

UNA ADECUADA MEDICION DEL DAÑO

RAFAEL LEVY

0. INTRODUCCION

El presente documento¹, apunta a aportar una serie de ideas y elementos útiles para efectuar una evaluación del daño derivado de prácticas comerciales desleales existentes en las transacciones internacionales y que han sido incorporadas en los acuerdos que, firmados en 1947, **Acuerdo General de Aranceles y Tarifas –GATT–**, que dieron lugar posteriormente a la creación de la **Organización Mundial del Comercio –OMC**². Tales elementos son susceptibles de conformar una metodología integrada orientada hacia el mismo objetivo.

Estos propósitos tienen que ver con la existencia de cierto vacío en este tipo de literatura económica, derivado quizás de un “descuido” de especialistas antes que con una deliberada conducta dirigida a subordinar el tema. Esta situación es derivada, en Argentina al menos, muy probablemente de nuestra experiencia histórica, centrada en la aplicación del Modelo Sustitutivo de Importaciones - **MSI**-.

Una segunda serie de motivaciones para su redacción tiene que ver con la complementación y fortalecimiento del cuerpo normativo que sobre la materia existe en Argentina³, entre los cuales se encuentra el acuerdo relativo a la aplicación del **Artículo VI**. No obstante, en materia de daño la problemática es aplicable a los artículos **XVI** y **XIX**, aunque se ha tenido presente al primero de los citados para editar estas páginas⁴.

Se desarrolla el tema partiendo de la noción convencional del daño. Para su reflejo dentro de las actividades económicas se apela a un sencillo modelo gráfico, a través del cual también es identificada la “acepción” del concepto surgida del GATT y la que el autor entiende que refleja más completamente los efectos económicos totales. Son hechas luego, breves consideraciones sobre las repercusiones del daño en la inversión ya sea en la industria afectada como en la economía.

La segunda sección se detiene en el análisis de lo estatuido en el artículo 3 del GATT 1994, haciendo un lugar especial para el daño, su determinación, así como para la amenaza de daño. Por último, la tercera sección desarrolla la idea acerca del daño más amplio que lo que se desprende del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT e introduce un instrumento de cálculo: la matriz de requerimientos directos e indirectos, surgida de un modelo a la Leontieff.

¹ Reelaboración de otro anterior de 1996.

² Como resultado de la Ronda Uruguay, finalizada en 1994, también citada como GATT 1994, fue creada la –OMC–, por lo que aquí tendrán significados equivalentes ambas expresiones.

³ La Ley 24425 de Argentina aprueba el acta final que incluye los resultados de la “Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales –GATT 1994–”

⁴ El artículo VI es conocido como Acuerdo Antidumping; el XVI, trata sobre el problema de las subvenciones mientras que el último (XIX) refiere el caso de toma de medidas urgentes sobre importaciones en casos particulares (Acuerdo de Salvaguardias).

I. ACERCA DEL DAÑO

1. Concepto

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua asigna para la palabra daño la siguiente definición: “efecto de dañar”, mientras que para este último vocablo el asiento correspondiente lo especifica como “causar detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia”.

Por lo que surge a primera vista el daño es resultado de una acción. La determinación de si la acción es deliberada o no, escapa a este trabajo en el cual lo importante es que cause algún perjuicio y la manera de estimarlo adecuadamente. De esta forma queda caracterizado el daño de acuerdo con las reglas de nuestro idioma.

Ahora bien, aplicando un enfoque económico, se verifica al constatare consecuencias del tipo de las señaladas más arriba en la oferta y demanda del producto en cuestión. Más específicamente, al registrarse sobre variables típicas ya sea de la oferta y/o demanda efectos tales como mermas, pérdidas, caídas, decrementos, detracciones, detrimentos, menoscabos, etc. es decir, cambios negativos en la evolución de las variables elegidas, o sustituciones en el uso de recursos productivos, que fueren perjudiciales respecto de alguno de ellos. En cuanto a estos últimos, cabría ver lo que sucede respecto de los naturales, humanos, tecnológicos, de capital, etc.

Cuando ingresan mercaderías con dumping se produce una suerte de desalojo de la oferta nacional por la importada, siendo aquí que comienza a verificarse daño en la producción interna, siendo esta una conclusión indiscutible. ¿Cuánto daño se produce? Depende de varios factores, pero principalmente del alcance que se le dé al concepto de producción interna.

Desde el punto de vista institucional importa que el daño afecte a la producción nacional en un sentido amplio, debido a que el bien a resguardar es ella misma pero, subsidiariamente, se protege el consumo. Esto es así en razón de que los efectos sobre la producción tienen repercusión derivada en el consumo y, en términos más generales, sobre la demanda total del producto en cuestión, mientras que los efectos que pudieran ocurrir sobre el consumo no necesariamente poseen una repercusión similar sobre la producción.

Estas situaciones pueden ser esquematizadas apelando al empleo del gráfico representativo, que va a continuación:

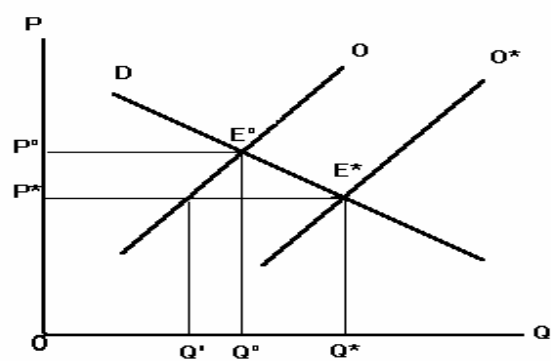


Gráfico N°1:

El **Gráfico N° 1** describe el caso de una industria que abastece el mercado interno de un producto particular encontrándose éste en equilibrio, evidenciado por la intersección de las curvas de oferta y demanda en E^o porque quedan determinadas las cantidades vendidas Q^o y el precio, establecido en P^o . En estas circunstancias ingresa mercadería de origen importado a precios de dumping, reflejándose este hecho en el gráfico mediante el desplazamiento de la oferta que va de O hasta O^* y determinando un nuevo equilibrio en el mercado del producto al precio P^* , inferior a P^o , por el dumping y por el aumento de la oferta.

