

PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y DISCIPLINAS MULTILATERALES:

POSIBILIDADES E INTERROGANTES

Miguel Lengyel

FLACSO/Argentina y LATN

Diana Tussie

FLACSO/Argentina y LATN

I. INTRODUCCIÓN

En términos generales, la Organización Mundial de Comercio (OMC) brinda una oportunidad para determinar la dirección general (sino el grado preciso) de los cambios en la política comercial. Esto es posible gracias a los acuerdos sobre limitaciones arancelarias, salvaguardias, subsidios y otros. En otras palabras, la OMC puede ser utilizada como un ancla multilateral para la política económica. Esta ancla es útil en la medida en que muestra claramente al empresariado cuáles son las nuevas reglas del juego, y ayuda a canalizar las presiones políticas potenciales a lo largo de una senda diferente. Sin embargo, hay aún más campo de maniobra de lo que parece.

A pesar de la atracción que ejerce una integración profunda (Lawrence [1993]), hay varias diferencias importantes entre los acuerdos de la OMC y los nuevos acuerdos regionales, tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Unión Europea, esta última con requerimientos de un grado más alto de armonización de políticas. La OMC aún admite una considerable discrecionalidad de parte de las autoridades económicas. Por un lado, no crea obligaciones ni derechos para los individuos, como hace el TLCAN: en el TLCAN, un individuo puede tomar la iniciativa para poner en marcha los mecanismos de solución de controversias. Por el otro, el mecanismo del TLCAN

en el caso de los servicios se basa en un compromiso de liberalización total, con sólo unas pocas excepciones (listas negativas). La OMC, por otra parte, sigue la práctica usual en el GATT sobre mercancías, según la cual sólo se liberalizan los servicios ofrecidos como resultado de una negociación (listas positivas). En consecuencia, se puede mantener la discrecionalidad en la OMC simplemente dejando un determinado conjunto de servicios fuera de la lista sometida al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En los sectores comprendidos, en realidad, el compromiso primario consiste en otorgar el tratamiento de nación más favorecida a los proveedores extranjeros. Ni el trato nacional ni la presencia comercial son obligatorios, sino cuestiones a ser negociadas. Como resultado, se ha ofrecido trato nacional a muy pocos sectores y, dentro de cada sector, no se han incluido todas las modalidades. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios también permite la revocatoria de este compromiso, sujeta a negociaciones entre los países involucrados.

Este estudio pasa revista a los principales compromisos asumidos en materia de subsidios dentro del marco de la OMC, evalúa sus implicancias para el diseño de la política comercial y plantea la discusión de los intereses de los países en desarrollo en reexaminar las disciplinas existentes en una nueva ronda de negociación. Cinco secciones siguen a esta introducción. La próxima sección establece el marco general del debate examinando el eje general de los acuerdos de la OMC y los dilemas que plantea su implementación. Muestra como, a medida que la agenda comercial se ha expandido, más políticas caen bajo el escrutinio internacional. En otras palabras, en el nuevo sistema comercial los gobiernos deben manejar la tensión entre la necesidad de desarrollar nuevas exportaciones y la presión de crear un campo de juego parejo. En la tercera sección se revisan los nuevos compromisos sobre subsidios y se examinan algunas de sus implicancias para la política comercial tradicional. Su intención es evaluar la libertad de acción que tienen los países en desarrollo para el uso de los subsidios como herramientas de promoción de exportaciones. En este sentido, la cuarta sección de este artículo analiza brevemente las razones para usar políticas comerciales activas y reconsidera la cuestión del campo de maniobra para los países en desarrollo a la luz de las oportunidades que los nuevos compromisos abren para el diseño de políticas de promoción de exportaciones innovadoras. Tomando una posición más propositiva, esta sección también analiza algunos de los elementos centrales que una política comercial "nueva" debería tener en cuenta. La sección quinta aborda la cuestión de la revisión del Acuerdo sobre Subsidios, buscando evaluar los pros y contras desde la perspectiva de los países en desarrollo, en general, y de los latinoamericanos, en particular. La última sección presenta algunas observaciones y conclusiones

sobre los costos y beneficios de los nuevos patrones internacionales para los países en desarrollo, en particular los latinoamericanos, sobre la base de los conocimientos obtenidos a través del análisis efectuado en las secciones anteriores.

