

Trade negotiations and the reduction in policy space for industrial development

Roberto Bosch

Abstract

The industrial policy instruments available to a country are determined by its particular conception of the role the State should play in the economy, its resource availability, the world economic geography and the rules that govern the international trading system. Regarding the latter, the World Trade Organization lays down a set of rules that shape its Members' trade policies, limiting the use of certain tools that could otherwise be exploited by States in order to promote their industrial development. Agreements on measures relating to investment, intellectual property, services, subsidies, and tariff commitments preclude the possibility of resorting to policies formerly used by other countries to foster industrialization, before these policies were regulated at the international level. Notwithstanding, there is still room for state intervention, but the identification and use of these spaces require a significant bureaucratic capacity.

Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial¹

Roberto Bosch²

Resumen

Los instrumentos de política industrial disponibles para un país están dados por la concepción particular del rol del Estado en la economía, la disponibilidad de recursos, la geografía económica mundial y las reglas del sistema internacional de comercio. Sobre este último punto, la Organización Mundial del Comercio establece un conjunto de reglas que da forma a las políticas comerciales de sus Miembros, al limitar el uso de ciertas herramientas que podrían ser utilizadas por los Estados para promover su desarrollo industrial. Los acuerdos sobre medidas relacionadas con la inversión, sobre propiedad intelectual, sobre servicios, sobre subvenciones y los compromisos arancelarios anulan la posibilidad de utilizar políticas que otros países emplearon para su industrialización antes de que fueran reglamentadas a nivel internacional. A pesar de ello, existen aún espacios para la intervención estatal, pero su identificación y utilización requieren una importante capacidad burocrática.

1. Introducción

Las decisiones que se toman en un país afectan a las personas de otros países y, a través de ellas, a sus gobiernos. Al mismo tiempo, el logro de objetivos nacionales tales como la riqueza, el empleo, la seguridad o el medio ambiente, puede maximizarse a través de la cooperación internacional. Esta creciente interacción entre los países plantea la necesidad de integrar de manera global los procesos nacionales de formación de políticas, para evitar situaciones de conflicto o competencia regulatoria y favorecer la solución de problemas comunes.

Aunque estas relaciones se producen en muchos aspectos de las políticas públicas, las limitaciones recíprocas a la soberanía nacional que pueden derivar de esa interacción son más aceptables en las relaciones comerciales y en la reglamentación de los operadores económicos que en otras áreas de política. Para la regulación de las conductas comerciales, los Estados pueden ponerse de acuerdo en reglas de jurisdicción, reglas de tratamiento (como el trato nacional o el tratamiento de nación más favorecida), reglas de proporcionalidad o necesidad del derecho nacional, reglas que lleven al reconocimiento de la reglamentación extranjera como equivalente a la nacional, armonización regulatoria, etc., y para administrar esos acuerdos, los Estados pueden crear instituciones que administren, legislen y adjudiquen judicialmente sobre materias comerciales.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos que forman parte del sistema instituido a través de esa organización fueron creados y adoptados en la Ronda Uruguay, y puestos en vigencia el 1

¹ El artículo es un resumen de una monografía presentada al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

² Consejero, Dirección de Asuntos Económicos y Comerciales del MERCOSUR, MRECIC. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Jorge Lucángeli y Carlos Galperín, así como los comentarios de Adrián Makuc a la monografía que sirvió de base a este artículo. Las opiniones presentadas son responsabilidad exclusiva del autor.

de enero de 1995. Los acuerdos de la Ronda Uruguay plasmaron en cierto modo un modelo de integración basado fundamentalmente en la apertura al comercio internacional. Mientras que la OMC reconoce como uno de sus propósitos el aumento de los estándares de vida en todo el mundo, equipara en cierta medida desarrollo económico con liberalización comercial.

La liberalización comercial era uno de los puntos fundamentales del conjunto de prescripciones de política bautizado como “Consenso de Washington”³. El pobre desempeño económico de los países que siguieron estas recetas trajo como consecuencia un cuestionamiento a sus fundamentos y una revisión del rol del Estado en la economía, en el marco de las nuevas realidades del mundo y de las estrategias disponibles para el logro del desarrollo económico. En ese contexto, cabe preguntarse si el actual sistema multilateral de comercio es funcional a los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo frente a un nuevo paradigma sobre el rol del Estado en el contexto de las nuevas estrategias de desarrollo y el actual hincapié en el desarrollo social.

El objetivo de este trabajo es analizar de qué manera las negociaciones comerciales, en especial las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC en las cuales se basa el actual sistema multilateral de comercio, crearon –y pueden seguir creando– limitaciones o restricciones para el uso de herramientas para el desarrollo industrial, reduciendo el espacio de política disponible para los países en desarrollo.

La primera parte del trabajo presenta brevemente el debate sobre política industrial y el rol de Estado en la economía desde el punto de vista del desarrollo industrial y tecnológico. La segunda parte analiza de qué manera los acuerdos de la OMC restringen el espacio de políticas para el desarrollo industrial, teniendo en cuenta las herramientas utilizadas por los actuales países desarrollados y los países de reciente industrialización antes de la implementación de tales acuerdos. Se analizan para ello el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC), el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y los compromisos arancelarios para productos industriales. En la misma sección se comentan las posibles nuevas restricciones y las limitaciones que surgen de instrumentos plurilaterales y bilaterales. Finalmente, se analiza brevemente la bibliografía más reciente acerca de los efectos de las reglas multilaterales en las opciones de política industrial para terminar con unas breves conclusiones.

2. La discusión sobre política industrial

Hasta fines de la década del 70, las estrategias de desarrollo de la mayoría de los países en desarrollo se basaron en una activa intervención del Estado en la actividad económica. El fracaso de ese modelo favoreció la adopción de un nuevo modelo de desarrollo basado en la confianza casi exclusiva en la capacidad del mercado para asignar recursos y el potencial de esas fuerzas para aumentar la eficiencia de la economía. En respuesta a las crisis originadas en una incorrecta intervención estatal, las políticas económicas se concentraron en evitar los errores de los gobiernos. Sin embargo, a pesar de la adopción por parte de muchos países en desarrollo durante la década del 90 de medidas tendientes a la reducción del gasto público, políticas monetarias restrictivas, ajustes del tipo de cambio, apertura al comercio, privatización y desregulación de la economía, los resultados esperados distaron mucho de los prometidos.

La mayor o menor confianza que se tenga en el mercado o en el Estado, al conjugarse con la realidad normativa del comercio internacional y con una determinada geografía económica mundial generan determinadas respuestas acerca de qué pueden o deben hacer los países para fortalecer su competitividad internacional en el actual escenario económico internacional y, en particular, si el Estado debe participar activamente para estimular la industrialización. A falta de mejores términos, y reconociendo los límites cada vez más difusos entre estas dos visiones, las llamaremos estructuralista y neoliberal.

³El concepto de “Consenso de Washington” fue formulado por John Williamson, en el documento “What Washington Means by Policy Reform” (Williamson, 1990). El documento incluye una lista de diez políticas pensadas originalmente para América Latina, consistentes en: disciplina fiscal, ordenamiento de las prioridades de gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva, liberalización comercial, liberalización del ingreso de inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

2.1. La respuesta estructuralista

La visión estructuralista desconfía de los mercados libres como conductores de la competitividad dinámica y considera que los gobiernos deben intervenir de manera efectiva para impulsar o permitir el cambio estructural. Ese cambio estructural permitirá alterar la trayectoria de las economías desde un estancamiento o una divergencia con las economías industrializadas hacia una trayectoria de crecimiento. Quienes defienden esta corriente de pensamiento afirman que existen fallas de mercado que pueden limitar el proceso de desarrollo.

2.1.a. Fallas de mercado: información y coordinación

■ Información incompleta y externalidades de información

La innovación y la diversificación de la producción son condiciones para el cambio estructural y el crecimiento productivo. El problema de la diversificación de la estructura productiva es que para iniciar una nueva actividad debe conocerse su ecuación de costos. En palabras de Hausmann y Rodrik (2003), se requiere un “descubrimiento” de la estructura de costos en una situación en que los precios del mercado no permiten anticipar la rentabilidad de un determinado tipo de asignación de recursos porque simplemente no existe en ese mercado. El problema clave es que actividades que pueden tener un gran valor social no son remuneradas de manera acorde con ese valor. Por otra parte, en caso de “descubrir” que la ecuación de costos permite producir localmente un determinado producto, la entrada de nuevos actores que aprovechen el riesgo del primero limitará la posibilidad del primero de recuperar su inversión inicial (Chang, 1996).

■ Fallas de coordinación

Una de las características de las economías industriales modernas es el uso de tecnologías de producción que requieren grandes inversiones iniciales. En el caso de una nueva industria con economías de escala, si muchos de los potenciales inversores creen que habrá demasiada competencia, puede haber una inversión insuficiente; si esperan, al contrario, que no haya muchos competidores, puede darse una situación de sobre-inversión. Estos problemas de incertidumbre estratégica pueden requerir la intervención del gobierno para que la inversión se dé en un nivel óptimo. Por otra parte, muchos proyectos requieren que se hagan inversiones simultáneas de gran escala para ser rentables (infraestructura, servicios de apoyo, financiamiento, proveedores de insumos) que no aparecerían si no tuvieran seguridad de que habrá clientes suficientes. Se requiere por lo tanto una acción de coordinación por parte del gobierno (Chang, 1996).

2.1.b. Fallas de gobierno: el riesgo de corrupción

La acción gubernamental en el área industrial trae aparejada el riesgo de corrupción. Las diferencias en los resultados de la política industrial en América Latina, por un lado, y Asia, por el otro, permiten ver de qué manera la existencia de mecanismos de control, entre otras condiciones que se dieron en Asia, favorecieron un resultado exitoso en este último caso. Evans (1995) y Rodrik (2004) reconocen la contradicción que existe entre la necesidad de que la burocracia esté lo más cerca posible del sector privado, para asegurar un flujo de información que permita soluciones a problemas reales, y la conveniencia de que estén lo más lejos posible para evitar la corrupción. Para solucionar ese conflicto, Amsden (2005) propone el concepto de “mecanismos de control recíproco”, entendidos como un conjunto de instituciones que disciplinan la conducta económica en base a la circulación y evaluación de la información. Los requisitos de desempeño verificables utilizados en las experiencias asiáticas son un ejemplo de este tipo de mecanismo.

2.1.c. Los instrumentos

En base a los condicionantes al desarrollo industrial dados por las fallas del mercado y la globalización de la producción, existen diferentes tipos de herramientas para facilitar la transformación productiva. Algunos ejemplos son el uso de subsidios para los costos del “descubrimiento”, planeamiento indicativo, licenciamiento de inversiones, regulación de las inversiones, requisitos de “joint-venture”, reglas de contenido local, incentivos para la profundización tecnológica, inversión pública, aranceles, requisitos de desempeño exportador para disciplinar a los beneficiados, desarrollo de mecanismos de financiación del riesgo, bancos de desarrollo, fondos de riesgo financiados públicamente, investigación y desarrollo públicos, fomento del regreso de nacionales en el extranjero, creación de parques científicos y tecnológicos que otorguen incentivos

fiscales y crediticios para el desarrollo tecnológico, determinación estratégica de normas técnicas, regímenes especiales de importación, esquemas de tratamiento impositivo y aduanero preferencial, etc. En cualquier caso, toda prescripción de política de desarrollo industrial debería reconocer las grandes diferencias entre países y respetar sus características únicas, incluyendo las condiciones locales, la estructura y la capacidad regulatoria y la estructura fiscal.

2.2. La respuesta neoliberal

El enfoque neoliberal indica que la mejor estrategia para todos los países en todas las situaciones es liberalizar, y no hacer mucho más. La integración plena en la economía internacional favorecerá la asignación de recursos de acuerdo al libre mercado, lo que resultará en la realización de las ventajas comparativas naturales. La intervención gubernamental sólo reducirá el bienestar, por lo cual el único rol legítimo para el Estado es asegurar un ambiente macroeconómico estable, una economía abierta y proveer bienes públicos tales como justicia, educación, salud e infraestructura (Bora, Lloyd y Pangestu, 2000).

Esta corriente de pensamiento considera que las enormes restricciones informativas de los gobiernos y su incapacidad para manejar la información le impiden solucionar las fallas informativas que podrían impedir la industrialización. A su vez, dado que los gobiernos no tienen capacidad de administrar la relación entre industrias aisladas, tampoco pueden superar fallas de coordinación que demoren la instalación de nuevas industrias.

Además de los cuestionamientos a las bases teóricas de la política industrial, hay tres aspectos que los defensores del modelo neoliberal citan al cuestionar la relevancia y la factibilidad de esta política: i) la posibilidad de corrupción asociada con las políticas activas y con la responsabilidad del gobierno de “elegir a los ganadores”, especialmente teniendo en cuenta algunas experiencias del modelo de sustitución de importaciones; ii) la internacionalización de la producción y la aparición de redes globales de suministro; y iii) la existencia de reglas internacionales que impiden el uso de herramientas de política industrial (Pack y Saggi, 2006).

A pesar de esta clasificación, raramente estas visiones se presentan en sus versiones extremas o “puras”. Por el contrario, la mayor parte de los autores coinciden en darle un rol al Estado, aunque difieren en el grado y el ámbito de intervención estatal. Al mismo tiempo, neoliberales y estructuralistas coinciden en que la evolución de las reglas comerciales internacionales ha afectado la capacidad de los gobiernos de emplear algunos instrumentos como parte de sus políticas para el desarrollo industrial. En la siguiente sección se analizan cuáles son los instrumentos afectados por las reglas multilaterales y de qué manera afectan el espacio de políticas para el desarrollo industrial.

3. Las limitaciones al espacio de política para el desarrollo industrial

Existe una creciente preocupación entre académicos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y algunos gobiernos de países en desarrollo acerca de que las reglas del sistema multilateral de comercio restringen de manera excesiva el espacio de política para los países en desarrollo. Por espacio de política entendemos el universo de opciones de acción gubernamental para lograr un determinado objetivo de política pública, en este caso el desarrollo industrial.

El universo de políticas no está limitado solamente por las reglas internacionales. Existen en primer lugar restricciones endógenas propias de cada país que limitan las opciones de política disponibles. Las más evidentes son: i) la disponibilidad de recursos financieros, humanos, tecnológicos o institucionales; y ii) la legitimidad de las medidas u opciones que se pretenda adoptar (aumento de impuestos, cambios en la regulación, favorecer a un sector en perjuicio de otros, etc.). El espacio de política puede ser limitado también por la acción unilateral de otros países de no mediar reglas para administrar esas acciones, y –paradójicamente– en tal caso las obligaciones asumidas internacionalmente podrían tener el efecto de aumentar el espacio de política. El balance entre los costos de reducción de autonomía frente al beneficio en el recorte de autonomía de los otros países es esencial al considerar la suscripción de un acuerdo internacional.

Por otra parte, en algunos casos las reglas internacionales, al tratar de manera igual a partes desiguales, resultan más limitativas para algunos países que para otros. En este sentido, la consideración del espacio

endógeno resulta importante al momento de evaluar de qué manera las restricciones dadas por los acuerdos comerciales multilaterales pueden resultar en una pérdida de espacios de política. En el sistema multilateral de comercio, los países desarrollados y los países en desarrollo, aunque cuentan con recursos financieros, humanos, institucionales y tecnológicos muy diferentes, y aunque sus objetivos y necesidades son diferentes, están sujetos a reglas similares.⁴

La dimensión temporal agrega un elemento adicional a la consideración de los espacios de política para el desarrollo. Parte de la crítica a las actuales reglas del sistema multilateral de comercio nacen de la comprobación de que muchas opciones de política que actualmente están limitadas por los acuerdos de la OMC fueron utilizadas con éxito por parte de los actuales países desarrollados en sus etapas de “catch-up” industrial.

3.1. Las restricciones impuestas por el sistema multilateral de comercio regido por la OMC

Antes de la Ronda Uruguay, el sistema multilateral de comercio reducía los espacios de política de manera limitada, dado que su aplicación se circunscribía fundamentalmente a aranceles de productos industriales y de manera más difusa a algunas otras medidas en frontera. La evolución del sistema desde la Ronda Uruguay ha conducido a una limitación creciente de las conductas comerciales permitidas, especialmente al incorporar acuerdos de fronteras adentro sobre subsidios, inversiones, propiedad intelectual y servicios. Se resumirán a continuación los principales contenidos de los acuerdos sobre las medidas en materia de inversión, subvenciones, propiedad intelectual, servicios y compromisos arancelarios, viendo de qué manera pueden afectar las posibilidades de desarrollo industrial de los países en desarrollo al eliminar opciones de políticas públicas que fueron utilizadas por los países desarrollados o por los países de industrialización reciente para su actualización industrial y tecnológica.

3.1.a. Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC)

El acuerdo sobre las MIC (TRIMs, por sus siglas en inglés) prohíbe la aplicación de medidas de inversión que prescriban:

- a) la compra o la utilización por una empresa de productos de origen nacional o de fuentes nacionales; o
- b) la limitación de las compras o la utilización de productos de importación por una empresa a una cantidad relacionada con el volumen o el valor de los productos locales que la empresa exporte.

También considera incompatibles con el GATT a las medidas que restrinjan:

- a) la importación por una empresa de los productos utilizados en su producción local o relacionados con ésta, en general o a una cantidad relacionada con el volumen o el valor de la producción local que la empresa exporte;
- b) la importación por una empresa de productos utilizados en su producción local o relacionados con ésta, limitando el acceso de la empresa a las divisas, a una cantidad relacionada con las entradas de divisas atribuibles a esa empresa; o
- c) la exportación o la venta para la exportación de productos por una empresa, ya se especifiquen en términos de productos determinados, en términos de volumen o valor de los productos o como proporción del volumen o valor de su producción local.

El acuerdo preveía que los Miembros desarrollados eliminaran todas las MICs en dos años desde la fecha de entrada en vigor de los acuerdos de la OMC, los países en desarrollo debían hacerlo en cinco años y los países

⁴ Decir que las reglas son diferentes porque algunos acuerdos cuentan con disposiciones de trato especial y diferenciado sería ingenuo, dado que en algunos casos el trato especial y diferenciado se limita a cláusulas transitorias que asumen que las condiciones serán las mismas entre países en desarrollo y países desarrollados al finalizar el período de gracia para implementar las disciplinas de que se trate. Cuán útiles son esas disposiciones varía de un acuerdo a otro.

menos adelantados en siete. El artículo 5.3 autoriza la prórroga del período de transición para los países en desarrollo que demuestren dificultades particulares para la aplicación de las disposiciones del acuerdo.

Las políticas relacionadas con la inversión pueden cumplir un rol importante para apoyar el desarrollo económico. El efecto multiplicador de las inversiones y de las exportaciones de un sector sobre la economía depende, en gran medida, del grado de integración nacional que presente. La imposición de requisitos de desempeño a la inversión extranjera directa tiene como objetivo principal asegurar que el país receptor pueda beneficiarse plenamente de la misma. Antes de la Ronda Uruguay muchos países desarrollados y en desarrollo utilizaron requisitos de contenido local, requisitos de intercambio compensado, requisitos de desempeño exportador y requisitos de compensación cambiaria, entre otros, para aprovechar plenamente el “efecto derrame” de las inversiones, para generar vínculos entre la industria extranjera y los proveedores nacionales de insumos, para aumentar el valor agregado local y/o para facilitar la transferencia de tecnología. Desde el acuerdo sobre las MIC, el espacio para generar vínculos positivos y efectos derrame se redujo (Kumar, 2005).

El interés por el uso y por la reglamentación de las medidas de inversión relacionadas con el comercio tiene una estrecha relación con la importancia creciente de las redes de producción y aprovisionamiento internacional. Desde la implementación del acuerdo, las empresas multinacionales pueden aprovechar sin restricciones sus redes internacionales de provisión para la importación de insumos, pero no tienen incentivos para integrar el nuevo mercado desde el punto de vista de la exportación, generando menos vínculos con la producción local (UNCTAD, 2006).

Por otra parte, los países desarrollados han ido reemplazando los requisitos de desempeño con medidas de política comercial que cumplen objetivos similares a los de las MICs, pero que son consistentes con las reglas de la OMC. Ejemplos de ello son las llamadas regulaciones “destornillador”, que controlan las importaciones de partes y componentes de los socios comerciales⁵ y la utilización de las reglas de origen en sus acuerdos preferenciales para asegurar objetivos de contenido mínimo nacional.

Hay medidas relacionadas con las inversiones que no fueron prohibidas por el acuerdo, por ejemplo requisitos de “joint-venture” o de participación mínima de capital nacional; exigencias relacionadas con la investigación y desarrollo local; porcentaje mínimo del personal de tecnología reclutado localmente, entre otros. Sin embargo, la posibilidad de aplicar estas medidas está en relación directa con el poder relativo que tenga el país de destino *vis-à-vis* el inversor extranjero (dado por el tamaño del mercado, la disponibilidad de recursos, o la ubicación geográfica). Por otra parte, el acuerdo sobre las MICs se limita a las mercaderías, con lo cual el sector de servicios, cada vez más importante en términos de flujo de inversiones, no está sujeto a las mismas limitaciones. Los espacios existentes, sin embargo, pueden estar a su vez limitados por los compromisos asumidos en otros acuerdos multilaterales (esencialmente el acuerdo sobre servicios de la OMC), en acuerdos regionales o en acuerdos bilaterales de inversión.

3.1.b. Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (SMC)

El SMC define a las subvenciones como una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro o alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios que implique otorgar un beneficio. El acuerdo reglamenta principalmente las subvenciones “específicas”, entendidas como aquellas cuyo acceso está limitado a una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción. Las subvenciones están divididas en “prohibidas”, “recurribles” y “no recurribles”. Están prohibidas las subvenciones: a) supeditadas a los resultados de exportación y b) supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados. Las subvenciones recurribles son aquellas que, sin ser las mencionadas anteriormente, provocan efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros. Finalmente, un conjunto de subvenciones se consideran no recurribles⁶, en particular:

⁵ En estas medidas, una acción antidumping sobre un insumo se combina con un requisito de “contenido local” mínimo que debe cumplir el producto que incluya el insumo objeto de la medida para evitar la imposición del derecho antidumping.

⁶ El status actual de esta categoría de subvenciones no es claro, dado que según el artículo 31 del Acuerdo las disposiciones referidas a la misma se aplicarían por cinco años desde la entrada en vigor del Acuerdo de la OMC, fecha en que debían ser examinadas para determinar si su aplicación debía prorrogarse por un nuevo período, en su forma actual o modificarse. Ese examen y la consecuente determinación no fueron llevados a cabo. En la Declaración Ministerial de Doha los Ministros acordaron que este era un tema de implementación y que durante las negociaciones los gobiernos actuarían con debida moderación en cuanto a la impugnación de estas subvenciones.

- las subvenciones que no son específicas;
- la asistencia para actividades de investigación realizadas por empresas, o por instituciones de enseñanza superior o investigación contratadas por empresas (con condiciones);
- la asistencia a regiones desfavorecidas situadas en el territorio de un Miembro, prestada con arreglo a un marco general de desarrollo regional y no específica dentro de las regiones acreedoras a ella (con criterios establecidos), y
- la asistencia para promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes y/o reglamentos que supongan mayores obligaciones o una mayor carga financiera para las empresas (con condiciones).

En el artículo 27 del SMC, referido al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, se reconoce que las subvenciones pueden desempeñar una función importante en los programas de desarrollo económico de este grupo de países. Por tal motivo, la prohibición relativa a los subsidios supeditados a los resultados de exportación no es aplicable a los países menos adelantados y a un grupo de países en desarrollo por debajo de un umbral de ingreso per cápita, y sólo se tornó aplicable para los restantes países en desarrollo ocho años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. La prohibición relativa a subsidios supeditados a la preferencia de productos nacionales sólo fue aplicable para los países en desarrollo tres años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, y ocho años después en el caso de los países menos adelantados. El acuerdo preveía la posibilidad de prórrogas si éstas eran debidamente justificadas, así como plazos menores en caso de que la producción subsidiada alcanzara una situación de competitividad. La sección sobre trato especial y diferenciado también incluye algunas ventajas procesales para los países en desarrollo en caso de controversias.

El acuerdo sobre subvenciones de la Ronda Uruguay representa un ajuste significativo con respecto a las disciplinas que regían hasta ese momento. Hasta entonces, a pesar de los acuerdos de la Ronda Tokio, tanto los países desarrollados como los países de industrialización reciente hicieron un uso extensivo de este instrumento en sus etapas de “catch-up” industrial (Chang, 2002).

Hay dos aspectos especialmente limitativos desde el punto de vista de la política industrial. Uno es el foco del acuerdo sobre los subsidios específicos, que afecta directamente la naturaleza selectiva que deberían tener las acciones de política industrial. El segundo aspecto es la prohibición de las subvenciones condicionales al desempeño exportador o al uso de productos producidos localmente (UNCTAD, 2006).

A pesar de la falta de claridad sobre el status de los subsidios no recurribles, algunos autores (UNCTAD, 2006; Hamwey, 2005) consideran que la diferenciación entre subsidios prohibidos, recurribles y no recurribles favorece a los países desarrollados que, debido justamente a su grado de desarrollo, concentran la promoción a través de subsidios en las actividades en que los mismos no son recurribles. El momento o la etapa particular de desarrollo en que se encuentra un país incide en el tipo de instrumentos que requiere para su actualización industrial y tecnológica: mientras el paso de una producción de baja tecnología a una de media tecnología puede requerir subsidios hoy considerados prohibidos, el mantenimiento de una producción de alta tecnología requiere esencialmente subsidios de investigación y desarrollo.

En la práctica no siempre es fácil diferenciar entre los distintos tipos de subvenciones reglamentadas por el Acuerdo. UNCTAD (2006) opina que esto podría dejar algún lugar para que los países en desarrollo diseñen subsidios que ayuden a las empresas que exportan o que compiten con importaciones sin contravenir las disciplinas de la OMC. Los exámenes de política comercial de la OMC de países desarrollados y de desarrollo medio muestran cómo algunos de estos países aprovechan las áreas grises del Acuerdo para subsidiar las exportaciones a través de programas de financiación, seguros de exportaciones y desgravaciones impositivas, además de subsidios a industrias presentados como no recurribles.

3.1.c. Acuerdo sobre los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)

El acuerdo sobre los ADPIC (TRIPs, por sus siglas en inglés) señala en su artículo 7 que su objetivo es que la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual contribuyan a la promoción de

la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de los conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones. El concepto de “propiedad intelectual” del acuerdo ADPIC abarca las siguientes categorías de propiedad intelectual:

- derechos de autor y derechos conexos;
- marcas de fábrica o de comercio;
- indicaciones geográficas;
- dibujos y modelos industriales;
- patentes;
- esquemas de trazado (topografía) de los circuitos integrados; y
- protección de la información no divulgada.

Para todos estos tipos de propiedad intelectual se establecen obligaciones de carácter horizontal, específicamente en sus artículos 3 (trato nacional) y 4 (trato de la nación más favorecida) y un conjunto de disposiciones particulares.

Para cada categoría, el Acuerdo presenta una definición y el alcance y duración de la protección. Con respecto a las patentes, se reconoce como materia patentable todas las invenciones, sean de productos o de procedimientos, en todos los campos de la tecnología, siempre que sean nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial. El derecho que se confiere a los detentores de las patentes es el de impedir que terceros fabriquen, usen, oferten para la venta, vendan o importen para esos fines el producto objeto de la patente; también se les otorga el derecho de cederlas o transferirlas por sucesión y de concertar contratos de licencias. Si bien se prevén excepciones, las mismas están sujetas a condiciones salvo en caso de emergencia nacional. La duración de la protección de patentes es de 20 años. Para los dibujos y modelos industriales y los esquemas de trazado de los circuitos integrados, la protección consiste en impedir a terceros la fabricación, venta o importación de artículos que incorporen el dibujo o modelo industrial o del esquema de trazado protegido o un circuito integrado que lo incorpore. La duración del derecho en ambos casos es de 10 años.

El acuerdo obliga a los Miembros a establecer en sus respectivas legislaciones nacionales procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual que permitan la adopción de medidas eficaces contra cualquier acción infractora de los derechos enumerados.

Las únicas disposiciones que pueden considerarse como trato especial y diferenciado se tratan en la parte VI, relativa a disposiciones transitorias. Según esta parte, los países en desarrollo tenían derecho a aplazar por cuatro años la fecha de aplicación del Acuerdo (prevista para un año después de la entrada en vigor del acuerdo sobre la OMC). Si un país en desarrollo debía ampliar la protección mediante patentes a sectores de tecnología que no gozaban de tal protección, la aplicación del Acuerdo para esos sectores podía aplazarse por otros cinco años. El período de implementación para los países menos adelantados fue de 10 años. Estos últimos países también se benefician de la disposición que insta a los países desarrollados a ofrecer a sus empresas e instituciones incentivos destinados a fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a aquel grupo de países.

El ADPIC es probablemente el acuerdo más controvertido de la Ronda Uruguay, no sólo porque puede restringir el acceso de los países en desarrollo a la tecnología y al conocimiento en general, sino especialmente porque puede restringir el acceso a los medicamentos. Por otra parte, mientras otros acuerdos de la Ronda Uruguay buscan fortalecer la competencia, este acuerdo busca asegurar rentas monopólicas por ciertos períodos de tiempo para los propietarios de conocimiento y tecnología.

Desde el punto de vista de la política industrial, la adquisición de conocimiento y tecnología fue determinante para los países que se industrializaron, sean los actuales países desarrollados o los industrializadores tardíos. Dado que el ADPIC determina el modo de apropiación de la tecnología, sus implicancias para la transferencia de tecnología y para la industrialización son críticas.

Por otra parte, las disposiciones de transferencia de tecnología del ADPIC son vagas y no ayudan a lograr el

equilibrio entre los derechos de los propietarios de patentes y los eventuales licenciarios. Adicionalmente, debido a la creciente importancia del comercio intra-firma, la transferencia de tecnología está teniendo lugar cada vez más dentro de firmas multinacionales, con lo cual se reduce la importancia de los modos contractuales y no propietarios de transferencia de tecnología. Esto hace más difícil a empresas de los países en desarrollo obtener tecnología aplicable a la producción sobre una base comercial (uno de los supuestos objetivos del ADPIC).

El ADPIC dejó lugar para que los países adapten sus reglas según sus propias legislaciones nacionales. Este aspecto dejó algún espacio para adoptar normas que, aún cumpliendo con el Acuerdo, pueden favorecer la transferencia de tecnología. Sin embargo, como en otros acuerdos de la Ronda Uruguay, la identificación de los espacios disponibles requiere recursos humanos y administrativos y una visión de largo plazo que no siempre están disponibles en los países en desarrollo.

La aparición de pandemias en el mundo en desarrollo ha despertado críticas acerca de la naturaleza monopólica del sistema y sus efectos sobre las políticas de salud. Por otra parte, el ámbito académico cuestiona cada vez más la relación entre propiedad exclusiva del conocimiento y la innovación. A pesar de ello, la presión por aumentar los estándares de protección de la propiedad intelectual continúa. Además de los intentos de Estados Unidos y la Unión Europea en la OMC para modificar el ADPIC de manera que incorpore nuevos derechos,⁷ la agenda de profundización se persigue intensamente tanto en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) como en los acuerdos bilaterales y regionales de Estados Unidos y la UE, caracterizados como “TRIPs plus”, y reforzados por la presión bilateral informal.

3.1.d. Acuerdo sobre el comercio de servicios (AGCS)

El AGCS se aplica a las medidas que afecten al comercio de servicios. El comercio de servicios se define en base a cuatro “modos de suministro”: 1) del territorio de un Miembro al territorio de otro; 2) en el territorio de un Miembro a un consumidor de cualquier otro; 3) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante presencia comercial en el territorio de otro Miembro; y 4) por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro.

El Acuerdo tiene obligaciones generales para todos los servicios: el trato de nación más favorecida y la transparencia; y obligaciones particulares de acceso al mercado y trato nacional en las actividades específicas y modos de suministro que cada Miembro haya inscripto en sus listados de compromisos. Es decir, es un sistema de “lista positiva”, en el que cada Miembro decide (en negociación con otros) el alcance preciso de sus obligaciones para cada sector. Mediante rondas de negociaciones se debería lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado. El acuerdo reconoce que el proceso de liberalización se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos Miembros, tanto en general como en los distintos sectores.

En lo que respecta al acceso a los mercados, el artículo XVI del AGCS enumera las medidas que los Miembros no deberían adoptar, salvo que lo indiquen en contrario en sus listados de compromisos. Estas son: a) limitaciones al número de proveedores de servicios; b) limitaciones al valor total de los activos y transacciones; c) limitaciones al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de producción; d) limitaciones al número de personas físicas que puedan emplearse en un determinado sector; e) restricciones al tipo de persona jurídica por medio de la cual se instala un proveedor; y f) limitaciones a la participación de capital extranjero.

El acuerdo de servicios permite en cierta medida modular el acceso que se otorga a proveedores de servicios extranjeros, dado que cada Miembro puede listar las restricciones que considere apropiadas, aunque el concepto de liberalización progresiva implica un proceso permanente de apertura.

El sistema de reglas en el acuerdo sobre el comercio de servicios está incompleto, previendo el mismo negociaciones sobre salvaguardias, subvenciones y compras gubernamentales; así como sobre disciplinas

⁷ Aunque esos intentos se vieron atenuados por la atención creciente de las ONGs hacia el Acuerdo debido al tema de acceso a las medicinas.

para la reglamentación de los títulos de aptitud y las licencias que se requieren para prestar servicios. Solamente estas últimas tienen perspectivas de ser acordadas, pudiendo resultar en la ampliación de las obligaciones del AGCS con respecto a esas medidas. Con respecto a los otros temas, aunque un grupo de países en desarrollo aspira a contar con reglas para las salvaguardias, los países desarrollados se oponen a su negociación. En subvenciones, los países desarrollados no aceptan limitar su facultad de otorgar subsidios en servicios.

El Acuerdo regula las inversiones en servicios, a través del modo 3. Dependiendo de la forma de listar los compromisos que adopte cada país, el Acuerdo puede tener efectos limitativos para algunas herramientas de política industrial, tales como los requisitos de "joint-ventures" con empresas nacionales; limitaciones al capital extranjero para favorecer la asociación con empresas locales; obligaciones de contratar cierto número de personal local y otras medidas que, al fortalecer los vínculos con empresas y trabajadores locales, pueden facilitar la transferencia de tecnología.

Los países desarrollados defendieron este acuerdo durante la Ronda Uruguay con el argumento de que la consolidación del acceso libre al mercado y del tratamiento nacional para empresas de servicios extranjeras aumentaría la inversión extranjera directa y favorecería inversiones de infraestructura. A pesar de esa promesa, no hay evidencia empírica que vincule un aumento significativo de los flujos de inversión a los países en desarrollo con la conclusión del AGCS.

El AGCS requiere una extensa y rigurosa atención ex ante a los detalles y necesidades de cada una de las actividades de servicios en cada uno de los modos de suministro. A más de diez años de la conclusión del Acuerdo, y mientras se negocia una nueva ronda de compromisos específicos, es evidente que los países en desarrollo no cuentan con la capacidad administrativa y regulatoria para participar de manera informada en las negociaciones. Incluso los países desarrollados han reconocido haber cometido errores en sus listados de compromisos de la Ronda Uruguay.⁸

Aunque el AGCS es visto como un acuerdo modelo en cuanto a sus características pro-desarrollo, las limitaciones de capacidad de los países en desarrollo y la presión de los países desarrollados durante las negociaciones puede impedir a los primeros hacer uso de las flexibilidades previstas en el Acuerdo. Por otra parte, las disposiciones del Acuerdo sobre participación creciente de los países en desarrollo y sobre trato especial y diferenciado (artículos IV y XIX.2) son ignoradas en tiempos de negociación.

3.1.e. Compromisos en aranceles para productos no agrícolas

Los aranceles de los productos industriales están regulados por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que antecedió a la OMC y luego pasó a formar parte de sus acuerdos. Cada Miembro tiene una lista de concesiones en la que indica los derechos de aduana máximos que se aplicarán a los otros Miembros. Esos aranceles fueron objeto de negociaciones en todas las rondas de negociación del GATT, incluyendo la Ronda Uruguay, que dio origen a la OMC, y están siendo actualmente negociados en la Ronda Doha.

Históricamente, sólo los países desarrollados participaron en esas negociaciones, aceptando las concesiones limitadas de los países en desarrollo como aplicación de un principio básico de "no reciprocidad", teniendo en cuenta la diferente situación económica y estructura productiva entre ambos grupos de países. A pesar de ello, durante la Ronda Uruguay la mayoría de los países en desarrollo consolidó gran parte de su universo arancelario, con lo cual asumió implícitamente el compromiso de reducir sus aranceles en futuras rondas.

La justificación para el uso de aranceles tiene que ver con las diferencias de competitividad entre los países y la falta de conocimiento sobre las posibilidades de producir determinados productos. Los aranceles pueden otorgar la protección temporaria que requiere un empresario para "descubrir" una nueva ecuación de costos en la economía del país que los aplique. La apertura a la competencia internacional impediría comenzar actividades productivas donde las ventajas comparativas no son evidentes.

⁸ En el caso sobre "Suministro Transfronterizo de Servicios de Juegos de Azar y Apuestas" (WT/DS285) Estados Unidos alegó no haber tenido la intención de incluir los servicios de juegos y azar y apuestas en su listado de compromisos de servicios de la Ronda Uruguay; sin embargo, el Panel y el Órgano de Apelación, llegaron a la conclusión de que los compromisos de Estados Unidos incluían ese subsector, dando la razón a Antigua y Barbuda.

Hasta principios del siglo XX, el uso de aranceles estaba relacionado con la falta de otros instrumentos para desarrollar la industria. A partir de entonces, la aparición de nuevas herramientas vinculadas con la transferencia de tecnología y la promoción de exportaciones redujo la importancia de los aranceles como instrumento de política industrial. Desde la Ronda Uruguay, sin embargo, con las limitaciones impuestas por los nuevos acuerdos, los aranceles recobraron importancia al ser una de las pocas herramientas de política industrial permitidas en el sistema multilateral de comercio.

El nivel de aranceles comprometido en la OMC no siempre es el mismo que el nivel efectivamente aplicado por los países. Diferentes situaciones pueden hacer que los países decidan aplicar un nivel de aranceles menor al que se negoció en la OMC. La diferencia entre los aranceles aplicados y los consolidados (denominada “agua”) da a los países cierto espacio para responder a situaciones competitivas particulares en que se requiera aumentar los aranceles aplicados. Sin embargo, la actual ronda de negociaciones –en especial por el alto nivel de ambición de los países desarrollados en la negociación de NAMA⁹– plantea serios riesgos para la conservación del espacio de política que dan los aranceles y en particular el “agua” entre aplicados y consolidados.

Mantener “agua” entre los aranceles aplicados y consolidados es importante para que un país pueda, ante la aparición de iniciativas productivas que busquen descubrir nuevas ventajas comparativas, aumentar temporalmente los aranceles para dar tiempo a que la nueva actividad alcance el grado de competitividad necesario para competir internacionalmente.

Sería un error, sin embargo, equiparar protección arancelaria con política industrial. La justificación de la política industrial que se propuso al comienzo tiene que ver con la necesidad de controlar externalidades que impiden el “descubrimiento” de nuevas actividades productivas y la actualización tecnológica como forma de apoyar el desarrollo económico. Como otras herramientas de política industrial, los aranceles pueden servir también para perpetuar situaciones de proteccionismo que, aunque podrían justificarse desde el lado de la política de empleo o de distribución del ingreso, poco pueden hacer para cambiar una determinada trayectoria de crecimiento y productividad.

3.2. Restricciones de acuerdos bilaterales y plurilaterales y otras restricciones informales

No sólo los acuerdos multilaterales pueden limitar el uso de herramientas de política comercial. Hay una serie de condicionamientos externos, algunos formales, otros informales, que pueden restringir las opciones de política disponibles para el desarrollo industrial.

En el marco de la OMC, hay acuerdos plurilaterales cuyas obligaciones sólo se aplican a los países que las aceptaron explícitamente. Los más importantes, desde el punto de vista de este trabajo, son el Acuerdo sobre Contratación Pública y el Acuerdo sobre Tecnología de la Información. El primero regula las compras de los gobiernos a partir de ciertos umbrales y para entidades oficiales negociadas específicamente entre los participantes. El segundo es un acuerdo que favorece el intercambio de productos de tecnología de la información, a través de la eliminación arancelaria y la regulación de algunas posibles barreras no arancelarias. A pesar de su carácter plurilateral, los Miembros de la OMC que no son partes en estos acuerdos son objeto de presión por parte de los participantes para pasar a formar parte de los mismos. La participación en dichos acuerdos, al limitar la discrecionalidad en el uso de las compras públicas para promover la industria nacional y anular la posibilidad de aplicar aranceles en un amplio universo de productos, reduciría aún más los instrumentos de política disponibles.

Más limitativas para el desarrollo industrial pueden resultar algunas disposiciones de algunos acuerdos bilaterales que van más allá de los acuerdos de la OMC. Tanto EE.UU. como la UE, en sus acuerdos bilaterales y regionales, imponen requisitos relacionados con la inversión, con la protección de la propiedad intelectual y con el movimiento de capitales que van más allá de las reglas multilaterales. Esto no quiere decir que la integración regional impida la política industrial; por el contrario, casos como el de la política automotriz del MERCOSUR muestran que la integración regional entre países con capacidades industriales complementarias puede servir para el desarrollo industrial. Sin embargo, es cada vez más común en los

⁹ *Non-agricultural market access.*

acuerdos Norte-Sur la imposición de medidas “TRIPs plus” y “TRIMs plus”, el uso de listas negativas en servicios (todo está liberalizado, salvo que se indique expresamente lo contrario), la ampliación de las normas sobre inversiones, la prohibición de los controles de capital y la limitación en el uso de otras herramientas no reglamentadas multilateralmente (por ejemplo, impuestos de exportación).

