

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.1080
30 de noviembre de 1997

ESPAÑOL
ORIGINAL: ENGLISH

**POLÍTICAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES EN EL MARCO DEL NUEVO
SISTEMA DE COMERCIO: HACIA UN ESTUDIO COMPARATIVO
ENTRE ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA ***

* Documento preparado por Héctor Assael y Mikio Kuwayama. Los autores ocupan, respectivamente, los cargos de Director y Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
I. INTRODUCCIÓN	3
II. JUSTIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE ORIENTACIÓN ENDÓGENA	7
A. POLÍTICA INDUSTRIAL ENDÓGENA	7
B. POLÍTICA COMERCIAL ENDÓGENA	11
III. LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES TRAS LA RONDA URUGUAY: NUEVAS RESTRICCIONES Y MARGEN DE MANIOBRA	13
A. OPCIONES DE POLÍTICA FISCAL, MONETARIA Y CAMBIARIA	13
B. MEDIDAS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO	14
C. SUBVENCIONES	15
D. CONTRAMEDIDAS EN MATERIA DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES	18
E. MEDIDAS EN MATERIA DE INVERSIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO	20
F. ASPECTOS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL RELACIONADOS CON EL COMERCIO	22
G. SERVICIOS	24
H. SECTOR AGROPECUARIO	26
IV. PROYECTO DE LA CEPAL DENOMINADO "POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA DE COMERCIO: ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA"	29

RESUMEN

Por lo general se supone que, como resultado de la Ronda Uruguay y de otros acuerdos internacionales, los países en desarrollo tendrán que hacer frente a restricciones más estrictas en cuanto a sus posibilidades de adoptar políticas comerciales e industriales selectivas. No obstante, sin duda los países en desarrollo tienen cierto margen de maniobra en este sentido y aún pueden recurrir a una serie de políticas para alcanzar sus objetivos industriales y de comercio exterior en forma compatible con las obligaciones contraídas en el marco de la Ronda y otros acuerdos comerciales. El presente trabajo tiene por objeto analizar el margen de maniobra con que cuentan los países en desarrollo con arreglo al nuevo sistema de comercio internacional para llevar a cabo su política comercial e industrial.

El documento se divide en cuatro capítulos. En el primero, de carácter introductorio, se analiza la necesidad de adoptar un enfoque de desarrollo "endógeno", sobre todo desde la perspectiva de América Latina y el Caribe. En el segundo capítulo se pasa revista a las políticas industriales y comerciales endógenas y los argumentos que las justifican. En el siguiente capítulo se examinan brevemente las nuevas limitaciones y el margen de maniobra para instrumentar las políticas industriales y comerciales en el contexto del nuevo sistema de comercio internacional y, concretamente, en el área de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, la facilitación del comercio, las subvenciones a las exportaciones, las contramedidas en materia de importaciones y exportación, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, los servicios y el sector agropecuario. En el cuarto capítulo se describe un proyecto que está llevando a cabo la CEPAL en que se efectúa un estudio comparativo de determinados países de Asia oriental y de América Latina, de sus políticas comerciales e industriales actuales y pasadas, así como la evolución futura de dichas políticas, conforme al marco jurídico del nuevo sistema comercial internacional.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales objetivos de política pública de los últimos 20 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, a fin de acrecentar la competitividad internacional y lograr una verdadera inserción en la economía mundial a través del aumento de la productividad. La fuerza impulsora de este proceso debe ser la competitividad y el dinamismo de la economía nacional, para lo cual son necesarias apertura, competencia, desreglamentación, privatización, estabilidad macroeconómica y reformas estructurales no basadas exclusivamente en la expansión de las exportaciones. El carácter endógeno del proceso de asimilación de conocimientos a través de la apertura da lugar a un crecimiento económico dinámico que en una etapa posterior se traduce en una oferta rápida y diversificada de bienes exportables. En resumen, la transformación estructural es un factor fundamental en la evolución de las ventajas comparativas y en el crecimiento económico; sin embargo, no debe considerarse un resultado automático de una estrategia orientada hacia el exterior ni de una política macroeconómica sólida, como prescribe la teoría ortodoxa del libre comercio.^{1/}

Desde la perspectiva de una expansión comercial de orientación endógena, la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias y la dispersión de las mismas, y la eliminación de los sesgos antiexportadores a través de la adopción de una política cambiaria acertada, distan mucho de ser suficientes. Como señala Rodrik, la política comercial desempeña un papel bastante asimétrico en el desarrollo: 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.^{2/} Por lo tanto, los sectores capaces de sostener la economía de la próxima generación (es decir, sectores industriales y de comercio exterior que sean dinámicos) no surgen automáticamente como resultado del proceso de ajuste, sino como consecuencia de las actividades del sector privado. La liberalización del comercio exterior debe conjugarse con una política de apertura, a través de la cual el conjunto de la economía pueda alcanzar una competitividad internacional y una inserción más dinámica en el mercado mundial, que sirva de agente catalizador de un crecimiento económico sostenido.

Los fundamentos de una teoría de desarrollo de este tipo cobran mayor validez cuando se tienen en cuenta los resultados obtenidos con las reformas económicas en América Latina en los últimos 15 años. Los países de la región han procurado alcanzar la meta de estabilización

^{1/} Paolo Guerrieri, "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, 1994.

^{2/} Dani Rodrik, "The limits of trade policy reform in developing countries", Journal of Economic Perspectives, vol. 6, N°1, 1992, p. 103.

macroeconómica basándose en la disciplina fiscal, la liberalización comercial y la desreglamentación financiera, las mejoras en el funcionamiento de los mecanismos de mercados y recurriendo en mayor medida a la inversión privada. En la mayoría de estos países, las reformas se han traducido en tasas de crecimiento moderadas que son inferiores a los resultados históricos y deficientes en materia de progreso tecnológico, creación de empleos y equidad social.

Ni las recientes reformas económicas, que han permitido que el mercado asuma un papel más preponderante en la asignación de los recursos, ni el regreso a gran escala de los flujos de capital a América Latina, que se inició a partir de fines de los años ochenta, han dado lugar a un aumento significativo de la inversión.^{3/} Por el contrario, debido a la acusada apreciación del tipo de cambio y al alza de las tasas de interés, estos factores han desincentivado la inversión productiva necesaria para la transformación estructural y al mismo tiempo han desviado los fondos de inversión, principalmente hacia el sector financiero y el consumo. Asimismo, los cambios estructurales, que darían a la economía una mayor capacidad de recuperación frente a las perturbaciones externas y permitirían un mayor crecimiento sostenido a largo plazo, han sido lentos. En tanto, las reformas estructurales y de estabilización macroeconómica han tendido a reforzar una asignación óptima de los recursos en el marco actual de las estructuras comerciales e industriales y del nivel tecnológico de los países de América Latina, centrada en un número limitado de productos básicos y en industrias livianas de bajo valor agregado.

En el pasado la teoría del desarrollo y la formulación de políticas en América Latina se caracterizaban por una dicotomía falsa. El desarrollo de las dinámicas economías de Asia oriental se comparaba con la inestable y deficiente situación económica de América Latina. Algunos analistas atribuían la discrepancia entre ambas regiones a la adopción por parte de Asia oriental de una política de crecimiento orientada al exterior y basada en las exportaciones y en criterios de mercado, y por otra parte señalaban las estrategias intervencionistas, orientadas al mercado interno y de sustitución de las importaciones que se adoptaban en América Latina. Estos falsos y refinados contrastes contribuyeron a que evolucionara en América Latina una línea económica ortodoxa que hacía hincapié en la liberalización comercial, la adopción de políticas aperturistas, la fijación de precios estrictamente de acuerdo con las fuerzas del mercado y la reducción del papel del Estado. En resumen, la mayor importancia atribuida a las señales del mercado como base para la asignación de los recursos ha hecho desaparecer casi por completo las políticas sectoriales, los planes para fomentar la inversión y, sobre todo, las medidas de política industrial, con lo cual la coordinación de la política macro, meso y microeconómica ha pasado a ser redundante.

Actualmente está ampliamente reconocido que los éxitos alcanzados por Asia oriental se debieron principalmente a una intervención estatal pragmática y selectiva, que dio lugar a un

^{3/} La CEPAL sostiene que, para que el conjunto de la región pueda alcanzar una tasa anual de crecimiento del 6% (o una tasa de aumento del ingreso per cápita del 4%), la razón entre la inversión y el producto interno bruto (PIB) tendría que aumentar seis puntos porcentuales, situándose en un 28% (CEPAL, Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile, 1996. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.).

acelerado ritmo de acumulación de capital, de avance tecnológico, de cambio estructural y, por ende, a un crecimiento económico mayor que el que habría sido posible con un modelo "laissez-faire". La intervención del Estado se ha centrado esencialmente en corregir una serie de fallas de mercado que están estrechamente relacionadas y se refuerzan entre sí, y frenan los procesos de inversión y de innovación comunes en países de industrialización tardía. Este planteamiento sigue siendo válido pese a las graves perturbaciones económicas registradas en los últimos meses en los países de Asia oriental.

