

# 1

## GOBERNANZA<sup>(\*)</sup> GLOBAL, ESTRATEGIAS NACIONALES: CÓMO LOS ESTADOS HACEN ESPACIO PARA DESENVOLVERSE BAJO LA OMC

**Linda Weiss**

(Government and International  
Relations School of Economics  
and Political Science  
The University of Sydney,  
Australia)

### RESUMEN

Hay una visión generalizada de la globalización como una fuerza constreñidora sobre el Estado-Nación, que restringe gravemente sus márgenes de libertad e iniciativas en el área política. En particular, la integración internacional de los mercados, como afirman algunos analistas, va desgastando la capacidad de los Estados para manejar su propia economía y promover sus industrias. En ningún aspecto resulta esta restricción más evidente que en el comercio internacional, en donde existe una institución como la OMC (Organización Mundial del Comercio) y un conjunto de acuerdos multilaterales. De allí que para muchos la OMC sea vista como una "gran bestia" que se entromete en la regulación de la política de promoción industrial y de las exportaciones, usurpando una parte importante de

los asuntos económicos propios del control del Estado-Nación. Sin embargo, en contra de tales expectativas, los Estados han comenzado a asumir un rol más activo, desarrollando un enfoque más estratégico en el manejo de las actividades económicas que influyen en la competitividad internacional (por la gobernanza industrial). Esta emergencia de la orientación estratégica en los programas de gobierno vinculados a la política económica exterior se hace patente en los países de la OCDE, mas allá de sus inclinaciones ideológicas y de sus tradiciones estatales. Este artículo analiza diversas manifestaciones del "activismo estratégico" en el comercio, de la tecnología y las finanzas, y de las consideraciones respecto de por qué ha surgido en el contexto de una creciente disciplina multilateral.

### PALABRAS CLAVE:

globalización, Estado, *governance* industrial, OMC

Versión revisada de la ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre la Política y las Políticas La Política y las Políticas en un mundo que se globaliza, 24-26 de julio, 2003, Bristol University.

N. de T.: en algunos casos se optó por resumir ciertas ideas del texto para adaptarlo a las exigencias de extensión de la revista Documentos y Aportes (FCE, UNL, Santa Fe, Argentina).

## ABSTRACT

Globalisation is widely viewed as a constraining force on nation-states, restricting their freedom and initiative across a range of policy areas. In particular, integrated international markets, many analysts claim, drain the ability of states to manage their own economy and promote their own industries.

Nowhere should these constraints be more evident than in the field of international trade, where there is a global institution, the WTO, and a set of multilateral agreements in place. The WTO is deemed by many to be a highly intrusive beast, overseeing rules that curtail trade and industrial policy, and generally usurping a large part of the nation's con-

trol of economic affairs. Yet, contrary to such expectations, states have begun to assume a more active and, in many respects, strategic role in managing economic activities that impinge on international competitiveness (qua industrial governance). The emergence of a strategic orientation in government programs related to foreign economic policy is evident in nation-states throughout the OECD, regardless of their ideological inclinations or state traditions. This paper discusses several forms of "strategic activism" and why it has emerged in the context of increased multilateral discipline.

## KEY WORDS:

globalization, state, industrial governance, OMC

## 1 INTRODUCCIÓN

Muchos analistas aún consideran a la globalización algo así como un “chaleco de fuerza” de las políticas, que limita estrechamente el espacio que posee el Estado para maniobrar. No obstante, un número cada vez mayor de estudios –sobre temas que abarcan desde la integración europea y los mercados financieros hasta las políticas tributarias y la reforma a la asistencia social– ha arrojado resultados reñidos con esta expectativa.<sup>1</sup> Hasta aquí, este impulso revisionista poco ha agregado a aquellas áreas de la gobernanza industrial que se relacionan con las políticas económicas exteriores. Una opinión influyente asegura que la firme profundización de la integración económica limita la capacidad de generar políticas en el comercio y la inversión, provocando que el rol del Estado en la gobernanza industrial retroceda hasta los márgenes.

En la visión “clásica” la globalización ha sido entendida como una serie de constricciones que la apertura económica sitúa en la viabilidad de políticas nacionales particulares –macroeconómica, fiscal, social e industrial–. La interdependencia económica es vista como intrínsecamente *constrañidora*, ya que implica justamente la caída de las barreras nacionales en favor de la apertura comercial, la inversión extranjera y los flujos de capital financiero, y una no menor conformidad de parte de los gobiernos con los requerimientos establecidos por los acuerdos intergubernamentales, que dejan en desventa-

ja a los productores locales sobre los extranjeros.<sup>2</sup>

El argumento de las “teorías constreñidoras” gira en torno de que la apertura económica no sólo reduce drásticamente el ámbito para estrategias de expansión fiscal y de protección social, sino que también deja inviable políticas industriales, de comercio e inversión de promoción de proyectos nacionales, en tanto y en cuanto estos proyectos puedan chocar con los acuerdos internacionales. Ésas son las conclusiones de la mayoría de los “globalistas moderados” opuestas a la minoría más radical, quienes predicen la desaparición del Estado-Nación.

El comportamiento de los estados bajo el régimen del comercio mundial aparece como una oportunidad particularmente rica para reavivar las teorías del constreñimiento; y en la OMC, justamente, encontramos una serie de reglas e instituciones globales que refuerzan esa idea.

En efecto, ha habido gran expectativa entre los autores de que la gobernanza global del comercio obligaría a los gobiernos –a pesar de su tradición estatal, inclinación ideológica o preferencia política– a renunciar a la mayoría de las formas de gestión económica que se basan en la promoción de exportaciones y estrategias similares relativas al comercio que rige la inversión y la tecnología. Muchas actividades promocionales similares, en la medida que supongan subsidios “que distorsionen el mercado”, de hecho están prohibidas en la agenda de “profunda integración” del régimen pos GATT.<sup>4</sup> De esta forma, hubo razones fundadas para creer que la participación del Estado en el comercio y en la promoción de la industria se volvería cada vez más marginal que hasta desaparecería.

Las nuevas restricciones son suficientemente reales, de forma tal que no necesitamos seguir debatiendo sobre estas bases. Lo que está en discusión es si, como resultado, la capacidad del Estado para lograr sus objetivos de política económica exterior se ha visto gravemente limitada. Este artículo sostiene que, al contrario de lo que se esperaba, las reglas más severas de la OMC no han eclipsado al activismo del Estado. En efecto, las nuevas reglas pueden haber estimulado sin querer un enfoque más *estratégico* hacia la gobernanza industrial –aun en contextos que no se caracterizan por la estrategia industrial–. En este aspecto, parecen haber servido de manera más general como *dispositivo de modernización* de las economías desarrolladas.

Este artículo analiza cómo y por qué las expectativas de capacidad restringida no se han satisfecho a pesar de la “injerencia en la soberanía” del nuevo régimen comercial. La conducta de los estados dentro del régimen del comercio mundial ofrece un argumento particularmente fructífero para reevaluar la tesis de la “globalización como restricción”. Se podría sostener que el comer-

cio representa un “test muy poco probable” de la sabiduría convencional sobre la globalización, en el sentido de que se encuentra mucho más limitado por los acuerdos multilaterales que otros aspectos de la actividad económica, como las finanzas o los impuestos.

Los analistas del impacto de la globalización han hecho que se preste atención a la agenda de integración profunda y a las restricciones más severas que impone la OMC. No ha sido menor la atención que le han dispensado no sólo a la esfera de acción existente para la acción política, sino también al surgimiento de un orientación estratégica respecto de cómo las agencias estatales dentro de la OCDE se ocupan de la gobernanza industrial, tanto las imbuidas en tradiciones estatales liberales como aquellas con ambiciones de desarrollo de larga data.

Este análisis hace hincapié en cómo y por qué el activismo estratégico ha surgido en un momento en que el Estado parece hallarse bajo una implacable “presión para... la armonización de las políticas e instituciones locales y la erosión de la soberanía nacional”, y cuando para muchos observadores el término mismo “política nacional” parece correr riesgo de convertirse en un “oxímoron”.<sup>4</sup> Podemos dejar a un lado temas tales como el mérito y el éxito de la acción estatal –cuestiones referentes a qué rol debe desempeñar el Estado y hasta qué grado puede ser eficaz–. Estos de por sí son asuntos importantes, pero no afectan de manera directa el argumento central. En cambio, este artículo examina cómo las nuevas limitaciones de la interdependencia parecen haber profundizado la participación del Estado en la gobernanza industrial, en contra de lo esperado.

Aunque el nuevo régimen prohíbe una serie de intervenciones a las que los Estados alguna vez libremente aspiraron, sostengo que estas exclusiones no son una guía confiable con respecto a la capacidad del Estado para la gobernanza industrial en la era pos GATT. Al menos dos razones pueden anticiparse para explicar esto. En primer lugar, las medidas hoy prohibidas con arreglo al régimen de la OMC son de importancia decreciente para un nivel relativamente avanzado de desarrollo, que depende cada vez más de las tecnologías de conocimiento intensivo. En segundo lugar, las medidas que se permiten –o que al menos no se prohíben de manera explícita– colocan al Estado en una posición que debe acomodar sus objetivos económicos nacionales con un significativo grado de promoción del comercio, la inversión y la tecnología.<sup>5</sup> Desde ya es necesario hacer una diferenciación, porque las reglas que gobiernan ambos tipos de medidas –prohibidas y permitidas– funcionan con mayor firmeza a favor de los países desarrollados. En ellas se centra este análisis.

Comenzando con una visión general de las nuevas restricciones multilaterales sobre la política económica exterior, identifico y analizo aspectos fundamentales del nuevo activismo estratégico de los gobiernos con tradiciones estatales liberales y corporativistas-desarrollistas, en una serie de áreas relacionadas con la política económica exterior, y delinearé la base para la explicación de un sistema internacional. Como conclusión extraigo algunas implicancias de este análisis para la teoría de la globalización.

## **2 NUEVAS RESTRICCIONES MULTILATERALES SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERIOR**

La Organización Mundial de Comercio se formó en 1995 como sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade) que fuera establecida como resultado de la segunda guerra mundial. El sistema de comercio multilateral establecido por el GATT fue desarrollado a través de una serie de negociaciones comerciales, o rondas. En sus 47 años de existencia, el texto básico del GATT se mantuvo como el de 1948, y proporcionó las bases para una reducción de las tarifas. En el curso de ocho rondas multilaterales de negociación comercial esas reducciones tarifarias fueron llevadas desde un 38% en 1947, cuando el GATT se estableció, hasta cerca del 4% luego de 1994 en la ronda de Uruguay. A pesar de esos logros, la naturaleza estática de sus disposiciones dejó al GATT con poco equipamiento para enfrentar los desafíos que impone la nueva economía mundial.

La creación de la OMC fue una respuesta a las insuficiencias observadas en el GATT para resolver problemas existentes y enfrentar nuevos desafíos. Sin embargo, fue la emergencia de intersticios en los acuerdos multilaterales sobre agricultura, junto a una política de comercio medioambiental deteriorada, lo que llevó a que los gobiernos renovaran sus esfuerzos en el ejercicio del proteccionismo, atacando así la credibilidad del GATT. No sólo fue fallando el GATT al pretender sortear estos obstáculos, sino que fue convirtiéndose irrelevante ante las nuevas realidades del comercio mundial. Uno de los cambios más grandes fue el incremento en el comercio de servicios, no cubiertos por las normativas del GATT. La expansión de la inversión internacional, de la mano del inmenso crecimiento del comercio mundial de manufacturas, dejó expuesto lo inadecuado del sistema existente. Éstos y otros factores convencieron a los miembros del GATT de que debía procurarse un nuevo esfuerzo para reforzar y extender el sistema multilateral. Ese esfuerzo resultó en la ronda de Uruguay, la declaración de *Marrakesh*, y la creación de la OMC.

A diferencia del GATT que la precedió, la OMC ha adquirido poderes considerables para regular las políticas económicas exteriores y nacionales de las naciones-estados. Con la misión de promover un comercio más libre, la OMC coordina las políticas sobre comercio y aranceles, negocia tratados y acuerdos multilaterales entre los gobiernos, arbitra disputas entre estados y determina las sanciones a aplicarse. Como tal, el nuevo régimen de comercio representa un salto de calidad dentro de la regulación global.

Dentro de estas disposiciones encontramos bastante para respaldar la visión recibida de limitación de la capacidad del nuevo régimen. Un Estado miembro que busca promover el desarrollo de la industria y las exportaciones descubrirá que una serie de acuerdos multilaterales condiciona en gran medida su capacidad para llevarlo a cabo. Mientras que el GATT (1994), por ejemplo, prohíbe las restricciones cuantitativas sobre las importaciones y obliga a los estados miembro a reducir y eliminar gradualmente los aranceles aduaneros, las nuevas limitaciones a las naciones miembro van mucho más allá de la previa interdicción de los controles a las importaciones.<sup>6</sup> Dos acuerdos en particular merecen análisis a este respecto: aquellos concernientes a las Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (AMIC o TRIMs), y los relativos a Subsidios y Medidas Compensatorias (ASMC o SCMs).<sup>7</sup>

#### COMERCIO Y MEDIDAS DE INVERSIÓN RELACIONADAS: RESTRICCIONES AL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA

Un área fundamental de la actividad estatal actualmente, en general limitada por el Acuerdo sobre las TRIMs del GATT de 1994, involucra una serie de medidas de inversión que los gobiernos han empleado tradicionalmente para el desarrollo de la industria. Entre las cinco medidas más importantes que se reconoce que contravienen las reglas del GATT se incluyen: prescripciones en materia de contenido nacional y en materia de nivelación del comercio (cuyo sentido es que a los inversores extranjeros no se les puede exigir que ocupen productos de origen en el proceso de producción); prescripciones en materia de nivelación de divisas, de restricciones cambiarias, y limitaciones en materia de ventas en el mercado nacional (cuyo sentido es que los gobiernos no pueden imponer medidas de protección a la industria local que se traduzcan en restricciones cuantitativas a las importaciones, exportaciones o ventas locales). El Acuerdo sobre las TRIMs prohíbe a los gobiernos signatarios que impongan tales restricciones u obligaciones a las empresas extranjeras.

No importa en qué lugar de la escala del desarrollo se posicione un país, ya no puede aplicar con impunidad el marco regulatorio que virtualmente todos los países en vías de industrialización han utilizado para nutrir sus no-

veles industrias.<sup>8</sup> De esta forma, las TRIMs han producido un impacto directo sobre la capacidad transformadora del Estado al poner freno a un sinnúmero de medidas regulatorias que las autoridades nacionales tradicionalmente empleaban para fomentar las iniciativas de industrialización.

Pero, con relación a estas restricciones, debemos también considerar aquellas condiciones que los gobiernos pueden imponer a las empresas inversoras extranjeras como requisito de ingreso, para respaldar el desarrollo de la industria local. En particular, tales iniciativas pueden incluir:

- Prescripciones en materia del nivel de las exportaciones de las empresas inversoras extranjeras como requisito de ingreso, que obligan a una empresa extranjera a vender una proporción de su producción al exterior para proteger la participación en el mercado nacional de las empresas locales;
- Prescripciones para los inversores extranjeros en materia de fabricación, que estipulan que una empresa extranjera producirá un cierto bien en el país anfitrión; o que prohíben como alternativa que una empresa produzca un cierto bien en el país anfitrión;
- Reglas de inversión que exigen a los inversores locales que retengan una proporción del capital propio de la empresa;
- Prestación local de los servicios;
- Prescripciones en materia de transferencia de tecnología que demandan que una empresa inversora extranjera conduzca una parte o tipo de su I y D localmente, y transfiera o licencie la tecnología más actualizada a las empresas locales.

Los estados industriales tienden a hacer uso de la mayoría de estas condiciones de una manera informal.<sup>9</sup> Además, el Artículo XXI del GATT permite a los estados establecer controles de “seguridad nacional” sobre el comercio al excluir sectores esenciales del acuerdo. Desde que no existen pautas claras con respecto a los casos en los que puedan aplicarse las excepciones de seguridad nacional, poco se puede hacer para prohibir la utilización de la cláusula sobre seguridad nacional con motivos de promoción de la industria, una cuestión que retomaremos al analizar los cambios en las orientaciones de los EE. UU. Los sectores así designados varían de acuerdo con los intereses nacionales; en Francia, Japón y los EE. UU., por ejemplo, varían en gran medida: desde la actividad bancaria y las telecomunicaciones, hasta el transporte marítimo y terrestre, la energía, la electrónica y muchos otros. Al utilizar la exención con motivos de seguridad nacional, los estados pueden “controlar y supervisar” la inversión extranjera, muchas veces de modo informal, para lograr resultados tales como los antes delineados.

Además, debido a que no existen restricciones explícitas sobre la utilización de subsidios y otros incentivos para atraer IED (inversiones extranjeras directas), se puede concluir de modo verosímil que los gobiernos de los países anfitriones poseen amplio campo de acción para apalancar tales incentivos con el fin llevar a cabo objetivos de desarrollo estratégicos. Examinaremos brevemente cómo los estados están sacando provecho de algunas de estas nuevas oportunidades.

#### SUBSIDIOS Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS:

##### SUBSIDIOS "NO RECURRIBLES" Y MEDIDAS ANTI-DUMPING

El Acuerdo sobre SCMs representa otra restricción importante que afecta de manera directa a la autoridad del Estado que elabora las reglas localmente. Los miembros de la OMC no sólo deben renunciar a controles de importación y desistir de medidas que favorecen a los productores nacionales por sobre los extranjeros; deben también ponerle freno a la utilización de esa otra materia prima de las políticas industriales y comerciales –el subsidio, una de las herramientas más comunes que los gobiernos utilizan para proteger y promover la producción nacional–. El objetivo fundamental del Acuerdo sobre SCMs es disciplinar la utilización de los subsidios por los gobiernos, al limitar su esfera de acción y valor.<sup>10</sup>

El punto principal que se debe resaltar es que al mismo tiempo que le han bajado la cortina a una serie de intervenciones, las estipulaciones del SCM la han levantado para otras. Porque además preparan el terreno para un régimen relativamente permisivo al diferenciar los subsidios “prohibidos” de aquellos que son permitidos o potencialmente recurribles. Hasta hace poco, los subsidios prohibidos y permitidos, haciendo analogía de los semáforos, se identificaban mediante un código de colores como “rojo”, “amarillo” y “verde”.

Los subsidios prohibidos o “de luz roja” proscriben de manera automática porque se considera que “distorsionan el mercado” y por lo tanto son perjudiciales para el comercio de otros países. Los subsidios que dependen del desempeño de las exportaciones o de la utilización de los bienes producidos localmente pertenecen a esta categoría.

Los subsidios permitidos se dividieron en dos grupos: los “recurribles” (luz amarilla) y los “no recurribles” (luz verde). Los subsidios recurribles son los que pueden llegar a ser objeto de una acción legal bajo ciertas condiciones. Depende de si el subsidio se dirige a una empresa, sector o grupo de empresas o industrias *específicos* y de si puede demostrarse que la importación subsidiada causa un daño o un serio perjuicio a la *totalidad* del sector industrial de otro país.

Cuando las disposiciones sobre subsidios “no recurribles” se elevaron para su examen en 2000, no se pudo lograr acuerdo respecto de su extensión. Como resultado, la variedad de áreas de subsidio anteriormente “permitidas” continúan en vigor, pero en la actualidad se las ha reclasificado oficialmente como “potencialmente recurribles”. Entre estos subsidios reclasificados –a los que nos referimos aquí como subsidios “permitidos y recurribles” (que se analizan más adelante)– se incluyen aquellos dirigidos a todos los aspectos de la I y D (como la innovación, la actualización tecnológica, el financiamiento con capitales de riesgo), regiones subnacionales no privilegiadas y mejoramiento medioambiental.

La eliminación de la categoría de “no recurribles” nos indicaría que existen hoy pocas vías legales destinadas al desarrollo de la industria nacional; pero tal conclusión puede ser engañosa. Por que lo que es digno de destacarse es que junto con la reclasificación de los subsidios anteriormente permitidos como potencialmente recurribles, la carga de la prueba se ha vuelto en efecto más dificultosa en cierta forma.<sup>11</sup> No se han registrado casos de actividades anteriormente permitidas que hayan sido objeto de una acción legal. En efecto, los países siguen subsidiando estas áreas de actividad, como se delinea en el Cuadro 1 más abajo.

A pesar de los cambios recientes, las reglas del SCM permiten a los gobiernos que continúen ofreciendo eficazmente una generosa variedad de subsidios, que van desde el financiamiento de I y D por parte de las empresas, de instituciones de educación superior y de centros de investigación mediante contratos con las empresas, hasta los subsidios para las regiones subnacionales designadas como no privilegiadas y para el mejoramiento medioambiental. Como se indicará más adelante, los subsidios “permitidos y recurribles” para la innovación y mejoramiento tecno-industrial incluyen además el financiamiento con fondos de capitales de riesgo, el suministro de tecnologías e innovaciones desarrolladas por el Estado, “incubadas” (*spin-off*) en el sector privado provenientes de laboratorios de investigación del gobierno (los Institutos Nacionales de la Salud en EE. UU., por ejemplo, que han “incubado” propiedad intelectual fundamental en compañías farmacéuticas), la adquisición pública de bienes y servicios privados y la imposición de normas y subsidiación a la demanda proveniente de los consumidores finales de tecnologías particulares dirigidas a la expansión del mercado en el país como en el extranjero.

Sin embargo, aún este cuadro dista de ser completo. Por afuera de estos acuerdos multilaterales específicos existe una serie de formas alternativas con que los gobiernos pueden desplegar los subsidios para las iniciativas de

formación de industrias. Por ejemplo, las reglas estipulan pocas restricciones sobre aquellos países que pretenden subsidiar el desarrollo de una industria en formación que puede no estar todavía orientada a las exportaciones o sujeta a una competencia significativa en lo que a importaciones se refiere. En tales casos, los gobiernos pueden apoyar con libertad a la industria que se prepara para un impulso exportador cuando los subsidios se puedan eliminar. La reciente y destacadamente eficaz promoción de la expansión local del acceso a banda ancha y de la tecnología CDMA en Corea ofrece dos ejemplos en este aspecto.

Las reglas del SCM son también compatibles con las iniciativas de modernización intensiva que subsidian a los productores en sectores específicos –en formas designadas como “precompetitivas”– para que puedan efectuar un cambio hacia nuevos productos o tecnologías. Éstas son las estrategias tan estudiadas que buscan implementar los estados en vías de desarrollo clásicos del noreste asiático, que para algunos analistas siguen siendo válidas actualmente para los países en vías de desarrollo.<sup>12</sup> Considérese también el enfoque político cada vez más común según el cual los programas exigen el reembolso de los subsidios a medida que se producen ventas y ganancias. Los programas de modernización ampliamente admirados de Taiwán se han desarrollado de manera progresiva en esta dirección y ofrecen un modelo para otras áreas de la política industrial.<sup>13</sup>

En suma, aunque imponen una disciplina más estricta en la utilización de los subsidios y de las medidas de inversión por parte del Estado, los acuerdos sobre TRIMs y SCM son muchísimo menos restrictivos de lo que parecería a primera vista –al menos en lo que se refiere a los países desarrollados–. La cuestión principal a destacar, a medida que se clarifica el siguiente análisis, es que parece haber un *activismo* continuo, aun *incrementado* en el contexto de una *disciplina más estricta*. El análisis y explicación de esta yuxtaposición abre una ventana hacia el rol cambiante del Estado dentro de una economía internacional más integrada.

### 3 ACTIVISMO ESTRATÉGICO EN LOS ESTADOS DE LA OCDE

*No obstante cualquier otro objeto con que se hayan diseñado las leyes de la OMC, debe interpretarse que favorecen el avance de la ciencia y la tecnología (C&T) [y por lo tanto] brindan una vasta oportunidad para que los países promuevan sus sectores fabriles.*<sup>14</sup>

Una cosa es demostrar que, aun bajo la mirada vigilante de la OMC, los estados gozan de espacio para moverse. Pero, ¿cómo los gobiernos de los países desarrollados, que no muestran consideración por sus tradiciones estatales y orientaciones, pretenden fomentar sus intereses industriales y comerciales? Por razones históricas e institucionales, no deberíamos sorprendernos tanto de descubrir en estados con tradiciones de desarrollo la persistencia de una orientación estratégica en las políticas relativas al comercio y la tecnología. Cierta cantidad de analistas de la industria y las políticas ha informado que existen evidencias de tal continuidad en el ámbito del este asiático –a pesar de los importantes cambios políticos y estructurales–.<sup>15</sup> Pero, ¿quién podría haber anticipado la evolución hacia algo similar en estados liberales como los EE. UU., Canadá o Inglaterra, o aun en las economías de mercado más coordinadas de Europa?

### Cuadro N° 1

#### Activismo Estratégico en la OCDE

| Comercio & Promoción de la Inversión Extranjera   | Estrategia Tecno-Industrial  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de financiación a las exportaciones               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción agresiva de los proyectos/contratos públicos</li> <li>- Financiación concesional para los exportadores y compradores extranjeros de artículos locales</li> <li>- Préstamos moderados para la inversión relacionada con las exportaciones</li> </ul> </li> <br/> <li>• Infraestructura para la expansión de las exportaciones               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inteligencia de mercado</li> <li>- Iniciativas de acceso a los mercados</li> <li>- Misiones comerciales</li> <li>- Zonas de procesamiento de exportaciones</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernanza de las prioridades en C&amp;T               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejercicios de previsión</li> <li>- Financiamiento de los proyectos tecnológicos avanzados</li> <li>- <i>Spin-offs</i> del sector público al sector privado</li> <li>- Financiamiento de CR para las <i>start-ups</i></li> </ul> </li> <br/> <li>• Innovación y apoyo a la inversión               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernización industrial público-privada</li> <li>- Infraestructura de la PI/protección de las patentes</li> <li>- Contratación pública</li> <li>- Establecimiento de normas nacionales</li> </ul> </li> </ul> |

El Cuadro 1 muestra una variedad de actividades estatales en el desarrollo de los sectores, tanto del comercio como de la tecnología, que han sido ratificadas por la OCDE y exentas de la lista “prohibida” de la OMC. Van desde el financiamiento con capitales de riesgo de empresas incipientes (*start-ups*) de alta tecnología, pasando por un mayor apoyo financiero y de infraestructura a las exportaciones, hasta el financiamiento estratégico del desarrollo precomercial de tecnologías y productos, y las transferencias de propiedad intelectual.

Muchas de las nuevas manifestaciones de apoyo estatal son difíciles de cuantificar. Como lo destacara una autoridad comercial, “en las industrias basadas en el conocimiento la ayuda del gobierno es otorgada por lo general en una forma diferente que en la vieja economía”. Los gobiernos en gran medida han “desviado la ayuda desde... el desarrollo de la capacidad productiva hacia prácticas estratégicas con una base más amplia” como el patrocinio de sociedades entre el gobierno y el sector privado en materia de I y D, las transferencias de propiedad intelectual y la provisión de infraestructuras de información.<sup>16</sup>

Puede identificarse con mayor claridad al “activismo estratégico” en una variedad de programas que apuntan a los sectores de conocimiento intensivo y de información intensiva (Gráfico 1). Las siguientes actividades son un ejemplo de la gama de iniciativas de políticas que se hallan involucradas:

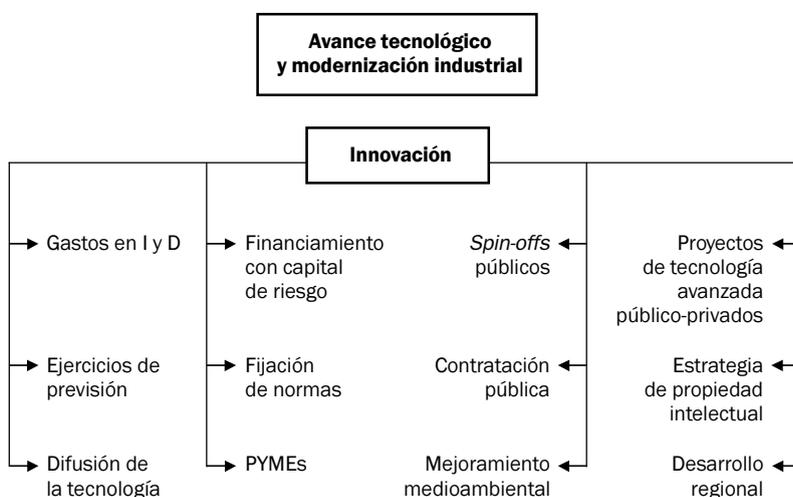
- Un mayor establecimiento de prioridades, selección y apoyo de iniciativas de comercialización y desarrollo de alta tecnología por medio de ejercicios de previsión, financiamiento de I y D, Ciencia y Tecnología (C&T) y políticas de innovación –que reflejan un viraje desde la subsidiación general de la investigación hacia la “gobernanza de la ciencia y la tecnología”;
- El desarrollo conjunto de proyectos de tecnología avanzada (p. ej., la supercomputadora del Simulador Terrestre de Japón; el programa de Pantalla Plana de EE. UU.);
- Programas de modernización público-privados (p. ej., la agencia nacional para la tecnología e investigación industrial de Taiwán, ITRI);
- El establecimiento coordinado de normas (un ejemplo muy reciente es la promoción nacional e internacional de la tecnología CDMA de Corea);
- La elaboración de nuevos marcos regulatorios e infraestructura para crear, extender y proteger la propiedad intelectual (la modernización del sistema de patentes en el ámbito de la OCDE, leyes de fortalecimiento y perfeccionamiento para darle forma al incentivo para innovar de la industria);
- La financiación concesional para ayudar a las EMN (empresas multinacionales) nacionales a concluir contratos de suministro en el extranjero (especialmente importantes en la industria de los equipos de telecomunicaciones, defensa e infraestructura);
- Las licitaciones públicas para estimular la innovación nacional y la demanda local de productos nacionales por parte de los consumidores finales (de importancia fundamental en el surgimiento de la industria de los semiconductores y en los sectores emergentes de alta tecnología en IT [tecnología de la información] y telecomunicaciones);
- El patrocinio con capitales de riesgo de las *start-ups* de alta tecnología (agencias de seguridad de los EE. UU.; gobiernos de la OCDE);

- La formación de “empresas semillas” (*spin-off*) que “incuban” en el sector privado desde el sector público (los Institutos Nacionales de la Salud de los EE. UU. y las compañías farmacéuticas, el Programa Estratégico de Computación de la DARPA; las *spin-offs* de semiconductores de la ITRI en Taiwán; *spin-offs* de las universidades a lo largo de la OCDE).

- La selección estratégica de IED (Europa, Este asiático, EE. UU.).<sup>17</sup>

### Gráfico N° 1

Políticas tecno-industriales en la OCDE



Analizaré las evidencias con respecto a los pronunciados niveles de activismo estatal en cinco áreas fundamentales: la gobernanza de la ciencia y la tecnología, la promoción de capitales de riesgo, la contratación pública, la selección de la inversión extranjera directa y la expansión de las agencias dedicadas a la promoción de las exportaciones.

#### 3.1. GOBERNANZA DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

En una tentativa de capturar los beneficios para la economía nacional, los gobiernos de la OCDE han desarrollado una extensa variedad de programas para promover a las empresas con alta tecnología. Entre ellos se incluyen I y D precompetitivos, capital de riesgo y la expansión y modernización de una infraestructura sofisticada para la promoción y protección de la propiedad intelectual.

tual, información y telecomunicaciones, y la evaluación e intercambio del conocimiento tecnológico a través de proyectos de colaboración público-privados.

Las autoridades nacionales están reaccionando ante la vigorosa competencia global en materia de alta tecnología, no sólo “fortaleciendo las políticas tecnológicas nacionales”,<sup>18</sup> sino también modificando su enfoque básico con respecto al financiamiento de la I y D. Como ha señalado una serie de estudios recientes de la OCDE, tradicionalmente los gobiernos proporcionaron el financiamiento básico de la investigación y desarrollo científicos sin compromiso alguno. Actualmente, sin embargo, se produce un alejamiento de la subsidiación básica y un cambio hacia la canalización del financiamiento de forma tal que aumenten la capacidad del gobierno para establecer y controlar las prioridades en materia de investigación. Esto ha dado como resultado una autonomía reducida de los científicos en la medida en que el gobierno establece restricciones de tiempo, estipula prescripciones en lo que hace a los resultados y define las áreas de prioridad fundamentales. Se ha caracterizado al nuevo enfoque estratégico como un cambio de dirección desde la subsidiación general de la investigación científica hacia la “gobernanza de la ciencia y la tecnología”. Este viraje estratégico en la financiación de la I y D está diseñado para asegurar que los resultados de las investigaciones científicas se dirijan a atender las prioridades nacionales, y más a aquellas consideradas esenciales para el desarrollo de la ventaja competitiva.<sup>19</sup>

Entre las prioridades que identifican a los países de la OCDE se incluyen los esfuerzos tradicionales de promoción en sectores como salud, defensa y medio ambiente, al lado de otros nuevos como TIC (Tecnología en Información y Comunicaciones), biotecnología y nanotecnología. Se están realizando grandes esfuerzos en Europa y Asia para crear, por ejemplo, una vibrante industria de la biotecnología considerada central en la prosperidad nacional. Bajo una nueva Ley de Innovación, el gobierno francés ha introducido un nuevo régimen para comercializar a la ciencia y financiar a los científicos para que emprendan *start-ups*. Cuando la ley se promulgó en 1999, se describía a la industria de la biotecnología francesa como “prácticamente inexistente”. Ya por 2003 se ubicaba cuarta en el ranking mundial en lo que a cantidad de patentes concedidas por año se refiere, y había alcanzado una facturación cercana a los U\$S 2 billones.<sup>20</sup> A lo largo de la década pasada, también el gobierno federal alemán ha implementado una estrategia global en materia de alta tecnología, distanciándose de a poco de su orientación relativamente “pasiva” con respecto a la innovación.<sup>21</sup> Además de la mayor coordinación de programas (relajación de las leyes de quiebras, respaldo de infraestructura para los nuevos emprendimientos, centros regionales de biotecnología, re-

des de alta tecnología), también ha estimulado el crecimiento de la cooperación pública-privada en el financiamiento con capitales de riesgo, al proveer fondos de inversión conjunta para las *start-ups*.

