2536
FAX: (56-2) 208.0252

Sr. José Carlos Mattos
Oficial de Asuntos Económicos
Unidad de Comercio Internacional
División de Comercio Internacional,
Transporte y Financiamiento
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 210.2536
FAX: (56-2) 208.0252

Sr. Alfredo Calcagno
Oficial de Asuntos Económicos
División de Estadística y
Proyecciones Económicas
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 210.2536
FAX: (56-2) 208.0252

Sr. Valentine Kouzmine
Oficial de Asuntos Económicos
Unidad de Comercio Internacional
División de Comercio Internacional,
Transporte y Financiamiento
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 210.2688
FAX: (56-2) 208.0252

Sr. Jaime Contador
Asistente Estadístico
Unidad de Comercio Internacional
División de Comercio Internacional,
Transporte y Financiamiento
Comisión Económica para América
Latina y el Caribe (CEPAL)
Avda. Dag Hammarskjöld s/n
Casilla 179-D
Santiago, CHILE
TELÉFONO: (56-2) 210.2680
FAX: (56-2) 208.0252

Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Revista de la C E P A L

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de subscripción anual vigentes para 1999 son de US$ 30 para la versión en español y de US$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US$ 15 para ambas versiones.

Los precios de subscripción por dos años (1999-2000) son de US$ 50 para la versión español y de US$ 60 para la versión inglés.

Revista de la CEPAL, número extraordinario: *CEPAL CINCUENTA AÑOS, reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, 1998, 376 pp.

Síntesis estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999, 1999, 34 pp.

Summary Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1998-1999, 1999, 34 pp.

Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 1998, 108 pp.

Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 1998, 102 pp.

Panorama Social de América Latina, 1998, 316 pp.

Social Panorama of Latin America, 1998, 316 pp.

La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 1998, 280 pp.

Foreign investment of Latin America and the Caribbean, 1998, 232 pp.

Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1998, 246 pp.

Latin America and the Caribbean in the World Economy, 1998, 240 pp.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe		***Economic Survey of Latin America and the Caribbean***	
1995-1996,	349 pp.	***1995-1996,***	335 pp.
1996-1997,	354 pp.	***1996-1997,***	335 pp.
1997-1998,	386 pp.	***1997-1998,***	360 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe /
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1995,	856 pp.	*1997,*	894 pp.
1996,	866 pp. (Agotado)	*1998,*	880 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la C E P A L

1 *Manual de proyectos de desarrollo económico,* 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
1 ***Manual on economic development projects,*** 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp. (Agotado)
2 *América Latina en el umbral de los años ochenta,* 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina,* 1980, 443 pp.
4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú,* 1980, 265 pp.
4 ***Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru,*** 1985, 342 pp.
5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina,* por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos,* 1984, 115 pp.
6 ***Women and development: guidelines for programme and project planning,*** 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional,* 1983, 286 pp.
8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura,* vols. I y II, 1983, 720 pp.
9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe,* 1984, 349 pp.
10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina,* 1985, 236 pp.
11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano,* 1986, 216 pp.
11 ***The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects,*** 1988, 215 pp.
12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo,* 1986, 416 pp. (Agotado)
12 ***Latin America: international monetary system and external financing,*** 1986, 405 pp. (Agotado)
13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento pensamiento,* 1987, 146 pp.
14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas,* 1989, 371 pp.
15 *CEPAL, 40 años (1948-1988),* 1988, 85 pp.
15 ***ECLAC 40 Years (1948-1988),*** 1989, 83 pp.
16 *América Latina en la economía mundial,* 1988, 321 pp. (Agotado)
17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina,* 1988, 187 pp.

18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp. (Agotado)
24 ***The environmental dimension in development planning I,*** 1991, 302 pp.
25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
25 ***Changing production patterns with social equity,*** 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
26 ***Latin America an d the Caribbean: options to reduce the debt burden,*** 1990, 110 pp.
27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean,*** 1992, 279 pp.
28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956,*** 1991, 398 pp.
29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp. (Agotado)
31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment,*** 1991, 146 pp.
32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity,*** 1993, 257 pp.
34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
35 ***Population, social equity and changing production patterns,*** 1993, 153 pp.
36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
37 ***Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean,*** 1995, 123 pp.
38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.
39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
39 ***Open regionalism in Latin America and the Caribbean,*** 1994, 103 pp. (Agotado)
40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp. (Agotado)
40 ***Policies to improve linkages with the global economy,*** 1995, 308 pp.
41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 300 pp.
42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, 1996, 116 pp.
42 ***Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics,*** 1996, 116 pp.
43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe*, 1980-1995, 1996, 120 pp.
43 ***The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995,*** 1996, 120 pp.

44 *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social,* 1997, 218 pp.
44 ***The equity gap. Latin America, the Caribbean and the social summit,*** 1997, 219 pp.
45 *La grieta de las drogas,* 1997, 218 pp.
46 *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales,* 1998, 180 pp.
47 *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos,* 1998, 280 pp.
47 ***The Fiscal Covenant. Strenghts, weaknesses, challenges,*** 1998, 290 pp.
48 *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Rolando Franco y Armando Di Filippo, 1999, 238 pp.
49 *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial,* Sergio Boisier, 1999, 128 pp.