Los acuerdos bilaterales de inversión también tienen elementos que limitan la posibilidad de imponer condiciones a la inversión extranjera para que el país de destino pueda aprovechar más plenamente las ventajas de esa inversión. Estos acuerdos no sólo regulan la protección de las inversiones ya establecidas, sino que en algunos casos regulan también el pre-establecimiento. Por otra parte, introducen una instancia internacional de solución de controversias entre el Estado y el inversor extranjero que no está disponible para el inversor local.

Las condicionalidades que forman parte de los programas de las instituciones financieras internacionales también han limitado históricamente las herramientas de política industrial, al requerir programas de ajuste que incluían las recetas tradicionales del “consenso de Washington”¹⁰. Las recientes crisis financieras, sin embargo, parecen haber generado cierta conciencia sobre la necesidad de reevaluar esas condicionalidades y sobre la conveniencia de que el país que aplique un programa con apoyo de estas instituciones se considere “dueño” de las políticas que implementa.

Finalmente, en ocasiones hay medidas cuya aplicación es restringida sin que medie un acuerdo de ningún tipo, sino en base a la presión bilateral que pueden ejercer los países desarrollados a través del otorgamiento de preferencias comerciales no recíprocas y otros “premios y castigos” a su disposición dados por el tamaño de sus mercados o por su influencia en el sistema económico global. Un claro ejemplo de esto es el uso político del sistema generalizado de preferencias.

3.3. La posibilidad de nuevas limitaciones

Muchas de las restricciones que los países desarrollados imponen en sus acuerdos bilaterales forman también parte de su agenda multilateral. A pesar de que en el “Marco de Julio” de 2004¹¹ se acordó quitar de la agenda de la OMC las negociaciones sobre inversiones, competencia y transparencia en las compras gubernamentales, algunos países desarrollados buscan extender las disciplinas multilaterales a instrumentos que aún no están regulados y sobre los que no existe mandato específico de negociación. Los casos más claros son la propuesta europea para eliminar la posibilidad de aplicar impuestos de exportación y la propuesta japonesa de disciplinar el otorgamiento de licencias de exportación.

Para detectar áreas en que pueden aparecer en el futuro intentos de limitar aún más las herramientas de política, debe mirarse por una parte a los acuerdos bilaterales de los países industrializados, fundamentalmente de EE.UU. y de la Unión Europea, pero también a la agenda de trabajo de la OCDE que ve como un desafío para la globalización la interacción entre las políticas nacionales y el comercio internacional y que equipara en términos prácticos cualquier regulación local que pueda tener efectos comerciales con una barrera no arancelaria. Como es evidente desde los acuerdos de la Ronda Uruguay, hay medidas de carácter regulatorio, tomadas fronteras adentro, que aunque no tengan una intención comercial (puede tratarse de políticas medioambientales, educativas, culturales, o de salud) pueden tener efectos comerciales. La defensa de esos objetivos de política puede resultar cada vez más difícil en un foro cuyo objetivo principal es el libre comercio, dado que cualquier acción de política pública es evaluada en términos de restricción al comercio y no según su objetivo primario.

3.4. ¿Hay reducción del espacio de política?

Al analizar las experiencias de industrialización de los actuales países centrales y de los países asiáticos de industrialización reciente se hace evidente que en sus etapas de actualización tecnológica e industrial hicieron uso de requisitos de desempeño y de subsidios, hoy limitados severamente por los acuerdos sobre las MIC y sobre subvenciones. La historia también muestra que estos países aprovecharon la debilidad de

¹⁰ Ver nota al pie 3.

¹¹ OMC, Decisión del Consejo General WT/L/579.

los regímenes de protección de los derechos de propiedad intelectual para alcanzar a los líderes tecnológicos a través de la ingeniería reversa y otros sistemas de innovación imitativa, lo cual tampoco es posible desde la implementación del ADPIC. Por otra parte, la consolidación casi total o total de los derechos de aduana obliga a los países en desarrollo a reducir inevitablemente sus aranceles industriales en la actual ronda de negociaciones, llevándolos a perder el “agua” que aún tienen entre los aranceles aplicados y los consolidados y –consecuentemente– uno de los pocos espacios para modular la apertura comercial de acuerdo con las necesidades de desarrollo industrial.

Lall (2003) afirma que las reglas actuales y las presiones para la liberalización amenazan con congelar las ventajas comparativas en áreas donde las capacidades existen al momento de la liberalización. En la misma línea, UNCTAD (2006) sostiene que las reglas multilaterales han debilitado la influencia de los instrumentos de política nacional sobre los objetivos nacionales, y que la expansión del régimen multilateral de comercio significa que aspectos clave de los regímenes regulatorios de un país que afectan las economías nacionales están sujetos a disciplinas multilaterales. Gallagher (2007) coincide en que las reglas existentes y propuestas para la economía global están restringiendo los espacios de política para el desarrollo en los países que más necesitan desarrollarse. Kumar y Gallagher (2007) también afirman que el espacio para emplear instrumentos de política se redujo por las negociaciones multilaterales comerciales; en particular los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre aranceles industriales, propiedad intelectual, inversiones, servicios y subvenciones limitaron un espacio valioso de políticas sin abordar muchas distorsiones en las políticas de los países desarrollados.

Ante este escenario, este grupo de autores recomienda en general recuperar espacio de política para el desarrollo industrial, a través de esfuerzos de negociación de nuevas reglas generales o de disposiciones de trato especial y diferenciado más efectivas, que tengan en cuenta las diferencias en el grado de desarrollo de los países.

Otros autores, especialmente Amsden (2005), Evans (2005) y Rodrik (2004) tienen un enfoque diferente. Amsden considera que “el ladrido de la OMC es más fuerte que su mordida”, y que las restricciones impuestas por los acuerdos sobre las MICs y sobre subsidios aún dejan espacios para la aplicación de políticas activas. En tal sentido, ve continuidad entre los regímenes del GATT y de la OMC en cuanto a que las medidas para proteger industrias nacientes y para diversificar la industria manufacturera aún son permisibles, así como una serie de mecanismos de control similares a los utilizados por los industrializadores tardíos de Asia Oriental. Amsden afirma que la mayoría de las herramientas pasa en este momento por la promoción de la ciencia y la tecnología. Se apoya para ello en las experiencias de parques científicos en China y Taipei Chino donde se ofrecen beneficios impositivos o aduaneros a cambio de objetivos operativos concretos tales como contenido de tecnología en la producción, formación de mano de obra, cantidad de nuevos productos en el total de ventas, etc. Sin embargo, las herramientas propuestas por Amsden no están disponibles para todos los países en desarrollo, sino para aquellos con un grado de industrialización consolidado que están en una fase de alta tecnología del desarrollo industrial.