Muchas historias semejantes pueden contarse sobre el este asiático. Japón, por ejemplo, como parte de su plan para reavivar la competitividad, ha establecido un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología dependiente del Primer Ministro que brinda asesoramiento sobre la dirección del financiamiento de la I y D. Al mismo tiempo, el sucesor del MITI, el METI, ha desviado su atención hacia las “políticas de innovación estratégica”, con un nuevo programa de financiamiento diseñado para acortar la brecha existente entre la investigación y el desarrollo de productos, y agilizar la comercialización de la tecnología de semillas.<sup>22</sup> Más específicamente, haciéndose eco de proyectos anteriores a gran escala, el METI hoy está patrocinando numerosos consorcios de I y D como eje central de su estrategia para retomar el liderazgo mundial en el sector crítico de los semiconductores.<sup>23</sup>

De forma similar, el Programa de Tecnología Avanzada de EE. UU. establecido en 1990 ofrece un generoso apoyo a los campeones nacionales de alta tecnología y a las sociedades entre la industria y el gobierno para identificar y financiar la investigación tecnológica, a la que se considera que puede brindar beneficios sustanciales para la economía nacional.<sup>24</sup> Conforme al programa, la Oficina de Normativa de la Tecnología, junto con el Departamento de Comercio de los EE. UU. dirige proyectos importantes que priorizan sectores como la tecnología de la información, la electrónica, la tecnología industrial, la biotecnología y los materiales avanzados.<sup>25</sup>

Aun Inglaterra, destacada ampliamente por su orientación de *laissez faire* en lo referente a la declinación industrial prolongada y a la debilidad fabril crónica, ha puesto su atención en el apoyo de la innovación y la reconstrucción de la competitividad industrial, mientras prioriza la solidez competitiva (de modo más notable en la industria farmacéutica) mediante incrementos en los gastos sustanciales en el ámbito de la investigación sanitaria. El temor a quedar fuera de los límites industrial-tecnológicos puede llevar a un enfoque más concientemente proactivo, marcado por el entusiasmo por los constantes ejercicios de previsión. Basados en la experiencia japonesa de seleccionar las tecnologías para una promoción vigorosa, estos esfuerzos se benefician de los conocimientos técnicos existentes a lo largo de la línea divisoria entre lo público y lo privado.<sup>26</sup>

### 3.2. PROMOCIÓN DE CAPITAL DE RIESGO

Mientras que la institución del crédito dirigido por el gobierno hacia la in-

industria ha perdido vigor contra el telón de fondo de la liberalización financiera, esta situación no ha puesto obstáculos a los programas para financiar a los proyectos favorecidos. Para fomentar la innovación y las inversiones estratégicas en sectores nacionales particulares, por ejemplo, los gobiernos de la OCDE proveen y estimulan la disponibilidad de capitales de riesgo. En la etapa previa a la OMC, el apoyo del gobierno a los capitales de riesgo era indirecto: los marcos legislativos y tributarios guiaron el financiamiento hacia empresas innovativas. Desde principios de los '90, sin embargo, los gobiernos se han vuelto más activos en la provisión de CR (capitales de riesgo) –ofreciendo incentivos financieros para los proveedores de CR (con la inclusión de garantías y deducciones impositivas), y suministrando financiamiento directo de CR al crear empresas de CR con respaldo del gobierno–.<sup>27</sup> (La fuente más importante de los préstamos con garantía para las empresas de CR en Francia, SOFARIS, por ejemplo, pertenece al gobierno francés en un 42%.) Hacia 1998, los gobiernos miembros de la OCDE destinaban U\$S 3 billones al año para apoyar las iniciativas de CR.

El gobierno británico en 2000, por ejemplo, revisó los servicios financieros, la legislación y las regulaciones en materia de mercados y seguros, que históricamente habían creado desincentivos para la inversión en CR.<sup>28</sup> En el espacio de poco menos de un año (2001-2), la inversión con capital-inversión por parte de agencias del gobierno aumentó diez veces hasta alcanzar los £128 millones.<sup>29</sup> Más aún, existe un nuevo impulso hacia la utilización de capitales de riesgo para poder desarrollar el potencial de las empresas de alta tecnología, descuidadas hace tiempo dentro del contexto británico.<sup>30</sup> Esto ha significado, entre otras cosas, la formación del Fondo para la Alta Tecnología del Reino Unido que subsidia a las empresas de alta tecnología en fase de puesta en marcha, con una inversión inicial de £20 millones desde el Departamento de Comercio e Industria, para poner en funcionamiento el fondo y para atraer £100 millones de los inversores institucionales de Inglaterra.<sup>31</sup>

En la región asiática, los gobiernos también han desempeñado un rol fundamental en el establecimiento y financiamiento de industrias con CR. En 2001, el gobierno coreano era dueño del 52 % del total accionario en las empresas de capitales de riesgo (comparado con la participación del 40 % en los *chaebol*),<sup>32</sup> y fue responsable del 35 % de las finanzas que aportaron los fondos de las sociedades en comandita. De esta forma, a diferencia de Silicon Valley –donde los capitales de riesgo surgieron en gran medida de las fuerzas del mercado–, en Corea, la industria ha surgido a partir de iniciativas del Estado. No obstante, su mayor interés es la cooperación público-privada –un fondo de inversiones de riesgo creado conjuntamente con unos millones de dóla-

res por intermedio del cual se financian las empresas con capitales de riesgo-. Como los franceses, los coreanos han abandonado el activismo crediticio y los préstamos políticos a las grandes corporaciones industriales, pero no han abandonado la participación financiera en los proyectos de desarrollo.<sup>33</sup>

En los EE. UU., los planes de financiamiento de los capitales de riesgo están adoptando nuevas formas, guiados por las agencias federales. El gobierno federal desde hace tiempo ha patrocinado el financiamiento de los capitales de riesgo para las empresas de alta tecnología, tradicionalmente a través del plan de Compañías de Inversión en Pequeñas Empresas (SBIC), que provee financiamiento público bajo la forma de participación en empresas privadas que actúan como intermediarias ante las grandes compañías de CR y las pequeñas empresas. El plan de SBIC respaldó a unas 78.000 compañías durante un período de 35 años, incluidos los campeones nacionales Intel y Sun Microsystems.<sup>34</sup> Sin embargo, recientemente las agencias federales han creado canales más nuevos para el financiamiento de las *start-ups* de alta tecnología. Tanto la CIA como los militares están emergiendo como los principales promotores de las empresas CR y *spin-off*. A la vanguardia va In-Q-Tel, establecida en 1999 y financiada por la CIA, con la misión de “identificar e invertir en soluciones de tecnología de punta que sirvan a los intereses de seguridad nacional de los EE. UU.”<sup>35</sup> En los primeros dos años de existencia, In-Q-Tel les suministró U\$S 100 millones a 20 *start-ups* en gran parte formando una extensa cartera en la infraestructura informática.<sup>36</sup> Siguiendo los pasos de la CIA, las Fuerzas Armadas de los EE. UU. han creado también un fondo que toma como modelo a In-Q-Tel; la nueva Oficina de Transformación de las Fuerzas dependiente del Pentágono ha instado al Departamento de Defensa a que otorgue subsidios con CR a empresas tecnológicas.<sup>37</sup> Mientras que el viejo modelo militares-industria implicaba *spin-offs* desde el sector de defensa al sector privado, la nueva misión de las agencias de defensa consiste en promover el éxito comercial nacional y empresas privadas “incubadas” (*spin-on*) en el sector público.<sup>38</sup>

### 3.3. CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública siempre ha sido una importante, aunque insuficientemente analizada, palanca de la gobernanza industrial. Ya sea como herramienta de respaldo a los productores y proveedores nacionales, o como palanca para tentar a los extranjeros conforme a los proyectos de desarrollo nacional, la contratación pública se ha convertido en un instrumento cada vez más importante para alcanzar los objetivos nacionales, incluidas la innovación y la modernización industrial.<sup>39</sup> Para tener una medida de su impor-

tancia, la contratación pública total en 1998, de acuerdo con la OCDE, se estimó que equivalía al 82,3 % de las mercancías y servicios comerciales mundiales.<sup>40</sup> El gasto total en la contratación pública se valúa en cerca del 20 % del PBI según la OCDE.<sup>41</sup>

Desde la perspectiva de la economía liberal, la contratación pública distorsiona el mercado de manera similar a la de las políticas proteccionistas. Aunque los intentos por incluir a la contratación pública en los regímenes multilaterales de comercio han estado en curso desde la finalización de la 2da. Guerra Mundial, las primeras restricciones recién se introdujeron en 1981. Aun el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC, que entró en vigencia en 1996, es un acuerdo plurilateral más que multilateral, con sólo 25 signatarios.

La reticencia de la mayoría de los gobiernos a abrir las puertas de la Nación a los proveedores extranjeros refleja la importancia estratégica de la contratación pública, ya sea por razones civiles o militares. Y debido a todas las genuflexiones oficiales hacia la “transparencia” y la apertura, sería una ingenuidad esperar que hasta los signatarios del ACP de 1996 busquen empresas extranjeras de todas formas para tratarlas de igual a igual con las nacionales. Considérese con respecto a esto un caso típico en los EE. UU., donde el director de Tecnología visita Silicon Valley para reunirse con 125 compañías en el campus de Microsoft. Esta visita particular, en mayo de 2003, tuvo como fin alentar a las compañías de alta tecnología –entre las que podemos encontrar Cisco, Oracle y Sun Microsystems, que ya eran proveedores de tecnología prominentes del gobierno– a que hagan propuestas con relación a futuros proyectos del gobierno en áreas tales como defensa y gobierno electrónico, cuyo valor se estima que puede alcanzar los U\$S 59 billones en 2004 solamente.<sup>42</sup> La contratación pública apenas si es nueva, pero con los EE. UU. mostrando el camino está destinada a convertirse en un terreno más importante de estrategia económica nacional.

La otra cara de la moneda de la contratación pública implica una “promoción agresiva”, por medio de la cual los gobiernos locales ofrecen subsidios y otros “edulcorantes” para asegurar a sus empresas contratos públicos seguros con gobiernos extranjeros. A continuación analizamos esto último.

#### 3.4. SELECCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Hemos observado que a pesar del Acuerdo sobre TRIMs, no se le garantiza a la IED en curso un acceso irrestricto. Mientras que existen pocas restricciones sobre el flujo libre de capital, los estados anfitriones pretenden regular y seleccionar la inversión extranjera de forma tal que se ajuste a los objetivos

nacionales.<sup>43</sup> Además de permitir que los estados establezcan controles por una cuestión de seguridad nacional sobre el comercio, los acuerdos internacionales autorizan a los países a excluir la IED de sectores clave designados. Las fusiones y adquisiciones, no las inversiones nuevas (*greenfield investment*), son por lejos la manifestación más común de la IED y están sujetas a una variedad de controles. En algunos casos, los controles se han reforzado significativamente. Así, por ejemplo, como respuesta a un incremento dramático en las tomas de control (*takeover*) extranjeras sobre compañías norteamericanas, la actitud de los EE. UU. hacia la afluencia de IED cambió notablemente a principios de los '90, como lo expresara un analista: “de una de benigna desatención a una de restricción discrecional en algunos sectores”.<sup>44</sup>

Este cambio de política se ha centrado en gran medida en la inversión extranjera que apunta a las empresas nacionales ya establecidas, las inversiones conocidas como fusiones y adquisiciones. Bajo la enmienda Exon-Florio a la Ley Ómnibus de Comercio y Competitividad, aprobada en 1998, el gobierno de EE. UU. está habilitado para controlar las adquisiciones, fusiones y tomas de control extranjeras al otorgar al presidente el poder discrecional para revisar, suspender o prohibir tales operaciones en el interés de la “seguridad nacional”. Esta legislación se promulgó como respuesta a los intentos de una compañía francesa por tomar el control de una fábrica de neumáticos, y de una compañía japonesa por tomar el control de una empresa de semiconductores en Silicon Valley. Ambas compañías contrataban con el Departamento de Defensa de los EE. UU.<sup>45</sup> Como observa un analista, a través de esta legislación el gobierno federal está habilitado para “intervenir virtualmente en todas las adquisiciones que se producen en la economía nacional por razones de ‘seguridad nacional’, un término nebuloso que los legisladores de modo intencional no definieron en la enmienda”.<sup>46</sup> Esta vaguedad en el lenguaje ha significado que la mayoría de los sectores de la economía estadounidense estén sujetos actualmente a la regulación.

El caso norteamericano es ilustrativo porque pone de relieve el apalancamiento considerable que los estados pueden ejercer sobre la inversión extranjera bajo la rúbrica de “seguridad nacional”, a pesar del acuerdo sobre TRIMs. Kang señala que “sin tener que adoptar medidas oficiales”, el Comité sobre Inversiones Extranjeras en los Estados Unidos (CFIUS), en una serie de ocasiones ha “alterado realmente las condiciones de la inversión, obteniendo, por ejemplo, compromisos escritos de que un producto particular se seguiría produciendo en los Estados Unidos, que la I y D se seguiría conduciendo allí y que la tecnología no se transferiría durante un período mínimo establecido”.<sup>47</sup>

### 3.5. ATENCIÓN A LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES VÍA FINANCIACIÓN E INFRAESTRUCTURA

Los gobiernos vigilan atentamente los unos las actividades de promoción de las exportaciones de los otros. En 2001, el Departamento de Comercio de los EE. UU. estimó que Canadá gastó trece veces más en la promoción de exportaciones que los EE. UU. por dólar de PBI, mientras que Francia y el Reino Unido –que poseen economías cuyo tamaño es siete veces menor que la de EE. UU.– lo superaron en gastos y personal en términos absolutos.<sup>48</sup> En la mayoría de los casos, la ayuda a las exportaciones, como los subsidios directos al “desarrollo del mercado de exportaciones” y concesiones impositivas (p. ej., el Plan de Facilitación de las Exportaciones de Vehículos Automotores de Pasajeros y el Tradex de Australia), están condicionadas a las prescripciones de contenido local y a criterios de “interés nacional”.

Sin embargo, los programas de promoción a las exportaciones implican mucho más que la distribución de dinero, algo que en principio puede cuantificarse. No tan fácil de cuantificar, aunque se puede sostener que más significativa, es la *infraestructura* compacta que los estados han creado a través de la cual sus agentes asumen funciones dentro del sector privado como promotores internacionales, proveedores de inteligencia en el mercado, informantes, corredores y aseguradores de contratos.<sup>49</sup> Con estas capacidades tan variadas, las agencias estatales buscan no sólo incrementar el atractivo de las exportaciones nacionales en los mercados extranjeros, sino también abogar agresivamente por las empresas nacionales. En la arena de las exportaciones, por ejemplo, los estados están más activos en lo que hace a la implementación de programas que apuntan a expandir la presencia en los mercados, en ganar acceso a nuevos mercados extranjeros (a través de misiones comerciales, diplomacia comercial y crédito a las exportaciones), y en asegurar la contratación de bienes y servicios a favor de empresas nacionales. En algunos casos, los estados pueden ofrecer subsidios disfrazados inteligentemente (como en el caso de los créditos fiscales para mejorar la competitividad de los precios de las exportaciones de los EE. UU.). Aun aquí, el activismo estatal es evidente, ya que países como la India –siguiendo el ejemplo de los gigantes desarrollados, con sus ejércitos de genios letrados y de expertos en legislación comercial– emprenden la tarea de elaborar programas de subsidios que puedan proteger los sectores clave sin infringir las reglas de la OMC.<sup>50</sup>

Las manifestaciones más importantes de la promoción a las exportaciones permitidas conforme a las reglas de la OMC se delinearán en el Cuadro 1. Abarcan la investigación de los mercados y de los productos (la información que provee el gobierno sobre las oportunidades de exportaciones y la investi-

gación patrocinada por el gobierno destinada al desarrollo de los productos exportables), programas permanentes de comercialización a través de misiones comerciales internacionales, exhibiciones comerciales y agencias de promoción del comercio en los países extranjeros, programas de financiamiento y seguro comercial, como “edulcorantes” para ayudar a las empresas nacionales a concluir contratos públicos, rebaja de impuestos indirectos, y zonas de libre comercio (que procesan importaciones para reexportarlas).

La hipótesis es que la promoción a las exportaciones (como el desarrollo de la tecnología y la industria que antes analizamos) se ha convertido en un área de actividad estatal que crece como ha crecido la integración del comercio. Así que, ¿en qué grado son las evidencias compatibles con esa idea? Para remarcar el crecimiento del activismo comercial, traigo a colación la experiencia estadounidense. En primer lugar, ha habido una “reestructuración del Estado” significativa: las agencias federales se han reorganizado con miras a aumentar la capacidad para coordinar los programas relativos al comercio y la inversión. De esta forma, el Comité Coordinador de Promoción Comercial (TPCC), un órgano interagencias establecido por la Ley de Fomento a las Exportaciones de 1992, se ha formado para coordinar las actividades de promoción y financiamiento de las exportaciones del gobierno norteamericano y también para desarrollar un plan estratégico abarcativo de todo el gobierno orientado a implementar tales programas. En las palabras del secretario de Comercio, esto ha dado origen a una “nueva cultura de la coordinación” entre las agencias del TPCC.<sup>51</sup>

En segundo lugar, la *infraestructura* del comercio –instrumentos, organizaciones y programas– para la promoción de las exportaciones se ha expandido. En los EE. UU., las más importantes incluyen diplomacia agresiva, promoción coordinada, misiones comerciales, créditos a las exportaciones, leyes impositivas creativas y extensión de patentes. Dentro de la División de Desarrollo del Comercio, por ejemplo, se enfatiza la expansión del acceso a los mercados extranjeros a través del Centro de Apoyo (para asegurar contratos públicos y elaborar proyectos de contratos para las empresas estadounidenses), la unidad de Acceso a los Mercados y Cumplimiento de Acuerdos Comerciales (para identificar y eliminar barreras de acceso a los mercados) y la Administración de Importaciones (para aplicar leyes antidumping, etc. con el fin de proteger a las empresas norteamericanas contra las importaciones). La agencia de Comercio y Desarrollo de EE. UU. (TDA) busca expandir el acceso a los mercados de los bienes y servicios norteamericanos en los países en vías de desarrollo y de medianos ingresos mediante el financiamiento de los programas en el extranjero (asistencia técnica, visitas de orientación, talleres

de negocios, estudios de factibilidad) que fomentan el apoyo de infraestructura para el libre comercio. El programa se centra en países y sectores con un potencial importante para las exportaciones de los EE. UU.

En tercer lugar, *el financiamiento y el personal* en la administración del comercio se ha incrementado a paso firme. La Administración de Comercio Internacional (ITA), por ejemplo, ha visto crecer su presupuesto anual a aproximadamente U\$S 364 millones y su personal de tiempo completo alcanzó los 2.566 en 2003.<sup>52</sup> En 1980, el predecesor de la TDA poseía un personal de 22 personas y un presupuesto de menos de U\$S 5 millones, con el cual financió 83 proyectos. En 2000, el personal había alcanzado casi el doble y la agencia administraba un presupuesto de U\$S 44 millones, que financió 726 proyectos.<sup>53</sup>

A estos tres indicadores del elevado activismo estatal en el comercio, se podría agregar la medida más convencional de la financiación concesional de exportaciones, muchas veces destinada a concluir contratos públicos en el extranjero. Las Agencias de Crédito a las Exportaciones (ACEs) en Europa y sus equivalentes en otros lugares, como el Ex-Im Bank en EE. UU., dispersan el crédito, los seguros y los préstamos con garantía subsidiados como parte de una estrategia de fomento a las exportaciones. Las ACEs proveen ayuda oficial a las exportaciones de bienes y servicios, a través de préstamos a los proveedores nacionales y compradores extranjeros, aplicando tasas de interés mínimas.

Entre las exportaciones típicas se incluyen barcos, plantas de energía, aviones y equipo militar (con excepción de los EE. UU. que posee un fondo separado para las exportaciones militares), como también infraestructura para telecomunicaciones. El objetivo es aumentar las exportaciones y servicios locales ofreciendo condiciones atractivas de financiación y convenios relacionados en materia de proyectos orientados a probables importadores, principalmente gobiernos extranjeros de países de medianos ingresos. Una ONG ha estimado que las agencias nacionales de crédito a las exportaciones dentro la OCDE ofrecen ayuda financiera por un valor ocho veces mayor a los fondos asignados por el Banco Mundial.<sup>54</sup> Gran parte de esto se produce de acuerdo con un conjunto de reglas básicas diseñadas por la OCDE, pero fuera de la jurisdicción de la OMC.

Estos cinco casos nos muestran algunas de las áreas más importantes del activismo estratégico, que han florecido bajo el nuevo régimen comercial. No ofrecen de ninguna manera un cuadro completo de la actividad estatal dentro de la OCDE, pero sí cubren una tajada importante de lo que los estados hacen para obtener la ventaja nacional en el ámbito del comercio y la tecno-

logía, no obstante la tradición estatal o la orientación ideológica. Ahora me dedico a considerar las explicaciones de este resultado.

## 4 EXPLICANDO LA RENOVACIÓN DEL ACTIVISMO ESTRATÉGICO

¿Cómo podemos explicar la paradoja del activismo continuado (¿a veces incrementado?) en el contexto de una disciplina estricta? Se puede recurrir a una serie de perspectivas aclaratorias sobre el rol renovado del Estado en la gobernanza industrial –desde enfoques sobre coalición nacional hasta análisis institucionales–. Aunque cada una de estas perspectivas puede facilitar la comprensión sobre la forma en que las instituciones y los intereses condicionan las respuestas políticas particulares en naciones y sectores específicos, su valor explicativo parece más limitado en un contexto en el que el activismo estatal está tan difundido y la orientación estratégica demasiado generalizada como para sustentar explicaciones específicas a un país. Los cambios estructurales dentro de la competencia comercial ofrecen un punto de partida fructífero, pero la forma como los actores principales perciben sus impactos también debería ser parte de la historia. El análisis, por lo tanto, hace hincapié en dos factores relacionados: en primer lugar, los cambios en la intensidad tecnológica del comercio y la contribución de la alta tecnología a la prosperidad nacional; en segundo lugar, las percepciones de vulnerabilidad ante la nueva competencia.

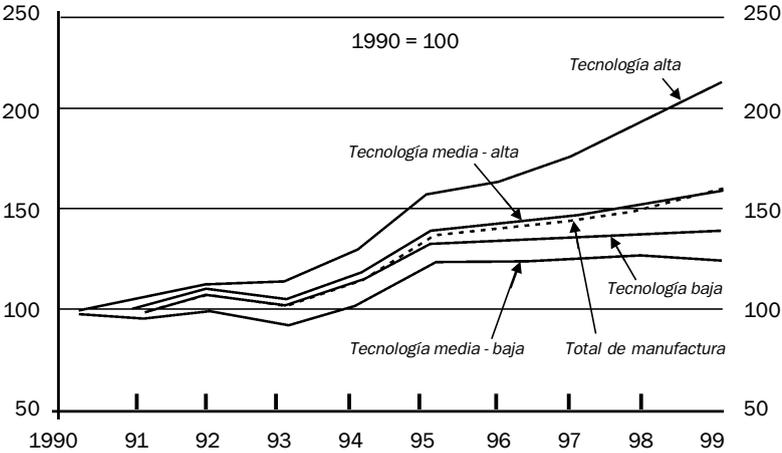
### 4.1. EL ASCENSO EN EL COMERCIO DE LA INDUSTRIA BASADA EN EL CONOCIMIENTO

Podemos encontrar una clave del surgimiento del activismo estratégico en las *bases variables del crecimiento económico* y la prosperidad en el mundo desarrollado –a saber, la estructura inestable de la competencia comercial–. Las áreas prohibidas (de “luz roja”) a la acción estatal –aunque alguna vez fueron centrales para la creación de la nueva industria– hoy en día resultan menos vitales para los países desarrollados debido a que las industrias de creciente importancia para el comercio internacional se ubican en los sectores que se basan más en la ciencia, de conocimiento intensivo e información intensiva. La importancia cambiante dentro del ámbito del comercio de estos sectores de conocimiento intensivo para el mundo desarrollado se refleja con claridad en la naturaleza cada vez más dependiente de la tecnología intensiva del comercio industrial dentro de la OCDE, que se ilustra en el Gráfico 2. Entre 1990 y 1999, estas industrias de alta tecnología –que van desde las industrias farmacéuticas y de informática

hasta las de radio, televisión y equipos de comunicación- incrementaron su participación en el comercio del 18 al 25 %. Como hemos visto, estos son los sectores que se están promoviendo intensamente a las anteriores áreas de subsidio de “luz verde”, en una variedad de formas que incluyen la ayuda financiera, regulatoria y de infraestructura.

**Gráfico N° 2**

OCDE<sup>1</sup>- Comercio industrial<sup>2</sup> (según la intensidad de la tecnología)



<sup>1</sup> OCDE excluye la República Checa, Hungría, Corea, Polonia, Eslovaquia

<sup>2</sup> Valor promedio de las exportaciones y las importaciones

**Fuente:** OCDE, base de datos de STAN, mayo de 2001

**EL ESTATUS ESPECIAL DE LA ALTA TECNOLOGÍA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Estos cambios han ayudado de manera sucesiva a fijar de nuevo las prioridades y preferencias de los encargados de elaborar las políticas. La alta tecnología ha llegado a adquirir una importancia especial para las políticas públicas en la medida en que las autoridades nacionales han tomado mayor conciencia de que con respecto a las capacidades en materia de alta tecnología que se pierden a favor de competidores extranjeros es probable que haya muchos menos reclamos que en lo concerniente a las convencionales, debido al tiempo y gastos que implican. Por lo tanto, se ha llegado a comprender

mejor que ellas requieren prioridades diferentes en materia de comercio y de políticas que aquellas de otras industrias. Entre los estados liberales, este punto de vista tomó forma (e iba a producir impactos muy importantes en materia de políticas) en los EE. UU. al comienzo de la administración de Clinton, una época de cumbres tecnológicas y debates públicos sobre la relación entre la política comercial y el liderazgo de EE. UU. en el campo de la alta tecnología. Los participantes de la Cumbre Tecnológica de 1993, por ejemplo, la describieron como un “acontecimiento que dividió las aguas” en el sentido de que por primera vez el gobierno y la industria fueron considerados socios, no adversarios, y compartieron la sensación común de misión.<sup>55</sup>

Pero las naciones-estados son selectivas aun en cuestiones de tecnología. Como convincentemente sostiene Marc Busch, es más probable que los estados subsidien a los campeones nacionales de alta tecnología cuando existen industrias *upstream* y *downstream* relevantes que pueden beneficiarse con las externalidades específicas, tales como licencias de tecnología de la filial a una empresa nacional (*technological spillovers*) y los vínculos entre proveedores y consumidores finales. De esta forma, los estados tienden a seleccionar los sectores destinatarios del subsidio, basados en el cálculo de los beneficios económicos nacionales probables que se pretenden captar. Por supuesto, aun cuando las externalidades y las recuperaciones de inversión no se puedan confinar en el ámbito nacional, esta situación no obvia la necesidad de las políticas y de las instituciones de fomentar los esfuerzos de aprendizaje e innovación, que bajo la competencia global se han vuelto más importantes que nunca.<sup>56</sup>

#### 4.2. ACTORES POLÍTICOS: CONSTRUYENDO BASES LÓGICAS PARA HACERLE FRENTE A LA VULNERABILIDAD

Mientras que se le debería dar la correspondiente importancia a los cambios estructurales que apuntalan el activismo estratégico –v. gr., los niveles variables y la estructura del comercio internacional–, una segunda estrategia analítica pretende conectar la estructura con las agencias, con el objeto de elucidar las ideas normativas que orientan a los actores políticos cuando construyen bases lógicas para activar nuevas modalidades de gobernanza industrial o extender las existentes.

Pueden identificarse tres patrones de ideas que orientan los comportamientos en la forma que aquí se describe como “activismo estratégico”: (i) la nivelación de campo de juego; (ii) la promoción de los intereses comerciales nacionales; y (iii) la defensa de la seguridad nacional. Otra vez, utilizamos ejemplos de la experiencia norteamericana para ilustrar. Con respecto al pri-

mer patrón, cuando los actores políticos sostienen que ellos “*nivelan* el campo de juego”, pretenden estar tomando medidas para compensar la supuesta deslealtad o “disfrute libre” (*free riding*) extranjeros. Tales medidas se adecuan a la norma política preeminente entre los gobiernos inclinados hacia el neoliberalismo, para los que la intervención económica se justifica, con pocas excepciones, sólo cuando se utiliza para eliminar las distorsiones del mercado. En los estados liberales en particular, quienes elaboran las políticas tienden a invocar esta metáfora deportiva para conferir legitimidad a sus acciones cuando éstas se desvían de la ideología oficial. Así, una vasta serie de programas creados con arreglo a la Ley de Fomento de las Exportaciones de EE. UU. de 1992/3 –como la Estrategia Nacional de Exportaciones, el Centro de Promoción y la Red de Promoción– se defendió en estos términos. Pero en este caso el campo de juego ha adquirido una importancia geopolítica, definido en términos militares como la arena donde la nación debe vencer la agresión extranjera. De esta forma, por ejemplo, abogando por créditos fiscales para los exportadores o un programa más intensivo de créditos a las exportaciones para ganar competencias con respecto a proyectos en el extranjero y para asegurar la conclusión de contratos públicos a favor de empresas norteamericanas en el exterior, quienes elaboran las políticas en EE. UU. se inclinan por delinear sus acciones como una ayuda a sus compañías para “combatir” la agresión extranjera y defender los programas sobre la base de que “una estrategia no intervencionista equivaldría a un *desarme económico unilateral*”.<sup>57</sup>

“La promoción de los intereses comerciales de la nación”, al tiempo que es seguramente el móvil más común del activismo estratégico, es la respuesta que es menos probable que surja en el discurso oficial, ya que evoca valores asociados al nacionalismo económico, en cierto modo desfavorecido en el actual entorno internacional. Un lenguaje mucho más aceptable para legitimar la intervención cuando los intereses comerciales se hallan en juego es el de la geopolítica –“la defensa de la seguridad nacional”–, en especial desde que esta última se presta a una definición vaga y a una aplicación elástica. Las deliberaciones que giran en torno de la introducción de nuevas reglas para bloquear las tomas de control por parte de empresas extranjeras de compañías norteamericanas, que antes se analizaron, ofrecen un ejemplo que hace al caso. Porque según se concibió y articuló, la enmienda Exon-Florio se diseñó para impedir las tomas de control de empresas por parte de extranjeros “que comprometieran el comercio esencial [de los EE. UU.]”. No obstante, el enfrentamiento sorprendente entre los objetivos nacionales e internacionales que esto implicaba (durante las negociaciones para la Ronda

Uruguay) llevó a que los legisladores norteamericanos eliminaran toda mención de perjuicio al “comercio esencial” y la reemplazaran por otra más fuerte de “perjuicio a la seguridad nacional”.<sup>58</sup>

Aunque la política nacional rara vez es una fuerza pasiva en estos desarrollos, sería erróneo reducir el activismo estratégico a cuestiones nacionales. Bien podríamos discurrir con algunos analistas, por ejemplo, que detrás de las maniobras del Congreso para hacer más estricto el control sobre la IED existía la ventaja política que los legisladores electos percibían en el hecho de encargarse de aliviar la inquietud pública sobre la apropiación extranjera.<sup>59</sup> Sin embargo, sólo porque una política trate una cuestión de interés público no significa que el interés público sea el que dio origen a la política. El problema de una explicación basada en las presiones nacionales en este contexto es que asume que la intervención pública no habría tenido lugar en ausencia del interés público sobre la cuestión de la apropiación extranjera.

En el caso de la nueva regulación de la IED, dos cuestiones complican la tesis de la política nacional. En primer lugar, el alcance de la intervención estatal, aunque amplia en principio, en la práctica está destinada a sectores *específicos* (como la alta tecnología o la energía), más que a los ejemplos más extensos y visibles de la inversión extranjera (en el ámbito de los bienes raíces, por ejemplo, donde el interés público es a menudo más marcado). En segundo lugar, las intervenciones para administrar la afluencia de IED se producen al mismo tiempo que se van moldeando las estrategias paralelas para la promoción del comercio y la tecnología. De esta forma, tanto el alcance como el ritmo de la intervención de los EE. UU. en la IED sugieren la influencia de un impulso externo más generalizado en la forma de la competencia económica internacional que se intensifica dentro del bloque occidental desarrollado a medida que la Guerra Fría se extingue.