SERIES MONOGRÁFICAS

Cuadernos de la C E P A L

1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial* / ***Latin America: the new regional and world setting,*** (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo,* 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
2 ***Regional appraisals of the international development strategy,*** 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina,* 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina,* 1975, 85 pp.
5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo,* 1975, 72 pp.
6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias,* por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
7 *La coyuntura internacional y el sector externo,* 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta,* 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada,* 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
s/n ***Canada and the foreign firm,*** D. Pollock, 1976, 43 pp.
10 *Reactivación del mercado común centroamericano,* 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola,* por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
12 *Temas del nuevo orden económico internacional,* 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior,* 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina,* 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional,* 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
15 ***The water resources of Latin America. Regional report,*** 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
16 *Desarrollo y cambio social en América Latina,* 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional,* 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order,*** 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.

18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina,* por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.

19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo,* por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.

s/n ***United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations,*** S. Weintraub, 1977, 44 pp.

20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina,* 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.

21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975,* 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.

22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica,* por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.

23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo,* por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.

24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina,* 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.

s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record,*** J. Mullen, 1978, 66 pp.

25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera,* 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.

26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?,* 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.

27 *La dimensión de la pobreza en América Latina,* por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp. (Agotado)

28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno,* por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.

29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios,* 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.

29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies,*** 1979, 60 pp. (Agotado)

30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta,* 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.

31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo,* por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.

32 *Movimientos internacionales de capitales,* por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.

33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina,* por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.

34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978,* por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.

35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo,* por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.

36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo,* por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.

37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta,* 1981, 146 pp.

s/n ***The economic relations of Latin America with Europe,*** 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.

38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura,* por J. Martin, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.

39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina,* por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.

40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta,* 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.

40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s,*** 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.

41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean,*** 1983, 97 pp.
46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes,*** 1985, 93 pp.
50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan,*** 1987, 245 pp.
52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean,*** 1987, 114 pp.
53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth,*** 1986, 125 pp.
55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options,*** 1987, 184 pp.
56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986,*** 1988, 95 pp.
59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies,*** 1988, 261 pp.
60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites,*** 1989, 93 pp.
62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.

62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987,*** 1989, 84 pp.

63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina,* 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.

64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe,* 1989, 132 pp.

64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean,*** 1989, 116 pp.

65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe,* 1991, 141 pp.

65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade,*** 1990, 126 pp.

66 ***The Caribbean: one and divisible,*** 1993, 207 pp.

67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra,* 1991, 92 pp.

67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America,*** 1992, 90 pp.

68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe,* 1992, 148 pp.

68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports,*** 1992, 129 pp.

69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980,* 1993, 100 pp.

69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s,*** 1993, 96 pp.

70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación,* 1993, 183 pp.

71 *Focalización y pobreza,* 1995, 249 pp. (Agotado)

72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos,* 1995, 318 pp. (Agotado)

73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo,* 1995, 167 pp. (Agotado)

74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo,* 1995, 151 pp.

75 *Crecimiento de la población y desarrollo,* 1995, 95 pp.

76 *Dinámica de la población y desarrollo económico,* 1997, 116 pp.

77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público,* 1996, 168 pp.

77 ***Labour reform and private participation in public-sector ports,*** 1996, 160 pp.

78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras,* 1996, 164 pp.

79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas,* 1997, 124 pp.

80 *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995,* 1998, 200 pp.

81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe,* 1997, 136 pp.

82 *A dinámica do Setor Saúde no Brasil,* 1997, 220 pp.

83 *Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe,* 1998, 268 pp.

84 *El régimen de contratación petrolera de América Latina en la década de los noventa,* 1998, 134 pp.

Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

1 *América Latina: relación de precios del intercambio,* 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.

2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina,* 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.

3 *Series históricas del crecimiento de América Latina,* 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.

4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso,* 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por Nº 8)

5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977,* 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.

6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina,* 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
7 *Tablas de insumo-producto en América Latina,* 1983, 383 pp.
8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso,* 1984, 146 pp.
9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano,* 1985, 546 pp.
10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984,* 1986, 357 pp.
11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina,* 1986, 288 pp.
12 *América Latina: Indices de comercio exterior, 1970-1984,* 1987, 355 pp.
13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas,* 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores,* 1988, 156 pp.
15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980,* 1991, 245 pp.
16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración,* 1991, 190 pp.
17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2,* 1992, 299 pp.
18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL,* 1993, 313 pp.
19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I -Exportaciones,* 1993, 285 pp.
19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II -Importaciones,* 1993, 291 pp.
20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992,* 1994, 483 pp.
21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina,* 1995, 274 pp.
22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993,* 1995, 224 pp.
23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994,* 1996, 130 pp.
24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995,* 1996, 480 pp.
25 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL,* 1998, 287 pp.
26 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-1997,* 1998, 124 pp.

