



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.12/2
12 de septiembre de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y
de Productos Básicos
Reunión de Expertos en experiencias nacionales en
en materia de reglamentación y liberalización:
ejemplos en el sector de los servicios de construcción
y su contribución al desarrollo de los países en desarrollo
Ginebra, 23 a 25 de octubre de 2000
Tema 3 del programa provisional

**REGLAMENTACIÓN Y LIBERALIZACIÓN EN EL SECTOR DE
LOS SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN Y SU CONTRIBUCIÓN
AL DESARROLLO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Los gobiernos de los países en desarrollo deberían desempeñar un papel activo en el ámbito nacional y en las negociaciones multilaterales para promover el desarrollo del sector de los servicios de construcción. Entre las cuestiones que podrían examinar los expertos cabe mencionar: 1) los instrumentos normativos nacionales y las estrategias destinadas a fomentar las capacidades nacionales en los servicios de construcción, como el aumento de la capacidad tecnológica, incluido el mejoramiento del uso de la tecnología de la información, y el comercio electrónico, el mejoramiento del acceso a la financiación, y la explotación eficaz de las oportunidades que brinda la asistencia multilateral y bilateral, 2) una estrategia para las negociaciones comerciales multilaterales cuya finalidad sería obtener un acceso significativo a los mercados para las empresas de los países en desarrollo, aumentando a la vez al máximo las ventajas que sacan los países en desarrollo en la consecución de sus complejos objetivos sociales y de desarrollo, 3) los problemas específicos que deben abordarse en las negociaciones multilaterales y que incluyen la reglamentación nacional, las normas técnicas, las prescripciones y los procedimientos en materia de licencias y de títulos de aptitud, las restricciones al movimiento de personas, las prácticas de contratación pública, la ayuda vinculada, las subvenciones, la transferencia de tecnología, y 4) la liberalización en el ámbito subregional como medio de fomentar la capacidad exportadora.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 12	4
A. La importancia del sector	3 - 4	4
B. Características y tendencias del mercado.....	5 - 12	5
II. COMERCIO DE SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN: PRINCIPALES PROTAGONISTAS.....	13 - 20	8
A. Servicios de arquitectura e ingeniería	13 - 15	8
B. Servicios de construcción física	16 - 20	9
III. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO Y DE LA COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN.....	21 - 35	11
A. Características especiales del mercado.	22	11
B. Dificultades de acceso a recursos financieros	23	11
C. Importancia del acceso a la tecnología	24 - 26	12
D. Financiación multilateral del desarrollo y ayuda vinculada bilateral.....	27 - 28	13
E. Comercio electrónico y servicios de construcción	29	14
F. Procedimientos de calificación, normas técnicas y condiciones para la obtención de licencias	30 - 31	14
G. Restricciones a la circulación temporal de personas	32	15
H. Presencia comercial	33	15
I. Prácticas gubernamentales de adquisición	34	15
J. Subvenciones.....	35	16

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. OPCIONES DE POLÍTICA Y ESTRATEGIAS.....	36	16
A. Promoción de la competitividad en el plano nacional	37	17
B. Cuestiones para debatir en las negociaciones comerciales multilaterales	38 - 41	18
C. Compromisos específicos a tenor del AGCS	42	22
<u>Anexo:</u> Cuadros		24

I. INTRODUCCIÓN

1. El 31 de marzo de 2000 los Estados miembros de la UNCTAD decidieron convocar una reunión de expertos sobre el tema "Experiencias nacionales en materia de reglamentación y liberalización: ejemplos en el sector de los servicios de construcción y su contribución al desarrollo de los países en desarrollo". La decisión se adoptó de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 134 del Plan de Acción de la X UNCTAD (TD/386), en que se afirma que: "La UNCTAD debe ayudar a los países en desarrollo a determinar cuáles son los sectores prioritarios en los que debe producirse la liberalización del comercio; las principales barreras comerciales que los países en desarrollo encuentran en los sectores de los servicios, en especial las que limitan su capacidad para exportar sus servicios; las condiciones previas necesarias, en el plano nacional, para que los países en desarrollo se beneficien de la liberalización del comercio en el sector de los servicios en general. Debe prestarse atención a las oportunidades que la apertura del entorno económico ofrece a los países en desarrollo. Este análisis debe ser apoyado, cuando sea necesario, mediante asistencia técnica para ampliar su capacidad interna de ofrecer servicios y, en particular, mediante apoyos en la esfera de los reajustes de carácter político y legislativo".

2. Así pues, en la reunión de expertos que se celebrará del 23 al 25 de octubre de 2000 los expertos tratarán la reglamentación del sector de los servicios de construcción y las consecuencias de la liberalización para el desarrollo de los países en desarrollo. El examen se realizará en el marco de las negociaciones multilaterales sobre el comercio de servicios que se celebran actualmente en la OMC, y de las propuestas de negociación, que se han presentado en ese marco. Hay cinco conjuntos de cuestiones interrelacionadas que parecen ser muy importantes para su examen por los expertos: a) cuál es la importancia del sector y cuáles servicios interconectados son importantes en el suministro de proyectos de construcción; b) cuáles son las nuevas tendencias y dificultades a que tienen que hacer frente los países en desarrollo en el sector de la construcción en vista de la mundialización e internacionalización de la producción; c) cuáles son las experiencias positivas y negativas de los países en materia de reglamentación y liberalización del sector de los servicios de construcción; d) qué medidas deben adoptarse en el ámbito nacional para mejorar la competitividad de las empresas de los países en desarrollo, tanto en el ámbito nacional como en el internacional; y e) qué barreras limitan las oportunidades comerciales de las empresas de los países en desarrollo y cómo podrían eliminarse de manera multilateral.

A. La importancia del sector

3. El sector de los servicios de construcción está compuesto por dos subsectores: a) el diseño arquitectónico y técnico, y b) los servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos, denominados "servicios de construcción física" en el presente documento. Los servicios de construcción física definidos en el AGCS comprenden la aplicación de un proyecto de inversión e incluyen los siguientes subsectores: i) los trabajos generales de construcción para la edificación; ii) los trabajos generales de construcción para ingeniería civil; iii) el armado de construcciones prefabricadas y trabajos de instalación; iv) los trabajos de terminación de edificios; y v) otros, que se refiere a los trabajos anteriores a la construcción realizados en las obras, los trabajos de construcción realizados por oficios especiales, como la cimentación; la perforación de pozos de agua, el techado, la albañilería y el alquiler de equipo de construcción o

demolición de edificios o de obras de ingeniería civil con maquinista¹. Esa labor puede ser realizada por contratistas generales que llevan a cabo todo el trabajo de construcción para el propietario del proyecto o por cuenta propia, o bien subcontratando partes de los trabajos con contratistas especializados.

4. Los servicios de diseño arquitectónico y técnico son fundamentalmente actividades intelectuales, que requieren aptitudes generales y especializadas y exigen muchos conocimientos y una gran intensidad tecnológica. Los servicios de diseño arquitectónico y técnico se utilizan elaborando un proyecto de inversión, con inclusión de las etapas de inversión previa (por ejemplo, los estudios de viabilidad), la ejecución del proyecto (por ejemplo, el diseño arquitectónico y estructural) y la aplicación del proyecto (por ejemplo, las actividades de producción). Como se establece en el AGCS, estos servicios incluyen los servicios de arquitectura, los servicios de ingeniería, los servicios integrados de ingeniería y los servicios de planificación urbana y de arquitectura paisajista. Los servicios de arquitectura e ingeniería determinan las especificaciones para el material que debe utilizarse y los procesos tecnológicos que suelen aplicarse. En la práctica esto puede influir en gran medida en la capacidad de los países en desarrollo para prestar servicios en el marco del proyecto concreto.

B. Características y tendencias del mercado

5. Se considera que la industria de la construcción es un barómetro de la salud de la economía, por su estrecha vinculación con las fluctuaciones cíclicas de la economía. En los períodos de estancamiento económico las empresas aplazan sus inversiones en la construcción y al recuperarse la economía relanzan su demanda en esa esfera. Por otra parte, los gobiernos suelen invertir en el sector de la construcción como contramedida macroeconómica cíclica.

6. La parte de la construcción en el PIB y el empleo varía según los países. En 1995 la construcción representó del 2 al 3% del PIB de los países en desarrollo de bajos ingresos, pero mucho más en el caso de algunos países pequeños en que estaban ejecutándose proyectos importantes; por ejemplo, en Lesotho esa parte representaba el 24,9%. En los países en desarrollo adelantados la proporción suele ser del 5 al 7%, es decir, aproximadamente la misma relación proporcional que en los países de la OCDE. Sin embargo, la intensidad de mano de obra del sector se pone de manifiesto en la mayor parte proporcional en el empleo, cercana o superior al 10% en algunos países de la OCDE (Japón, Alemania y México). El sector de los servicios de construcción es pues un empleador relativamente importante; recurre a una gran parte de formación de capital fijo en una economía y proporciona el apoyo esencial para el desarrollo de una economía nacional.

7. El mercado mundial de la construcción se estima en 3,2 billones de dólares de los EE.UU.² En los dos últimos decenios hasta el 70% de las oportunidades empresariales en la esfera de la construcción en los mercados internacionales, medidas por la importancia de los contratos,

¹ Véase el documento de la OMC "Servicios de Construcción y Servicios de Ingeniería Conexos" (S/C/W/38).

² Engineering News Record, 5 de junio de 2000.

existían en los países en desarrollo, principalmente en proyectos de infraestructura; en los países desarrollados hasta el 40% de los trabajos similares se destinaba a reparación y mantenimiento.

8. Algunos países en desarrollo han venido exportando con éxito servicios de construcción y han alcanzado cierta ventaja comparativa, aunque han tenido un éxito muy limitado en la penetración en los mercados de los países desarrollados³. En el ámbito de las exportaciones los servicios de construcción han sido un instrumento importante del desarrollo a raíz de su papel en la construcción de infraestructuras industriales y sociales. La competencia cada vez mayor y la creciente sofisticación técnica de los procesos de construcción, que en algunos casos poseen sólo una pocas empresas del mundo, así como la importancia de algunos proyectos, a los que sólo podían acceder algunas de las mayores empresas o consorcios de empresas, ha aumentado cada vez más la importancia de los acuerdos de asociación y las alianzas estratégicas en las pujas por los proyectos de construcción y su ejecución. Sin embargo, hay una serie de factores que afectan gravemente la competitividad de los países en desarrollo, mientras que otros han impedido su acceso a los mercados. Esos factores se examinan a continuación.

9. El sector de la construcción se ha visto afectado por los rápidos cambios experimentados por el entorno económico, la privatización de los servicios públicos, la internacionalización de la producción y la consiguiente necesidad de adaptar las estrategias comerciales. La mayoría de las empresas privadas de los países en desarrollo también tienen que hacer frente a la disminución de la asistencia financiera del Estado. En los últimos años muchos países han experimentado una contracción del empleo en el mercado de la construcción a raíz de la inversión en los procesos de racionalización y de los aumentos de la productividad, por un lado, y del letargo de la demanda, por el otro. Las empresas han venido modificando las estrategias de producción y comercialización y concibiendo otras para reducir los costos internos de producción mediante el recurso a la contratación externa, externalizando los servicios intermedios y concertando alianzas estratégicas para compartir los costos asociados a la inversión en las nuevas tecnologías, así como repartir los riesgos en distintos segmentos de mercado y lugares de todo el mundo. El aumento de la competencia ha obligado a las empresas de los países desarrollados a realizar fusiones y adquisiciones, así como a licitar juntas, lo que, sin embargo, no es una opción viable para las empresas de los países en desarrollo que tienen que hacer frente a una disminución de la liquidez.

10. Cada vez más las empresas de los países en desarrollo concluyen acuerdos especiales de cooperación con empresas de países desarrollados, centrados en proyectos específicos⁴. La experiencia de las grandes empresas manufactureras con mucha capacidad de diseño técnico en los países en desarrollo ha demostrado que los acuerdos de cooperación tecnológica con asociados de países desarrollados contribuyen a reducir los gastos de funcionamiento y

³ Sin embargo, en 1997 había empresas de varios países en desarrollo que operaban en los mercados de países desarrollados (empresas chinas, coreanas y brasileñas en la Unión Europea y los Estados Unidos de América) (Engineering News Record, 1998).

⁴ Durante la privatización de los ferrocarriles mexicanos, en 1996, la compañía de transporte marítimo mexicana TMM y Kansas City Southern Industries aportaron el 51 y el 49%, respectivamente, del capital destinado a licitar conjuntamente una concesión de los ramales nororientales de la red ferroviaria.

transacción, facilitan el suministro internacional de tecnología y mejoran las prácticas de comercialización y gestión. A menudo las corrientes comerciales entre países en desarrollo entrañan inversiones y algunas formas de cooperación entre las empresas exportadoras e importadoras, con inclusión de las empresas mixtas y los procedimientos conjuntos de licitación, y la cooperación interempresarial en el aprovechamiento de los mercados financieros internacionales para financiar proyectos⁵.

11. A raíz de la desaceleración de la economía, que se produjo a comienzos del decenio de 1990, las empresas de los países desarrollados y los países en desarrollo tuvieron que hacer frente por igual al aumento de la competencia nacional. Las empresas de los países desarrollados empezaron a buscar más activamente oportunidades en el extranjero y tuvieron bastante éxito en esa estrategia⁶. A raíz de la crisis financiera asiática, el mercado regional de los servicios de construcción tuvo que hacer frente a problemas estructurales de exceso de capacidad, incluso en los materiales, y a la reducción del gasto público y privado. El endurecimiento de las condiciones de crédito y la deuda acumulada por muchas de las empresas pusieron en peligro a todo el sector y obligaron a las empresas, como ocurrió en los países desarrollados, a buscar oportunidades fuera del mercado nacional⁷.

12. La subcontratación ha demostrado ser un punto de entrada al mercado internacional para las pequeñas y medianas empresas de construcción de los países en desarrollo y las economías en transición⁸. Al parecer, esto se debe a que las empresas de los países en desarrollo no tienen suficiente capacidad para ocuparse de la dirección general de los grandes proyectos de

⁵ Algunas empresas de Malasia cooperaron con empresas de la República de Corea, la India, la Provincia china de Taiwán y Singapur en la concepción y elaboración de proyectos de inversión, y especialmente proyectos de infraestructura tales como el acuerdo entre Malasia y Corea para la construcción del puente de Penang, de 13,5 km de longitud, en Malasia. En sectores industriales como el de los textiles una empresa indomalasia ha permitido que el personal técnico de Malasia reciba capacitación en la construcción de modernas fábricas textiles.

⁶ Por ejemplo, en el decenio de 1990 las empresas de construcción españolas trataron de diversificar sus actividades y de realizar un mayor volumen de negocios en el ámbito internacional, a raíz de lo cual en 1998 el Grupo Dragados S.A., de San Sebastián de los Reyes, realizó un 25% de sus negocios fuera de España, principalmente en América Latina, diversificándose en proyectos de transporte y servicios ambientales urbanos, y también empezó a modernizar y administrar los ferrocarriles colombianos, mientras que Fomento de Construcciones y Contratas S.A., de Madrid, invirtió en centros de inspección de vehículos y servicios de recolección de basura en las principales ciudades de la Argentina.

⁷ Un importante contratista de Tailandia (Italian-Thai Development) logró diversificarse en el mercado regional y el mercado del Oriente Medio y generó el 30% de sus ingresos a partir de sus operaciones en esas zonas.

⁸ Por ejemplo, Bechtel (Estados Unidos de América), uno de los principales contratistas del mundo, consideró que establecer centros de ejecución de bajo costo en la India y Arabia Saudita dotados de profesionales locales y de terceros países era más ventajoso que subcontratar trabajos de diseño técnico con empresas del Reino Unido.

construcción y suelen ser subcontratadas por otros servicios especializados. Sin embargo, las tendencias recientes también han dado origen a acuerdos formales de largo plazo que incluyen el intercambio de conocimientos en la concepción y ejecución de los proyectos de inversión. Lamentablemente, la debilidad de los sistemas bancarios nacionales ha limitado los créditos destinados a las empresas de construcción de los países en desarrollo. Para resolver esa deficiencia las empresas han preferido concluir asociaciones estratégicas o buscar otras empresas que participen en su capital social. No obstante, encontrar posibles inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, ha demostrado ser una tarea complicada.

II. COMERCIO DE SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN: PRINCIPALES PROTAGONISTAS

A. Servicios de arquitectura e ingeniería

13. Los servicios de arquitectura e ingeniería requieren aptitudes técnicas generales y especializadas y otras aptitudes técnicas y económicas esenciales para optimar las inversiones en todas sus formas: su elección, su proceso técnico de ejecución y su gestión. Estas actividades abarcan los servicios de diversos profesionales, como los arquitectos que se necesitan para elaborar los planes básicos de diseño, los ingenieros para seleccionar y evaluar las alternativas tecnológicas, los economistas para realizar análisis del costo-beneficio privado y social, los analistas financieros para examinar los diversos aspectos de la financiación de los proyectos, y los científicos y ecologistas para evaluar las consecuencias de los proyectos para el medio ambiente. La vinculación que establecen los servicios de arquitectura e ingeniería entre distintos sectores de la economía, en particular entre las unidades de producción, las actividades locales de I+D, los productores de bienes de capital y los servicios financieros, son particularmente importantes. Los servicios de arquitectura e ingeniería contribuyen a la transferencia de conocimientos técnicos entre las empresas y los países en distintos niveles de desarrollo, con inclusión de: i) la transferencia de tecnología incorporada; ii) la instrucción institucionalizada mediante cursos de capacitación; iii) la capacitación en el trabajo; iv) la gestión conjunta; y v) la información tecnológica, incluida la documentación y los programas informáticos⁹. Además, los servicios de arquitectura e ingeniería producen distintos resultados según la etapa del proyecto de inversión para proporcionar las soluciones menos costosas y de mayor productividad, de conformidad con las limitaciones económicas y sociales de cada mercado. Estas etapas incluyen: la inversión previa (por ejemplo, los estudios de mercado y los de viabilidad y localización), la ejecución del proyecto (por ejemplo, la concepción del proceso y del producto, el diseño arquitectónico y estructural, el diseño y la disposición de la maquinaria y del equipo, las compras, la inspección y prueba de los materiales y el equipo); y la aplicación del proyecto (por ejemplo, las actividades de producción, la capacitación del personal técnico, la capacitación del personal directivo y el mantenimiento).

14. La facturación exterior (cuadro 1), por ejemplo, los ingresos producidos por las operaciones en el extranjero de las 225 principales empresas de diseño internacional (ingenieros

⁹ Y. Soubra, "International Competitiveness and Corporate Strategies in the Construction Sector", en *Coalitions and Competition: The Globalisation of Professional Business Services*, edición a cargo de Yaharoni, Routledge, Londres, Reino Unido, 1993.

y arquitectos) para el período 1986-1998, aumentó de 3.500 millones de dólares de los EE.UU. a 16.900 millones, es decir, casi cinco veces más. El mayor mercado único fue Europa (32%), seguida de Asia (30%). En ese período se produjo un extraordinario crecimiento en América del Norte, Europa, Asia y América Latina. En cambio, el crecimiento fue mucho más lento en el Oriente Medio y África. En todas las regiones los proveedores en posición dominante fueron empresas de países desarrollados.

15. Entre los diez principales proveedores de exportaciones de diseño internacional, (cuadro 2) en 1998 los Estados Unidos de América fueron el más importante, con una participación del 43%, seguidos de los Países Bajos (14%), el Canadá (8%) y el Reino Unido (7%). En el período de 15 años los valores de las exportaciones del sector desde los Países Bajos aumentaron por un factor de 10, los del Japón por un factor de 7, los de los Estados Unidos de América por un factor de 6 y los del Canadá por un factor de 5, mientras que las partes de mercado de otros proveedores europeos disminuyeron ligeramente en el mismo período. Las diez principales empresas de diseño (cuadro 3) son originarias de países desarrollados y todas comunicaron del 32 al 50% de dependencia respecto a la renta internacional. Las diez principales empresas de diseño de los países en desarrollo y su puesto se presentan entre las 200 principales (cuadro 4). Sólo 15 participantes de países en desarrollo figuran entre los 200 más importantes del sector. Además, hay un alto grado de concentración: de los ingresos totales de 481 millones de dólares de los EE.UU. correspondientes a las diez principales empresas de países en desarrollo combinadas, más del 40% es atribuible a una empresa egipcia, y el conjunto de empresas de la República de Corea representa una parte de mercado casi igual. En total, las empresas de los países en desarrollo proporcionaron 763 millones de dólares en exportaciones y representaron sólo un 4,5% del total mundial del sector.

B. Servicios de construcción física

16. Los servicios de construcción física son los necesarios para la creación material de proyectos de inversión. Reúnen la mano de obra, el material y el equipo para traducir las especificaciones tecnoeconómicas producidas por los servicios de arquitectura, ingeniería y diseño en entidades físicas concretas tales como instalaciones industriales, proyectos de infraestructura y otras entidades similares. Si bien los servicios de construcción requieren aptitudes técnicas y administrativas generales y especializadas, también utiliza en gran medida mano de obra no calificada y semicalificada. Las empresas de construcción pueden ser privadas o públicas, sectoriales o multisectoriales, especializadas en ciertos tipos de diseño técnico y servicios de construcción o muy diversificadas. La estructura del mercado se caracteriza por un gran número de pequeñas empresas que operan en zonas geográficas limitadas y un número relativamente pequeño de grandes empresas, que compiten en el mercado mundial por los proyectos en gran escala, de los que obtienen por lo menos el 35% de su facturación total. Actualmente, en los países desarrollados, por ejemplo, las grandes empresas están haciendo inversiones cada vez mayores, mientras que las pequeñas empresas sólo pueden lograr éxito presentando ofertas muy bajas. Ese comportamiento desigual de la propia industria también se encontró en los países en desarrollo¹⁰.

¹⁰ En 1999, en el Perú, el 60% de las empresas estaban trabajando a sólo la cuarta parte de su capacidad y licitaban por debajo de sus costos sólo para mantenerse en actividad, mientras que el conjunto del sector de la construcción comunicó un crecimiento excepcional del 11,9%.

17. La mayoría de las empresas que operan en los mercados internacionales ofrecen paquetes compuestos de una amplia gama de servicios de arquitectura e ingeniería y servicios de construcción física. La estrecha relación existente entre esos servicios y sus vínculos con los subsectores han creado un entorno propicio para la cooperación interempresarial, incluidas las fusiones y adquisiciones en la industria. Los servicios de construcción física tienen un efecto notable en los mercados de trabajo y actúan como estímulo del empleo. A menudo, los proyectos de construcción importan expertos y equipo de otros países al lugar de las obras. Las empresas especializadas, como Manpower, suministran esa mano de obra para los proyectos de construcción, que no son repetitivos.

18. En el período 1986-1998 los contratos de construcción en el extranjero experimentaron un aumento de 73.900 millones de dólares a 116.400 millones (58%), (cuadro 5)¹¹. Asia fue el mayor centro para los contratos internacionales (29%), seguida por Europa (26%). En ese período Asia, América Latina, Europa y América del Norte experimentaron un crecimiento relativamente importante, mientras que el Oriente Medio y África experimentaron una disminución. El valor de los expertos de los países en desarrollo en la parte del sector de los servicios de construcción física en el total fue de 69.900 millones de dólares, lo que, significativamente, representa el 60% del total.

19. Los protagonistas en posición dominante en los mercados internacionales son empresas de países desarrollados (cuadro 6). En 1998 las empresas de los Estados Unidos de América fueron los mayores proveedores (24,2%), seguidas por las del Japón (14%), Francia (13%) y Alemania (12%). En ese período el valor de las exportaciones estadounidenses en el sector disminuyó, si bien ello se debió al gran número de contratos existentes a fines del decenio de 1970 en el Oriente Medio. En términos generales las partes proporcionales de Francia y Alemania se duplicaron durante el período, mientras que la del Japón aumentó cuatro veces. Una característica interesante del sector es que algunas empresas no se dedican a construir instalaciones sino a desmontarlas¹².

20. Ninguna de las 20 principales empresas de países desarrollados ocupa una posición claramente dominante en el mercado. Entre esas empresas sólo hay una de un país en desarrollo, la República de Corea (cuadro 7). Los puestos de las empresas de este sector industrial cambian de un año a otro, lo que indica que el mercado es fluido y competitivo. Las 20 principales empresas de países en desarrollo (cuadro 8) son originarias de China (7), la República de Corea (6) y Turquía (3). De las 225 empresas principales, 61 son originarias de países en desarrollo (27%), lo que indica una capacidad apreciable de suministro de exportaciones de servicios de construcción. De esas 61 empresas, 29 son originarias de China, 7 de la República de Corea y 7 de Turquía. Ningún otro país en desarrollo tiene más de 2 empresas entre

¹¹ Obsérvese que las cifras del "comercio" de los servicios de arquitectura e ingeniería (facturación exterior) y los servicios de construcción física (contratos en el extranjero) no son comparables en sentido estricto.

¹² Por ejemplo, Bechtel Enterprises Inc. (Estados Unidos de América) tiene un contrato de 27 millones de dólares para desmantelar silos de misiles balísticos intercontinentales en Ucrania.

las 225 más importantes. Es importante señalar que a comienzos del decenio de 1990 predominaban mucho más en la lista las empresas de países desarrollados.

III. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO Y DE LA COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

21. Al examinar los factores clave que pueden influir en el crecimiento y la competitividad del sector de la construcción en los países en desarrollo, se ha de prestar atención especial a los siguientes factores.

A. Características especiales del mercado

22. Como antes se dijo, el mercado es doble, en el sentido en que, aunque hay decenas de millares de empresas de construcción, el comercio internacional de servicios de construcción supone la participación en un número relativamente limitado de grandes proyectos, cuya naturaleza (por ejemplo energía, transporte, infraestructura y construcción urbana) fluctúa con el tiempo. Aunque hay varias grandes empresas con sede en países desarrollados que tienen una facturación internacional del orden de miles de millones de dólares, también hay muchas empresas de países en desarrollo con ingresos internacionales importantes. Sin embargo, la penetración por los países en desarrollo de los mercados de países desarrollados ha sido hasta ahora insignificante. La naturaleza del sector es tal que el volumen considerable de subcontratación y de otras formas de colaboración entre empresas es considerable, puesto que las empresas internacionales buscan lógicamente asociados locales. Ello da a las empresas de los países en desarrollo la oportunidad de adquirir experiencia y acceder a la tecnología.

B. Dificultades de acceso a recursos financieros

23. La capacidad de las empresas para convertir la experiencia nacional en competitividad internacional depende de la obtención de recursos financieros suficientes para emprender esos proyectos. La falta de financiación adecuada está socavando la competitividad de las empresas de países en desarrollo, no sólo en el extranjero, sino también en sus mercados nacionales donde deben competir con empresas extranjeras mejor financiadas. Unos sistemas nacionales de banca débiles o subdesarrollados y la incapacidad de aprovechar los mercados financieros internacionales dificultan a las empresas privadas la obtención de líneas de crédito, que a menudo, cuando se obtienen, acarrear tipos de interés elevados. La inversión privada es escasa en los mercados de los países en desarrollo y no siempre se dispone de inversión extranjera. Además, muchas empresas de construcción son de tipo familiar o pertenecen a un pequeño número de accionistas, que a menudo no están dispuestos a diluir su control a cambio de fondos obtenidos por endeudamiento¹³.

¹³ El caso de la República de Corea demuestra cómo la falta de recursos financieros adecuados ha conducido a una reducción considerable de los ingresos desde el decenio de 1980. En los primeros años de ese decenio, la República de Corea era el número dos entre los países exportadores de construcción, a la zaga solamente de las empresas de los Estados Unidos, y su proporción del mercado mundial era del 11%. Para la ejecución de proyectos en el Oriente Medio, las empresas coreanas pudieron obtener fácilmente financiación en el mismo mercado.

C. Importancia del acceso a la tecnología

24. El aumento de la capacidad de suministro y de exportación, la diversificación y la especialización del sector de los servicios de construcción dependen de la posibilidad efectiva de los países en desarrollo de mejorar continuamente su capacidad tecnológica. La limitada capacidad de innovación en la mayoría de esos países sigue siendo un inconveniente, sobre todo debido a la sofisticación y a la complejidad crecientes de los proyectos de construcción en gran escala. La tecnología de la información ha mejorado grandemente la capacidad de gestión del sector de la construcción material, factor crucial de la competitividad internacional.

Sin embargo, en cuanto a la competitividad, las empresas de los países en desarrollo se hallan en desventaja frente a las empresas de los países desarrollados, donde el Estado subvenciona la investigación y el desarrollo y donde la utilización de métodos basados en la tecnología ha conducido a la economía de costes y a una mayor competitividad.

25. En este contexto, se debe hacer hincapié en la función estratégica especial del subsector SAI. Aunque menor que el sector de la construcción propiamente dicha en lo que respecta a los ingresos internacionales, los servicios SAI condicionan los servicios de construcción a causa de las especificaciones técnicoeconómicas que imponen a cada proyecto de inversión y a cada elemento de maquinaria y equipo. La tecnología de la información ha influido grandemente en el sector SAI. En materia de diseño, por ejemplo, ahora se pueden prestar servicios transfronterizos mientras que antes no era práctico hacerlo. La difusión de la tecnología de la información en el sector SAI ha ido en aumento en el último decenio y ha incrementado especialmente la capacidad de los países en desarrollo. Ello se observa en la adopción del diseño y la delineación informatizados, gracias a los cuales se obtienen enormes economías en tiempo y en coste de mano de obra.

26. En casi todos los países en desarrollo, los recursos financieros limitados dificultan grandemente la adquisición de tecnología sobre una base comercial. La transferencia de tecnología se puede lograr gracias a las operaciones de la propia empresa o entre empresas. Las empresas de los países en desarrollo han recurrido a la constitución de empresas mixtas para adquirir tecnología extranjera. Un estudio sobre 50 grandes proyectos emprendido en países en desarrollo por las 36 principales empresas del Canadá¹⁴ ha revelado que, en la mayoría de los casos, la transferencia de tecnología se efectuaba por iniciativa del cliente, ya fuese a causa de la reglamentación estatal o como parte de las condiciones impuestas por las entidades que los

La combinación de una competencia mayor y un aumento del coste de la mano de obra condujo a la pérdida de la posición dominante de Corea en este mercado. Para 1990, su participación en el mercado era ya insignificante y el restablecimiento de la situación anterior avanza lentamente desde entonces. Sin embargo ahora se reconoce ya la importancia de la financiación para la industria de la construcción. Hay cuatro bufetes de abogados coreanos especializados en obtener la financiación de proyectos de construcción, por ejemplo, para un proyecto de construcción de una central de energía térmica en China, una central de energía hidroeléctrica en la RDP Lao y varios otros proyectos nacionales e internacionales de construcción de centrales eléctricas. International Centre for Commercial Law, Korea, <http://www.icclaw.com/as500/edit/sk16.htm>.

¹⁴ Niosi, Jorge 1995 (1995), "Technology transfer to developing countries through engineering firms -the Canadian Experience", World Development, vol. 23, N° 10, págs. 1815 a 1824.

financiaban. En el estudio se llega a la conclusión de que la creación de empresas mixtas es preferible a otras formas contractuales de transferencia de tecnología.

D. Financiación multilateral del desarrollo y ayuda vinculada bilateral

27. Como antes se dijo, más del 60% del mercado internacional de la construcción radica en los países en desarrollo y una gran parte de esta demanda se financia mediante programas de asistencia multilateral, regional o bilateral y proyectos financiados por el Banco Mundial, que representan un tercio de la totalidad de los contratos internacionales en los países en desarrollo. Los compromisos del Banco Mundial por un importe aproximado de 25.000 millones de dólares de los EE.UU. al año generan unos 50.000 millones de dólares al año en nuevas inversiones. Cada año se conceden a empresas privadas unos 40.000 contratos, cuya magnitud va de miles a millones de dólares. Para la concesión de contratos, el Banco Mundial utiliza el llamamiento a licitación internacional. Con objeto de que sus empresas puedan adquirir la experiencia necesaria para competir en el mercado internacional, los países en desarrollo¹⁵ dan cierta preferencia a las empresas y a las correspondientes mercancías nacionales, así como a los servicios de contratación del país. Los datos del Banco Mundial sobre sus proyectos ejecutados en 1998 y 1999 indican que, aunque las empresas de países desarrollados dominan generalmente los proyectos en los países en desarrollo, existe la posibilidad de que los países en desarrollo obtengan la subcontratación de estos proyectos en sus propios países o en proyectos del Banco Mundial en otros países en desarrollo¹⁶.

28. La asistencia bilateral para la ejecución de proyectos de construcción precisos está a menudo "vinculada". En la práctica, ello supone a menudo la concesión de subsidios a empresas nacionales para la prestación de servicios en el extranjero. Ello puede constituir un obstáculo para otras empresas que operan en terceros mercados o influir en la capacidad de las empresas nacionales para competir en proyectos dentro de su propio mercado. La ayuda vinculada causa una distorsión del mercado y tiene consecuencias indirectas no deseadas como la exclusión de otros tipos de formación de capital. Así, el hecho de que una gran parte de la demanda en el mercado internacional sea financiada por programas de ayuda bilateral o multilateral ofrece a las empresas de países en desarrollo ventajas en forma de preferencias y utilización de elementos de origen local, pero las penaliza cuando la ayuda está "vinculada".

¹⁵ Cuando por lo menos el 30% de los productos manufacturados de un proyecto tienen origen en el país donde se efectuará el trabajo, el licitador podrá reducir su oferta en un 15% o más si los aranceles de importación aplicables son superiores al 15%. De igual modo, se dará preferencia al suministro y la instalación locales de maquinaria y equipo. Un contratista de obras públicas nacional tendrá una preferencia de 7,5% en comparación con un contratista extranjero. Esta última preferencia sólo se ofrece a los países de bajos ingresos.

¹⁶ Sudáfrica, por ejemplo, ha proporcionado servicios para proyectos en Uganda, Mozambique y Lesotho; el Salvador lo ha hecho para un proyecto en Nicaragua; Trinidad y Tabago para un proyecto en Guyana; Turquía para un proyecto en Líbano; Hong Kong, China, para un proyecto en Viet Nam; Irán para un proyecto en Tanzania; Argelia para un proyecto en Malí y Tailandia para un proyecto en Camboya.

E. Comercio electrónico y servicios de construcción

29. El comercio electrónico ofrece grandes posibilidades para abrir el mercado de los servicios de construcción a la competencia mundial y para mejorar los métodos de adquisición. El enlace en línea de todas las partes que participan en la ejecución de un proyecto de construcción permite efectuar economías de costes al reducir tiempo, los viajes y los gastos de correo correspondientes a la gestión del proyecto. Han surgido numerosos sitios Web de comercio electrónico -prolongación de empresas que ya operan en la industria o nuevas empresas- que ofrecen elementos del mercado de la construcción¹⁷ para transacciones entre empresas. Con objeto de obtener alcance mundial, empresas de diferentes países han aunado sus esfuerzos (por ejemplo, una nueva empresa, AECventure, tiene cuatro asociados de Estados Unidos de América, Alemania y Suecia que buscan asociados regionales para ampliar el alcance de su sitio Web). El objetivo principal de la industria de la construcción en la adopción del comercio electrónico es emparejar mejor a los posibles compradores y vendedores, especialmente en la solicitud de propuestas, la licitación y la ultimación de transacciones por Internet. La participación de los países en desarrollo en estas redes puede ser capital para su comercio y para obtener información y formación especializadas. Los sitios Web de comercio electrónico (por ejemplo AECventure Mercadium), respaldados por grandes grupos industriales, están en mejores condiciones para aprovechar el comercio electrónico atrayendo clientes y abastecedores. La neutralidad de los portales que contienen la información de la industria es particularmente crucial puesto que suministrarán información sobre los abastecedores de servicios disponibles de los países en desarrollo. Uno de estos portales, <http://www.infrastructureworld.com/> que funciona desde los Estados Unidos, ofrece la conexión de expertos del sector público, consultores del sector privado, posibles asociados y abastecedores; más del 35% de este portal pertenece a Bechtel Enterprises Inc. (USA). Una posibilidad sería la copropiedad de portales con asociados de países en desarrollo. También se podría facilitar separadamente información sobre regiones o países en desarrollo a través de portales especializados. Por ejemplo, para satisfacer las necesidades regionales de construcción en Oriente Medio, se ha creado el portal <http://www.gulfbuildings.com/>, que facilita servicios completos a todos los agentes de la industria de la construcción, incluida la información sobre proyectos internacionales.

F. Procedimientos de calificación, normas técnicas y condiciones para la obtención de licencias

30. Las empresas que tratan de penetrar en mercados extranjeros para prestar servicios de construcción deben cumplir una abundante reglamentación relativa al respeto del uso de la tierra, normas y condiciones técnicas de edificación, permisos de construcción e inspección de construcciones, registro de propietarios, contratistas y profesionales, normas sobre honorarios y remuneración, reglamentación del medio ambiente, disposiciones de política fiscal, etc. El sistema de licencias prevalece y los abastecedores de servicios de construcción tienen que cumplir normas previas de calificación que abarcan el medio ambiente, la seguridad del emplazamiento y la solidez de su situación financiera, todo lo cual es particularmente estricto en los países desarrollados. Estas medidas se aplican, no sólo en el plano nacional, sino también frecuentemente en los planos subfederal o local. Además, los gobiernos delegan a menudo la normalización, la certificación y el reconocimiento de las calificaciones en órganos profesionales

¹⁷ Véase <http://www.construction.com/>.

especializados o en asociaciones del sector privado; así pues, las licencias requeridas pueden ser concedidas por autoridades gubernamentales en toda una variedad de niveles, o incluso por asociaciones profesionales de la industria. Esta estructura crea una serie de complicaciones onerosas para los abastecedores extranjeros, disminuye la transparencia y facilita la colusión entre los abastecedores nacionales así como otras prácticas contrarias a la libre competencia.

31. Como los servicios de arquitectura e ingeniería entran en la categoría de servicios "acreditados", la reglamentación relativa al reconocimiento de las calificaciones y al acceso a los títulos profesionales, así como la pertenencia a asociaciones profesionales, plantean dificultades a los profesionales extranjeros, complicadas en muchos casos por exigencias de nacionalidad y residencia y otras condiciones especiales resultantes del sistema estatal de adquisición¹⁸.

G. Restricciones a la circulación temporal de personas

32. Otro aspecto crucial es la capacidad de las empresas de llevar al lugar de la construcción a personas con la especialización necesaria en todos los niveles. Por lo tanto, la restricción de la circulación de personas puede influir en la competitividad de las empresas; algunas empresas de países en desarrollo han adquirido competitividad gracias a su capacidad para trasladar equipos completos de trabajadores de todos los niveles al lugar de la construcción, pero pierden ese margen competitivo cuando se les limita el acceso. La circulación de extranjeros está a menudo sujeta a condiciones de visado y residencia y a la demostración de la necesidad económica, incluso para un trabajo de corta duración en relación con el proyecto y a menudo con escasa transparencia en lo que atañe a los criterios seguidos para la concesión de visados y permisos de trabajo, que a menudo parecen penalizar a los nacionales de países en desarrollo. Las principales restricciones a la circulación temporal y a la presencia de personal extranjero se introducen en las leyes sobre inmigración "horizontal", mano de obra, etc.

H. Presencia comercial

33. El suministro de servicios de construcción al extranjero no suele exigir la presencia comercial a largo plazo en el país, pero la falta de una presencia comercial puede constituir un obstáculo para la obtención de contratos. La reglamentación más específicamente aplicable al sector de la construcción se centra principalmente en la presencia comercial de empresas extranjeras. La capacidad de importar capital y otro equipo necesario o de arrendar éste localmente o en un tercer país es crucial. Se ha hecho toda una serie de adquisiciones para obtener presencia en el mercado, sobre todo en los Estados Unidos.

I. Prácticas gubernamentales de adquisición

34. Se estima que los servicios de construcción contratados por los gobiernos a todos los niveles representan como la mitad de la demanda total de los servicios de construcción¹⁹. Así, las prácticas de adquisición del Estado que discriminan en favor de los abastecedores nacionales tienen una importante repercusión sobre el comercio en este sector. Por una parte, los

¹⁸ Véase el documento de la OMC "Servicios de arquitectura e ingeniería", S/C/W/44, 1998.

¹⁹ Documento de la OMC "Servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos" S/C/W/38, 1998.

organismos que efectúan las adquisiciones por el gobierno tratan de aprovechar al máximo el dinero público y están pues interesados en obtener un coste mínimo en relación con la calidad. Al mismo tiempo, los organismos del Estado pueden tener otras preocupaciones sociales y dar por lo tanto preferencia a los pequeños productores locales con objeto de ayudarles a obtener conocimientos y aumentar su capacidad, al mismo tiempo que ofrecen oportunidades de empleo local. Cabe, por otra parte, que se condicione la concesión del contrato, por ejemplo, al empleo de recursos locales.

J. Subvenciones

35. Las subvenciones estatales directas y otras políticas que pueden subvencionar indirectamente la industria comprenden la ayuda financiera directa, la subvención del coste de la investigación y el desarrollo, la subvención de los bienes de capital, los créditos a la importación para estudios de viabilidad, la garantía del Estado para préstamos bancarios privados, los créditos a la exportación para la financiación del coste de ejecución de proyectos específicos, la garantía pública de préstamos bancarios privados, las exenciones fiscales y la compartición del riesgo por el sector público, comprendida la garantía de un porcentaje de beneficios para el contratista²⁰. Los países en desarrollo no pueden rivalizar con las subvenciones que tienen a disposición las empresas de países desarrollados, a las que a menudo se suma, como antes se dijo, la ayuda vinculada.

IV. OPCIONES DE POLÍTICA Y ESTRATEGIAS

36. El problema con que tropiezan los países en desarrollo en el sector de los servicios de construcción es análogo al que se plantea en otros sectores de servicios: concebir políticas nacionales encaminadas a reforzar la competitividad del sector y cerciorarse al mismo tiempo de que las iniciativas multilaterales o regionales de liberalización completan esa actividad y ofrecen un acceso válido a los mercados internacionales. Quizá los expertos deseen formular comentarios sobre las opciones de política nacionales y multilaterales precisas que a continuación se proponen.

²⁰ El Acuerdo Global de Knaepen de 1997 sobre principios para la fijación de primas y otras condiciones conexas entró en vigor el 1º de abril de 1999. Entre sus principales elementos cabe citar: 1) un modelo econométrico para determinar el riesgo representado por un país; 2) las primas mínimas iniciales de referencia asignadas para siete categorías de riesgo representados por un país; 3) algunas diferencias en el tipo mínimo que se ha de aplicar según la calidad y el porcentaje de cobertura que se ofrezca (es decir, que el tipo de la prima refleja diferentes condiciones conexas para ofrecer unas reglas de juego uniformes desde el punto de vista del exportador); 4) procedimientos de evaluación para cerciorarse de que, con el tiempo, los tipos siguen siendo proporcionales al riesgo y no son ya insuficientes para cubrir los gastos y las pérdidas de ejecución a largo plazo; 5) un intercambio electrónico de información completo para mantener la máxima transparencia entre los participantes. Las reglas se aplican a todos los créditos a la exportación que reciben ayuda oficial, trátese de financiación directa, refinanciación, seguros o garantías.

A. Promoción de la competitividad en el plano nacional

37. Unas políticas sectoriales específicas pueden favorecer la capacidad de suministro competitivo de servicios de la construcción en los mercados nacionales e internacionales. Los elementos principales de estas políticas comprenderían:

- a) El desarrollo de los recursos humanos, con hincapié en la utilización de tecnología de la información. Ello parece crucial para los países que pretenden conseguir una mayor participación en el sector de los servicios de arquitectura e ingeniería, crítico en sí para las últimas partes del proceso de construcción. La formación de personal de gestión tiene importancia inmediata para los países en desarrollo. Un aspecto que se ha de tener en cuenta es el "éxodo de cerebros" de los países más pobres a mercados más desarrollados.
- b) La financiación de la investigación y el desarrollo. Este elemento es necesario para los países que aspiran a prestar servicios de construcción en mercados especializados. Los países en desarrollo pueden, especialmente en consorcios, competir en ciertos nichos de avance tecnológico.
- c) La transferencia de tecnología. Esta transferencia se puede fomentar mediante una reglamentación estatal adecuada; se ha demostrado que la creación de empresas mixtas con asociados de países desarrollados y la exigencia de formación de personal local y de utilización de elementos de origen local favorecen la transferencia de tecnología a las empresas de países en desarrollo y la adquisición por éstas de experiencia especializada.
- d) Una política comercial coherente. Este elemento es necesario para dar apoyo a las empresas de construcción mediante una política fiscal y de tarificación apropiada, que minimice la carga de los exportadores de servicios.
- e) La banca y la financiación. La asistencia a las empresas para la obtención de una financiación adecuada mediante la consolidación del sector bancario nacional y el apoyo a las empresas para el aprovechamiento de mercados financieros internacionales parecen ser elementos de política cruciales.
- f) Comercio electrónico. La adopción del comercio electrónico depende de la disponibilidad de la necesaria infraestructura de telecomunicaciones y del precio competitivo de los servicios. Un paso importante, que es preciso fomentar y facilitar, consiste en velar por la presencia en las transacciones entre empresas por Internet de información sobre las empresas de países en desarrollo. También es preciso hallar la manera de ofrecer más oportunidades a las empresas de países en desarrollo para el acceso a proyectos internacionales y para su ejecución.
- g) Políticas específicas de promoción de la exportación en los servicios de la construcción. Los gobiernos han de conseguir que las empresas tomen mayor conciencia de la importancia de adoptar microestrategias encaminadas a:

- Una diversificación en nuevos productos o grupos de productos, comparable a las innovaciones que han revitalizado las industrias de la banca y de los servicios financieros. Estos productos o grupos de productos no suponen la creación de nuevas tecnologías, sino más bien el perfeccionamiento de tecnologías existentes para mercados especiales o segmentos de estos mercados y la racionalización de los costes.
 - La innovación en la aplicación de nuevos métodos de gestión y en la difusión de la tecnología (la producción in situ de componentes reduciría considerablemente el coste del transporte). Ello se funda en la combinación de conocimientos técnicos y en su aplicación innovadora.
 - La adopción de nuevos sistemas expertos informatizados. Estos sistemas se han adoptado para reducir el coste y ofrecer un mejor análisis de diseños y de sus ramificaciones. La adopción de esta clase de sistemas por las empresas de los países en desarrollo puede aumentar la eficacia de las operaciones sin necesidad de inversiones importantes.
- h) Integración regional. Ésta puede ser una opción para la creación de capacidad nacional y de nichos de especialización. Los acuerdos de integración subregionales entre países en desarrollo podrían contener disposiciones para el reconocimiento mutuo de diplomas y la libre circulación de profesionales, así como para la liberalización de las prácticas de adquisición del Estado dentro de la zona de libre comercio o la unión aduanera. Ello sería uno de los elementos de la integración más amplia de servicios en un sistema de esta clase entre países en desarrollo como medio para permitir que sus empresas se doten de una competitividad que les permita competir en los mercados mundiales.

B. Cuestiones para debatir en las negociaciones comerciales multilaterales

38. La ronda actual de negociaciones en el ámbito del AGCS brinda a los países en desarrollo la oportunidad de seguir mejorando el acceso a los mercados extranjeros de la construcción. Actualmente el debate gira en torno a las directrices o los enfoques que habría que seguir en las negociaciones sobre el comercio de servicios. Varios países han sugerido que se adopte el método de la negociación por "bloques", que consistiría en agrupar a una serie de sectores y subsectores basándose en las realidades del comercio²¹. El objetivo de constituir tales bloques sería el de buscar los máximos compromisos de liberalización de los servicios dentro del respectivo bloque, así como someter el comercio de los servicios de este bloque, o la aplicación de los compromisos específicos dentro del bloque, a unas normas multilaterales comunes. Este enfoque se basa en el éxito de las negociaciones sobre los servicios de telecomunicaciones básicas, cuyo protocolo final incluyó un "documento de referencia" en el que se establecieron ciertos principios reguladores para crear un clima favorable a la libre competencia en el sector.

²¹ Los servicios de arquitectura e ingeniería relacionados con la construcción también se podrían incluir en los bloques de otros sectores como los servicios de energía o los servicios ambientales. Véase Rachel Thompson, "Integrating Energy Services into the World Trading System", Energy Services Coalition, Washington, D.C., abril de 2000.

Durante las negociaciones actuales se ha propuesto el empleo de un enfoque similar para el sector del turismo, conforme al cual se adoptarían unos principios comunes para combatir las prácticas restrictivas de la competencia dentro del sector.

39. Por consiguiente, uno de los objetivos de las negociaciones sobre el sector de la construcción podría ser el de lograr la supresión de las barreras reguladoras al incremento de las exportaciones de los servicios de construcción de los países en desarrollo, de manera que las medidas que se adoptasen para mejorar la competitividad, del tipo de las enumeradas en los párrafos anteriores, contribuyeran a incrementar las exportaciones de los países en desarrollo. El aspecto fundamental que habría que abordar sería determinar claramente las razones que explican la manifiesta incapacidad de las empresas de construcción de los países en desarrollo para ganar contratos en los mercados de los países desarrollados. La aplicación de un enfoque general a la liberalización del "bloque" de los servicios de construcción aumentaría la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de esos servicios únicamente si en las negociaciones se lograra identificar y liberalizar efectivamente los obstáculos que impiden a las empresas de los países en desarrollo penetrar en los mercados de construcción de los países desarrollados.

40. En las posibles negociaciones se pedirá probablemente a los países en desarrollo, por ser grandes importadores de servicios de construcción, que abran aún más sus mercados. Esto obligaría a examinar bajo qué condiciones la importación de servicios de construcción ayudará a aquellos países a alcanzar los objetivos de su política nacional, tales como alentar a los proveedores a establecer empresas conjuntas, mantener las prescripciones en materia de contenido local, satisfacer las necesidades de formación profesional de los trabajadores del sector, etc. También sería útil ponerse de acuerdo en unos principios reguladores comunes (siguiendo el modelo del documento de referencia antes citado), principios que podrían acompañar el proceso de liberalización con el fin de incrementar el nivel general de los compromisos específicos. Esos principios posibles podrían servir para dar un carácter práctico más concreto a las disposiciones del artículo IV, que prevé la negociación de compromisos específicos en relación con el fortalecimiento de la capacidad nacional de los países en desarrollo en materia de servicios, mediante, entre otras cosas, el acceso a la tecnología en condiciones comerciales, así como en relación con la mejora del acceso de estos países a los canales de distribución y las redes de información y la liberalización de los modos de suministro de interés para ellos. En este sentido tienen especial importancia las disposiciones del párrafo 2 del artículo XIX del AGCS, que autorizan a fijar condiciones al acceso a los mercados encaminadas a lograr los objetivos a que se refiere el artículo IV.

41. Además, los compromisos específicos en el sector de la construcción podrían completarse con disposiciones en favor de la libre competencia en relación con las medidas que son propias del sector de la construcción o que se juzgue pueden tener un efecto negativo sobre el comercio dentro del sector. Entre los aspectos que podrían ser objeto de tales disposiciones sectoriales están la transparencia de las políticas de contratación pública, las prescripciones en materia de licencias, las prescripciones y conocimientos en materia de títulos de aptitud profesional y las normas técnicas. En consecuencia, como preparación para las negociaciones en el ámbito del AGCS, los expertos tendrían que concentrarse en determinar los obstáculos a las exportaciones de servicios de construcción por las empresas de países en desarrollo, valorar la importancia de esos obstáculos y sugerir posibles medidas y compromisos de liberalización. En relación con esto podrían debatirse las cuestiones siguientes:

- a) Las restricciones a la presencia temporal de personas físicas constituyen un obstáculo a la participación de empresas de países en desarrollo en los mercados internacionales. La liberalización podría consistir en asumir compromisos a nivel del subsector o de la profesión o en adoptar disposiciones para todo el sector con respecto a los visados y a las pruebas de necesidades económicas. Una solución posible sería seleccionar determinadas profesiones y ocupaciones relacionadas con el sector de los servicios de construcción²² y establecer los requisitos que tendrían que satisfacer los extranjeros para poder prestar sus servicios.
- b) Los compromisos asumidos en virtud del AGCS para este sector se han referido principalmente a la presencia comercial, esto es, a las condiciones para invertir en el extranjero. El comercio por medio de filiales en el extranjero suele efectuarse en cooperación con socios locales, y los compromisos en materia de presencia comercial pueden aumentar la transferencia de tecnología y fortalecer el sector de la construcción en los países en desarrollo si existe una reglamentación apropiada. Además, la tendencia de la actividad empresarial es a incrementar la cooperación entre las empresas, incluidas las alianzas estratégicas para participar en concursos de obras, alianzas que permiten a consorcios de pequeñas empresas, tanto de países en desarrollo como de países desarrollados, unirse para concursar a la realización de proyectos de gran envergadura o de proyectos que tienen unas exigencias más especializadas. Las empresas del sector privado pueden formar consorcios con empresas del sector público y con organizaciones no gubernamentales con el fin de obtener economías de escala efectivas para determinados proyectos.
- c) La liberalización de los obstáculos al alquiler y arrendamiento financiero de equipo puede resultar importante para los países en desarrollo: se necesita menos capital para arrendar que para comprar el equipo y la maquinaria que hacen falta para ejecutar un proyecto de construcción. Las empresas pueden, si lo prefieren, arrendar este equipo a empresas extranjeras para ejecutar el proyecto en un tercer país.
- d) El artículo XV del AGCS obliga a los miembros a entablar negociaciones con miras a elaborar las disciplinas necesarias para evitar los efectos de distorsión de las subvenciones sobre el comercio de servicios. El Acuerdo de la OCDE relativo a los créditos a la exportación, que se está negociando, pretende regular las prácticas en este terreno y limitar la utilización de los créditos a la exportación subvencionados, incluidos los créditos de ayuda vinculada para la compra de bienes y servicios²³. Sería útil discutir algunos elementos en el marco del AGCS.
- e) Contratación pública. El artículo XIII exime de las disposiciones del AGCS sobre el trato MNF, el acceso a los mercados y el trato nacional a todos los servicios adquiridos por organismos gubernamentales y destinados a fines oficiales y no a la reventa comercial o a su utilización en el suministro de servicios para la venta

²² Una guía útil a este respecto es la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de 1988 de la OIT.

²³ Véase la obra citada en la nota 21.

comercial. El mismo artículo estipulaba que dentro de los dos años siguientes a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (esto es, principios de 1997) se celebrarían negociaciones multilaterales sobre la contratación pública en materia de servicios, pero hasta el momento esas negociaciones no han producido ningún resultado concreto. Dada la importancia de la contratación pública en el sector de la construcción, de hecho esas disposiciones excluyen de las disciplinas del AGCS una buena parte del comercio de este sector. En cambio, los servicios de construcción han sido incluidos en las listas previstas en el Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública, en el que son partes pocos países en desarrollo²⁴ (recientemente se ha sometido al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC una controversia relativa a la aplicación de este acuerdo en el sector de la construcción). Los países en desarrollo no han querido participar en el Acuerdo y se han mostrado renuentes a aceptar la iniciativa de establecer una mayor transparencia durante el proceso previo a la reunión de Seattle. Esto obedece a la creencia general de que si abren sus mercados de contratación pública a la licitación internacional permitirán a empresas extranjeras conquistar una parte importante de su mercado interior, mientras que sus empresas se verán privadas de toda posibilidad de penetrar en los mercados extranjeros de contratación pública a causa de su débil posición financiera y tecnológica o de varios otros obstáculos (como los mencionados más arriba) a que se enfrentarán²⁵. Como la contratación pública tiene un gran impacto en el comercio de servicios de construcción, quizá conviniese enfocar sectorialmente esta cuestión.

- f) La financiación bilateral y multilateral podría ofrecer oportunidades para la exportación de servicios de los países en desarrollo si se le diera una orientación favorable al desarrollo (como la que aplica actualmente el Banco Mundial) para que las empresas nacionales de construcción fueran subcontratadas para la ejecución de tales proyectos y pudieran así adquirir experiencia y mejorar su capacidad. Aunque es un aspecto controvertido, varios analistas afirman que en este terreno las disposiciones en materia de contenido local y de transferencia de tecnología podrían ser una forma de contrarrestar los efectos negativos de la ayuda vinculada en los importadores y exportadores de los países en desarrollo. Deberían liberalizarse las directrices sobre la ayuda bilateral para que el país receptor tenga una intervención mayor en la ejecución de los proyectos, y también para abrir la "ayuda vinculada" a la licitación pública internacional.
- g) Reglamentación nacional. Para que haya verdadero acceso a los mercados de servicios de construcción es preciso abordar de forma efectiva las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud a que deben

²⁴ Varios países en desarrollo que se han adherido recientemente a la OMC han aceptado entablar negociaciones para adherirse al Acuerdo sobre Contratación Pública.

²⁵ A este argumento se puede contestar que los servicios que se consiguieran mediante tales licitaciones internacionales se obtendrían a unos precios más competitivos que los que podrían ofrecer las empresas nacionales (en el caso de que éstas ganaran los contratos), lo que estimularía el desarrollo y el crecimiento en otros sectores de la economía. Corresponde a cada país juzgar dónde radica el equilibrio entre estos dos objetivos.

hacer frente las empresas, así como las referentes a las normas técnicas y a las prescripciones en materia de licencias. Debería intensificarse con respecto al sector de la construcción, la labor que se lleva a cabo en la OMC en cumplimiento del artículo VI del AGCS en un contexto horizontal. Por ejemplo, todo "bloque" de servicios de construcción podría ir acompañado de disposiciones concretas para solucionar los problemas que plantean las múltiples reglamentaciones y normas aplicadas en distintos escalones de la administración pública con el fin de que no malogren los compromisos contraídos en materia de acceso a los mercados y de trato nacional. En relación con esto hay que señalar que el AGCS se aplica a los gobiernos y autoridades regionales o locales, así como a las instituciones no gubernamentales en ejercicio de facultades en ellas delegadas por gobiernos o autoridades centrales, regionales o locales.

- h) Reconocimiento de los títulos de aptitud profesional. Las asociaciones profesionales nacionales de los países en desarrollo podían promover la adopción de normas internacionales para las profesiones respecto de las cuales tienen intereses comunes con los países desarrollados. Además podrían tener un papel activo en este proceso, para que cualquier posible acuerdo sobre dichas normas respondiera a sus expectativas y no se convirtiera en un nuevo obstáculo. También podrían negociar acuerdos de reconocimiento mutuo²⁶ acogiéndose a los derechos que les concede el artículo VII del AGCS.

C. Compromisos específicos a tenor del AGCS

42. De los 137 miembros de la OMC, 78 han contraído compromisos específicos en el sector de los servicios de construcción, compromisos en los cuales se han identificado los obstáculos con que tropiezan los proveedores extranjeros de sus servicios en lo que se refiere a la entrada en los mercados de aquellos países y al trato nacional. Los 78 países, entre los cuales se cuentan los que tienen una mayor presencia en el mercado internacional de la construcción, han definido -enteramente o con ciertas limitaciones- los obstáculos comerciales a la presencia comercial. De esos 78 países, 44 no imponen a las empresas que suministran servicios de construcción ninguna medida de limitación del comercio.

²⁶ Se han negociado acuerdos de reconocimiento mutuo bilateralmente, por ejemplo entre el Canadá y los Estados Unidos sobre la certificación de los servicios de arquitectos, así como plurilateralmente, por ejemplo el "Acuerdo de Washington" entre varios países desarrollados y países en desarrollo sobre el reconocimiento de los títulos de ingenieros. Instituciones como la Unión Internacional de Arquitectos (UIA) o la Federación Europea de Asociaciones Nacionales de Ingenieros (FEANI) impulsan el reconocimiento mutuo de los títulos de aptitud profesional. Los puntos de contacto establecidos por países desarrollados conforme al artículo IV del AGCS proporcionan información sobre el registro, el reconocimiento y la obtención de títulos de aptitud profesional. Los países en desarrollo podrían determinar cuáles son los sectores y mercados que les interesan desde el punto de vista de la exportación y pedir que esa completa información se publique sistemáticamente y en una forma fácil de utilizar.

Obstáculos a la presencia comercial extranjera²⁷

	Acceso a los mercados	Trato nacional
Países en desarrollo	Pruebas de necesidades económicas; permiso; Autorización; acceso solamente para los proyectos de más de 100 millones de dólares; obligación de constituir una empresa conjunta, una empresa de colaboración o una asociación contractual; participación extranjera en el capital social limitada a entre el 49 y el 51%; Sistema de subcontratación obligatoria.	Utilización preferente de servicios nacionales; Aprobación gubernamental indispensable; Empleo y formación de ejecutivos locales; Licencia válida por tres años; operación conjunta con empresa nacional que sea miembro de la asociación de contratistas; participación extranjera del capital social limitada al 49%; un tercio de los miembros del consejo de administración y el 50% de los empleados de la empresa conjunta deben ser nacionales.
Países desarrollados	Obligación de constituir en el país una sociedad de derecho interno; Derechos exclusivos para la construcción, gestión y mantenimiento de carreteras y aeropuertos; Los miembros del Consejo de administración deben tener la nacionalidad del país.	Los no residentes deben constituir un depósito o una garantía en virtud del contrato (del 4 al 6% del precio del contrato).