El nuevo orden impuesto por los diversos acuerdos a nivel multilateral, plurilateral, subregional, regional y hemisférico (especialmente la Ronda Uruguay) no permitirá que América Latina recurra a una política industrial y comercial selectiva del mismo alcance e intensidad que la aplicada en Asia oriental. Como consecuencia de los acuerdos establecidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros acuerdos internacionales cuyas obligaciones a veces van más allá del ámbito de la OMC, los países en desarrollo tendrán que hacer frente a restricciones más rigurosas en lo que se refiere a sus posibilidades de instrumentar una política comercial e industrial orientada hacia el desarrollo. Los países "ejemplares" de Asia oriental también tendrán 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 (ASEAN). En este nuevo entorno es esencial abordar el tema del margen de maniobra que existe en la instrumentación de las políticas industriales y comerciales.

No obstante, también es evidente que dicho margen sin duda no ha desaparecido. Incluso con respecto al tema del comercio en sí, se ofrecen muchas opciones en la formulación de la política económica que los países en desarrollo podrían aprovechar.^{4/} Dichos países deben buscar activamente formas de fortalecer las medidas de política, teniendo en cuenta el enfoque endógeno, a fin de desarrollar una capacidad endógena compatible con las normas que establece la Ronda Uruguay. Estas medidas podrían tener por objeto corregir 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 de capital. Cómo habrán de ponerse en práctica estas medidas será para América Latina y Asia oriental un problema 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.

^{4/} Véase el análisis sobre el margen de maniobra en Manuel Agosin, Diana Tussie y Gustavo Crespi, "Developing Countries and the Uruguay Round: An Evaluation and Issues for the Future", Documento de trabajo N°129, Departamento de Economía, Universidad de Chile, octubre de 1994; y Manuel Agosin, "La política comercial en América Latina y el nuevo sistema internacional de comercio", Integración y comercio, N°1, Revista cuatrimestral del INTAL, enero-abril de 1996; Samuel Laird, "WTO Rules and Good Practice on Export Policy", documento presentado a la Ford Foundation Conference on Export Promotion in a Changing Global Environment, University of Nottingham, Inglaterra, 22 y 23 de marzo de 1997.

La incorporación de los países en desarrollo al sistema multilateral de la OMC implica que dichos países tienen que cambiar su legislación interna en muchas áreas nuevas, incluidos los servicios, los derechos de propiedad intelectual y varios aspectos nuevos de la política comercial (por ejemplo, medidas de salvaguardia, subvenciones, derechos antidumping, y la competencia). Las instituciones nacionales necesitan desarrollar su capacidad de velar por que se cumplan las normas así como su capacidad administrativa. La formulación de las políticas comerciales e industriales en el marco jurídico de las obligaciones asumidas en la Ronda Uruguay exigirá no sólo un mayor número de abogados sino también burócratas competentes e instituciones eficientes.

II. JUSTIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE ORIENTACIÓN ENDÓGENA

A. POLÍTICA INDUSTRIAL ENDÓGENA

El debate en torno a la causalidad en la relación entre el crecimiento económico y las exportaciones en el caso de Asia oriental (es decir, el crecimiento basado en las exportaciones por oposición a una política de exportación basada en el crecimiento) dista mucho de haberse resuelto. Sin embargo, en un creciente número de estudios se plantea que la inversión impulsa el proceso de desarrollo. La inversión es un requisito para el aumento de la productividad y el producto per cápita guarda relación con el capital per cápita.^{5/} Contrariamente a lo que se postula en el estudio del Banco Mundial titulado The East Asian Miracle, el principal determinante del milagro de Asia oriental parece haber sido la acumulación de capital, más que el aumento de la productividad total de los factores.^{6/} Es probable que el primer eslabón de la cadena de causalidad sea la inversión, que eleva la tasa de cambio estructural y de aumento de la productividad y, a su vez, da lugar a un proceso impulsado por la oferta de expansión de las exportaciones y competitividad internacional. A diferencia de lo que sostiene el enfoque neoclásico, no se produce necesariamente una disminución de los rendimientos cuando la inversión alcanza niveles elevados. En realidad, cuando los avances tecnológicos se consideran parte integrante de los bienes de capital nuevos, las altas tasas de inversión producen un progreso técnico acelerado, un mayor aprendizaje práctico y un círculo virtuoso de creciente competitividad y crecimiento económico. Es posible que el crecimiento registrado por Asia oriental durante el período de la posguerra se haya iniciado de adentro hacia afuera y esté impulsado por la oferta, y que cuanto mayor sea la tasa de aumento del PIB, mayor será la expansión del comercio exterior.

En los últimos 25 años la tasa de inversión en los países de Asia oriental fue mucho mayor que la que se observó en los países de América Latina y esta disparidad ha tendido a acrecentarse. La inversión pública en Asia no ha disminuido y la inversión privada ha aumentado

^{5/} Véase el análisis basado en este punto de vista en UNCTAD, Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1996 (UNCTAD/TDR/16), Ginebra, 1996, capítulo II. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.D.6.

^{6/} En esta línea de argumentación, véanse, por ejemplo, Paul Krugman, "The myth of Asia's miracle", Foreign Affairs, vol. 73, N°6, noviembre-diciembre de 1994; Dani, Rodrik, "Growth policy. Getting interventions right: How South Korea and Taiwan grew rich", Economic Policy, abril de 1995; y Ajit Singh, "How East Asia Grew so Fast?: An Analytical Consensus", RIS Occasional Paper, N°46, Research and Information System for the Non-Aligned and Other Developing Countries, Nueva Delhi, 1995.

al mismo ritmo que la inversión pública.^{7/} Las autoridades de los países de Asia oriental han logrado un aumento significativo del rendimiento privado del capital, no sólo a través de la eliminación de las barreras y la creación de un entorno propicio para la inversión, sino también - y este factor es más importante- corrigiendo las fallas de coordinación que generalmente impiden el logro de un crecimiento económico sostenido. Ciertas industrias de gran potencial futuro se fomentaron sobre la base de criterios de selectividad claros e incentivos de carácter moderado y finito. En resumen, la experiencia de los países de Asia ha dejado de manifiesto que las políticas públicas deben tener por objeto modificar los parámetros de las funciones de ahorro e inversión, promover la eficiencia en la organización del sector financiero y establecer un marco institucional adecuado, para que el ahorro pueda encauzarse hacia inversiones productivas. Todavía no se ha abordado hasta qué punto el régimen de la OMC permitirá que estas medidas ejerzan influencia sobre los parámetros de inversión y ahorro en los países que han adoptado una estrategia orientada hacia el exterior.

Como lo demuestran los acontecimientos de los últimos meses, no hay consenso con respecto a la relación entre la inversión y el ahorro en Asia oriental. Varios países (por ejemplo, Malasia, Indonesia, Tailandia, la República de Corea y Filipinas) han registrado un grave deterioro en su situación del balance de pagos y en el comercio exterior, probablemente como consecuencia de la liberalización comercial y del mayor acceso al crédito externo. Así pues, la relación entre el ahorro y la inversión es un tema que reviste una importancia cada vez mayor también para Asia oriental.

El aumento de la productividad es el resultado de un proceso gradual a largo plazo que se aprende con la práctica y depende de los resultados actuales y pasados. Pero, dentro de una economía, algunos sectores se muestran más capaces de incorporar innovaciones tecnológicas, mientras que otros desempeñan una función estratégica que transmiten fuertes externalidades al resto del sistema productivo. El carácter tácito, específico y acumulativo del cambio tecnológico puede, con el tiempo, dar lugar a divergencias en las tasas de acumulación de la capacidad tecnológica entre un país y otro.

El sistema industrial debe considerarse como una serie de redes nacionales en que existen vinculaciones interempresariales, intrasectoriales e intersectoriales; al respecto, la competitividad viene determinada por las características de dichas vinculaciones en la cadena de producción más amplia, sobre la base de la eficiencia de las empresas y de una red competitiva de unidades de

^{7/} La crisis de la deuda de los años ochenta no explica del todo esta discrepancia, ya que el nivel de acumulación de capital en América Latina fue muy inferior a la tasa de Asia oriental, incluso durante los años setenta.

investigación y desarrollo, proveedores, productores, distribuidores, mayoristas, minoristas y centros de servicio.^{8/}

Entre los demás factores críticos a nivel nacional se cuentan un entorno macroeconómico favorable, una infraestructura física adecuada (sobre todo en materia de transportes y telecomunicaciones), una fuerza laboral calificada y alfabetizada, y una infraestructura institucional adecuada a efectos del sistema jurídico, el sistema financiero, la promoción de las exportaciones y el respaldo tecnológico. Los países de América Latina y Asia oriental tienen que hacer frente a una competencia intensa de competidores de dentro de la región y fuera de ella, debido en parte a enormes estrangulamientos de infraestructura.

Desde esa óptica, es probable que la política comercial no sea el instrumento más idóneo para corregir las distorsiones que padecen los mercados de los factores y de capital. Para ello es preciso analizar sus causas básicas. En el mercado del trabajo, por ejemplo, muchos conocimientos se adquieren con el propio oficio. No obstante, la alta tasa de rotación da lugar a que las empresas no inviertan lo suficiente en el perfeccionamiento de las calificaciones de sus empleados. En los mercados de productos, las empresas pioneras que prueban nuevas tecnologías o intentan penetrar mercados nuevos proporcionan información muy valiosa para las demás y, si tienen éxito, constituyen ejemplos dignos de emular. Estas externalidades a nivel de la información y la tecnología, sobre todo las que son de origen externo, no se internalizan fácilmente y, por ende, no se aprovechan al máximo. Ante la ausencia de mercados de capital bien desarrollados que cuenten con la protección de una normativa y un marco reglamentario adecuados, es improbable que el mercado financiero pueda funcionar con eficiencia en el terreno de la intermediación, sobre todo en los casos en que las inversiones son a largo plazo y las empresas son pequeñas o medianas. Por consiguiente, los empresarios tienden a depender más de fondos familiares o generados internamente.