Estudios e Informes de la C E P A L

1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política,* 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global,* 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional,* 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)

4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana,* 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta,* 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
5 ***Latin American development in the 1980s,*** 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta,* 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
6 ***Latin American development projections for the 1980s,*** 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta,* 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp. (Agotado)
8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta,* 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura,* 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC,* 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina,* 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica",* 1982, 154 pp.
13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia,* 1982, 175 pp.
14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino,* 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino,* 1982, 320 pp.
16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina,* 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
16 ***Five studies on the situation of women in Latin America,*** 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina,* 1982, 129 pp.
18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina,* 1983, 212 pp.
19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales,* 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
19 ***Measurement of employment and income in rural areas,*** 1983, 184 pp.
20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación,* 1982, 68 pp. (Agotado)
21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina,* 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980,* 1983, 178 pp.
23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España,* 1983, 195 pp.
24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe,* 1983, 314 pp.
24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean,*** 1983, 236 pp.
25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 /* ***Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990*** (bilingüe), 1983, 140 pp.
26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia,* 1983, 282 pp.
27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981,* 1983, 157 pp.
28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio,* 1983, 129 pp.
29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne,* 1983, 93 pp.
30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980,* 1983, 168 pp.
31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil,* 1983, 141 pp.

32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina,* 1983, 81 pp.
33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria,* 1984, 120 pp.
34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos,* 1983, 148 pp.
35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta,* 1984, 201 pp.
36 *El capital extranjero en la economía peruana,* 1984, 178 pp.
37 *Dos estudios sobre política arancelaria,* 1984, 96 pp.
38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur,* 1984, 193 pp.
39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana,* 1984, 255 pp.
40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial,* 1984, 280 pp.
41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana,* 1984, 77 pp.
42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo,* 1984, 378 pp.
43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina,* 1985, 348 pp.
44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports,*** 1985, 104 pp.
45 *La planificación del transporte en países de América Latina,* 1985, 247 pp.
46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas,* 1985, 119 pp.
47 *La juventud en América Latina y el Caribe,* 1985, 181 pp.
48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina,* 1985, 145 pp.
48 ***Development of the mining resources of Latin America,*** 1989, 160 pp.
49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional,* 1985, 224 pp.
50 *América Latina y la economía mundial del algodón,* 1985, 122 pp.
51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME,* 1985, 90 pp.
52 ***Trade relations between Brazil and the United States,*** 1985, 148 pp. (Agotado)
53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento,* 1985, 138 pp.
53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization,*** 1985, 135 pp.
54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas,* 1985, 155 pp.
55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina,* 1985, 207 pp.
56 *Las empresas transnacionales en la Argentina,* 1986, 222 pp.
57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales,* 1986, 227 pp.
58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales,* 1986, 141 pp.
59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales,* 1986, 164 pp.
60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano,* 1986, 212 pp.
61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay,* 1987, 115 pp.
62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica,* 1986, 113 pp.
63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe,* 1987, 272 pp.
63 ***International economic relations and regional cc-operation in Latin America and the Caribbean,*** 1987, 267 pp.

64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty,*** 1988, 114 pp.
70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America,*** 1990, 79 pp.
71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean,*** 1988, 69 pp.
73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
73 ***Agriculture, external trade and international co-operation,*** 1989, 79 pp.
74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis,*** 1989, 198 pp.
77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution,*** 1990, 252 pp.
78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile, (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150 pp.
89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.

91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp. (Agotado)
94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.
95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, II parte, 1988, 146 pp.
7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp. (Agotado)
9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.
12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 pp.
13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 pp.

Copublicaciones recientes

En ocasiones la CEPAL, establece convenios para la copublicación de algunos textos de especial interés para empresas editoriales, o para otros organismos internacionales. En el caso de las empresas editoriales, éstas tienen exclusividad para su distribución y comercialización.

Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina: Fuentes, efectos y políticas, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (comp.), México, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1995.

Hacia un nuevo modelo de organización mundial. El sector manufacturero argentino en los años noventa. Jorge Katz, Roberto Bisang, Gustavo Burachick editores, CEPAL/IDRC/Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.

América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1996.

Flujos de Capital e Inversión Productiva. Lecciones para América Latina, Ricardo Ffrench-Davis -Helmut Reisen (compiladores), CEPAL/M. Graw Hill, Santiago, 1997.

Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. América y El Caribe, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1997.

La Economía Cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

La Igualdad de los Modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina, CEPAL/IIDH, Costa Rica, 1997.

Estrategias empresariales en tiempos de cambio, Bernardo Kosacoff (editor), CEPAL/Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 1998.

Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos, Wilson Peres (coord.), CEPAL/XXI Siglo veintiuno editores, Buenos Aires, 1998.

Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados, dos volúmenes, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.

Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina, Ricardo Ffrench Davis, CEPAL/Mc Graw-Hill, Santiago, 1999.

La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha, José Antonio Ocampo, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.

La inversión en Chile ¿El fin de un ciclo de expansión?, Graciela Mouguillansky, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الامم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الامم المتحدة ،قسم البيع في نيويورك او في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

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

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile