

NACIONES UNIDAS

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



Distr.
LIMITADA

LC/L.1129
31 de julio de 1998

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

**LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES:
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS ***

* El presente informe está basado en seis estudios de casos (Argentina, Brasil, Chile, Indonesia, Malasia y la República de Corea) que se llevaron a cabo en el marco del proyecto "Estudio comparativo de las estrategias de desarrollo de países seleccionados de Asia oriental y América Latina, con especial referencia a las políticas comercial e industrial en el marco del nuevo sistema internacional de comercio", financiado por el Fondo Japonés de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. El documento fue preparado por Mikio Kuwayama, funcionario de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	1
INTRODUCCIÓN	3
I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	5
II. EL ENFOQUE ENDÓGENO DEL DESARROLLO	9
A. LA POLÍTICA INDUSTRIAL	9
B. LA POLÍTICA COMERCIAL	11
III. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES APLICADAS EN EL PASADO	13
A. ¿CRECIMIENTO INDUCIDO POR LAS EXPORTACIONES O EXPORTACIONES BASADAS EN EL CRECIMIENTO?	13
B. LA CRISIS ASIÁTICA COMO SEÑAL DE SOBREINVERSIÓN	17
C. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL APLICADA EN EL PASADO	18
D. EL NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL	25
IV. LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY: NUEVAS RESTRICCIONES Y MARGEN DE MANIOBRA	27
A. OPCIONES EN MATERIA DE POLÍTICA FISCAL, MONETARIA Y CAMBIARIA	27
B. MEDIDAS PRECOMPETITIVAS PARA RESPALDAR LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA	29
1. El desarrollo de los recursos humanos	29
2. La tecnología	30
3. La infraestructura	31
4. La información sobre los mercados	31
5. La pequeña y mediana empresa (PYME)	32

C.	LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y OTRAS MEDIDAS	33
1.	El comercio	33
2.	Las políticas de inversión extranjera directa (IED)	34
3.	Seguros y garantías en materia de créditos para la exportación	35
D.	LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY	36
1.	Las subvenciones a la exportación	36
2.	Contramedidas aplicables a las importaciones y las exportaciones	39
3.	Las medidas de inversión relacionadas con el comercio	40
4.	Los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio	41
5.	Los servicios	43
6.	La agricultura	45
V.	LA INTEGRACION REGIONAL	47
A.	AMÉRICA LATINA	47
B.	ASIA ORIENTAL	49
VI.	LAS INSTITUCIONES	51
	BIBLIOGRAFÍA	55

Resumen

En 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 países seleccionados de Asia Oriental y América Latina, con especial referencia a las políticas de comercio e industria en el marco del nuevo sistema internacional de comercio". El proyecto tuvo por objeto extraer de la experiencia de ambas regiones los elementos fundamentales de la función que le corresponde al Estado en el desarrollo del comercio y de la industria y definir su nuevo papel, así como los mecanismos de que dispone para ello, de conformidad con el régimen comercial emanado de la Ronda Uruguay. Con este fin, se realizaron seis estudios comparativos de casos (Indonesia, la República de Corea, Malasia, Argentina, Brasil y Chile). En el presente documento se ofrece un resumen de las conclusiones principales de estos seis estudios y se examinan algunos temas que podrían ser objeto de políticas en el futuro.

En general, se parte de la base de que la Ronda Uruguay y otros acuerdos comerciales de carácter internacional acarrearán restricciones más severas de la capacidad que tienen los países en desarrollo de aplicar políticas industriales y comerciales selectivas. Sin embargo, las conclusiones de los seis estudios indican que aún hay margen de maniobra y que los países en desarrollo pueden recurrir a una serie de políticas industriales y comerciales compatibles con las obligaciones contraídas con arreglo a la Ronda Uruguay y a otros acuerdos comerciales.

INTRODUCCIÓN

En 1997 y 1998, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) llevó a cabo el proyecto "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. El presente documento resume las principales conclusiones de los seis estudios y examina algunas esferas de política que podrían derivarse de esos estudios para 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 industriales y comerciales compatibles con las obligaciones contraídas con arreglo a la Ronda Uruguay y a otros acuerdos comerciales.