Ya sea el caso de las empresas que hacen lobby a favor del apoyo contra los competidores extranjeros, o del público que pretende una mayor regulación de la inversión extranjera, o de los funcionarios del Estado que exigen un mayor esfuerzo nacional y control sobre la alta tecnología, en cada caso, podríamos esperar que los encargados de elaborar las políticas sean más receptivos hacia tales presiones locales cuando éstas resuenan con sus percepciones de vulnerabilidad ante los cambios o las presiones que surgen del entorno externo. Hasta este punto, las perspectivas tanto nacionales como internacionales aparecen como complementarias más que contradictorias, porque lo que cada una presupone como impulsora de la conducta medular de los actores (sean los actores, las empresas, el público o los elaboradores

de políticas) es el catalizador común de la presión externa, internacional o transnacional. Según esta lectura, la globalización puede estar modificando las capacidades de las políticas. Pero los cambios parecen ser más compatibles con un patrón de revigorización y renovación del rol del Estado en la gobernanza industrial, más que con uno de marcha atrás hacia la regulación.

## 5 OBSERVACIONES FINALES

Mi argumento se ha centrado en que en la esfera de la gobernanza industrial los efectos de agotamiento de la capacidad que con frecuencia se asocian a la integración global no han sido determinantes. Más bien, para los países desarrollados, la influencia disciplinaria de las reglas multilaterales ha aumentado la capacidad del Estado, ofreciendo un espacio generoso para maniobrar y catalizando un enfoque cada vez más estratégico sobre las áreas económicas relacionadas con la política exterior. El desviar la atención hacia la arena internacional para explicar el comportamiento del Estado en la esfera de la gobernanza industrial puede ofrecer por lo tanto mayores beneficios explicativos que en otras áreas (como la del gasto en acción social, los programas de educación y salud, etc.) donde la demografía y la política nacional muchas veces resultan de una gran importancia.

Se necesita un estudio comparativo más detallado para poder establecer la medida precisa de las tendencias reportadas con respecto a las políticas; los cambios que impulsan esas tendencias, sin embargo, parecen razonablemente claros. El activismo del Estado, he sostenido, es una respuesta generalizada a las presiones de la interdependencia global. Estas presiones se originan no sólo en los *niveles* crecientes de integración comercial; surgen, además de las variaciones, en la *estructura* del comercio global. Los cambios estructurales han acompañado a los cambios en la percepción, específicamente en la forma en que los actores de la política nacional perciben el entorno externo. En particular, la mayor dependencia de las capacidades de la alta tecnología ha engendrado una sensación de creciente vulnerabilidad entre el público y las autoridades nacionales más generalmente –incluyendo el temor de quedarse atrás, quedar rezagado, o cada vez más dependientes de la pericia técnica extranjera–. El presente artículo ha propuesto que estas variaciones en la estructura y en la percepción han galvanizado aun a los defensores políticos del liberalismo competitivo más dirigidos hacia el mercado, preparando el terreno para un Estado orientado más estratégicamente,

incluida una mayor cooperación público-privada. Por supuesto, la inclinación estratégica en un área no implica coherencia global. Por el contrario, los estados siguen siendo complejos, como hidras, bestias con muchas cabezas; aunque entusiastas en la promoción de nuevos sectores fundamentales para la prosperidad futura de la nación, muchos también siguen subsidiando enérgicamente a la agricultura.

Tres conclusiones relevantes para la teoría de la globalización surgen de este análisis. En primer lugar, las naciones-estados –en su mayoría del mundo altamente desarrollado– han construido las reglas globales que tanto disciplinan sus acciones como les brindan la latitud suficiente para moldear las estrategias de incremento de la ventaja nacional. Los estados no sólo “encuentran” espacio para moverse, inician además estrategias para modelar creativamente ese espacio. Los ejemplos varían desde nuevas especies de subsidio, hasta técnicas mejoradas para expandir el comercio, moderar o apalancar la inversión extranjera y comercializar la base de conocimientos de la nación.

La segunda conclusión reafirma la centralidad del Estado dentro de un sistema de gobernanza de múltiples capas. Hemos escuchado demasiado sobre la nueva arquitectura de la gobernanza: hoy en día los estados comparten el poder dentro de una estructura de capas múltiples, una que se extiende hacia arriba a las organizaciones supranacionales, hacia abajo a los actores regionales y locales, y lateralmente hacia las empresas multinacionales y las organizaciones no gubernamentales transnacionales. Debido a toda esta arquitectura, no obstante, cuando se trata de cuestiones de gobernanza industrial, los estados siguen asumiendo la responsabilidad principal de los proyectos y políticas que le dan forma al futuro económico de la nación. Tal vez el cambio más grande es que lo hacen cada vez en mayor medida en conjunción con los actores organizados del sector privado, más que tomando distancia de estos.

En tercer lugar, la integración económica junto con las reglas globales de gobernanza han alterado con claridad las opciones políticas de la nación-Estado. Pero en vez de debilitar o marginar el rol del Estado en el comercio y la industria, ha ayudado a producir iniciativas más centralizadas en una serie de áreas esenciales. Los estados se han vuelto más selectivos con respecto a aquello que les brinda su apoyo, seleccionando algunos sectores, ignorando otros y arribando a un acuerdo sobre las áreas dónde ejercer autodisciplina o poner restricciones. En este aspecto, podríamos vernos tentados a ver a la OMC como un dispositivo de modernización para las economías desarrolladas.

De este modo, podemos concordar con una teoría influyente sobre la globalización según la cual el sistema internacional ejerce con claridad efectos

modeladores de las políticas. En lo que el presente artículo se distancia de ese punto de vista es en sostener que los efectos del sistema internacional – una intensificación de la competencia internacional en el contexto de una mayor disciplina multilateral– están renovando el rol del Estado en la gobernanza económica.

## NOTAS

(\*) **N. de T.:** Se optó por traducir como “Gobernanza” la palabra inglesa Governance, ya que no tiene el mismo sentido que Government (Gobierno). La mencionada palabra se ha traducido como “gobernación”, “gubernancia”, hasta “gobierno”, pero para evitar equívocos he adoptado la palabra “gobernanza”, de la que hay un proyecto para incluirla en el diccionario de la RAE.

Hace referencia a un sistema de determinadas formas, estructuras y mecanismos en virtud de los cuales se toman las decisiones en relación con un asunto determinado, y de quienes son los actores involucrados en dicho proceso de decisión: así, puede encontrarse: “gobernanza local” - “regional governance” o “global governance” (en relación con un lugar); “gobernanza en redes” (vinculado a la forma) así también, “private governance” o “quasi-hierarchic governance”.

<sup>1</sup> Sobre Europa, ver Adrienne Heritier (1999): *Elaboración de Políticas y Diversidad en Europa: Escape del Callejón sin Salida*. Cambridge, Cambridge University Press; David Levi-Faur y J. Jordana (eds.) (2003): *La Política de la Regula-*

*ción*. Londres, Edward Elgar; Christopher Knill (2001): *La Europeización de la Administración Nacional*. Cambridge, Cambridge University Press; sobre mercados financieros, Layna Mosley (2001): “Espacio para Moverse: Mercados Financieros Internacionales y Estados de Bienestar Internacionales”, en *Organización Internacional*, 54, pp. 737-73; sobre asistencia social, Dwayne Swank: “¿La Asistencia Social en Decaimiento? Globalización, Instituciones Económicas Políticas, y Estados de Bienestar Contemporáneos”, en Linda Weiss (ed.) (2003): *Los Estados en la Economía Global*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 58-82.

<sup>2</sup> Para una exposición y crítica de la “escuela de la constricción”, ver Linda Weiss (2003): “Bringing Domestic Institutions Back In”, op. cit. N. de T.: aquí la autora enfrentándose a la tesis del constreñimiento del Estado y atenuando sus efectos, ofrece una interpretación sobre los efectos de la globalización, proponiendo que puede tanto como “constreñir”, posibilitar (to enable) una ampliación de las capacidades estatales infraestructu-

rales (power through), jugando allí las instituciones domésticas un rol clave.

<sup>3</sup> Sobre las diferencias entre la “integración superficial” del GATT y la “integración profunda” de la OMC, ver Sylvia Ostry, “Convergencia y Soberanía: ¿el Alcance de las Políticas para el Compromiso?”, en A. Prakesh y J. Hart (eds.) (2000): *Haciéndole Frente a la Globalización*. Londres, Routledge.

<sup>4</sup> Ostry, “Convergencia y Soberanía”, p. 53.

<sup>5</sup> Para un análisis sobre el amplio terreno para la acción política en la ciencia y la tecnología, ver Lynn K. Mytelka: “Sistemas Locales de Innovación en una Economía Mundial Globalizada”, *Industria e Innovación*, 7:1, junio de 2000; y Alice Amsden, “La Industrialización bajo la Nueva legislación de la OMC”, Mesa Redonda Jerarquizada sobre Comercio y Desarrollo: Directivas para el Siglo XXI, *UNCTAD TD(X)/RT.1/7*, Bangkok, diciembre de 1999. Sobre industria más generalizado, ver la conclusión de W. Elsner y J. Groenewegen (eds.) (2000): *Políticas Industriales después de 2000*. Londres, Kluwer Academic Publishers, pp. 474-5.

<sup>6</sup> Mientras que se admiten los aranceles aduaneros bajo ciertas condiciones específicas para proteger la producción nacional y permitir el ajuste, estos deben mantenerse en niveles bajos y reducirse de a poco. Un Estado miembro podrá aplicar también medidas proteccionistas (aranceles aduaneros o cupos) para bloquear las importaciones si éstas provocan un desbaratamiento del mercado para la industria nacional. El número de investigaciones sobre medidas proteccionistas entre miembros de la OMC ha trepado de 26 casos en 2000 y a 116 casos en los primeros nueve meses de 2002. Ver K. J. Cuddy (2003): “Aranceles Agazapados, Proteccionismo Escondido”, *Política Exterior*, 74:134, pp. 74-76.

<sup>7</sup> Un tercer acuerdo, sobre los aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPs), no se analiza aquí ya que –en contraste con su impacto observado sobre el mundo en vías de desarrollo– parecería ofrecer pocas restricciones sobre la estrategia nacional de modernización en los países desarrollados. En efecto, se podría sostener que los TRIPs ejemplifican la nueva protección regulatoria que buscan los países desarrollados que han alcanzado

un nivel avanzado de conocimiento científico y tecnológico.

<sup>8</sup> Ver, en particular, Ha-Joon Chang (2002): *Peateando la Escalera: La Estrategia de Desarrollo en una Perspectiva Histórica*. Londres, Anthem Press.

<sup>9</sup> Cynthia Day Wallace (2002): *La Empresa Multinacional y el Control Legal: La Soberanía del Estado Anfitrión en una Era de Globalización Económica*. La Haya: Martinus Nijhoff, pp. 191-209.