II. LA NUEVA AGENDA DEL SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL

La agenda de las negociaciones comerciales internacionales se ha expandido a medida que ha aumentado la integración o, para decirlo de otra manera, a medida que se completaba la vieja agenda de “integración superficial”. Robert Lawrence [1993] define la “integración superficial” como la reducción de la protección en la frontera, incluyendo la eliminación de aranceles y restricciones cuantitativas. Los conceptos de integración superficial y profunda son equivalentes a los conceptos de integración negativa y positiva en la teoría tradicional de las uniones aduaneras (Johnson, Wonnacot y Shibata [1986]).

La Ronda Uruguay marcó el fin de la era de las negociaciones centradas en los instrumentos de política comercial aplicados en la frontera. A medida que se reducían los aranceles a niveles cada vez más bajos, era de esperar que los instrumentos no aduaneros se tornaran más importantes. Como resultado de este proceso, los mecanismos regulatorios utilizados individualmente por los países se vuelven más evidentes, compitiendo entre ellos y comenzando una carrera regulatoria entre países. De esta manera, la integración económica alcanzó un punto crítico y los asuntos relativos a las políticas públicas gradualmente pasaron a ser negociables. La Ronda Uruguay fue un paso importante en esa dirección ya que las negociaciones fueron mucho más allá de la cuestión de las medidas aplicadas en la frontera e incluyeron asuntos tales como la propiedad intelectual, la inversión y los servicios (Tussie [1994]). De esta manera, la naturaleza de las negociaciones comerciales cambió ya que comenzaron a incluir medidas y herramientas de política interna que anteriormente habían estado fuera del ámbito de la negociación internacional. A medida que se removió la “capa externa” de la protección arancelaria, se requirió a los gobiernos que dieran cuenta de sus acciones sobre un campo más amplio de asuntos que podían tener impacto sobre la competitividad.

La competitividad se ve afectada cuando las variaciones en los costos entre un país y otro van más allá de algunos parámetros que, aunque difíciles de definir, son considerados normales por los países involucrados. Esta diferencia en los costos sufrió la influencia de incentivos tales como los subsidios, la

protección a la propiedad intelectual, las normas laborales y las regulaciones sobre el medio ambiente. Cuando las diferencias en los costos entre los países son significativas, se ejerce presión para limitar los poderes regulatorios. Estas presiones son particularmente evidentes sobre la propiedad intelectual. Aunque las negociaciones sobre servicios y medidas sobre la inversión relacionada con el comercio (“TRIMs”) tenían como principal objetivo la reducción o la armonización de las regulaciones y los incentivos públicos, no se avanzó mucho. En realidad, fue en estas dos áreas que el auge de los mercados de capital por un lado, y la revolución de las políticas comerciales por el otro, se reflejaron en una nueva actitud. En los últimos años, muchos países desregularon sus políticas sobre inversiones extranjeras y servicios con el fin de apoyar la liberalización comercial y fortalecer la competitividad. En realidad, los países están compitiendo actualmente entre ellos para atraer capitales extranjeros y ofrecer condiciones que alienten a los inversores para quedarse. De esta manera, se han diluido las tensiones sobre el viejo sistema de incentivos a la exportación, que caracterizaron el comienzo de la Ronda Uruguay.

Es cierto que, cuando se compara con el pasado, la libertad de acción se ha limitado en estas materias. Pero esto lleva a plantear la cuestión de si es necesaria la libertad del pasado en las condiciones actuales cuando, primero, el acceso a los mercados de capitales es infinitamente más fluido; segundo, la sustitución de importaciones ha perdido su importancia y, finalmente, hay un consenso emergente sobre la forma y la función de los incentivos. La Sección III estudia los costos y los beneficios del acuerdo de la OMC mientras que la Sección IV revisa el nuevo marco para las políticas de incentivos.

III. UNA MIRADA HACIA ATRÁS ¹

El Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias es el texto más largo generado por la Ronda Uruguay, reflejando las disputas de la década de los años ochenta y la preocupación de todas las partes involucradas para evitar una carrera mutuamente destructiva. El resultado final total fue una reducción del campo de maniobra para aplicar incentivos a la exportación a cambio de una reducción del campo de maniobra para aplicar medidas compensatorias. Las autoridades económicas se han comprometido a eliminar gradualmente algunas de las políticas de incentivos vigentes hoy y, al mismo tiempo, actualizar sus regímenes de medidas compensatorias. Se espera un aumento de la transparencia en ambos frentes y, de hecho, ya se están verificando progresos.

CONTENIDO DEL ACUERDO DE LA OMC SOBRE SUBSIDIOS

La década de los años ochenta estuvo marcada por disputas bilaterales sobre los subsidios a las exportaciones. En este contexto, muchos países en desarrollo soslayaron el Código de la Ronda Tokio sobre subsidios pero, como contrapartida, se vieron privados del beneficio de la prueba de daño en los mercados de exportación. De tal manera, la prueba de daño debía demostrarse antes de la imposición de los derechos compensatorios punitivos (DC). Las fricciones continuaron sin freno entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, pero en esencia la falta de una prueba de daño hizo que los programas de incentivos fueran contraproducentes: cualquier ventaja en el mercado se compensaba automáticamente con DC. Con el propósito de enterrar la amenaza de DC, muchos países en desarrollo hicieron acuerdos bilaterales con EE.UU. comprometiéndose a eliminar gradualmente sus subsidios a cambio de la prueba de daño. Al finalizar la Ronda Uruguay, había aparecido un gran número de acuerdos bilaterales de esa clase. El Acuerdo sobre Subsidios de la Ronda Uruguay coronó estas iniciativas bilaterales y garantizó un cierto orden para la solución de disputas.

El artículo 27 del nuevo acuerdo reconoce que los subsidios pueden ser una parte integral de los programas de desarrollo (previamente incluidos en el artículo 14 del Código de la Ronda Tokio). Más allá de este respaldo general, sin embargo, el espíritu del acuerdo es reducir drásticamente las exenciones a las disciplinas sobre subsidios de las que gozaron los países en desarrollo durante largo tiempo, especialmente en el apogeo del tratamiento especial y diferenciado y de la industrialización por sustitución de importaciones.

El acuerdo establece dos cláusulas “gatillo” que empujan notablemente hacia la llamada “graduación” de los países en desarrollo para el cumplimiento pleno de sus compromisos. En primer lugar, se ha fijado un indicador muy restrictivo para la graduación de los países. Todos los países que tengan un PBI per cápita de más de US\$1.000 deben asumir sus compromisos en forma plena. En la región, seis países están por debajo de este techo, ya sea porque tienen un PBI per cápita más bajo o porque entran dentro de la clasificación de las Naciones Unidas de países menos desarrollados. Estos países son Haití (menos desarrollado), Bolivia, Guatemala, Guyana, Honduras y Nicaragua.

En segundo lugar, se requiere que los países en desarrollo se gradúen cuando hayan alcanzado competitividad exportadora, siendo ésta definida como el logro de una participación de más del 3,25% en el mercado mundial del producto involucrado, durante dos años seguidos. El término producto se define a un nivel bastante agregado como un ítem de cuatro dígitos en el sistema armonizado. Sin embargo, la amplitud de esta medida no debe ser subestimada: cuanto más comprensiva es la definición, más remota es la posibilidad de que un país pequeño llegue a este umbral.

Además de fijar los parámetros sobre cómo los países en desarrollo se encuadran dentro de estas disciplinas más estrictas, el acuerdo va mucho más allá de lo establecido en los Códigos de la Ronda Tokio en una cantidad de asuntos importantes relacionados con la transparencia. Por primera vez, se ha podido definir, aunque en términos muy generales, el concepto de subsidio. Un subsidio se entiende como cualquier forma de contribución financiera de parte del gobierno, o cualquier mecanismo de sostenimiento de los ingresos o de los precios, que cree una ventaja para algunas empresas o ramas de la producción. Según esta definición, además de los pagos directos a las empresas, están comprendidos también los préstamos subsidiados, las garantías de préstamos, los aportes de capital, las exenciones impositivas, el suministro de bienes y servicios (exceptuando la infraestructura) a precios preferenciales y los mecanismos de sostenimiento de los ingresos o de los precios.