El ingreso de las importaciones bajo esta práctica ocasiona en el mercado una pérdida absoluta y relativa de las posiciones que ostentaban los productores nacionales, representada en la anterior imagen por la reducción de las cantidades por ellos vendidas desde Q^o a Q' . En estos términos tenemos aquí una situación perjudicial para la rama de producción nacional, la que es identificada como “daño”, en el sentido del Artículo 3, del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

Los ingresos de estos productores se ven también reducidos no solamente por la caída en el volumen de ventas sino también por la merma operada en el precio de las mercancías, debida esta mengua tanto a la práctica del dumping como a la ampliación inicial de la oferta del artículo en cuestión.

Pero las consecuencias el daño a los productores pueden seguir mostrando aspectos más profundos que los señalados en el **Gráfico N°1**. En dicho gráfico, se supone implícitamente que los productores nacionales pueden seguir produciendo en condiciones económicas en las que a lo sumo se habrían reducido sus ingresos y beneficios.

Pero en muchos casos la situación de las empresas afectadas puede diferir de lo allí descrito según sus situaciones particulares respecto de sus curvas de costos medios y de sus respectivas contribuciones marginales. La cuales puede implicar la existencia de productores que operen en condiciones no rentables y, en los otros casos, que estén forzados a abandonar el mercado debido a la no cobertura de sus costos fijos.

Puede decirse que hasta aquí queda comprendida la problemática del daño dentro del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, por tratarse de un problema de daño a la rama de producción nacional.

Pero el perjuicio el problema no queda circunscrito a dicha rama sino que se difunde al interior de la economía nacional, debido a que la industria afectada dentro del cuadro de situación anteriormente descrito trasladará “su” daño hacia otras ramas de producción nacional, contrayendo la demanda de materias primas y otros bienes intermedios, como asimismo de su demanda de servicios de factores. Estos sectores alcanzados presentarán efectos contractivos que, a su vez, serán trasladados reiniciándose un proceso de causación circular acumulativa como empezamos a describir mediante el **Gráfico N° 2**.

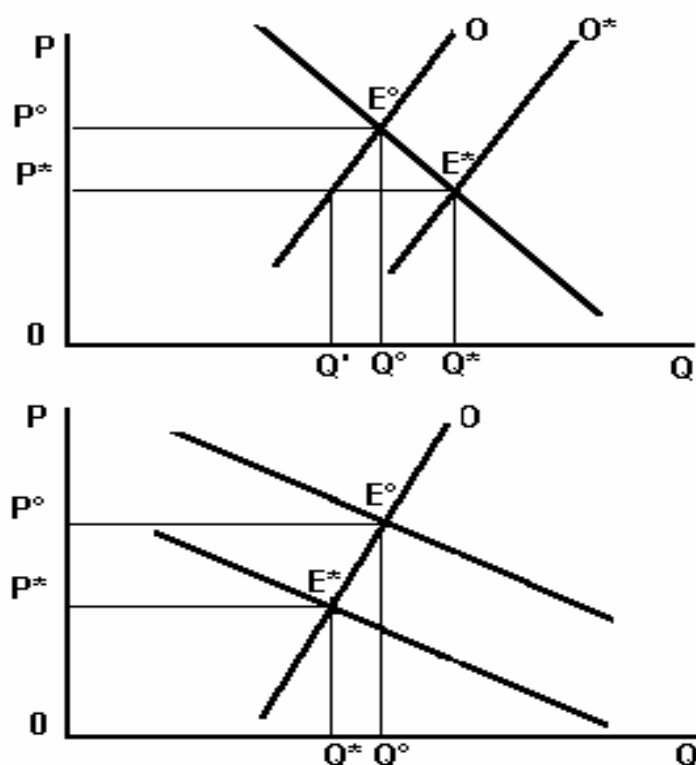


Gráfico N° 2.

El **Gráfico N° 2**, despliega lo recién afirmado. En la parte superior del mismo, la situación ya descripta en el **Gráfico N° 1**, queda representada la circunstancia del ingreso de la mercadería y su impacto sobre la rama de producción nacional, mientras que en la parte inferior se verifica un segundo impacto, esta vez sobre una industria proveedora de materias primas u otros insumos utilizados por la industria afectada, al contraerse la demanda de este mercado (en la medida $Q^o - Q^*$). Obviamente, pueden sucederse otros efectos similares.

Del mismo tipo que en la situación anterior, correspondería hacer un análisis respecto de las condiciones operativas de la industria proveedora de dichos insumos. En muchos casos, seguramente perderá rentabilidad a la par que ingresos, pero también algunos proveedores podrán ser desalojados del mercado. En la sección 3 se sugiere una metodología de estimación.

2. Daño a la inversión

Un caso muy particular es el que tiene que ver con la inversión. Este está considerado dentro del artículo 3 del Acuerdo de 1994, como se verá en la siguiente sección, pero es necesario puntualizar su importancia debido a que no ocupa allí un lugar relevante como el que le asignamos. Al mismo tiempo, las repercusiones de los efectos sobre esta variable dentro de la rama de producción nacional se

proyectan sobre el resto de la economía, ampliándose, de la misma forma que los fenómenos que tratamos de describir aquí.

Como se sabe, las decisiones de inversión suponen diversos períodos de maduración hasta el momento en que las mismas comiencen a producir a régimen, con lapsos variables de acuerdo a la complejidad de la industria y su densidad de capital. De cualquier modo siempre suponen efectos a mediano y/o largo plazo.

Como las decisiones de inversión son tomadas mucho antes que las corrientes del comercio resulten afectadas, la iniciación de una práctica de este tipo interrumpirá obviamente el flujo inversor dirigido a la industria afectada el cual seguramente no se verá reiniciado sino hasta transcurrido mucho tiempo luego del establecimiento de las medidas antidumping o compensatorias⁵ y claramente despejado el horizonte económico.

Adicionalmente, si se ha identificado una inversión realizada con propósitos de conquistar mercados vía prácticas no muy diáfanas, ésta será una fuente estable de perturbaciones a la corriente de comercio internacional debido a que probablemente sea la condición de su existencia y trabe por ello el flujo inversor de la industria afectada en un país. Por lo que la existencia de una práctica comercial dañina así percibida, quebrará por un largo lapso la corriente inversora del afectado, debido a que se requerirá despejar mucha incertidumbre y dar transparencia y estabilidad al mercado afectado, como para recién generar expectativas de rentabilidad en un implante y éste se verifique.

Estas características de la inversión exigen mayor cuidado en la determinación del daño, a la rama de producción nacional y al conjunto de la economía, y mayor velocidad relativa en la determinación de las medidas debido a que pueden ser objeto de implantación una vez que la corriente inversora hubiera cambiado de destino, que inclusive puede ser fronteras afuera.

3. ¿Es novedoso el tema del daño?

El daño, en base a lo establecido en el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, es un tema que no muestra mucho tratamiento dentro de la literatura especializada de la Argentina. Tampoco ha sido un tema de predilección entre investigadores económicos de países latinoamericanos, si se toma como representativa la bibliografía existente en el Centro de Documentación e Información -CDI.

Durante la realización de este trabajo fueron consultados sobre el particular diversos expertos en materia de comercio exterior, los que ratificaron la idea formada durante la revisión bibliográfica. De resultados de lo cual, puede concluirse que esta cuestión aparece dentro de la problemática económica como resultado de la apertura de la economía verificada hacia fines de la década de los ochenta.

En efecto, durante la aplicación del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones - **ISI**-, la necesidad de dar cobertura al desarrollo de la manufactura supuso la introducción de barreras al comercio internacional de mercancías de este origen, lo que implicó “inmunizar” la industria frente a posibles efectos de prácticas desleales, dumping, subsidios o fuertes corrientes de exportación hacia países latinoamericanos cuya finalidad fuera captar su mercado y, por tanto, su subestimación como categoría de análisis.

⁵ Aplicables para el caso de la detección de ingreso de productos subsidiados.

A este fenómeno no fue ajeno nuestro país, el cual, junto a otros de la envergadura de Brasil, México, Colombia, etc. pudo alcanzar cierto grado de desarrollo dentro del subcontinente en base a la aplicación de la **ISI**; el progreso así alcanzado ayudó a “olvidar” este problema. En muchos de estos países, la etapa de autarquía económica tiene comienzo a partir de la Crisis del 30, prolongándose en el tiempo hasta momentos recientes, por lo que , durante la etapa de implementación de los acuerdos que impulsaron el GATT quedaron fuera del núcleo central de naciones ya desarrolladas, interesadas en la expansión del comercio mundial.

Agotado este modelo e ingresado el planeta en una etapa aperturista, abarcativo a casi todos los países, incluidos los subdesarrollados latinoamericanos, el problema del daño readquiere importancia y por tanto, necesidad de su tratamiento específico al cual se pretende contribuir mediante estas líneas.

II. DAÑO SEGUN –OMC-

1. Definición

La noción de daño en el “Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994”, conocido en forma resumida como Ronda Uruguay o GATT 1994, es abordada en el Artículo 3 del citado instrumento. Su tratamiento es realizado en el mismo artículo, donde también es considerada la “amenaza de daño”, como categoría problemática y sintomática diferente de la anterior aunque contribuya a su definición.

La clarificación acerca de lo que habrá de entenderse como daño, se encuentra expresada como una nota aclaratoria, la número 9, al título del citado artículo. Allí son señalados tres parámetros relevantes, cualitativamente definidos pero recurriendo, en exceso, al empleo en la definición del término que se desea definir.

Así, dice que se entenderá por daño al:

• daño importante causado a una rama de producción nacional;
• una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional; y
• un retraso importante en la creación de esa rama.

Resumiendo podemos decir que como daño se entenderá una acción perniciosa sobre la producción nacional o sea, que lo que se intenta proteger es la rama de producción nacional. La medida de amparo que se “autoriza” tomar está vinculada a preservarla de posibles efectos indeseados procedentes de ejercicios vinculados con el desarrollo de prácticas comerciales desleales. Pero el

mismo daño puede ser caracterizado a través de la inminencia de la ocurrencia de éste y hasta también por la simple existencia de un retraso importante en la creación de la rama.

Desde otro ángulo, el daño es una consecuencia que modifica negativamente la estructura productiva de una rama particular de producción. Esta consecuencia no necesariamente debe ser perseguida por quien lo provoca sino que puede ser un resultado totalmente inesperado, inclusive indeseado por éste, derivado simplemente de una búsqueda de mayor presencia en el mercado afectado. En la misma línea de pensamiento es considerada la amenaza de daño.

En estas circunstancias, no podría producirse daño sobre sectores distintos a los de la producción de un artículo determinado. La afectación negativa tiene que ver con la oferta antes que con la demanda del artículo, por lo cual las consideraciones aquí expuestas tendrán un perfil general, ineludible, de protección a la industria nacional aún cuando se inserten en un cuerpo más amplio tendiente hacia la mayor agilización del comercio internacional; es decir, en un contexto de freno al cierre de las economías. En resumidas cuentas se está ante un segmento proteccionista inserto en un marco general aperturista.

Esta última aclaración tiene sentido realizarla aquí debido a que frecuentemente se observará la “confrontación” de estas dos corrientes de pensamiento dentro del articulado, situación debida a que el Acuerdo, por reflejar situaciones derivadas de su carácter multilateral, suele incurrir en conceptualizaciones no totalmente claras respecto de diversos aspectos.

2. Determinación

El concepto de daño tendrá determinación en base a la reunión de una serie de características que la autoridad habrá de observar; otras adicionales serán necesarias para la determinación de amenaza de daño pero recuérdese también que la presencia de ésta implica la existencia de aquél.

Para la verificación del daño el artículo 3.1 dice que ésta se basará en el calibrado objetivo y positivo de:

- 1. del volumen de importaciones y su efecto sobre los precios internos**
- 2. la repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales**

En relación a estas dos determinaciones conviene precisar que, respecto de la primera, puede ser tomada ya sea en términos absolutos o relativos, es decir, si el incremento se ha verificado tomando las importaciones aisladamente como si se lo hiciera ponderando su participación tanto en el consumo como en la propia producción. Al mismo tiempo, al evaluarse su efecto sobre los precios, se recomienda observar si ha habido una significativa subvaloración en las operaciones investigadas, es decir verificar la existencia de un importante diferencial de precios entre los de venta en el mercado interno del país de origen o procedencia, y el precio de exportación al que es colocada la mercancía.

La selección de parámetros, si bien formalmente está reducida a los dos señalados, supone en la práctica la minuciosa reunión conjunta de un número más elevado de ellos como se verá más adelante al analizar las repercusiones.

En general, y esta es una característica que podrá observarse desde aquí, así como a lo largo del artículo 3, podrá verse una apelación hacia la reunión **simultánea** de varios de los elementos definitorios del ejercicio de una práctica desleal, ya que frecuentemente se estará ante declaraciones en el sentido de que las enumeraciones realizadas al interior del articulado no son exhaustivas, pero también advirtiéndole al mismo tiempo que ninguno de los factores previamente enunciados, en forma asilada, ni en agrupación de varios de ellos, serán suficientes para obtener una orientación decisiva. En resumidas cuentas, esto supone la conjunción absoluta de factores identificatorios.

El daño tiene que ser evidente es decir, según los especialistas que citan la jurisprudencia de la materia, existir certeza clara, manifiesta y perceptible de una cosa, de modo que nadie pueda dudar de ella⁶. En la misma línea es necesario que la demanda sea razonable, ejemplificándose a través de la legislación de los Estados Unidos, que requiere que existan signos razonables de daño para tomar medidas provisionales, ello significa que la información que presente la demandante “is more than frivolous, but something less than a conclusive showing”⁷.

Este tipo de situaciones tiende a insertar al Acuerdo dentro del campo de instituciones donde las prioridades están dadas hacia el otorgamiento de garantías a la existencia del comercio internacional. Este resguardo está presente a pesar de que la noción de daño se encuentra referida a la rama de producción nacional por sobre aquellas destinadas a la protección de las industrias nacionales. Obviamente estamos llegando a la conocida conclusión de que el GATT 1994 como toda la institución es más “librecambista” que “proteccionista”, si es que cabe actualmente el empleo de estos términos.

Cabe recordar que el GATT es una de las instituciones surgidas luego del último conflicto mundial y cuyo propósito fundamental fue evitar la reproducción de las situaciones de preguerra, en las que los intercambios comerciales ingresaron en una etapa caracterizada por las fuertes pugnas y/o importantes restricciones al comercio internacional, como las que se verificaron en la década anterior.

En relación a lo recientemente expuesto, cabe señalar también, que la posición adoptada en el Acuerdo supone una garantía hacia la adopción de medidas protectivas apresuradas, basadas en suposiciones, conjeturas o apreciaciones no muy fundamentadas, o aquellas en las que prime lo arbitrario.

En estas circunstancias el Acuerdo fija un claro límite inferior⁸, por debajo del cual no pueden realizarse investigaciones sobre prácticas susceptibles de dañar. En lo relativo a esto (o al volumen de importaciones reales o potenciales) la exigencia estriba en cerrar inmediatamente el desarrollo de actuaciones administrativas cuando sus dimensiones fueran **insignificantes**.

Respecto de la cuantía de las importaciones necesarias para ser consideradas significantes, el Artículo 3, del GATT 1994, no establece dimensión alguna la que sí está estipulada en el Artículo 5, en

⁶ CARDENAS, Manuel José: LEGISLACION SOBRE COMPETENCIA EN EL ACUERDO DE CARTAJENA, Revista Integración Latinoamericana, N° 196, dic. 1993.

⁷ CÁRDENAS, Manuel José: op. cit.

⁸ Estrictamente hablando son mencionados dos límites inferiores, al incluirse otro para el margen de dumping.

el que se consignan las normas que regirán sobre la iniciación y procedimientos de la investigación. Sobre el particular, en el párrafo 5.8 se expresa que “... Normalmente se considerará insignificante el volumen de las importaciones objeto de dumping cuando se establezca que las procedentes de un determinado país representan menos del 3 por ciento de las importaciones del producto similar en el miembro importador, salvo que los países que individualmente representan menos del 3 por ciento de las importaciones del producto similar en el Miembro importador representen en conjunto más del 7 por ciento de esas importaciones”⁹.

Se ha creído conveniente simbolizar esta relación de significancia, aquí indicando poca magnitud, mediante la siguiente fórmula:

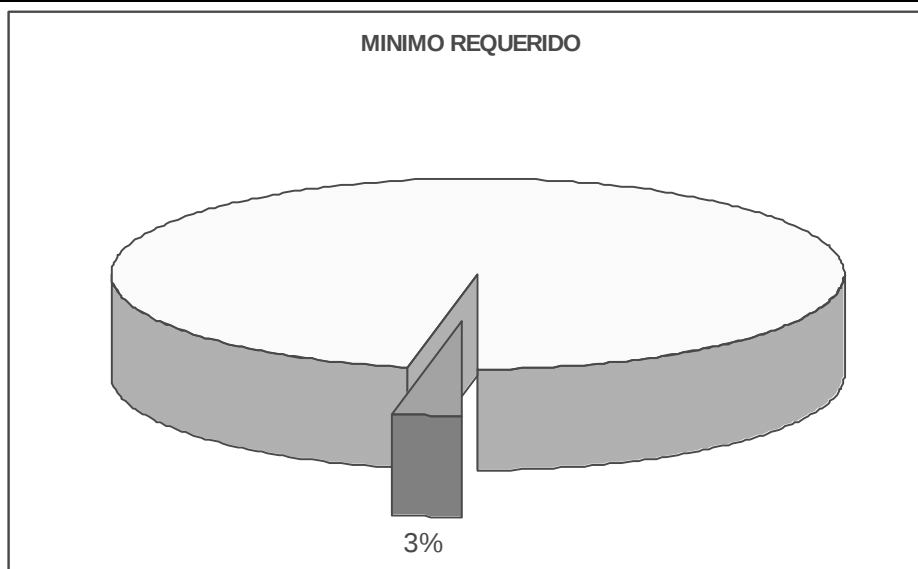
$$\text{insignificancia: } (M_{di} / M_{ti}) < 0.03$$

Donde: M_{di} importaciones objeto de dumping

M_{ti} : importaciones totales del producto similar

NOTA: Esta fórmula no se aplica si varios países, cuyas importaciones representan menos del 0.03 del total, poseen una participación agregada superior al 0.07.

⁹ En paralelo al cuidado respecto de la insignificancia cuantitativa de las importaciones, el Acuerdo estatuye igual exigencia de cierre del procedimiento cuando la autoridad estableciera que el margen de dumping es **de minimis**, esto es, cuando éste sea inferior al dos por ciento del precio de exportación. Es decir: $((VN - P_x) / P_x) < 0.02$, donde: VN = valor normal; P_x = precio de exportación.



Al referirse a la segunda de las determinaciones citadas: la repercusión de las importaciones sobre la rama de producción nacional, se hace necesario reunir un conjunto de factores como los que figuran a continuación:

Cuadro N° 1, FACTORES NECESARIOS PARA LA DETERMINACION DEL DAÑO

<u>variable a considerar</u>	
1.	* ventas (disminución real o potencial)
2.	* beneficios
3.	* volumen de producción
4.	* participación en el mercado
5.	* productividad
6.	* rendimiento de inversiones
7.	* utilización de la capacidad instalada
8.	* factores que afecten precios internos
9.	* magnitud del dumping,
10.	* efectos sobre flujo de caja (real o potencial)
11.	* existencias
12.	* empleo
13.	* salarios
14.	* crecimiento
15.	* capacidad reunir capital o inversión

La lista de 15 factores/indicadores de la existencia de daño puede verse ampliada por la incorporación de otros que pueden no estar directamente vinculados con el daño, tales como:

Cuadro N° 2, FACTORES ADICIONALES PARA LA DETERMINACION DEL DAÑO

<u>variables adicionales</u>	
16.	volumen y precios de importaciones no vendidas a precios de dumping
17.	contracción de la demanda y el consumo
18.	prácticas comerciales restrictivas de productores extranjeros y nacionales
19.	evolución de la tecnología
20.	resultados de la actividad exportadora

Es decir que, en total habría un mínimo de veinte factores a tener en cuenta para una completa caracterización del daño, identificándose unos quince de ellos como de acción casi directa sobre la rama de producción, mientras que los restantes serían de una intervención más mediatizada pero siempre sobre ella y no atribuibles en principio a las importaciones objeto de dumping.

En relación al conjunto puede decirse que:

⇒ La acción de estos factores se aprecia a través de la presencia de resultados de evolución negativos, mediante el despliegue temporal de esas variables en dos o más momentos diferentes y cuyo reflejo fueran caídas del indicador elegido, motivadas, obviamente, por la verificación de las

importaciones cuestionadas.

- ⇒ La enumeración de los mencionados factores es amplia, aunque no completa. La enumeración es totalizadora y excluye, por restringirla estrictamente a la **“rama de producción nacional”**, el total de efectos económicos que una actividad productiva genera; supone que la inserción de ésta en el sistema no genera repercusiones sobre el resto de las actividades.
- ⇒ Trata en un mismo plano efectos reales y potenciales. Estos últimos están expresamente aludidos al mencionarse las variables 1 y 10 (efectos sobre las ventas y flujo de caja) y dan relevancia a la *amenaza de daño*, tema este que se verá más adelante. Pero esta inclusión expresa autorizaría también a considerarlos en variables distintas a las allí enumeradas, especialmente en las adicionales, como es el caso de la evolución de la tecnología, por ejemplo.
- ⇒ El daño puede tener expresión a través de la demanda y el consumo. Recuérdese que el objeto dañado es la oferta por lo visto más arriba, pero ello no invalida su apreciación vía demanda.
- ⇒ La magnitud del dumping es un elemento a tomar en cuenta para calibrar el daño, sin que ello implique buscar correspondencia entre uno y otro. Este factor no está mencionado aquí para evitar un dumping “de minimis”, que obligara al cierre de las acciones administrativas, sino que lo hace para ubicarlo en un mismo plano que los demás factores citados.
- ⇒ La afectación de la capacidad de reunir capital o inversión, así como las trabas al crecimiento de la rama, deben ser tenidos especialmente en cuenta a los efectos de la evaluación del daño. Este factor toma en cuenta el estado de las expectativas respecto de la actividad de la rama, por lo que la competencia desleal, al afectar sus perspectivas de evolución puede repercutir en forma más aguda sobre aquéllas y trabar la concreción de proyectos de inversión por insuficiencia de financiamiento.

3. Amenaza de daño

GATT 1994 posee un inciso especial para la amenaza de daño, el párrafo 3.7; éste requiere que su determinación sea realizada en base a los siguientes cuatro parámetros:

- I. Una tasa significativa de aumento de las importaciones objeto de dumping que sugiera su posterior incremento.
- II. Suficiente capacidad disponible del exportador o la inminencia de un aumento sustancial de la misma, que indique la probabilidad de aumento de las importaciones al país.
- III. Precios de las importaciones.
- IV. Existencias del producto investigado.

Obsérvese que la caracterización de amenaza de daño no exige la concreción de una práctica concreta, sino la concurrencia de fenómenos *sugerentes* de que la misma tendrá comienzo a la

brevedad. Recuérdese los casos de disminución potencial de las ventas o los efectos sobre el flujo de caja.

La concurrencia fenoménica demanda en principio una tasa significativa de aumento de las importaciones que sugiera su posterior incremento, por lo que para la existencia de amenaza de daño no es necesario que el volumen de importaciones sea importante sino su tasa de variación. Necesariamente las importaciones de que se trata deben ser objeto de dumping aunque no se demanda que el dumping fuera “de minimis”.

El segundo parámetro alude a la capacidad disponible del exportador, requiriendo que fuera importante al momento de la investigación o que su incremento fuera factible de concretarse a muy corto plazo. Lo importante de todo esto es que exista probabilidad de aumento en el ingreso de mercancías al país. El tercer elemento tiene que ver con los precios de las importaciones, de los que se requiere que de la observación de su accionar sobre los precios internos se derive que éste lo es en el sentido de reducirlos o contener su ascenso, y que probablemente redunden en un nuevo aumento de las importaciones.

El cuarto señala la importancia de las existencias del producto las que de por sí pueden actuar en sentido perjudicial hacia la rama de producción nacional inhibiéndola de expandirse. Como en otros casos, el párrafo culmina relativizando la importancia de cada uno de los parámetros al advertir que ninguno de los factores bastará por sí solo para orientar decisivamente la investigación pero la reunión de todos, bastará para determinar la existencia de la amenaza de daño y facultar la adopción de medidas protectivas.

4. Resumen sobre el daño

Sintetizando, el daño debe ser evaluado en base a la reunión completa no singular ni parcial de una serie muy amplia de elementos, abarcativos de la totalidad de los aspectos económicos que hacen a la rama de producción nacional, solamente. Del listado, veinte entre principales y adicionales, sólo uno de ellos tiene que ver con los precios internos, pero sólo orientado al análisis de los elementos que participan del proceso de formación de los precios, al interior de la industria nacional.

La comprensión del problema de esta sección (caracterización del daño que incluye amenaza) puede alcanzarse mediante el siguiente ejemplo conjetural: si una demanda particular fuera susceptible de ser rechazada por cuestiones de **significación**, es decir porque el margen de dumping fuera de minimis y/o su daño actual insignificante, si la probabilidad de que éste se materialice fuera alta y la práctica sea sostenida en el tiempo, ello haría que el expediente pueda continuar teniendo vida administrativa en función de la amenaza del daño, según los cuatro parámetros citados anteriormente. Pero al estar configurando una amenaza y ser ésta uno de los elementos característicos del daño propiamente dicho, también esta última sería una razón para el mantenimiento de la actuación, aunque la modalidad de ella escapa al propósito de este informe.

5. Cantidad de daño

Como se ha visto, el repaso de los contenidos del Artículo 3 del GATT 1994, dedicado a la determinación de la existencia de daño, detalla una serie de normas para su individualización pero no ofrece elementos para su cuantificación a excepción del empleo del índice de significatividad del volumen de importaciones objeto de dumping que identificamos más arriba. Este índice se obtenía al relacionar las importaciones de una mercancía objeto de dumping con el total de importaciones del mismo bien; si la medida era inferior al 3% justificaba el cierre de la presentación por insignificancia.

Esto quiere decir, que la metodología establecida en el GATT 1994 requiere que primero sea determinada la existencia el daño y luego, si cabe, evaluar su importancia en base al conjunto de argumentos allí enumerados. Esto tiene consistencia respecto de los parámetros que definen teóricamente la producción, ya que ella depende de factores estructurales y coyunturales, como factores de la producción, productividad, tecnología empleada, volumen de de inversiones, empleo, posibilidades de crecimiento sectorial, etc., a los que habría que agregar los evolución de la producción, ventas, beneficios, participación en el mercado, salarios, existencias, etc.

III. EVALUACION DEL DAÑO TOTAL

En esta parte aplicaremos un enfoque económico más amplio que el anterior. En este contexto el daño metodológicamente se verificaría al constatarse en oferta y demanda del producto en cuestión efectos perniciosos; más específicamente, al verificarse en variables típicas de la oferta y demanda mermas, pérdidas, caídas, etc. También es el caso de analizar los efectos sobre los recursos productivos, como es el caso de los naturales, humanos, tecnológicos, de capital, etc.

Por el lado de la oferta cabría analizar los efectos sobre la producción nacional dando a ésta un alcance mayor al estipulado por el GATT 1994 (industria específicamente dedicada a la elaboración del producto objeto de dumping). Este análisis fue desarrollado en la sección anterior siguiendo lo indicado por esa organización. Las variables que el GATT 1994, luego **OMC**, propone considerar para la determinación del daño se orientan a dar cobertura por el lado de la oferta (producción); a esta conclusión se arriba debido a que trece de las quince variables individualizadas en el **Cuadro N° 1** están vinculadas con la función de producción de la industria o son derivables de su estructura de costos.

En resumidas cuentas, la aplicación estricta de la normativa **OMC**, permite arribar a una estimación **parcial** del daño debido a que solamente toma en cuenta lo ocurrido con la “rama de producción nacional”. En este sentido está definido, y a ese fin se individualizan una serie de indicadores específicos. Mediante la aplicación de esta metodología se arriba a una visión fragmentada

del problema al no tomar en cuenta las repercusiones de la rama sobre el resto de la economía. Para ello, se hace necesario adoptar una visión más amplia acerca de la producción que la allí implícita.

En esta parte del trabajo comenzaremos partiendo de una estructura de costos del mismo tipo de las anteriores para arribar luego a una metodología de evaluación más completa del daño ocasionado debido a que posibilita la incorporación de otros efectos, también perjudiciales a la economía aunque no referidos estrictamente a la “rama”. Tales efectos quedan normalmente subestimados al aplicarse únicamente la metodología analizada en la sección anterior por lo que la que se propone aquí permitiría corregir en parte tal problema y acceder a una mejor estimación.

La metodología a desarrollar en esta parte no sustituye a la del GATT 1994, pero la complementa debido a que corrige en parte errores de estimación del daño. Se espera que ello contribuya a aumentar la determinación en las decisiones que se tomen.

1. Costos de producción y Modelo Insumo-Producto

Las formas de presentación de las estructuras de costos parten de listar el conjunto de requerimientos físicos, de materias primas y otros bienes intermedios necesarios para la producción de una industria particular y multiplicarlos por sus respectivos precios; se agregan las demandas de energía y/o combustibles necesarias para la elaboración del producto junto a las demandas de diversos servicios, también necesarios, así como los impuestos indirectos y, finalmente, las remuneraciones debidas a los servicios de los factores de la producción prestados por la mano de obra, los recursos naturales y el equipo productivo.

La suma de todos estos costos es el valor bruto de la producción y se presenta esquematizado en la siguiente tabla:

Insumos	
*	Materias primas
*	Otros bienes intermedios
*	Energía y combustibles
**	Subtotal insumos nacionales
*	Materias primas importadas
*	Otros insumos importados
**	Subtotal insumos importados
***	Total de insumos
*	Impuestos indirectos menos subsidios
***	Total de insumos e imp. indirectos netos
*	Remuneración a los trabajadores
*	Superávit de explotación
***	Valor agregado
Valor Bruto de la Producción	

De disponerse los montos correspondientes a cada uno de los conceptos señalados en esta tabla, relacionando cada uno de ellos con el total y multiplicando por cien, se accede inmediatamente a la estructura de costos de la industria individualizada.

La estructura expuesta en la tabla anterior, sin perder su carácter y mediante ligeros cambios puede ser objeto de transformación en el vector de una matriz a la Leontieff (insumo-producto).

En efecto, a fin de tener una columna de demandas sectoriales formalmente asimilable a una perteneciente a la matriz de relaciones ínter industriales, bastaría reclasificar todos los elementos identificatorios de las compras de bienes intermedios de modo que expresen el sector de actividad de origen de las adquisiciones. Nótese adicionalmente que, dividiendo todos los valores parciales y totales por el total de producción se obtiene esta misma estructura pero referida a un valor de producción de un peso, la que es conocida como “coeficientes técnicos unitarios de producción”.

Nuestra propuesta pasa por resaltar, vía modelo insumo producto, la interdependencia existente entre las distintas actividades económicas.

Para asimilar esta idea puede imaginarse una yuxtaposición de la totalidad de las estructuras de costos correspondientes a cada industria o actividad particular. Pero el resultado de ello es superior a una mera colocación de la columna perteneciente a los costos unitarios de una actividad al lado de la otra. Una vez completado este proceso, incluyendo las demandas que los sectores del consumo, la inversión y del exterior presenten a los distintos sectores productivos, se habrá conformado una Matriz Insumo Producto, a la Leontieff.

El empleo de este tipo de matrices hace explícita la presencia de interrelaciones entre distintos sectores y, a la vez, aporta un algoritmo que permite estimar su cuantía. Ello es lo que procuraremos mostrar más adelante.

En este sentido se reconoce inmediatamente que la producción se conforma con un conjunto de acciones destinadas a la elaboración de una mercancía determinada destinada a satisfacer necesidades humanas. Pero tales acciones, organizadas dentro de una actividad particular sectorialmente clasificable, se desenvuelven dentro de un conjunto mucho mayor del cual dependen a la vez que influyen en él.

Un primer nivel de acciones diferentes de la producción nacional, en sentido estricto, es el conformado por las industrias proveedoras de insumos, materias primas y otros materiales empleados en la elaboración del bien bajo estudio: los conocidos “efectos hacia atrás” de una industria. Direccionando en otro sentido el análisis se tiene otro conjunto de actividades económicas vinculadas con la ulterior movilización del artículo, su reprocesamiento productivo hasta llegar al consumo: son los llamados “efectos hacia adelante”.

De esta manera queda claro que la producción nacional del bien en cuestión se encuentra interrelacionada con otras dentro de un campo mucho mayor, dependiendo ella de una parte del resto de actividades y haciendo depender a otra parte del conjunto de sí misma; es decir, cada actividad particular se encuentra integrada a un sistema productivo.

De esta manera una práctica desleal afectará obviamente en primer lugar sobre la industria elaboradora del producto similar, y es probable que la dañe en el sentido de lo establecido por el Artículo 3 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT 1994.

En términos de nuestro modelo matricial adoptado ello se hace patente mediante el análisis de los impactos sobre su función de producción o sea, en su estructura de coeficientes técnicos.

2. **Multiplicación del daño**

Pero el efecto pernicioso sobre esta actividad, al estar ella integrada al resto de la economía, generará una serie de repercusiones secundarias sobre los restantes sectores de actividad, siendo especiales aquéllas que impacten en las industrias proveedoras de insumos y en las usuarias de sus productos¹⁰. El resultado final negativo, agregado de todas las reacciones intersectoriales del sistema, es seguramente mayor que la reducción del volumen de producción y ventas experimentado por la industria.

Cuánto mayor sería este resultado negativo depende del efecto “multiplicador” que posee la industria dentro de la economía, del total agregado de los efectos hacia adelante y atrás; técnicamente, de los requerimientos directos e indirectos que dicha actividad genera. Lo cual lleva a que una modalidad adecuada para la estimación del daño infligido a una industria puede ser efectuada eficientemente mediante la inversión de una matriz surgida del modelo de Leontieff, introducida más arriba.

En este sentido sería necesario contar con una matriz de transacciones intersectoriales lo suficientemente desagregada como para aproximar eficientemente el cálculo del daño ocasionado, en función del nivel de detalle requerido para individualizar la actividad. Estimar a partir de ella la Matriz de Coeficientes Técnicos¹¹ para luego arribar por algoritmo de inversión de matrices, a la Matriz de Requerimientos Directos e Indirectos. De disponerse de esta última matriz sólo será necesario tomar el

¹⁰ Téngase en cuenta, adicionalmente, que gran parte del valor agregado en una actividad “dañada” puede fácilmente convertirse en demandas de consumo e inversión de otras actividades alejadas de la industria directamente afectada.