Para que la tasa de acumulación del capital, tanto físico como humano, sea más rápida e intensiva, es necesario adoptar medidas que incidan simultáneamente en todos sus componentes, a través de la aplicación, no sólo de políticas neutrales y horizontales (es decir, independientes del sector en cuestión), sino también de políticas selectivas que tengan un efecto duradero sobre la competitividad sistémica. Al respecto, la lista de medidas necesarias es extensa y comprende los siguientes elementos:

^{8/} Los principales determinantes de la competitividad dependen cada vez más de los siguientes factores: i) la elevada tasa a la cual se genera y desaparece información nueva y surgen innovaciones; ii) el gran campo de aplicación de nuevas tecnologías de gestión de la información en una amplia gama de actividades económicas; iii) la disminución del costo de la mano de obra en el proceso productivo como resultado del cambio tecnológico; iv) la reducción del tiempo que llevan los procesos de producción y de la vida útil de los productos; v) el predominio de la calidad de los productos por sobre la competitividad en función de los costos; vi) la creciente importancia asignada a la atención de las necesidades del cliente y la rapidez en el tiempo de entrega, y vii) la necesidad de una comercialización enérgica y de redes eficientes.

i) fomentar o reglamentar determinados sectores o servicios productivos, sobre todo los que pueden competir a nivel internacional, por ejemplo a través de incentivos tributarios.

ii) reestructurar y racionalizar los sectores que producen bienes importables.

iii) atraer inversión extranjera directa a sectores nuevos con buenas perspectivas futuras y obtener y diseminar la tecnología extranjera en forma compatible con el proceso de cambio tecnológico en el país.

iv) promover los sectores y servicios orientados hacia la exportación en determinadas zonas geográficas.

v) fomentar la infraestructura física y social (tanto la inversión pública como la participación privada), ofrecer subvenciones y créditos generales para la investigación y el desarrollo y la capacitación profesional, y obtener conocimientos especializados.

vi) ofrecer mecanismos de crédito a las entidades anteriormente excluidas del mercado financiero formal (especialmente la pequeña y mediana empresa) estableciendo o fortaleciendo los bancos nacionales de desarrollo.

vii) perfeccionar los mecanismos de concesión de crédito comercial.

viii) eliminar las crecientes disparidades de ingreso a nivel regional.

ix) ofrecer subvenciones de producción temporales a sectores con economías de escala (por ejemplo, la infraestructura, las telecomunicaciones y el sector de la energía).

x) adoptar medidas eficaces de protección del medio ambiente y legislación laboral compatibles con un proceso de apertura.

xi) utilizar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y otros mecanismos de crédito extranjero de conformidad con las prioridades de desarrollo nacional.

Si bien es poco probable que algunas de estas medidas provoquen represalias por parte de la comunidad internacional, otras serán objeto de un examen minucioso. Una tarea apremiante que tendrán ante sí los encargados de la política económica de América Latina y Asia oriental es determinar, con cierta certeza, en qué medida estas intervenciones estarían permitidas en el marco del nuevo régimen comercial internacional y qué modalidades concretas habría que adoptar para implementarlas.

B. POLÍTICA COMERCIAL ENDÓGENA

En las esferas más directamente relacionadas con el comercio, las autoridades podrían desempeñar una función combinada de moderador y facilitador de las iniciativas que emprenda el sector privado. Para que las actividades de exportación e importación puedan formar parte de un proceso acumulativo de aprendizaje e incorporación de la tecnología para los productores nacionales y para el conjunto del país, es menester un marco institucional apropiado que garantice el bien público de la inserción internacional.

La participación del Estado producirá fuertes externalidades positivas, incluso en países con mercados pequeños. Estas externalidades podrán ser de los siguientes tipos:

i) actividades de fomento del comercio que realiza el Estado a través de servicios de información, desarrollo de mercados, asesoramiento en materia de diseño y embalaje, y otras, que pueden ser aprovechadas por empresas con ambiciones de exportar;

ii) externalidades que se producen en el sector de las exportaciones cuando se cumplen las normas del mercado internacional, las especificaciones sobre la calidad de los productos, los requisitos de calidad y los objetivos de distribución y comercialización que, una vez alcanzados, pueden hacerse extensivos a otros productos y procesos;

iii) externalidades que se producen en el sector de las importaciones, como resultado de las oportunidades de aprendizaje que ofrece la importación de bienes de capital y bienes intermedios con avances tecnológicos incorporados;

iv) negociaciones relativas al acceso de ciertos productos a mercados específicos;

v) fortalecimiento de la capacidad de negociación en materia de acceso a los mercados externos en general, y

vi) coordinación de estas políticas con las que se aplican en otros países, en el marco de los mecanismos de integración subregionales, regionales y hemisféricos.

Las conclusiones que se desprendan de la experiencia acumulada por Asia oriental en el campo de la política pública y su futura adaptación seguramente serán de gran utilidad para América Latina.

La reciente proliferación de acuerdos comerciales en América Latina y Asia oriental ha entrañado un reajuste de las medidas arancelarias y no arancelarias, que a su vez provocaron efectos estáticos y dinámicos sobre los flujos comerciales y de inversión, la estructura de costos de la producción, las modalidades de competencia y la creación y difusión de tecnología. Dichos acuerdos deberían fomentar una mejor articulación de la capacidad regional en materia de transporte, telecomunicaciones, energía, recursos hídricos y otras formas de infraestructura.

También deberían contribuir a establecer un sistema más homogéneo en lo que se refiere a los servicios relacionados con el comercio exterior, la inversión, los derechos de propiedad intelectual, la movilidad de los factores, las normas de origen, las leyes antimonopólicas, las normas antidumping y las salvaguardias, y las normas sanitarias y fitosanitarias. Las negociaciones en curso y los acuerdos vigentes en ambas regiones probablemente desempeñarán una función fundamental en la configuración de una intervención estatal aceptable para las relaciones multilaterales. Por este motivo, dichos acuerdos deben analizarse desde el punto de vista del modelo endógeno, en un contexto comparativo que tenga en cuenta las diferencias entre América Latina y Asia oriental.

III. LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES TRAS LA RONDA URUGUAY: NUEVAS RESTRICCIONES Y MARGEN DE MANIOBRA

Con arreglo a las obligaciones contraídas en el marco de la Ronda Uruguay y otros acuerdos internacionales, los países en desarrollo tendrán que hacer frente a restricciones más rigurosas en cuanto a sus posibilidades de adoptar políticas comerciales e industriales orientadas hacia el desarrollo. Los compromisos asumidos al amparo de la OMC, por ejemplo, reducirán la libertad de estos países en muchas áreas del comercio exterior y de la formulación de la política industrial, y sus manifestaciones más obvias son las siguientes: i) la eliminación, en la práctica, de las subvenciones a las exportaciones y otras subvenciones que afectan a los precios de exportación; ii) la reducción de las restricciones cuantitativas para fines de balance de pagos; iii) las presiones para consolidar y reducir los aranceles,^{9/} y iv) la prohibición de aplicar a los inversionistas extranjeros los requisitos de contenido de origen nacional y las prescripciones en materia de nivelación del comercio en el marco del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. En las estrategias de industrialización orientadas hacia el exterior no se podrá recurrir a medidas del alcance y de la variedad de las que aplicaron con éxito los países de Asia oriental. Actualmente, el trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo parece limitarse por lo general al otorgamiento de plazos más largos para el cumplimiento de los compromisos. A continuación se analizan brevemente los principales acuerdos de la Ronda Uruguay, a fin de determinar los ajustes y reformas que serán necesarios para cumplir con los compromisos y, al mismo tiempo, evaluar la posibilidad de que los países en desarrollo formulen políticas de orientación endógena sin transgredir dichos acuerdos.

A. OPCIONES DE POLÍTICA FISCAL, MONETARIA Y CAMBIARIA

Al parecer, la OMC considera aceptable una amplia gama de políticas fiscales, monetarias y cambiarias. Las reglas que ha establecido la OMC no imponen restricciones sobre las políticas fiscales y monetarias que fomentarían tasas elevadas de ahorro e inversión. En el nuevo orden comercial, los países en desarrollo deberán prestar especial atención a que se imponga disciplina fiscal en el sector estatal. Asimismo, deberán adoptar políticas de tasas de interés y de concesión de crédito idóneas para que los aportes al ahorro interno de los sectores empresariales y de las unidades familiares se traduzcan en la mayor medida posible en inversión. Cabe destacar además que los instrumentos de política comercial e industrial, incluido el régimen de inversión, ejercen una fuerte influencia sobre la política cambiaria y se ven significativamente afectados por ella.

^{9/} No obstante, con respecto a la consolidación de los derechos arancelarios, sigue existiendo cierto grado de trato diferenciado; aunque ello no sea necesariamente deseable, los países en desarrollo tienen libertad para elevar los aranceles hasta el nivel consolidado (generalmente entre un 25% y un 30% en el caso de los países en desarrollo, cifra sustancialmente mayor que en el caso de los países desarrollados).