Debe tenerse en cuenta que los siguientes instrumentos no se consideran subsidios: admisión temporaria (ingreso libre de impuestos de mercancías o partes para su exportación subsiguiente) y *drawbacks* o reembolso de aranceles para los insumos importados utilizados en la producción de bienes a ser exportados. Estas medidas son legítimas y admisibles. Los límites de tiempo para el reembolso no están regulados en el ámbito internacional, de modo que cada país puede fijar los suyos y ser tan laxo o tan estricto como lo considere apropiado. En EE.UU., por ejemplo, se puede lograr el reembolso hasta cinco años después del ingreso de las mercancías.

Con el propósito de otorgar un cierto orden a la categorización de los subsidios (y en consecuencia establecer las circunstancias bajo las cuales se pueden adoptar medidas compensatorias), éstos se encuentran clasificados en tres grupos, a saber, aquellos que están prohibidos, aquellos que son recurribles y aquellos que son no recurribles.

Los subsidios al uso de insumos locales o insumos explícitamente destinados a la exportación, están prohibidos. Los países en desarrollo deberán

eliminar los subsidios a los insumos locales dentro de los cinco años y los subsidios a los productos explícitamente hechos para la exportación dentro de los ocho años; el Comité de Subsidios y Medidas Compensatorias, establecido para supervisar el acuerdo, podrá extender este período a diez años. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, durante el período de transición, la utilización de las medidas compensatorias es legítima. Los países con bajos ingresos enumerados en el anexo VII del Acuerdo están exceptuados de esta prohibición, siempre que su PBI per cápita esté por debajo de US\$1.000.

Los subsidios no recurribles son inmunes a la aplicación de medidas compensatorias. Estos son subsidios horizontales de naturaleza general que no tienen un impacto directo sobre los precios y, por lo tanto, no distorsionan el comercio, por ejemplo: 1) aplicados a las actividades básicas de investigación y desarrollo; 2) desarrollo pre-competitivo; 3) asistencia a las regiones desfavorecidas; y 4) asistencia en el cumplimiento de las nuevas reglamentaciones y normas sobre el medio ambiente. Estos subsidios están permitidos dentro de ciertos parámetros, aunque un país puede apelar al órgano de solución de controversias de la OMC si considera que un subsidio lo está perjudicando, aún cuando, en principio, este subsidio sea no recurrible.

Las disciplinas previstas en el acuerdo se refieren únicamente a “subsidios específicos”, es decir, a aquellos otorgados a ciertas empresas, industrias o grupos de empresas. Los recurribles son aquellos subsidios “específicos” que no están directamente relacionados con el comercio pero que pueden tener un efecto sobre los precios de las exportaciones y pueden dar lugar a medidas compensatorias si se puede demostrar un daño a la producción nacional. El acuerdo traza procedimientos bastante restrictivos para determinar el daño “grave” y calcular el margen de subsidio. Se presume que hay daño grave cuando los subsidios exceden el 5% del valor de las ventas anuales del producto.

Sin embargo, ciertas interpretaciones jurídicas benefician aún más a los países en desarrollo. Concretamente, para iniciar una acción contra un país en vías de desarrollo, es necesario probar el daño aún cuando el subsidio involucrado haya alcanzado el umbral establecido. Por el contrario, para que una acción contra un país desarrollado no prospere, este último debe demostrar que su subsidio no causa daño. En otras palabras, se revierte en este caso la carga de la prueba.

La transparencia general que trajo el Acuerdo abre oportunidades para los pequeños países en desarrollo que recién están incursionando en los

mercados mundiales. Esto se origina en la restricción aplicada a los exportadores activos del mundo en desarrollo: se prohíbe la implementación de nuevos subsidios y se deberán eliminar los subsidios existentes a las exportaciones para el año 2005. En el nuevo contexto comercial, no debe subestimarse el efecto benéfico de la reducción total de los subsidios en el mundo entero. La restricción a los exportadores dinámicos significará mejores condiciones en los mercados mundiales; reducirá la presión de las importaciones subsidiadas en los mercados internos mientras éstos evolucionan hacia una mayor apertura.

También se pueden obtener algunos beneficios de las cláusulas que reducen el grado de discrecionalidad en la aplicación de las medidas compensatorias. En este sentido, el acuerdo contiene, en primer lugar, una “cláusula ocaso” por la cual se deberán eliminar todos los derechos compensatorios dentro de un período de cinco años, con excepción de los casos en que una autoridad competente determine, sobre la base de una nueva investigación, que la eliminación del derecho fomentaría la continuación o el restablecimiento de un subsidio y que podría causar daño a los productores nacionales. En segundo lugar, una única empresa no puede ya iniciar una demanda de acción compensatoria individualmente; por el contrario, el reclamo tiene que ser presentado por la “industria nacional”. Se considera que la solicitud de acción compensatoria ha sido presentada en el contexto de industria nacional “cuando esté apoyada por productores nacionales cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del producto similar producido por esa parte de la industria nacional que manifieste su apoyo o su oposición a la solicitud” (Artículo 11.4). En tercer lugar, de ahora en más todas las partes interesadas (no sólo los productores locales sino también los importadores, los consumidores y las empresas que utilicen productos de importación) tienen derecho a presentar pruebas.² La representación de los sectores interesados no vinculados con la producción permite la formación de alianzas con grupos de presión interesados en mantener un mercado abierto para las importaciones y debería ayudar a controlar las fricciones con los competidores.

LIBERTAD DE ACCIÓN PARA LOS SUBSIDIOS A LAS EXPORTACIONES

Surge claramente de las disposiciones antes señaladas que el nuevo acuerdo restringe la posibilidad de recurrir a programas agresivos de subsidios de la envergadura, variedad e intensidad de aquéllos aplicados, por ejemplo, por la Provincia China de Taiwán y la República de Corea en los estadios iniciales

de su proceso de industrialización orientado hacia el mercado externo (Amsden [1993]) o, aún dentro de la región, por países tales como Brasil y México como parte de sus esfuerzos en la década de 1970 para compensar el sesgo antiexportador de la sustitución de importaciones (para un informe de los incentivos a la exportación de las décadas de 1960 y 1970, ver Westphal [1978] y Bauman y Braga [1988]).

Esto no significa, sin embargo, que los subsidios estén excluidos por completo. Más específicamente, hay espacio para tres clases de alternativas. En primer lugar, hay cierta libertad para conceder apoyo directo. El nuevo acuerdo no prohíbe, por ejemplo, el reembolso de impuestos indirectos, tanto para el producto exportado directamente como para los insumos y componentes empleados en la fabricación del producto final, incluyendo la energía, el combustible, el petróleo y los catalizadores. En este sentido, es legítimo cualquier mecanismo que ponga a los exportadores nacionales en un pie de igualdad con los competidores internacionales. En la misma tesitura, se pueden otorgar créditos a las exportaciones de manera tal que los exportadores tengan acceso a las tasas de interés internacionales e incluso permitir un margen de subsidio siguiendo los lineamientos del acuerdo pertinente de la OCDE. También es posible otorgar crédito de pre- y post-embarque a tasas de interés equivalentes a las internacionales y fijar un sistema de seguros o garantías de préstamos.

En segundo lugar, el acuerdo incluye otras medidas que benefician a los “recién llegados”, al concederles un trato especial y diferenciado. Hay innovaciones que conceden salvaguardias para los exportadores pequeños o incipientes tales como la cláusula **de minimis** utilizada por primera vez en el TLCAN y ahora incluida en la OMC. Según la cláusula **de minimis** (Art. 29.9), se pondrá fin a cualquier investigación relacionada con la aplicación de un derecho compensatorio contra un país en desarrollo si el subsidio involucrado es insignificante.