El presente documento de resumen consta de seis capítulos. El Capítulo I da a conocer los antecedentes del proyecto y su justificación, y sirve de introducción a las políticas industriales y comerciales de orientación endógena que se examinan en el Capítulo II. El Capítulo III resume las distintas evaluaciones de las políticas industriales y comerciales. En el Capítulo IV 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 considera precompetitivos (por ejemplo, la política fiscal, 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 el Capítulo V se examinan diversos esquemas de integración regionales para ver hasta qué punto pueden servir para fortalecer el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El documento termina con una breve nota acerca de las instituciones que se prestan para aplicar eficazmente la política industrial y comercial.

^{1/} Los estudios son de Nasution (1998), Yeom (1998), Mahani (1998), Delorme Prado (1998), Casaburi (1998) y Agosin (1998), respectivamente.

I. 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 de crecimiento económico; sin embargo, no hay que pensar que vaya a obtenerse automáticamente 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 dice 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 a la economía en la próxima generación (esto es, industria y comercio dinámicos). Para lograr competitividad a nivel internacional, la liberalización del comercio deberá acompañarse 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 tenido por consecuencia un mejoramiento significativo del comportamiento de las inversiones (CEPAL, 1996).^{2/} Además, la estabilización

^{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 capita aumente a razón de un 4%), el coeficiente de inversión como proporción del producto interno bruto (PIB) debe elevarse seis puntos porcentuales, hasta llegar a 28%.

macroeconómica y las reformas estructurales generalmente han fortalecido la asignación óptima de los recursos en el marco de la estructura industrial y comercial existente 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 ello 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 industriales y comerciales de carácter selectivo.

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 tiende 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 los países en desarrollo apliquen políticas industriales y comerciales 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 industriales y comerciales 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. Y aunque no se realizara esta nueva ronda, los países miembros de la OMC se han obligado 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.

Se dice 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 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 servicios, 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.

II. EL ENFOQUE ENDÓGENO DEL DESARROLLO

A. 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 inviertan 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 cautelar y regulador, lo más probable es que el mercado financiero no logre resultados muy favorables en la intermediación financiera, especialmente en los casos en que hay inversiones a largo plazo o empresas pequeñas y medianas en juego. 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 rendimientos crecientes a escala que contrarrestan la decreciente rentabilidad del acervo de capital físico. Como consecuencia de ello, es posible que el incentivo a 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/}

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

En estas circunstancias, convendría que la política pública estimulara el desarrollo de los sectores que llevan a la creación o a la absorción de conocimientos, o a ambos.

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 pasadas. 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 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 conjuntos de 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 la política pública. Algunas formas de capacitación profesional, de programas de educación superior, de educación técnica y científica y de 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 tengan 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, y 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.

B. 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 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.

III. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES APLICADAS EN EL PASADO

A. ¿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 acompañarse 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 macroeconómica ampliamente sustentador, las exportaciones deberían conducir a la especialización de la economía de acuerdo con las ventajas comparativas, y dar lugar a que aumenten 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 ser 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 del 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 aquéllas 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 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

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

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 las de los Estados Unidos y 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 de que las exportaciones se basan en el crecimiento, en especial desde mediados de los años ochenta (Agosin, 1998, pp.8-22). 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, pp.3-7), 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, 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 muy 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, tiene 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 una severa disciplina fiscal y un sistema cambiario abierto con tipos de cambio efectivos relativamente estables. 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 tuviera lugar en el sector relacionado con las exportaciones, la distinción entre ambos modelos comenzaría a desintegrarse.

Según Casaburi (1998, p.24), 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 ella 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 coreano adoptó una serie de políticas industriales y comerciales consistentes más que nada en 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 sustitución de las importaciones. En este proceso, que combinaba las exportaciones con la sustitución 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 la cuestión 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 coreana 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 implicaciones 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 situación inicial favorable 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, y 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: ellas representaron una proporción importante de la producción y de la inversión del sector manufacturero en la época decisiva del despegue, del decenio de 1960.

B. 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, y se produciría 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. Ella 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 y estimularon 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 de aquél 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 de cuál es 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 permitan 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 cuestión que aún hay que dilucidar.

C. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL APLICADA EN EL PASADO

En general, los seis estudios de países 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 confrontaron 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 semi especializadas, 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 la substitución de importaciones y el 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 no se dio esta combinación o sucesión de ambas estrategias.