La adopción de un tipo de cambio real, estable y ajustado a la realidad puede reducir la necesidad de aplicar medidas excesivas para compensar el sesgo antiexportador de otras políticas tales como las líneas especiales de crédito, los planes de seguros, las subvenciones a la exportación, y otras. Desde este punto de vista, si bien el régimen comercial adoptado tras la conclusión de la Ronda Uruguay posiblemente restrinja el uso de una serie de instrumentos de política industrial con respecto a la promoción de las exportaciones y el control de las importaciones, no debería impedir que los países recurran a políticas para fomentar el ahorro interno y la inversión. Dichas políticas revisten la misma importancia para el éxito industrial que la política comercial.

B. MEDIDAS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

El comercio se ve obstaculizado por las reglamentaciones y procedimientos aduaneros y también por la falta de eficacia y transparencia de las infraestructuras aduaneras. En consecuencia, se podría fomentar el comercio mediante la simplificación y armonización de las normas y procedimientos aduaneros.

Los programas de desburocratización que se están aplicando en el Uruguay constituyen un ejemplo interesante en este sentido. Dichos programas tienen por objeto simplificar los procedimientos aduaneros vigentes para la exportación de sus productos más importantes (como las carnes, la lana y los cueros), reduciendo el número de formularios de diez a cuatro, racionalizando los procedimientos burocráticos y acelerando los trámites necesarios. El Uruguay utiliza también un sistema de “ventanilla única” en el Centro de Trámites de Exportación (CENTREX) del Banco Central. En primer término, las empresas deben solicitar un documento que las acredite como exportadoras. A continuación, cuando una empresa registrada presenta una solicitud de exportación acompañada de una factura comercial, el CENTREX emite varios documentos de exportación, simplificando de este modo el papeleo.^{10/}

Algunos países en desarrollo han adoptado medidas importantes para simplificar los procedimientos comerciales y se espera que, con la implementación inminente de nuevos sistemas computarizados, esos procedimientos se simplifiquen aún más. En el Brasil, por ejemplo, se han perfeccionado los procedimientos de exportación y la tramitación de la documentación pertinente mediante la implantación, en 1993, del sistema integrado computarizado de comercio exterior (SISCOMEX).^{11/} Desde 1992, el Brasil también ha logrado avanzar considerablemente en el desarrollo y la administración de normas y procedimientos de prueba y certificación. En 1995 se aprobó en Indonesia una nueva ley de aduanas a fin de cumplir con los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay y modificar los sistemas de inspección. La ley entró en vigor en abril de

^{10/} Estos ejemplos se citan en Laird, *op. cit.*, p. 19.

^{11/} Organización Mundial del Comercio (OMC), Examen de las políticas comerciales: Brasil, Informe de la Secretaría (WT/TPR/S/21), octubre de 1996, p. 79 y 80.

1996. Estas medidas pueden resultar tan eficaces como otros instrumentos de promoción de las exportaciones que impulsa la OMC.

C. SUBVENCIONES

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC define las subvenciones como contribuciones financieras de los gobiernos (inclusive la condonación de ingresos públicos que de otro modo se percibirían) y aclara las reglas que rigen el uso de las subvenciones. Actualmente estas se clasifican en tres categorías: prohibidas, recurribles y no recurribles. Cualquier país en desarrollo cuyo producto nacional bruto (PNB) per cápita sea inferior a los 1 000 dólares puede otorgar subvenciones a las exportaciones. Una vez que el país supera ese nivel de ingresos debe reducirlas gradualmente, en un período de ocho años. Mediante esta disposición se brinda una ventaja interesante, aunque no necesariamente suficiente, a los países en desarrollo de ingresos bajos y medianos que aún no han logrado un desarrollo industrial importante. Sin embargo, el Acuerdo tiene cierto grado de flexibilidad. Los países en desarrollo pueden subvencionar las exportaciones si su participación en los mercados del país importador es reducida; en las cláusulas *de minimis* se establece incluso la posibilidad de aplicar subvenciones recurribles (es decir, las subvenciones que puedan causar daño, anulación o menoscabo de las ventajas, o perjuicio grave) siempre y cuando éstas sean moderadas.^{12/}

Las subvenciones *prohibidas* comprenden las subvenciones a las exportaciones de productos no agropecuarios ^{13/} y las subvenciones condicionadas a un contenido nacional determinado. Las prohibiciones mencionadas afectan a una amplia gama de regímenes de trayectoria exportadora vigentes, como la reducción de los aranceles que se aplican a los insumos importados que compongan hasta una determinada proporción del valor de los bienes finales exportados. Un ejemplo típico sería la exención del arancel del 70% que se aplica en el Brasil a los componentes importados utilizados en el montaje de automóviles, hasta una cifra equivalente al valor de los automóviles exportados. Del mismo modo, Chile y El Salvador utilizan sistemas de bonificación de pagos que se aplican al valor f.o.b. de las exportaciones y no se ajustan a las disposiciones de la OMC en materia de reintegro de los derechos de aduana. Tales medidas afectan indirectamente los precios de todos los factores de producción, incluidos los salarios, los gastos de infraestructura y otros costos, ninguno de los cuales está sujeto a desgravación. No se consideran subvenciones a las exportaciones los regímenes de reintegro de los derechos de aduana en los que se desgrava el monto exacto del derecho correspondiente al componente incorporado al producto final. Los regímenes de reintegro difieren de los regímenes de trayectoria exportadora

^{12/} Se produce perjuicio grave si el monto total de la subvención *ad valorem* excede el 5% cuando se utiliza la subvención para cubrir los gastos de funcionamiento o cuando hay condonación directa de deudas.

^{13/} Los productos agropecuarios están exentos de la prohibición general que rige para las subvenciones a las exportaciones.

antes mencionados ya que en los primeros se desgrava el monto exacto de los derechos que se aplican a las mismas partes (o las partes idénticas de producción nacional) que se reexportan.

Otra exclusión importante es la exención o remisión de impuestos indirectos normalmente imputables a la producción y distribución de bienes similares que se comercializan para el consumo interno. Esta exclusión podría aplicarse a los impuestos sobre las ventas o sobre el valor agregado, pero no a los impuestos directos como los impuestos sobre los salarios y las utilidades. El reembolso de impuestos, cargos o demás gravámenes indirectos pagados por los exportadores, como los Certificados de Reembolso Tributario (CERT) de Colombia, no está prohibido, aunque puede considerarse una especie de subvención.

También están prohibidos los créditos a las exportaciones y los sistemas de garantía o seguro del crédito a la exportación *a tasas inferiores al costo*, salvo que los créditos se otorguen *a tasas superiores al costo pero inferiores a las tasas de mercado*. Por ejemplo, en los programas de incentivos a las exportaciones (PROEX) y de financiación de exportaciones de maquinaria y equipo (FINAMEX) del Brasil, los créditos se otorgan a tasas inferiores a las del mercado pero superiores al costo y en consecuencia no se consideran subvenciones.^{14/} Se considera que la fijación de impuestos en condiciones concesionarias y las disposiciones en materia de derechos relativos a las ganancias, utilidades y bienes de capital y materiales importados, como las que se aplican, por ejemplo, en el marco del Sistema de Exportación-Importación (SIEX) de Colombia, constituyen en cierta medida una subvención.^{15/} En consecuencia, algunos países deberán reestructurar íntegramente el sistema impositivo interno.

Muchos países de América Latina y el Caribe y de Asia oriental otorgan una serie de incentivos fiscales a las industrias ubicadas en zonas de procesamiento de exportaciones. Con frecuencia estas zonas están vinculadas a operaciones de perfeccionamiento pasivo o *maquilas*. La mayor parte de las exportaciones de algunos países de Centroamérica y el Caribe y de China se originan en estas zonas. Conforme al artículo 3 y al Anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, las exenciones fiscales que se otorgan en las zonas francas y en las zonas de procesamiento de exportaciones se consideran subvenciones prohibidas a las exportaciones. Sin embargo, los países en desarrollo tienen hasta el año 2003 para adecuar su legislación a lo dispuesto por la OMC.^{16/}

^{14/} A través del PROEX puede obtenerse apoyo para las exportaciones de bienes y servicios. Aunque las tasas de interés están vinculadas al tipo de oferta interbancaria de Londres (LIBOR), los mecanismos de equiparación constituyen una subvención a las exportaciones brasileñas ya que el Gobierno paga la diferencia entre los intereses que se cobran y el costo de reunir los fondos necesarios. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) está a cargo del FINAMEX y proporciona ayuda financiera para las exportaciones de bienes de capital y equipo.

^{15/} Laird, *op. cit.*, pp. 3 y 4.

^{16/} Organización Mundial del Comercio (OMC), Trade Policy Review, Paraguay. Report of the Secretariat (WT/TPR/S/26), Ginebra, junio de 1997, p. 51.

En la categoría de las subvenciones no recurribles se permite a los países en desarrollo subvencionar actividades con externalidades, siempre y cuando no se trate de actividades dirigidas exclusivamente a la exportación y las subvenciones se otorguen a todos los sectores. En principio, ello permite subvencionar las actividades de capacitación y reeducación profesional, esenciales para mejorar la productividad y la competitividad internacional, y también las actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo, con inclusión del mejoramiento de la calidad de los productos, la adaptación local de las tecnologías importadas y los estudios sobre las preferencias de los consumidores. Las subvenciones de tipo general, es decir, que no sean “específicas” en el sentido empleado para las subvenciones recurribles, y en consecuencia no tengan incidencia en los precios, no son recurribles. Otros ejemplos de subvenciones de tipo general incluyen la asistencia a las regiones subdesarrolladas,^{17/} el apoyo otorgado a las medidas tendientes a cumplir con nuevas reglamentaciones o normas ambientales e incluso algunos programas de privatización que se apliquen en los países en desarrollo.