<sup>10</sup> Con arreglo al Acuerdo sobre SCMs, que se aplica a los productos industriales (y a los productos agrícolas, excepto donde se aplican las disposiciones especiales del Acuerdo sobre Agricultura), se define a los subsidios como la transferencia directa o indirecta de fondos desde el gobierno hacia sectores específicos en forma de subvenciones, préstamos o acciones, préstamos con garantía, créditos fiscales y suministro o adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno. Advertida que se aplican importantes excepciones y cláusulas de rescisión.

<sup>11</sup> Por ejemplo, es casi imposible demostrar que los subsidios a la actividad “precompetitiva” significarán un perjuicio para la totalidad de un sector industrial en un futuro; además, a menudo es difícil determinar dónde culmina la innovación precompetitiva y dónde comienza la competitiva.

<sup>12</sup> Ver, p. ej., Amsden: “La Industrialización bajo la Nueva Legislación de la OMC”. Mesa Redonda Jerarquizada sobre Comercio y Desarrollo: Directivas para el Siglo XXI, *UNCTAD TD(X)/RT.1/7*, diciembre de 1999, Bangkok. Robert Wade postula el argumento opuesto en “¿Qué Estrategias de Desarrollo son Viables para los Países en Vías de Desarrollo Actualmente? La Organización Mundial de Comercio y la Reducción del “Espacio de Desarrollo”, London School of Economics, manuscrito sin publicar, 26 de noviembre de 2002.

<sup>13</sup> Para el estudio definitivo de las estrategias de modernización industrial y sus resultados exitosos en Taiwán, ver Alice Amsden y Wan-Wen Chu (2003): *Más Allá del Desarrollo Tardío: Políticas de Modernización en Taiwán*. Cambridge, MIT Press.

<sup>14</sup> Alice Amsden: “La Industrialización bajo la Nueva Legislación de la OMC”, p. iii.

<sup>15</sup> Sobre la reciente experiencia taiwanesa, ver

Amsden y Chu: *Más Allá del Desarrollo Tardío*.

<sup>16</sup> Departamento de Finanzas, Gobierno de Canadá, "Artículo Informativo sobre Subsidios y Medidas Complementarias".

<sup>17</sup> Wallace: *La Empresa Multinacional y el Control Legal*.

<sup>18</sup> Raimo Väyrynen (1998): "¿La Interdependencia Global o la Fortaleza Europea? Las Políticas Tecnológicas en Perspectiva", *Política de Investigación*, 27:4, p. 628.

<sup>19</sup> Departamento de Comercio de los EE. UU., Administración de Tecnología *Ciencia y Tecnología Internacional: Políticas, Programas e Inversiones*, 2000.

<sup>20</sup> S. Louet: "Nueva Ley para Impulsar la Industria Francesa de la Biotecnología", *Noticias Comerciales y Regulatorias*, 17:11 (1999), p. 1.055; Servicio Comercial de los EE. UU. – Francia, Laboratorio, Equipo Médico/Biotecnología – Mejor Perspectiva 2003.

<sup>21</sup> Mark Lehrer: "¿Solucionó Alemania por fin su problema de alta tecnología? El auge reciente de la empresa alemana basada en la tecnología", *Revista de Administración de California*, 42:4 2000, pp. 89-107.

<sup>22</sup> Takeo Hiranuma: "Seis Estrategias para Obtener una Mayor Competitividad", Ministerio de Economía, Comercio e Industria, presentado en el 41er Consejo Ministerial de la OCDE, 15 de mayo de 2002.

<sup>23</sup> Yoshiko Hara: "Japón gana un rebote en la I y D conjuntos en la era pos PC", *EE Times*, 23 de septiembre de 2003.

<sup>24</sup> Para estudios sobre sectores particulares, ver Marc L. Busch (1999): *Guerreros del Comercio: Estados, Empresas y Políticas Estratégicas de Comercio en la Competencia por la Alta Tecnología*. Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>25</sup> Desde 1990 el programa ha desembolsado casi US\$4 billones provenientes de fondos compensatorios federales e industriales.

<sup>26</sup> La Revisión de Gastos de 2002 del gobierno comprometió 1,5 billones de libras esterlinas extra al año para la C&T, incluyendo ayuda para las tecnologías emergentes. Ver "Ayuda del Gobierno del Reino Unido a la Ciencia y la Tecnología".

<sup>27</sup> M. O'Shea & C. Stevens: "Los Gobiernos como

Capitalistas de Riesgo", *OECD Observer*, 213, agosto-septiembre de 1998, p. 26.

<sup>28</sup> Günseli Baygan: "Revisión de las Políticas en materia de Capitales de Riesgo: Reino Unido", *Documento de Trabajo de la OCDE sobre la Ciencia, la Tecnología y la Industria 2003/1*, 2003, pp. 13-14.

<sup>29</sup> Asociación Británica de Capitales de Riesgo (BVCA), *Informe de la BVCA sobre la Actividad de Inversión 2002*.

<sup>30</sup> Entre 1995-2000, el sector de la TIC recibió sólo el 15 % del capital de riesgo total, comparado con el 70 % en los EE. UU. Günseli Baygan: "Revisión de las Políticas en materia de Capitales de Riesgo: Reino Unido", p. 9.

<sup>31</sup> Günseli Baygan: "Revisión de las Políticas en materia de Capitales de Riesgo: Reino Unido", p. 16.

<sup>32</sup> Günseli Baygan: "Revisión de las Políticas en materia de Capitales de Riesgo: Reino Unido", *Documento de Trabajo de la OCDE sobre la Ciencia, la Tecnología y la Industria 2003/1*, 2003, p. 12.

<sup>33</sup> Linda Weiss: "Guiando la Globalización en el Este Asiático: los Nuevos Roles de los Estados en Vías de Desarrollo Clásicos", en Linda Weiss: *Los Estados en la Economía Global*, pp. 245-270.

<sup>34</sup> OCDE, *Capital de Riesgo del Gobierno para las Empresas basadas en la Tecnología*. París, OCDE, 1997, p. 28.

<sup>35</sup> Ver In-Q-Tel.

<sup>36</sup> Lizette Wilson: "El Fondo de Capitales de Riesgo de la CIA Abarca Muchas Actividades" *The Business Journal - Sirviendo las Comunidades Comerciales del Triángulo*, 17:10, 9 de noviembre de 2001, p. 23.

<sup>37</sup> Nathan Hodge: "Oficial: el Pentágono Podría Utilizar Fondos de Capitales de Riesgo" *Noticias de la Armada & Tecnología Submarina*, 19:5, 28 de enero de 2002, p. 7.

<sup>38</sup> Ver, por ejemplo, los descubrimientos ilustrativos de Glenn Fong: "Abriendo Nuevos Terrenos o Rompiendo las Reglas: la Reorientación Estratégica en la Política Industrial de EE. UU.", *Seguridad Internacional*, 25:2, 2000, pp. 152-186.

<sup>39</sup> Ver por ejemplo los comentarios relativos a la utilización de la contratación pública como instrumento de política económica en la OMC, Co-

municado de Prensa, "Australia: septiembre de 2002", *Revisión de la Política Comercial de la OMC*, p. 6.

<sup>40</sup> OCDE: "El Tamaño de los Mercados de Contratación Pública", *Diario de la OCDE sobre Presupuesto*, 1:4, 2002, p. 8.

<sup>41</sup> OCDE: "El Tamaño de los Mercados de Contratación Pública", p. 23.

<sup>42</sup> John Boudreau: "El Paseo de Compras del Gobierno en Busca de Nuevos Contratos en Materia de Tecnología" *Mercury News*, 29 de mayo de 2003.

<sup>43</sup> Para una descripción abarcativa de las técnicas empleadas, ver Wallace: *La Empresa Multinacional y el Control Legal*.

<sup>44</sup> C. S. Eliot Kang: "La Política de los EE. UU. y la Mayor Regulación del Flujo Interno de Inversión Extranjera Directa", *Organización Internacional*, 5:1, 1997, pp. 301-33.

<sup>45</sup> Wallace: *La Empresa Multinacional y el Control Legal*, pp. 196-99.

<sup>46</sup> Kang: "La Política de los EE. UU. y la Mayor Regulación del Flujo Interno de Inversión Extranjera Directa", p. 303.

<sup>47</sup> Kang: "La Política de los EE. UU. y la Mayor Regulación del Flujo Interno de Inversión Extranjera Directa", p. 328.

<sup>48</sup> Departamento de Comercio de los EE. UU., "Informe al Congreso de los Estados Unidos: La Estrategia Nacional de Exportaciones de 2002". Washington DC, Trade Promotion Coordinating Committee, 2002.

<sup>49</sup> La idea de que una infraestructura informativa resulta hoy en día más crítica que los subsidios a la promoción de las exportaciones está ampliamente demostrada en un estudio reciente sobre los obstáculos que enfrentan las empresas japonesas en los mercados extranjeros. Mientras que los obstáculos más importantes que identifica la mayoría de las empresas implican una "falta de información" sobre diversos aspectos de los mercados externos, sólo una proporción diminuta citó la "falta de fondos suficientes para penetrar en los mercados extranjeros". Organización de Comercio Exterior de Japón, *Libro Blanco sobre In-*

*versión y Comercio Internacional*. Tokio, JETRO, 2002, p. 28.

<sup>50</sup> En enero de 2003, el Ministerio de Alimentos del gobierno indio estableció un Órgano Consultivo sobre Exportación de Alimentos con el objeto de desarrollar planes para subsidiar las exportaciones de trigo y arroz compatibles con la OMC. *Financial Times*, 29 de enero de 2003.

<sup>51</sup> Departamento de Estado de EE. UU., Programas de Información Internacional, Declaración del Secretario de Comercio Donald L. Evans sobre el Progreso de la Implementación de la Estrategia Nacional de Exportaciones ante el Comité del Senado sobre Asuntos Bancarios, de Vivienda y Urbanismo, 21 de mayo de 2003, Washington DC.

<sup>52</sup> Departamento de Comercio de EE. UU., *Resumen del Presupuesto: Año Fiscal 2004*.

<sup>53</sup> Agencia de Comercio y Desarrollo, *Informe Anual 1997*. Washington DC, USTDA, 1997.

<sup>54</sup> Ver, por ejemplo, ECA Watch, que lucha contra las Agencias de Crédito a las Exportaciones. En 2000, para tomar el caso de un país, el Ex-Im Bank tenía pendientes US\$6,7 billones en préstamos y garantías a largo plazo para compañías estadounidenses.

<sup>55</sup> Michael Borrus: "Tecnología y Comercio: Compitiendo en una Economía Global" de *La Mesa Redonda de Berkeley sobre la Cumbre Tecnológica de 1993 en materia de Economía Internacional*.

<sup>56</sup> Busch: *Guerreros del Comercio*.

<sup>57</sup> Gobierno de los EE. UU., Administración Internacional de Comercio. Énfasis agregado.

<sup>58</sup> Como señala Kang, los legisladores norteamericanos buscaban establecer una medida sobre inversión relativa al comercio en el mismo momento que la administración en la fase de principios de los '90 de la Ronda Uruguay presionaba para obtener la reducción de las TRIMs por parte de otros países! Kang: "La Política de los EE. UU. y la Mayor Regulación del Flujo Interno de Inversión Extranjera Directa", p. 325.

<sup>59</sup> Ver, por ejemplo, Kang: "La Política de los EE. UU. y la Mayor Regulación del Flujo Interno de Inversión Extranjera Directa".