Evans (2005) coincide en que las limitaciones impuestas por las reglas del sistema multilateral de comercio impiden una variedad de instrumentos valiosos para la política industrial, pero sugiere que las mismas han servido para aislar a los Estados de excesos irracionales que hicieron fracasar intentos anteriores de industrialización, impulsándolos hacia una política industrial más inteligente. Esta se caracteriza por estar basada en las capacidades y en los sistemas nacionales de innovación, reflejando asimismo la cara cambiante de la economía global. Las reglas actuales, según Evans, también permiten una distribución más amplia de las inversiones públicas y mayores retornos a los ciudadanos comunes que las estrategias “acumulacionistas” que caracterizaron normalmente a la política industrial. El cambio en la estructura productiva mundial implica que el conjunto de oportunidades disponible para los empresarios es totalmente diferente al que existía a mediados del siglo XX. La naturaleza de los productos y los mercados ha cambiado, y cada vez más los bienes intangibles (imágenes e ideas) son la fuente más importante de ingresos para las industrias.

Aunque por un camino diferente, Rodrik (2004) llega a una conclusión similar. Sin dejar de reconocer las limitaciones establecidas por las reglas comerciales multilaterales, repasa algunas de las medidas de política industrial que continúan siendo aplicadas, destacando las zonas de procesamiento para exportación, los incentivos para la inversión y las facilidades crediticias e incentivos impositivos para sectores favorecidos.

Según Rodrik, lo que limita una política industrial sensata hoy en día no es la capacidad de hacerlo o las herramientas disponibles, sino la voluntad de hacerlo. Es preciso, según el autor, tener un proceso que vincule a los sectores público y privado para revelar las áreas y los tipos de intervención deseable, generando flujos de información en ambos sentidos.

4. Conclusiones

Las normas del sistema de comercio internacional, plasmadas en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, son parte del contexto que debe considerar cualquier política de desarrollo industrial. Este conjunto normativo interactúa con una geografía económica caracterizada por redes internacionales de suministro, el control de la distribución por parte de un número limitado de actores y el surgimiento de China como potencia industrial con una disponibilidad hasta el momento ilimitada de mano de obra. Son también parte de ese contexto la situación particular de cada país, dada tanto por la percepción del rol del Estado en la economía como por la disponibilidad de recursos para llevar a cabo una determinada política industrial.

Los países en un nivel de desarrollo medio requieren ampliar su rango de ventajas comparativas si aspiran a modificar su pauta de crecimiento económico. Para ello, se requiere la acción del Estado para corregir fallas de información y de coordinación que impiden o retrasan el descubrimiento de nuevas ventajas comparativas. Más allá de medidas intervencionistas de emergencia que se apliquen por situaciones críticas coyunturales, al hablar de política industrial debe pensarse en acciones que no apunten simplemente a congelar un determinado nivel de protección de industrias poco dinámicas, sino a crear nuevas industrias que puedan prescindir de esa protección en el futuro.

Sin duda alguna, las actuales normas del comercio internacional impiden el uso de varios instrumentos tradicionales de política industrial. Los acuerdos sobre las medidas en materia de inversiones y aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio, el acuerdo sobre servicios, el acuerdo sobre subvenciones y los compromisos arancelarios surgidos de la Ronda Uruguay limitan las medidas disponibles para hacer política industrial. Paradójicamente, por ese mismo motivo esas normas pueden servir para dar un nuevo enfoque a las políticas industriales que permita evitar errores del pasado. Estas restricciones normativas obligan a los Estados a buscar una política industrial más inteligente, que aproveche los espacios disponibles y que se dirija a sectores con alto valor social en términos de creación de capacidades tecnológicas y dinamismo industrial.

Los gobiernos deben favorecer el desarrollo económico y social de sus países. Para ello, deben intervenir para moldear un ambiente económico apropiado para esos objetivos. La política industrial es una de las herramientas disponibles para ello. En esa tarea, gobierno y sector privado deben descubrir dónde estarán las ventajas competitivas en el futuro, y cómo pueden aprovecharlas utilizando las herramientas de política que tengan a su disposición. Esto requiere una gran capacidad burocrática para i) identificar las áreas de mayor retorno social; ii) lograr una relación Estado–sector privado equilibrada; iii) identificar y mantener el acceso a los instrumentos disponibles; y iv) ampliar los espacios de trato especial y diferenciado en los acuerdos comerciales internacionales.

Bibliografía

- Amsden, A. (2005). Promoting Industry under WTO Law. En Gallagher, K.P. (ed.), *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. Londres y Nueva York: Zed Books.
- Bora, B., P. Lloyd y M. Pangestu. (2000). *Industrial Policy and the WTO. Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series N° 6*. Ginebra: UNCTAD.
- Chang, H.J. (1996). *The Political Economy of Industrial Policy*. Londres: Palgrave Macmillan Press Ltd.
- Chang, H.J. (2002). *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P. (2005). Neoliberalism as a Political Opportunity: Constraint and Innovation in Contemporary Development Strategy. En Gallagher, K.P. (ed.), *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. Londres y Nueva York: Zed Books.
- Gallagher, K.P. (2007). Measuring the Cost of Lost Policy Space at the WTO. IRC Americas Program Policy Brief (<http://americas.irc-online.org/am/4078>).
- Hamway, R. (2005). *Expanding National Policy Space for Development: Why the Multilateral Trading System Must Change*. Working Papers Trade-Related Agenda, Development and Equity. Ginebra: South Centre.
- Hausmann, R. y D. Rodrik. (2003). Economic Development as Self-Discovery. *Journal of Development Economics* 72 (2): 603-633.
- Hausmann, R. y D. Rodrik. (2006). *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*. Trabajo preparado para el seminario Blue Sky, organizado por el Center for International Development at Harvard University. Mimeo.
- Kumar, N. (2005). Performance Requirements as Tools of Development Policy: Lessons from Developed and Developing Countries. En Gallagher, K.P. (ed.), *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*. Londres y Nueva York: Zed Books.
- Kumar, N. y K.P. Gallagher (2007). Relevance of 'Policy Space' for Development: Implications for Multilateral Trade Negotiations. RIS Discussion Papers 120. Nueva Deli.
- Lall, S. (2003). *Reinventing Industrial Strategy. The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness*. Studies on International Monetary and Financial Issues for the Group of Twenty-Four. Mimeo.
- OECD (2007). *Future Challenges for an Open Global Trading System*. Document C/MIN(2007)5. París: OECD.
- Pack, H. and K. Saggi (2006). *The Case for Industrial Policy: A Critical Survey*. Working Paper 3839. Washington D.C.: World Bank.
- Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Discussion Paper N° 4767. Londres: Centre for Economic Policy Research.
- UNCTAD (2006). *Trade and Development Report: Global Partnership and National Policies for Development*. Nueva York y Ginebra: United Nations.

Williamson, J. (2002). What Washington Means by Policy Reform. En J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, capítulo 2. Washington D.C.: Institute for International Economics. En: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>.

WTO(1994). *The Legal Texts. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Cambridge: Cambridge University Press.