Algunos países, como Malasia, no tendrán dificultades para eliminar gradualmente las subvenciones, pues ya lo han hecho con otras sobre la base de la trayectoria exportadora. En el futuro, el apoyo al sector manufacturero no se hará efectivo a través de subvenciones sino que se alentará a las empresas a aumentar la productividad y las calificaciones de la mano de obra. Otros países, como la República de Corea, deberán sustituir las actuales subvenciones prohibidas utilizadas para promover las exportaciones y las adquisiciones de productos locales con subvenciones no recurribles y reducir el monto y el alcance de las subvenciones durante el periodo de gracia establecido. De hecho, el Gobierno de Corea ha anunciado hace poco que sustituirá las subvenciones de promoción de las exportaciones, como el Fondo de inversiones de equipo para las industrias exportadoras, los créditos para exportaciones e importaciones, el Fondo de reserva para las pérdidas de exportaciones y las normas especiales de amortización de los activos fijos que generan divisas extranjeras, por los seguros para las exportaciones, los créditos a largo plazo para las exportaciones, los sistemas de reintegro de derechos y un sistema de letras de cambio comerciales, permitidos conforme a las normas de la OMC.^{18/}

^{17/} Por ejemplo, en el Brasil, el desarrollo regional se promueve a través de programas federales y del BNDES y también mediante la utilización de zonas francas. Con mucho, la zona franca más importante es la de Manaus, cuya producción se destina casi por completo a abastecer el mercado interno brasileño.

^{18/} Hak K. Pyo, Ki-Hwan Kim e Inkyo Cheong, Study of the Emerging Trading Environment: Economic Implications for Korea, Executive Summary, estudio elaborado para el “Study of the Emerging Trading Environment and Developing Asia Conference on Country Studies”, Manila, Banco Asiático de Desarrollo, 29 y 30 de agosto de 1996, p. 4.

D. CONTRAMEDIDAS EN MATERIA DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES

En los primeros 20 años de vigencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), los mecanismos antidumping no tenían mayor utilidad, por la existencia de aranceles elevados y el uso generalizado de las restricciones cuantitativas a las exportaciones. Hoy los mecanismos mencionados se han convertido en el instrumento más importante de defensa del intercambio. El que los productores locales prefieran este tipo de mecanismos a otras medidas de control del comercio, como las salvaguardias establecidas en el artículo XIX del Acuerdo General, puede atribuirse a varios aspectos del artículo citado: i) el criterio de existencia de daño es menos estricto; ii) permite establecer derechos antidumping diferenciales para cada empresa extranjera; iii) el plazo de aplicación es más largo; iv) el uso de las salvaguardias entraña la realización de ajustes por parte de las empresas locales; v) no existen requisitos de compensación, y vi) en las campañas de propaganda se puede acusar al extranjero de prácticas de competencia desleal.^{19/} Conforme al Acuerdo, los derechos antidumping no pueden aplicarse por más de cinco años, a menos que mediante un examen se compruebe que la eliminación del daño daría lugar a la continuación de las actividades de dumping y los daños concurrentes. Esta medida está prevista en la denominada cláusula de extinción.^{20/}

Durante la década de 1990, los países en desarrollo han recurrido cada vez más a las medidas antidumping e imponen derechos compensatorios o antidumping para asegurar que la competencia sea leal. Varios países en desarrollo han participado en consultas o grupos de examen organizados en el marco del GATT y la OMC para tratar la aplicación de reglamentaciones antidumping o compensatorias.^{21/} Algunos países han creado nuevas leyes y reglamentaciones para poder iniciar actuaciones contra los países exportadores.^{22/} Otros países deben modificar las leyes existentes teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en

^{19/} Laird, *op. cit.*, p. 11.

^{20/} Esta cláusula también incluye disposiciones *de minimis* relativas al margen y volumen de dumping que deben alcanzarse para declarar extinguidas las medidas. Estas medidas se extinguen si el margen de dumping es inferior al 2% o si la participación de países determinados en el volumen del mercado de importaciones es inferior al 3% (o un 7% acumulativo para los exportadores que aportan menos del 3% del total).

^{21/} Por ejemplo, el número de medidas contingentes adoptadas por el Brasil ha ido aumentando. Entre 1992 y 1995, se iniciaron investigaciones sobre 66 casos de dumping y 13 sobre medidas compensatorias. A mediados de 1996 se habían impuesto siete medidas compensatorias y 25 antidumping.

^{22/} Por ejemplo, Indonesia no contaba con normas jurídicas o mecanismos institucionales que le permitieran iniciar actuaciones en relación con las actividades de dumping o imponer derechos compensatorios. Así es que en 1995 y 1996 se promulgaron leyes y normas que permitieran al país aplicar ese tipo de medidas contra los países exportadores. Para su elaboración se siguieron muy de cerca los lineamientos establecidos en el nuevo acuerdo del GATT de 1994. El organismo de ejecución es un comité antidumping integrado por funcionarios del Ministerio de Comercio e Industria, el Ministerio de Finanzas y otros ministerios y organismos no ministeriales pertinentes.

el acuerdo antidumping de la Ronda Uruguay.^{23/} En otros países es preciso eliminar instrumentos como los acuerdos de compra de bienes locales, los acuerdos de comercialización ordenada y otras medidas para paliar los efectos de las importaciones, ya que éstos no están autorizados explícitamente en el Acuerdo. Además, los aranceles de emergencia y sobre cupos contingentes y los sistemas de ajuste de aranceles deben ser coherentes con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.^{24/} También será preciso fortalecer las capacidades administrativas y de apoyo a fin de implementar eficazmente los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay.

Con respecto a la incidencia del Código Antidumping sobre las exportaciones de los países en desarrollo, los productores carecen de los recursos necesarios para apelar las decisiones adoptadas por los países importadores en relación con las actividades de dumping. En muchos casos se trata de pequeñas empresas que no cuentan con el asesoramiento jurídico o los recursos financieros necesarios para elaborar una presentación en que se expongan sus puntos de vista. Muchas de ellas ni siquiera están enteradas de la existencia del Código, ni de los pormenores de sus disposiciones y prescripciones. Además, las asociaciones empresarias de los países en desarrollo son los grupos de presión con fuerza suficiente para promover sus intereses y algunas prácticamente no desarrollan actividad alguna. Así pues, las empresas afectadas no siempre cuentan con un mecanismo disponible para apoyar su posición. En consecuencia, a fin de proporcionar el apoyo necesario, es preciso fortalecer y ampliar la capacidad institucional a nivel local, inclusive en materia de conocimientos jurídicos.

^{23/} Por ejemplo, pese a que la legislación de Malasia en materia de medidas antidumping y de derechos compensatorios es muy exhaustiva, es preciso modificarla a fin de adecuarla a las disposiciones del acuerdo antidumping de la Ronda Uruguay. Las modificaciones deben contemplar los aspectos siguientes: i) la incorporación de una definición jurídica de dumping; ii) la ampliación de la definición de industria local, que es muy restringida y no incluye a todas las actividades empresarias, y iii) la incorporación de una norma que establezca que para iniciar una investigación la petición pertinente debe contar con el apoyo de las empresas locales del ramo que produzcan no menos del 25% del total de los productos de que se trate. Mohamed Ariff, Mahani Zainal-Abidin y Tan Eu Chye, "Study of the Emerging Global Trading Environment and Developing Asia: the Malaysian Perspective", Study of the Emerging Trading Environment and Developing Asia Conference on Countries, Manila, Banco Asiático de Desarrollo, 29 y 30 de agosto de 1996, p. 50 y 51.

^{24/} Con arreglo al inciso b) del párrafo 4.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece que la determinación de que se está causando un perjuicio grave a una rama de producción nacional no se efectuará a menos que la investigación demuestre, "sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el perjuicio grave o la amenaza de perjuicio grave". Por ejemplo, el Gobierno de Corea deberá enmendar en consecuencia las disposiciones sobre salvaguardias que figuran en la Ley de Comercio Exterior (Hak K. Pyo, Ki-Hwan Kim e Inkyo Cheong, *op. cit.*, p. 18).