La experiencia de estos países indica que al comienzo, los incentivos para la industrialización mediante la substitución de importaciones debieron ser moderados y otorgarse por plazos determinados, y que las excepciones a la neutralidad debieron ser pocas y bien seleccionadas. En una etapa posterior de desarrollo, parece mejor que los incentivos se otorguen por esferas de actividad principales, esto es, a las que tienen mayores posibilidades de producir

beneficios dinámicos no internalizados por el mercado, que tratar de elegir beneficiarios determinados. La principal recomendación es que los países apliquen un conjunto de políticas públicas que estimulen la competitividad sistémica de la economía en su conjunto. Esto incluye la aplicación de políticas destinadas a complementar el mercado de capital, atraer inversiones extranjeras hacia nuevos sectores que ofrezcan 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, las políticas neutras, que los gobiernos consideran adecuadas y que son legitimadas por la OMC, no significan que no haya 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 agresivamente a una segunda etapa de fomento de la industria pesada. Pese a que en esas etapas 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, pp.5-11). 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, pp.15-17). Las políticas industriales y comerciales 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 son 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 sustitución 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 sustitución 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 sustitución 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 sustitución 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 de 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 (BEFIEEX) 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 vinieron a cosechar sino cuando se aplicó el Plan Real, en 1994. No obstante que la política que se aplica actualmente 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 sobrevaloración del tipo de cambio, cuenta libre de capital y 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 Agosín (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 sustitución de importaciones que comprende desde la Gran Crisis hasta el golpe militar. Las políticas de sustitución 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 sustitución

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, pp.37-38). 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 (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, p.31). 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 bajarse 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 al interior, centrada en los recursos, e intervino en forma selectiva. En la primera etapa de industrialización mediante la sustitución 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 sustitución 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 sustitución 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

^{5/} Para las políticas de industrialización basada en la sustitución de importaciones en Chile, véase Meller (1996), capítulo I.

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, p.16).

Según Nasution (1998, capítulos IV y V), en general la política industrial no sólo no logró promover la industria manufacturera, sino que los sectores altamente protegidos, como ser 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, p.67). En general, las limitaciones financieras, como ser 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 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, p.14). 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 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. 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 grababan los insumos de los productos de exportación y los subsidios a las exportaciones (Nasution, 1998, p.18; Hill, 1995, p.779). En opinión de Nasution (1998, p.66) 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.

^{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 solo el 6% del territorio del país (Nasution, 1998, p.49; Hill, 1995, p.782).

Una de las características salientes del proceso de industrialización de Malasia desde fines a los años cincuenta a 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 estatales 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, pp.12-13). 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 pudieron competir en los mercados internacionales (Mahani, 1998, pp.12-17). 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 enfrenta 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 fuertes 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

^{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, p.765).

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 exportaban más del 80% de su producción y emplearan más de 350 trabajadores a jornada pudieran ser totalmente de propiedad extranjera (Aoki y Takayasu, 1997, p. 165). A raíz de esto, la EID 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. Los 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 Corea puede dividirse en tres etapas. En la primera de ellas (1961-1973), el Estado combinó una agresiva promoción de las exportaciones con la sustitución 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 Leipziger, 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 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).

D. 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, p.42). 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, p.44). 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/}

^{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, pp.57-60). A esta lista, Agosin (1998, pp.30-35) agrega otra clase de medidas precompetitivas que incluye las políticas para estimular el desarrollo de los recursos humanos, la IED y la información sobre los mercados.

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

A. 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, p.9). Nasution sostiene que, por una parte, las reformas tributarias, introducidas en Indonesia entre 1983 y 1985 y revisadas diez años después, simplificaron los 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, p.57).

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, pp.75-79; 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 solo es imponible un 30% de su renta legal. Tampoco pagan 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 ser 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, a la par que manteniendo el libre acceso de la IED (Agosin, 1998, pp.30-32). 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, p.56). La banda de intervención fue abandonada en agosto de 1997, en respuesta a fuertes crisis especulativas y se 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, pp.24-25). 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, pp.19-25).

B. 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 amplio 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, p.36).

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, p.59). 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 concuerda en que ellos deberían ajustarse mejor a las verdaderas necesidades de los trabajadores de las empresas pequeñas y medianas (1998, pp.45-46). 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 solo 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 en consecuencia. Por ejemplo, las instituciones públicas de enseñanza 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 llegar a nueve años de educación universal obligatoria en el plazo de diez a quince años (Nasution, 1998, p.50). Por su parte, Malasia cuenta con buena educación primaria, pero la educación técnica a 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, p.46). En 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 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 sustitución de importaciones. El hecho de que las industrias "estratégicas" y centradas en los recursos 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 electrónica).