¹¹ La matriz de coeficientes técnicos se obtiene dividiendo cada elemento de la matriz de relaciones ínter industriales o de insumo producto por el valor bruto de la producción sectorial, es decir, el “pié” de cada columna; también hay que dividir este valor por sí mismo. El resultado de estas operaciones se refleja en una estructura de costos correspondiente a un valor bruto de producción equivalente a \$ 1, siendo sus requerimientos aquéllos necesarios para la elaboración de ése peso de producción...

“pie” de la columna correspondiente a la industria afectada por la importación en condiciones desleales.

Antes de continuar avanzando en esta línea, conviene advertir que estas matrices normalmente no dan cuenta de funciones de producción correspondientes a industrias elaboradoras de productos singulares sino que, por razones de economía de recursos y también para tornar manejable el sistema, las funciones de producción (columnas) son expresadas en forma agregada es decir, incorporando varias industrias similares. La agregación convierte en algo imprecisa a la información contenida, debido a tratarse de promedios de industrias singulares agregadas.

Esta restricción no supera ese nivel debido a que la precisión crece a medida que se detalla más la matriz, obteniéndose una estimación del daño no exacta, lo que sería ingenuo esperar por medio de métodos estadísticos, sino muy aproximada y más abarcativa que la referida a la rama de producción nacional en el sentido del GATT 1994.

3. Formalización

Para formalizar lo señalado más arriba, emplearemos la simbología del álgebra matricial, por lo que definimos:

[X_j] : vector columna, contiene valores de producción sectoriales. X_j representa el valor bruto de la producción de la industria o sector “j”.

[A] = [a_{ij}] : matriz de “coeficientes técnicos” o, de requerimientos directos para la elaboración de un valor unitario de producto sectorial; son expresiones equivalentes, cada elemento (coeficiente) de la matriz da cuenta de la relación entre la demanda del insumo “i” requerido y el valor de la producción (unitario) de la industria en la que interviene “j”.

[F_j] : vector columna, representa el valor de la demanda final, consumo, inversión, exportaciones, dirigida al sector “j”, para un valor unitario de producción.

Mediante operaciones de álgebra matricial puede ser demostrado que el equilibrio global del sistema se encuentra al resolverse el sistema que adopta la siguiente forma:

$$[X_j] - [A] \cdot [X_j] = [F_j]$$

Lo que expresa el sistema anterior es la conocida fórmula por la cual se obtiene el producto bruto de una economía (equivalente al valor de la demanda final de la misma), como diferencia entre el

valor bruto de la producción, aquí ya desagregado sectorialmente, y el valor de los insumos intermedios empleados para obtenerla.

La solución¹², despejando incógnitas es:

$$[X_j] = [I - A]^{-1} \cdot [F_j]$$

4. Evaluación del método

Hasta aquí se ha resuelto por vía matricial un sistema de ecuaciones representativo del equilibrio general del sistema productivo y su absorción por la demanda final. Pero lo que importa resaltar es la función que cumple en la expresión final la matriz $[I - A]^{-1}$.

Obsérvese en la expresión final, que el valor de producción de los distintos sectores productivos se iguala al producto del vector de las demandas finales dirigidas al conjunto de sectores productivos y una matriz inversa en la que por construcción fueron tenidos en cuenta los coeficientes de demanda intermedia necesarios para la generación de una unidad producto.

Esta matriz representa la totalidad de demandas generadas por la actividad del conjunto de sectores productivos del sistema (y de cada sector en particular), aquellas requeridas directamente para la producción de la industria o sector específico representados por el subíndice, así como aquellas inducidas por la propia actividad de estos sectores.

¹² El álgebra para su solución es la siguiente. El sistema de partida, es:

$$[X_j] - [A] \cdot [X_j] = [F_j],$$

sacando “ X_j ” factor común, queda:

$$[I - A] \cdot [X_j] = [F_j]$$

La expresión anterior conforma un sistema de ecuaciones con valores conocidos para “I”, matriz unidad; para “A”, matriz de coeficientes técnicos y para “ F_j ” vector de demandas finales; como incógnitas los respectivos valores de producción sectoriales representados por el vector “ X_j ”. Para despejar incógnitas corresponde premultiplicar por la inversa de la matriz $[I - A]$ ambos miembros, a fin de no alterar la igualdad:

$$[I - A]^{-1} \cdot [I - A] \cdot [X_j] = [I - A]^{-1} \cdot [F_j]$$

$$[I] \cdot [X_j] = [I - A]^{-1} \cdot [F_j]$$

debido a que el producto de una matriz por su inversa da por resultado la matriz identidad,

$$[X_j] = [I - A]^{-1} \cdot [F_j]$$

con lo que queda resuelto el problema.

Si se repasa un poco se reconocerá que $[A]$ representa el conjunto de requerimientos de insumos necesarios para la producción de cualquier $[X_j]$ mientras que $[I - A]^{-1}$ refleja la movilización total de recursos (insumos intermedios) debidos a la existencia de la producción del sector X_j .

Los valores de $[A]$, y por lo tanto de su inversa, son fijos o fuertemente estables debido a que representan relaciones estructurales (tecnológicas) propias del sistema, encontrándose en situación más flexible los valores de $[F_j]$. Es por ello que estos últimos suelen ser utilizados para la evaluación, vía simulación, de los efectos de diversos planes y programas de política así como proyectos sectoriales específicos: la propuesta de este documento apunta a utilizarlos introduciendo, dentro del F_j correspondiente el monto de las importaciones objeto de práctica desleal y así poder estimar la dimensión del daño ampliado.

Obsérvese que esta metodología solamente es apta para el análisis de los efectos ocasionados de la industria afectada hacia atrás, por lo que simplemente corrige en parte el problema de la subestimación del daño mencionado al principio, pero es un progreso evidente respecto del estado de situación anterior.

Otra observación importante tiene que ver con el multiplicador de la actividad: supongamos dos prácticas desleales cuyas dimensiones fueran equivalentes, medidas de acuerdo al GATT 1994, son susceptibles de presentar daño ampliado, dimensionado de acuerdo al método aquí expuesto, de magnitudes muy diferentes en función de los respectivos multiplicadores sectoriales que explicita el sistema.

RAFAEL LEVY