E. MEDIDAS EN MATERIA DE INVERSIONES RELACIONADAS CON EL COMERCIO

En el Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio de la Ronda Uruguay se reafirman las disciplinas del GATT vigentes en relación con el trato nacional (artículo III) y las prohibiciones relativas a las restricciones cuantitativas (artículo IX). En sus aspectos fundamentales, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio que se refieren al contenido de origen nacional y a las prescripciones en materia de nivelación del comercio no condicen con las prohibiciones y restricciones mencionadas. Por su parte, las que se refieren al comercio y la restricción a la nivelación de divisas y las prescripciones relativas a las ventas locales violan éstas últimas. Todos los países miembros tenían un plazo de 90 días, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de la OMC, para notificar sobre las medidas que no estuvieran de conformidad con las disposiciones establecidas en el Acuerdo. Las medidas que no se hubieran notificado debían eliminarse inmediatamente. Los países desarrollados tenían la obligación de eliminar las medidas notificadas en un plazo de dos años (es decir, para 1997), mientras que los países en desarrollo tenían un plazo de cinco años y los menos adelantados un plazo de siete años. El Acuerdo puede tener consecuencias profundas para muchos sectores que interesan a los países en desarrollo, como la industria automotriz, en que los regímenes sobre el contenido de origen nacional y las prescripciones sobre nivelación de las exportaciones están muy difundidos. Por ejemplo, en América Latina afectaría a la industria automotriz de los países del Grupo Andino, del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a México.^{25/}

El aspecto más polémico del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio parece radicar en las disposiciones de los artículos III y IV, con arreglo a las cuales los países en desarrollo sólo pueden apartarse de lo dispuesto en el artículo II, que se refiere al trato nacional y la eliminación general de las restricciones cuantitativas, cuando el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la OMC esté "convencido" de que el país que prevé adoptar medidas correctivas inmediatas está realmente frente a una crisis de balanza de pagos. Es más, deberá dar prioridad a las medidas basadas en los precios y reducir al mínimo las restricciones cuantitativas. El país miembro interesado también deberá elaborar un documento completo sobre varios aspectos de la situación de su balanza de pagos y de las medidas de políticas y deberá someterse a un proceso de fiscalización y vigilancia continuas por parte del Comité.^{26/}

En la última década ha sido evidente la tendencia a liberalizar las inversiones extranjeras directas. Muchos países de Asia oriental y de América Latina han permitido que la participación de capitales extranjeros en la propiedad de las empresas ascienda al 100% en la mayoría de los

^{25/} Laird, *op. cit.*, p. 10.

^{26/} V. R Phanchamukhi, "WTO and Industrial Policies", Study N°7 of the Series, East Asian Development: Lessons for a New Global Environment. Proyecto patrocinado por el Gobierno del Japón, Ginebra, UNCTAD, febrero de 1996, p. 18.

sectores, salvo en aquellos que son de interés público. También se ha prolongado el período de desapropiación. Al mismo tiempo, se han flexibilizado las condiciones en que se aplica el trato nacional. En materia de inversiones extranjeras directas se ha pasado de un sistema en que la principal dificultad era la aprobación de la solicitud a otro en que la aprobación es virtualmente automática.

Por ejemplo, en septiembre de 1993, el Gobierno de la República de Corea anunció un plan de liberalización de las inversiones extranjeras por el cual el sistema de aprobación de este tipo de inversiones se hizo más sencillo y rápido. En junio de 1994 se adoptaron nuevas medidas de liberalización, por las que se permitía invertir en una gama más amplia de actividades. En 1997, la proporción de actividades en que se permitirán las inversiones extranjeras directas aumentará al 95.3%. (Al publicarse el presente trabajo, el número de rubros autorizados era de 1 040, sobre un total de 1 148). Desde el mismo año, las solicitudes de inversiones extranjeras directas pueden presentarse no sólo en el Banco de Corea sino en cualquier banco cambista. Asimismo, el banco debe responder con diligencia y no tardar 20 a 30 días, que es el plazo habitual que tarda el Banco de Corea.^{27/} Entre los incentivos financieros y tributarios que se otorgarán a los inversionistas que instalen empresas de tecnología avanzada en el país se incluyen la autorización de recurrir a créditos externos de corto plazo (que no exceda los tres años), préstamos externos comerciales a largo plazo (que no sea inferior a los tres años) y deducciones de los impuestos a las empresas y sobre el valor agregado. También se permitirá a los inversionistas comprar grandes extensiones de tierra y se creará un complejo industrial para las inversiones extranjeras en Kwangju y en la zona de Chunan. Todos los gobiernos locales deben crear centros de asistencia a las inversiones extranjeras y todo el apoyo institucional que se presta a las pequeñas y medianas empresas nacionales, inclusive a través de los fondos de asistencia para la investigación y el desarrollo, deberá ponerse a disposición de los inversionistas

^{27/} En 1986, en Indonesia se elevó al 95% el porcentaje de participación de los capitales extranjeros en las empresas exportadoras, en las inversiones realizadas en Indonesia oriental, en las empresas de tecnología avanzada y en las inversiones de riesgo que requieren un capital importante (es decir, más de 10 millones de dólares). En 1987, se amplió a diez años el período de desapropiación. En la actualidad, los inversionistas extranjeros pueden recibir trato nacional si la empresa es de propiedad indonesia en por lo menos un 75%, si el 51% de las acciones se venden en el mercado de capitales, o si el 51% es de propiedad indonesia y el 20% se vende en el mercado de capitales. En 1987 se flexibilizaron aún más las condiciones para otorgar trato nacional, por lo que reciben ese tratamiento las empresas en que el 51% del capital es de propiedad indonesia o aquellas en que el 45% es de propiedad indonesia y el 20% de sus acciones se cotizan en el mercado de capitales. En 1989, el límite se elevó al 100% para las empresas que exporten el 100% de su producción y que estén ubicadas en la isla de Batam, una zona de procesamiento de exportaciones situada cerca de Singapur. Se exigía a los inversionistas extranjeros que vendieran el 5% de su participación en un plazo de cinco años. En 1992, se autorizó que los extranjeros fueran propietarios del 100% de determinado tipo de inversiones (es decir, aquellas cuyo valor superara los 100 millones de dólares, se realizan en Indonesia oriental y estuvieran 100% orientadas a las exportaciones). Por último, en junio de 1994, se eliminaron la mayor parte de las restricciones para permitir que los extranjeros fueran propietarios del 100% del capital de las empresas de todos los sectores, salvo las que actuaban en nueve sectores de interés público, que se reservaron para los proyectos de inversión conjunta. Sherry Stephenson y Mari Pangetsu, "Indonesia and Emerging Trade Environment", Study of the Emerging Trading Environment and Developing Asia Conference on Country Studies, Manila, Banco Asiático de Desarrollo, 29 y 30 de agosto de 1996, pp. 34 a 37.

extranjeros.^{28/} Estas medidas se ajustan a las disposiciones del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio y deberían fortalecer la capacidad tecnológica endógena.

Como lo demuestra el caso de la República de Corea, las restricciones que impone el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio no impiden a los países en desarrollo utilizar incentivos fiscales especiales y cierto tipo de prescripciones en materia de resultados mínimos exigibles (como la obligación de exportar) a fin de atraer a las empresas transnacionales, lo que podría tener consecuencias importantes para la competitividad local, el progreso tecnológico, la capacitación de los recursos humanos, etc. Además, el Acuerdo no tiene en cuenta la cuestión de las prescripciones sobre el contenido de origen nacional relacionadas con las compras del sector público. La mayoría de los países en desarrollo no han firmado el Acuerdo sobre Compras del Sector Público de la Ronda Uruguay y en consecuencia no tienen limitaciones en cuanto a las prescripciones sobre el contenido de origen nacional en ese marco.

Las fuerzas del mercado en un ambiente competitivo podrían asegurar que las inversiones extranjeras directas ejerzan un efecto positivo sobre el crecimiento y el desarrollo tecnológico. Sin embargo, sería prudente que los gobiernos creen un mecanismo gubernamental multidisciplinario encargado de examinar los diversos aspectos de las corrientes de inversiones extranjeras y asesorar al sector privado en la adopción de medidas correctivas que garanticen que las inversiones extranjeras satisfagan las necesidades de desarrollo de la economía nacional y sean coherentes con éstas.

F. ASPECTOS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL RELACIONADOS CON EL COMERCIO

El titular de una patente está constreñido a explotarla y por ese motivo en muchas leyes sobre esta materia se establece la obligación de ceder las licencias pertinentes para que la patente tenga vigencia. Sin embargo, en el Acuerdo GATT de 1994 no se ha incluido ninguna cláusula a ese respecto. En el Artículo 27 se establece 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 significa que se puede hacer uso de la patente a través de la importación del producto. Conforme al Acuerdo, la concesión de licencias sólo es obligatoria en unos pocos casos (por ejemplo, para fines educativos o de investigación). En el Artículo 70 se prevé un mecanismo denominado de protección transitoria, según el cual un país que no ha establecido un régimen de patentes de productos concederá derechos exclusivos de comercialización durante cinco años al titular extranjero de la patente de un producto cuando se

^{28/} Hak K. Pyo, Ki-Hwan Kim y Inkyo Cheong, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

trate de productos farmacéuticos o de productos químicos de uso agrícola. El otorgamiento de derechos exclusivos de comercialización al titular extranjero de una patente tiende a coartar las iniciativas locales en materia de innovaciones y competencia.^{29/}

Algunos países ya han comenzado a modificar sus normas vigentes para adaptarlas a las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Por ejemplo, el Brasil ha actualizado las normas que regían a este respecto: en mayo de 1996 se aprobó una ley de propiedad industrial que, entre otras cosas, reglamenta el otorgamiento de patentes de invención y de prototipos y la protección de los diseños industriales y las marcas de fábrica o de comercio, y reprime las indicaciones geográficas fraudulentas. En mayo de 1996 también se aprobaron disposiciones sobre la denominada protección transitoria, mientras que otras secciones de la ley entraron en vigor en mayo de 1997.^{30/} Del mismo modo, Indonesia enmendará las leyes relativas a los derechos de autor y de reproducción, a las patentes y a las marcas de fábrica o de comercio y también introducirá normas para la implementación de los diseños industriales. Además, se elaborarán otras tres leyes relativas al diseño industrial de circuitos integrados, la protección de nuevas variedades de plantas y la protección del secreto comercial.^{31/}

Malasia no debería tener demasiadas dificultades para satisfacer las prescripciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Sin embargo, para cumplir con todas las obligaciones será preciso incorporar disposiciones adicionales. Por ejemplo, será necesario enmendar la ley de patentes a fin de: i) incorporar medidas de protección a las variedades vegetales; ii) asegurar la protección por un período de 20 años a partir de la fecha de presentación de la solicitud, en lugar de 15 años a partir de la fecha de otorgamiento, y iii) modificar las disposiciones relativas al otorgamiento obligatorio de licencias de conformidad con el artículo 31 del Acuerdo. Malasia también debe elaborar leyes específicas sobre la protección de la topografía de los circuitos integrados.^{32/}

Otros países están adoptando medidas conducentes a minimizar las repercusiones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el

^{29/} Phanchamukhi, *op. cit.*, p. 9.