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, pp.34-35). 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 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 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, p.77). 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 (p.47). El Gobierno creó el 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, p.35). 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, p.47) 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 información es asimétrico y es considerado un "bien público", por lo que a menudo los futuros usuarios y compradores no inviertan 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. Pro Chile, división 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 agresiva campaña para crear una imagen positiva acerca 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, p.34; Macario, 1998, p.16). En Corea, organismos afiliados al Gobierno tales como la Korean Trade Investment Promotion Agency (KOTRA) desempeña 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, p.56).

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, p.55). 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 coreano 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 1990 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, pp.48-49). 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, en 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, p.55). 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.

C. 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 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, pp.23 y 42).^{10/} Esto es importante para un país que se compone de cerca de 17 mil islas. En 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 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, pp.55-56). Por ejemplo, hace poco 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 abarcadas 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 es 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

^{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 a 37).

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, pp.33-34).

Otras medidas incluyen los acuerdos para eliminar la doble tributación a la renta de fuentes internacionales, como ser a 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 puede 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

^{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, 1996, pp.3-4).

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 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, p.57). 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 pre- y posfinanciación de los bancos comerciales, a tipos de interés preferenciales de 5% al año (Mahani, 1998, p.76). En 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).

D. 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 (incluía la condonación de impuestos que de otra manera tendrían 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 capita 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 dañar, anular o menoscabar los beneficios, u ocasionar perjuicio grave), siempre que sean moderadas.^{14/}

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

Las subvenciones prohibidas incluyen aquéllas que se otorgan a las exportaciones de productos no agropecuarios ^{15/} y las que dependen de un contenido determinado de origen nacional. Estas prohibiciones afectan a una amplia gama de regímenes actualmente en vigor vinculados con el desempeño de las exportaciones, como ser 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, p.36).^{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, pp.32-33). 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, p.39). 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 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 señala que para la OMC, esta clase de zonas tiene una

^{15/} La agricultura está exenta de la prohibición general de subvencionar las exportaciones.

^{16/} En Brasil, de acuerdo con el Programa de Concesión de Beneficios Fiscales a Exportaciones Especiales (BEFIEEX), 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 BEFIEEX 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, p.33).

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 (1997, p.16). 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 de 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, incluido 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, p.40). 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 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 Corea informó hace poco que las cinco categorías de subsidios contrarios a las disposiciones de la OMC serán reemplazados por seguros a la exportación, créditos de largo plazo para la exportación, programas de reintegro de los derechos aduaneros y sistemas de pagarés comerciales permitidos por la OMC (Yeom, 1998).^{19/}

^{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 Manaus, cuya producción se destina casi íntegramente al mercado interno brasileño, es con mucho la más importante.

^{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.

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 por un máximo de cinco años, salvo que al revisarlos se compruebe que su eliminación probablemente tendría 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 dictado nuevas leyes y normas para el inicio de esta clase de acciones contra los países exportadores. En 1986, solamente 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, p.41; Delorme Prado, 1998; Nasution, 1998, p.43; Mahani, 1998, p.39); en Chile se están tramitando las reformas pertinentes (Agosin, 1998, p.41). 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 incorporarle 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, p.39-40).

^{20/} El hecho de que los productores nacionales prefieran este mecanismo y no otras medidas de control del comercio, como ser 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 periodo 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, p.41).

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 y 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, y a los menos adelantados uno de siete, para hacerlo. 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, p.38).

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, p.36; 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, p.38). 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, p.40). Los privilegios tributarios, aduaneros o crediticios especiales que se otorgaban al controvertido programa nacional automotriz de Indonesia (Nasution, 1998, p.38), supuestamente contrarios a varios principios de la OMC, se dejaron sin efecto a partir de enero de 1998.^{23/}

^{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, p.38).

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 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.4-5).

Como lo indican estos 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 nuevas 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 periodos de transición más breves que los especificados por la OMC (Casaburi, 1998, p.32; 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

^{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.