²⁷ Cuadro confeccionado sobre la base de las listas nacionales de compromisos específicos resumidos a tenor del AGCS en el sector de los servicios de construcción.

ANEXO²⁸

Cuadro 1

Distribución regional de la facturación exterior de las principales empresas internacionales de diseño técnico

(En millones de dólares de los EE.UU.)

Año	África	Asia	América Latina	Oriente Medio	Europa	América del Norte	Todo el mundo
1986	855	982	321	907	314	161	3.540
1987	949	1.134	435	742	532	231	4.017
1988	824	1.158	322	809	622	429	4.200
1989	938	2.000	444	803	1.770	1.434	7.422
1990	894	2.340	648	1.210	2.340	1.370	8.829
1994	1.178	3.327	872	1.020	3.171	1.590	11.183
1995	967	3.523	826	1.045	3.420	1.261	11.012
1996	1.169	4.507	1.100	1.293	4.414	1.954	14.458
1997	1.175	5.282	1.133	1.357	5.036	1.830	16.031
1998	1.399	5.006	1.608	1.701	5.443	1.780	16.972

Cuadro 2

Cuota nacional del mercado de las exportaciones internacionales de diseño técnico

(En millones de dólares de los EE.UU.)

País	1983	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998
Estados Unidos de América	1.204	1.165	3.728	3.525	4.687	5.808	7.012	7.359
Francia	361	239	425	533	494	523	631	772
Alemania	253	230	422	708	483	699	624	759
Reino Unido	592	463	1.539	2.114	832	1.950	2.088	1.133
Canadá	269	266	510	668	842	1.077	1.222	1.314
Japón	127	225	285	424	452	612	598	993
Países Bajos	203	219	589	1.562	1.417	1.705	1.785	2.194
Otros países	841	832	1.329	493	1.575	1.834	1.975	2.346
Europa					1.018	960	1.132	1.288
Otros países					557	874	843	1.058
Total	3.850	3.640	8.829	11.183	11.012	14.458	16.031	16.972

²⁸ Estos cuadros están basados en los datos publicados en diversos números de Engineering News Record.

Cuadro 3

Las diez principales empresas internacionales de diseño técnico

(Según los ingresos de origen internacional en 1998,
 en millones de dólares de los EE.UU.)

Puesto*	Empresa	País	Tipo**	Ingresos totales	Ingresos del exterior (en porcentaje)
1	Fluor Daniel	EE.UU.	IC	797	32
2	Nethconsult	Países Bajos	I	777	50
3	Kellog, Brown & Root	EE.UU.	IC	704	39
4	Bechtel	EE.UU.	IC	688	36
5	SNC-Lavalin	Canadá	I	619	38
6	ABB Lummus	EE.UU.	IC	606	46
7	Fugro	Países Bajos	AMB	600	47
8	Foster Wheeler	EE.UU.	IC	501	35
9	Jaako Poyry	Finlandia	I	440	46
10	JGC	Japón	IC	362	45

* Los puestos siguientes de la clasificación se basan en la lista de las 225 principales empresas contratistas de la publicación Engineering News Record.

** IC = ingeniero contratista; I = ingeniero; AMB = contratista ambiental.

Cuadro 4

Las diez principales empresas internacionales de diseño técnico de países en desarrollo

(Según los ingresos internacionales en 1998, en millones
 de dólares de los EE.UU.)

Puesto	Empresa	País	Tipo*	Ingresos totales	Ingresos exteriores (en porcentaje)
13	Dar Al-Handasah	Egipto	AI	306	50
35	Daelim	Rep. de Corea	IC	118	48
49	Samsung	Rep. de Corea	IC	97	36
58	China Natl Chem.	China	IC	70	38
65	Hyundai	Rep. de Corea	IC	60	35
80	SK Engineering	Rep. de Corea	IC	39	27
88	Khatib & Alami	Líbano	AI	34	35
129	Tahal	Israel	I	17	36
152	China Intl Water	China	IC	11	37
154	Murray & Roberts	Sudáfrica	IC	11	30

* IC = ingeniero contratista; I = ingeniero; AI = arquitecto ingeniero.

Cuadro 5

Distribución regional de los contratos de construcción en el extranjero²⁹

(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)

Año	África	Asia	América Latina	Oriente Medio	Europa	América del Norte	Todo el mundo
1986	13,2	17,3	5,2	16,1	11,9	10,4	73,9
1987	9,0	15,5	7,4	13,4	17,2	11,5	73,9
1988	10,1	20,5	7,5	17,4	19,4	19,2	94,1
1989	14,3	24,5	7,6	17,8	25,4	22,7	112,5
1990	15,2	27,1	5,8	19,9	30,4	21,6	120,0
1994	9,1	31,0	6,4	11,0	21,2	13,4	92,2
1995	9,2	38,0	7,2	10,2	28,1	12,2	105,0
1996	9,4	36,4	8,4	10,3	28,8	14,0	107,6
1997	9,5	34,8	9,6	10,5	29,5	15,8	110,2
1998	11,2	33,8	10,6	14,3	30,7	15,7	116,4

Cuadro 6

Cuota nacional del mercado de los contratos de construcción en el extranjero³⁰

(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)

País	1980	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998
Estados Unidos de América	48,3	28,2	43,6	14,9	17,4	21,0	24,6	28,2
Francia	8,1	6,7	10,4	11,6	16,3	16,4	16,5	15,4
Alemania	8,6	5,4	9,2	10,2	11,8	10,6	9,4	13,8
Reino Unido	4,9	5,6	12,5	11,4	5,1	8,9	12,7	4,5
Canadá				0,2	0,7	0,8	0,9	0,3
Japón	4,1	11,6	16,8	18,8	22,4	17,7	12,9	16,4
Países Bajos				3,3	3,2	2,4	1,5	5,2
Italia	6,2	8,7	13,4	7,5	9,9	8,1	6,3	4,9
China				2,9	3,0	3,9	4,9	5,0
Corea	9,5	4,8	Na	3,0	4,6	4,8	4,9	4,7
Otros países	18,2	10,6	14,2	8,5	10,6	13,5	16,3	17,9
Europa	9,2	6,2	6,5	4,6	6,3	8,1	9,9	10,1
Otros países	9,4	4,4	7,7	3,9	4,3	5,5	6,7	7,8
Total	108,3	81,6	120,0	92,2	105,0	107,6	110,2	116,4

²⁹ Nota: Estas series cronológicas no son directamente comparables. Los datos para 1980-1990 se refieren a los 250 principales contratistas y las de los años posteriores sólo incluyen los 225 principales. Además, los primeros datos están basados en los contratos celebrados y los segundos con cifras anuales. Los datos para 1996 son estimaciones.

³⁰ Véase la nota anterior.

Cuadro 7

Las 20 principales empresas internacionales de construcción en el extranjero

(Según los ingresos de origen internacional en 1998, en millones de dólares de los EE.UU.)

Puesto	Empresa	País	Ingresos
1	Bechtel	EE.UU.	6.022
2	Fluor Daniel	EE.UU.	5.343
3	Bouygues	Francia	5.280
4	Skanska	Suecia	4.825
5	Kellogg, Brown & Root	EE.UU.	4.772
6	Hollandische Beton Groep	Países Bajos	3.540
7	Groupe GTM	Francia	3.438
8	SGE	Francia	3.359
9	Hochtief AG	Alemania	3.312
10	Philipp Holzman	Alemania	3.229
11	Bilfinger and Berger	Alemania	3.069
12	Foster Wheeler	EE.UU.	2.205
13	AMEC	Reino Unido	2.180
14	JGC	Japón	2.054
15	TECHNIP Group	Francia	1.943
16	Chiyoda	Japón	1.890
17	Hyundai Eng. & Construct.	Rep. de Corea	1.847
18	Obayashi	Japón	1.733
19	Toyo Engineering	Japón	1.682
20	Nishimatsu Construction	Japón	1.643

Cuadro 8

Las diez principales empresas de construcción de países en desarrollo

(Según los ingresos de origen internacional en 1998, en millones de dólares de los EE.UU.)

Puesto	Empresa	País	Ingresos
17	Hyundai Eng. & Construct.	Rep. de Corea	1.847
35	Joannou Paraskevaides	Chipre	829*
45	Murray & Roberts	Sudáfrica	565
59	China Petroleum Eng.	China	483
60	Samsung	Rep. de Corea	468
62	China Harbor Eng.	China	465
63	Paul Y-ITC	China	463
72	Enka	Turquía	378
75	Construtora	Brasil	340
77	China Civil Eng.	China	322
78	Ssangyong	Rep. de Corea	306
80	POSCO	Rep. de Corea	261
85	Tekfen Construction	Turquía	243
88	China Road & Bridge	China	236
90	STFA Group	Turquía	233
94	Bufete Industrial	México	225
95	Daelim	Rep. de Corea	224
98	Hyundai Engineering	Rep. de Corea	205
100	Dongfang Electric	China	203
101	China Intl Water & Elec.	China	199

* El 100% de los ingresos provinieron de obras realizadas en el extranjero.