^{30/} OMC, Examen de las políticas ..., *op. cit.*, pp. 121 a 127.

^{31/} En la década de 1980 y principios de la de 1990, Indonesia puso en vigor gradualmente varias leyes y normas sobre los derechos de propiedad intelectual (DPI), como los derechos de autor y de reproducción (adoptada en 1982 y actualizada en 1987), las patentes (adoptada en 1989 y enmendada en 1991) y las marcas de fábrica o de comercio (adoptada en 1992 para sustituir la ley de 1961). En la nueva ley sobre marcas de fábrica o de comercio se introdujo un cambio fundamental ya que se reconoce el "principio del primer usuario" (por el cual el primero en utilizar el producto o servicio tiene el derecho de registrar la marca de fábrica o de comercio) en lugar de reconocer el "principio de registro" (por el cual el primero en registrar el producto tenía el derecho a utilizar la marca de fábrica o comercio) (Stephenson y Pangetsu, *op. cit.*, pp. 104 a 108).

^{32/} Ariff, Mahani y Tan, *op. cit.*, p. 46.

Comercio. Una de estas medidas es la distribución de información sobre patentes a las empresas, institutos de investigación y universidades. Otra, es prestar asistencia a las empresas para que desarrollen sus propias marcas y su capacidad de diseño y proteger así la tecnología endógena. Las autoridades nacionales también pueden mejorar la coordinación de las medidas de aplicación del Acuerdo que adopten los distintos organismos del Estado.^{33/} Como resultado del Acuerdo, los países creadores y exportadores de derechos de propiedad intelectual y que poseen derechos de patentes en ciertas áreas fundamentales están mejor protegidos tanto a nivel local como internacional. Sin embargo, ello entrañará mayores costos administrativos y de vigilancia, mayores gastos de adquisición de conocimientos protegidos por derechos de propiedad intelectual y costos de puesta en marcha y marginales para la supervisión de las entidades que realizan actividades de investigación y desarrollo.

Pese a que el Acuerdo impone limitaciones importantes, los países en desarrollo conservan cierto margen de maniobra. Pueden aprovechar su carácter transitorio, teniendo en cuenta que el período de gracia para su aplicación es de 10 años. Los derechos de patente sobre las tecnologías importadas no impiden la transferencia de dichas tecnologías a los países en desarrollo. La información incluida en todas las patentes, e incluso la que encierran los bienes importados, es del dominio público y no existe impedimento alguno para que otros la utilicen como punto de partida de nuevas innovaciones. De hecho, todas las innovaciones deben adaptarse a las condiciones locales y pueden mejorarse permanentemente. Por ejemplo, si los gobiernos pasan por alto en la legislación nacional sobre patentes la gran cantidad de innovaciones que ya son corrientes o que constituyen adelantos de poca monta y excluyen de los derechos de propiedad intelectual los principios científicos de tipo general, las lagunas que resulten en el sistema jurídico internacional permitirán practicar la ingeniería inversa y adaptar la tecnología existente.^{34/}

G. SERVICIOS

Para los países en desarrollo, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios es un acuerdo relativamente equilibrado cuya virtud más importante radica en que establece un marco flexible para futuras negociaciones. Como las actividades del sector de los servicios entrañan el desplazamiento de los factores de producción a través de las fronteras nacionales, el Acuerdo contempla una serie de excepciones y de listas positivas a las que pueden recurrir los países, preservando en buena medida la autonomía nacional. Asimismo, el Acuerdo General permite a los países en desarrollo negociar con las empresas extranjeras compromisos concretos para

^{33/} Por ejemplo, en la República de Corea se ha encargado a la Oficina de Patentes la gestión de los derechos de propiedad industrial, al Ministerio de Cultura la de los derechos de autor y de reproducción y al Ministerio de Industria y Recursos la de los derechos de diseño de semiconductores y al Ministerio de Ciencia y Tecnología la de los derechos relativos a los programas de computación.

^{34/} Agosín, "La política comercial...", *op. cit.*, p. 164.

fortalecer la eficiencia y la competitividad de los servicios locales e incluso el acceso a tecnologías, canales de distribución y redes de información.

Los países en desarrollo de Asia oriental y América Latina son muy selectivos en cuanto a sus compromisos relativos al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.^{35/} Se trata de compromisos de mantenimiento del *statu quo*. La mayoría de los países imponían ciertas restricciones a estos compromisos en relación con el acceso a los mercados y el trato nacional. En muchos sectores se seguirá exigiendo la aprobación previa para la adquisición de activos, la fusión de empresas extranjeras con empresas nacionales o la adquisición de éstas últimas por extranjeros. También se imponen ciertos límites al trato nacional, fundados en intereses de Estado. En la mayoría de las actividades del sector de los servicios se permite una presencia comercial a través de operaciones conjuntas que cuenten con una participación local. Asimismo, en las operaciones conjuntas se puede establecer un límite máximo al total de acciones consolidada de los extranjeros. Sólo se admite la presencia de una institución financiera internacional mediante el establecimiento de una operación conjunta, con participación nacional, en la que el total de acciones en poder de los extranjeros no exceda un límite determinado. Además, todos los países presentaron una lista de exenciones a la cláusula de la nación más favorecida que se aplicaba a determinados sectores (como los traslados de personal o de trabajadores semicalificados; la construcción; y los proyectos financiados por los gobiernos). Las exenciones están sujetas a revisión cada cinco años por el Consejo de Comercio de Servicios de la OMC.

Indonesia actúa en forma muy selectiva. En el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, ese país ha asumido compromisos en materia de servicios en cinco vastos sectores: las telecomunicaciones, los servicios industriales, el transporte marítimo, el turismo y los servicios financieros. En los compromisos mencionados se han estipulado ciertas restricciones en cuanto al acceso a los mercados y al trato nacional. Por ejemplo, la oficina de la representación de una empresa conjunta debe ser una compañía de responsabilidad limitada, en la que el capital accionario de los socios extranjeros no puede exceder el 49%. Además, para determinados factores, como la banca, el traslado de personal o de trabajadores semicalificados, la construcción y los proyectos financiados por el gobierno, se ha elaborado una lista de exenciones a la cláusula de la nación más favorecida.

Del mismo modo, Malasia ha asumido compromisos en el marco del Acuerdo en las áreas siguientes: finanzas, seguros, negocios, comunicaciones, construcción y áreas conexas de ingeniería, servicios sociales relacionados con la salud, turismo y viajes, recreación, cultura y deportes, transporte y capacitación. Cuando lo estime necesario, el Gobierno puede utilizar los compromisos horizontales para limitar el acceso a los mercados de los prestadores de servicios extranjeros. Por ejemplo, los extranjeros deberán contar con autorización previa para comprar acciones de una empresa malaya, adquirir la empresa o fusionarse con ella, si tal operación supera

^{35/} Sobre 1 240 casos posibles, la proporción de sectores no afectados por restricciones en materia de acceso a los mercados y de tratamiento nacional asciende al 6.8% en América Latina y al 8.0% en Asia oriental (Bernard Hoekman y Carlos A. Primo Braga, "Trade in services, the GATS and Asia", Asia-Pacific Economic Review, vol. 2, N° 1, pp. 5 a 20, 1996).

un monto determinado. También se imponen ciertas restricciones al trato nacional por motivos de interés del Estado.^{36/} En la mayoría de las actividades del sector de los servicios, se admite la participación de extranjeros en empresas locales a través de operaciones conjuntas con personas físicas malayas o empresas con mayoría accionaria malaya, en las que el total de la participación accionaria extranjera no supere el 30%. Rigen las mismas limitaciones para las actividades comerciales de instituciones financieras extranjeras.

Las ventajas más importantes de la liberación son la ampliación de la gama de servicios financieros a que tienen acceso las empresas locales (como la financiación del comercio y la actividad aseguradora) y los conocimientos especializados conexos en materia de organización, administración y comercialización. En consecuencia, los países en desarrollo deben utilizar al máximo el margen de selectividad y sensatez que les otorga el Acuerdo General a fin de favorecer las corrientes de capital a largo plazo que conllevan un aumento de las inversiones y desalentar las corrientes especulativas de corto plazo que desestabilizan las economías locales.