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, p.42). Indonesia y Malasia promulgarán nuevas leyes sobre diseños industriales relacionados 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/}

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 y 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 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

^{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 ser sobre derechos de autor (dictada en 1982 y actualizada en 1987), patentes (dictada en 1989 y modificada en 1991) y marcas (dictada en 1992, en reemplazo de la ley de 1961). La nueva ley sobre marcas acarrió 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, p.35; 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.

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, p.164).

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 extranjero se permite casi total participación extranjera, la presencia comercial y el movimiento de personas naturales están sujetos a fuertes 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

^{28/} La proporción de sectores (de 1240 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 8.0% 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.

proporción del capital perteneciente a extranjeros no puede sobrepasar de 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, pp.29-35). 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 Monetaria 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 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, p.38). Argentina no formuló ofertas cuando se suscribieron los nuevos compromisos sobre servicios financieros en la OMC, en diciembre de 1997 (Casaburi, 1998, p.37).^{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

^{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, p.34).

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

^{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.

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, p.31).

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, p.26).

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, pp.32-34). En cambio, 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 ser 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 ser la calidad y las normas de producción, están convirtiéndose en determinantes fundamentales de las ventajas

^{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).

^{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, p.35).

^{35/} Para un resumen del caso de Brasil, véase OMC (1996).

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.

V. LA INTEGRACION REGIONAL

A. AMERICA 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 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 en virtud para establecer preferencias multilaterales superiores a aquéllas 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 Area 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 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/}

^{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 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, p.28). 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.

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, p.41). Brasil acordó aplicar una tasa máxima consolidada de 35% para la gran mayoría de las líneas arancelarias (Delorme Prado, 1998), en 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, p.41). Asimismo, en el caso de Malasia e Indonesia, la tasa máxima consolidada es de 40% y 30%, respectivamente (Nasution, 1998, p.27; Mahani, 1998, p.29).

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, p.29). 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, pp.49-54). 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), pero 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 vehículos de transporte y su partes, y

^{37/} Para estos acuerdos, véase OEA (1997).

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). Ultimamente, 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.

B. 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 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 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

^{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.

^{39/} Consúltense la página virtual de la Secretaría de la ASEAN.

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, pp.64-67) y posiblemente esto también sea aplicable 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, p.12; Yeom, 1998).

^{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.

VI. 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 industriales y comerciales 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, 1997). 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, pp.40-41). En 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, p.48). En 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, para 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, pp.55-56). 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, p.54). 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.14-15).

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, p.32; Macario, 1998, pp.2-3). 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, p.45).

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 para 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, p.40).

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 la otra, para que sus intereses queden claramente recogidos en la política futura, por la otra.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, Manuel (1998), Comercio y crecimiento en Chile: realizaciones del pasado y perspectivas para el futuro (LC/L.1103), Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1996), "La política comercial en América Latina y el nuevo sistema internacional de comercio", *Integración y comercio*, año 1, N° 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, N° 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, N° 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*, N° 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, CEPAL.
- Delorme Prado, Luis Carlos (1998), Las políticas de comercio e industria en el Brasil: evolución y perspectivas (LC/L.1107), Santiago de Chile, 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, N° de venta: S.96.II.G.2.
- 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, N° 5.
- Hoekman, Bernard y Carlos A. Primo Braga (1996) "Trade in services, the GATS and Asia", *Asia-Pacific Economic Review*, vol. 2, N° 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, N° 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, N° 5.
- Macario, Carla (1998), "Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones a las políticas de desarrollo de la competitividad", Santiago de Chile, 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, CEPAL.

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

Nasution, Anwar (1998), *Políticas comerciales e industriales en Indonesia a contar de la década de 1980* (LC/L.1110), Santiago de Chile, CEPAL.

Ocampo, José Antonio (1991), "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vía de desarrollo", *Pensamiento iberoamericano*, N° 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.

Rodrik, Dani (1995), "Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich", *Economic Policy*, N° 20, abril.

_____ (1992), "The limits of trade policy reform in developing countries", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, N° 1.

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.

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, N° de venta: 96.II.D.6.

_____ (1994), *Informe sobre el comercio y desarrollo, 1994* (TD/UNCTAD/TDR/14), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 94.II.D.26.

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

Yeom, Jaeho (1998), Políticas comerciales e industriales de la República de Corea: antecedentes y prspectivas (LC/L.1136), Santiago de Chile, CEPAL.