H. SECTOR AGROPECUARIO

El Acuerdo sobre la Agricultura prevé cierto trato especial y diferencial para los exportadores de los países en desarrollo en lo que se refiere a la cláusula *de minimis*, las subvenciones a las exportaciones y las exenciones a ciertas subvenciones.^{37/} Estas últimas comprenden, por ejemplo, la exención de los compromisos de reducir las subvenciones correspondientes a los gastos de comercialización de las exportaciones, con inclusión de los gastos de manipulación, los gastos de mejoras y otros gastos de procesamiento y los gastos de transporte local e internacional. Asimismo, las medidas relativas a la horticultura comprenden la asistencia del gobierno vinculada a las actividades de investigación y desarrollo, la lucha contra las plagas y las enfermedades, las obras de infraestructura, la seguridad alimentaria, los ajustes estructurales y los programas de protección al medio ambiente y de asistencia regional.

Para algunos países, el Acuerdo sobre la Agricultura no entraña cambios importantes, mientras que para otros los ajustes son considerables. Algunos gobiernos deben poner en práctica políticas que reduzcan al mínimo las consecuencias a corto plazo de la Ronda

^{36/} Por ejemplo, sólo se ofrecen incentivos a las empresas malayas y, en el marco de las Nuevas Políticas Económicas y de la Política de Desarrollo Nacional, el Gobierno no tiene restricciones con respecto a las medidas que puede adoptar para ayudar a los bumipueras (malayos). Con arreglo a las restricciones de tipo general que rigen para el trato nacional, las autoridades locales pertinentes deben aprobar todas las operaciones de transferencia de la propiedad de la tierra y de los bienes raíces.

^{37/} En virtud de la cláusula *de minimis*, en los países en desarrollo están exentas de los compromisos de reducción las medidas de apoyo internas que no excedan el 10% del valor de la producción (el valor límite para los países desarrollados es del 5%). Asimismo, las subvenciones a las exportaciones en los países en desarrollo se reducirán un 21% durante un período de 10 años en relación con los niveles promedio vigentes en el quinquenio 1986-1990 (en los países desarrollados la reducción será del 36% durante un período de seis años).

Uruguay y contribuyan al bienestar de los agricultores, utilizando diversos medios de asistencia para mejorar sus ingresos. Es posible que deban reestructurar y racionalizar las leyes y normas vigentes sobre subvenciones, como los sistemas de dualidad de precios y de manejo de los cereales y los subsidios al sector agropecuario. También puede ser necesario que prevean 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 los casos, es preciso avanzar en la reestructuración del sector agropecuario y aumentar su productividad.

Ciertos factores se están convirtiendo en determinantes fundamentales de las ventajas comparativas en este sector. Algunos se basan en los precios, mientras que otros dependen de otros elementos, como la calidad y la adecuación a ciertas normas. Las respuestas de los países en desarrollo en materia de políticas están dirigidas a aumentar la productividad, ampliar la magnitud de las operaciones y asegurar que la producción se adecue a las normas sanitarias y fitosanitarias o veterinarias que rigen para los productos agropecuarios. Como la asistencia que prestan los gobiernos a las actividades de investigación y desarrollo y otros programas de servicios no está comprendida en los compromisos, las autoridades deberían aprovechar esta circunstancia para desviar los recursos liberados por las reducciones de las subvenciones hacia programas que fomenten las actividades de investigación y desarrollo.

IV. PROYECTO DE LA CEPAL DENOMINADO "POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES EN EL MARCO DEL NUEVO SISTEMA DE COMERCIO: ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA"

El análisis anterior se basa en información fraccionada sobre determinados temas, reunida principalmente de fuentes secundarias. Hace falta un análisis más detallado de cada uno de los países. Para salvar esta carencia, la CEPAL está ejecutando un proyecto, financiado por el Fondo del Japón de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a fin de realizar un estudio comparativo de algunos países de Asia oriental y de América Latina, prestando especial atención a las políticas pasadas y presentes en materia de comercio e industria y sus perspectivas de evolución en el marco del nuevo sistema de comercio internacional. El proyecto tiene por objeto inferir de las experiencias de ambas regiones la esencia del papel que le compete al Estado en el desarrollo del comercio y la industria y determinar cuáles son sus nuevas funciones y los instrumentos de que dispone, de conformidad con el régimen comercial establecido como resultado de la Ronda Uruguay.

En el marco del proyecto se analizan seis estudios de caso sobre las políticas comerciales e industriales en la región de Asia y el Pacífico (Indonesia, Malasia y la República de Corea) y de América Latina (Argentina, Brasil y Chile). La selección de los países se realizó teniendo en cuenta su nivel de desarrollo industrial, la magnitud de los mercados y la tradición empresarial y del Estado. A continuación se reseñan los aspectos en que se centrarán los seis estudios:

i) El examen de la bibliografía reciente sobre las fuentes de crecimiento económico de cada país, que abarque las últimas tres décadas, a fin de analizar las relaciones causales entre el crecimiento económico y las exportaciones, para determinar si el crecimiento fue inducido por las exportaciones o si las exportaciones fueron inducidas por el crecimiento o por las inversiones dirigidas a fomentar las exportaciones. El examen deberá incluir el análisis de los resultados del ahorro (interno y externo), las inversiones (internas y externas), y el comercio exterior (exportaciones e importaciones) en relación con el producto nacional, detectar los cambios más importantes que se registran a lo largo de su evolución y determinar las políticas que promovieron esos cambios. Para ello, deberá prestar especial atención a tres factores: 1) el papel de las inversiones; 2) la estructura de incentivos, el proceso de creación de la capacidad y el marco institucional vinculado con el fomento de las inversiones productivas, y 3) el empleo eficaz del capital extranjero para la formación de capitales y los avances tecnológicos.

ii) El examen de las políticas comerciales e industriales del país para determinar si fueron selectivas o neutras durante el período anterior a la conclusión de la Ronda Uruguay (diciembre de 1993). En ambos casos, se deberá incluir una caracterización de las políticas aplicadas y detallar sus aspectos positivos o negativos. El examen incluirá el análisis de las transformaciones registradas en el sistema de incentivos, el diseño y control de los instrumentos dirigidos a mejorar

la competitividad de los sectores industrial y exportador y el escalonamiento y la cronología en que se aplicaron las medidas de protección o los incentivos.

iii) El examen en profundidad de las políticas futuras en materia de comercio e industria, en el marco de las restricciones que impone el nuevo sistema de comercio y el examen de las modificaciones o cambios que se proyectan introducir o que ya se han introducido en las legislaciones nacionales en diversas áreas nuevas, como los servicios, los derechos de propiedad intelectual y varios campos de las políticas comerciales (como la consolidación del Arancel y su reducción, la reducción o eliminación de las barreras no arancelarias, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, las salvaguardias, las subvenciones, las medidas antidumping y la competencia) a fin de ajustarlas con los acuerdos de la OMC.

iv) La detección de los instrumentos de políticas selectivos y neutros que aún pueden elaborarse y aplicarse para fortalecer la capacidad endógena y que, al mismo tiempo, sean compatibles con los acuerdos de la OMC, en especial las políticas que deberían implementarse en las áreas siguientes: inversiones en activos fijos; recursos humanos; infraestructura; inversiones y financiación del comercio; administración, tecnología y adquisición y difusión de información; capacitación de la fuerza de trabajo, y control de calidad y normalización. También se procurará determinar cuáles son los nuevos incentivos, mecanismos de creación de la capacidad e instituciones que pueden crearse para tales propósitos, así como las medidas dirigidas a amortiguar los efectos de la liberalización y de la desregulación financiera sobre las empresas nacionales y los instrumentos que faciliten las transformaciones estructurales de las actividades incipientes, de las empresas en declinación y de las pequeñas y medianas empresas (PYME).

v) El examen de las instituciones existentes encargadas de la elaboración de políticas en las áreas del comercio y la industria, que incluirá el análisis de las relaciones entre el sector privado y el Estado, la autonomía burocrática y la coordinación y articulación (o falta de ella) entre macro y micro políticas y el establecimiento de redes entre los diversos organismos del Estado. El examen deberá incluir el análisis de los factores institucionales que puedan fomentar la elaboración de estrategias de desarrollo y políticas comerciales mundiales, coherentes y a largo plazo, en el marco de la globalización, la regionalización y los cambios acelerados que se verifican en el área de las ventajas comparativas. Tales instituciones comprenden no sólo los diversos ministerios y organismos de gobierno sino también las organizaciones semipúblicas y privadas relacionadas con el fomento industrial y del comercio, la capacitación de la fuerza de trabajo, la financiación del comercio, las inversiones, el desarrollo tecnológico, las asociaciones industriales y comerciales y las cámaras de comercio. También deberán incluirse en el análisis los organismos que representan los intereses comerciales y económicos a nivel diplomático en el extranjero.

vi) El examen del 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. Este análisis incluirá el estudio de las repercusiones de esos acuerdos en las corrientes comerciales y de inversiones, la explotación de las economías de escala, la estructura de los costos de producción, los esquemas de especialización, las actividades de

investigación y desarrollo, la creación de infraestructuras y la reglamentación de las inversiones extranjeras (por ejemplo, en lo relativo a las normas de origen y la repatriación de los dividendos y del capital), a fin de orientar a las empresas transnacionales en la coordinación de sus operaciones a nivel regional.

Los documentos pertinentes deberán estar finalizados para fines de 1997. A continuación, la CEPAL celebrará un seminario con la participación de los consultores y de otras partes interesadas, a fin de examinar y difundir los resultados del proyecto. Es probable que el seminario se lleve a cabo en Santiago de Chile durante el segundo trimestre de 1998.