Para que un país en desarrollo pueda beneficiarse de esta cláusula, el nivel de subsidios que otorgue no deberá sobrepasar el 2% del valor unitario del producto (3% en el caso de los países enumerados en el anexo VII). La disposición **de minimis** también se aplica si la exportación no representa más del 4% del volumen total de las importaciones del producto, siempre que la participación de todos los países en desarrollo en conjunto no supere el 9% del total de las importaciones del producto.

Según las disposiciones de la cláusula *de minimis*, hay también cierto espacio para emplear subsidios que en principio son recurribles. Es decir, los países en desarrollo que son exportadores a los mercados mundiales en pequeña escala pueden también otorgar subsidios moderados aún si son específicos y, aunque no estén directamente relacionados con las exportaciones, puedan favorecerlas. Estos subsidios son recurribles y, por lo tanto, no están completamente fuera del alcance de las medidas compensatorias pero, hasta que se alcance el umbral, pueden aparecer nuevas clases de exportaciones. Esta situación se puede interpretar de manera creativa. Por ejemplo, se podría ofrecer un subsidio temporario moderado que finalizaría una vez que los exportadores involucrados alcanzaran un cierto umbral (en términos de precio y de participación de los ingresos totales de exportaciones) y no se los considerara ya incipientes.³ En la misma tesitura, los “recién llegados” podrían otorgar subsidios a todas las empresas que exportaran productos comprendidos dentro de la misma clasificación arancelaria y cuyas exportaciones totales se mantuvieran por debajo de un techo preestablecido, el cual debería determinarse caso por caso. Mientras que el subsidio se otorgue a todas las empresas comprendidas, no podrá definirse directamente como subsidio específico y, por lo tanto, podría no ser objetado.⁴

Además de explotar hábilmente los intersticios en las normas y adoptar un enfoque más avanzado, se pueden subsidiar actividades con externalidades siempre que las transferencias fiscales no se otorguen únicamente a algunas industrias y empresas y los productos comprendidos no estén específicamente dirigidos a la exportación. Esto implica que los subsidios están permitidos para varias actividades que son cruciales para mejorar la competitividad y, al mismo tiempo, se ven afectadas por fallas graves del mercado que implican sustanciales costos ocultos. Este es el caso de, en primer lugar, la investigación y el desarrollo precompetitivos, es decir, una actividad que cualquier empresa que busque ganar acceso a los mercados externos debe emprender, ya sea para aumentar su capacidad tecnológica como para mejorar sus conocimientos sobre los mercados a los cuales apunta. Abundan importantes fallas del mercado, por ejemplo, en el área de la difusión de información acerca de las preferencias de los consumidores extranjeros, los canales de comercialización, los cambios en el diseño, el cumplimiento de las normas técnicas, el etiquetado ambiental y los requerimientos de calidad. No hay restricciones para los estudios de mercado ni para toda la variedad de programas de información de mercado costeados con fondos públicos que llevan a cabo las agencias de promoción de exportaciones. Con respecto a este tema, hay importantes oportunidades para explorar. Esto ya se está haciendo dentro de la región por PROCHILE en Chile,

EXPORTAR en Argentina, PROEXPORT en Colombia y otros (CEPAL [1995]). La misma situación comprende, en segundo lugar, a la capacitación (y a la re-capacitación), una actividad crítica en el ambiente competitivo y en continuo cambio de nuestros días, pero un área en la cual los resultados tienden a ser sub-óptimos si sólo se deja al mercado para generar las habilidades adecuadas. En tercer lugar, también se pueden conceder subsidios para fomentar el desarrollo de las regiones desfavorecidas siempre que las transferencias fiscales no comprendan la promoción de las exportaciones de esas regiones. Finalmente, se pueden utilizar también los subsidios para permitir que las industrias se movilicen para cumplir con las normas ambientales, siempre que los subsidios sean transparentes y cumplan con los requerimientos de notificación. En tal caso, los subsidios no deberán sobrepasar el 20% del costo de hacer los ajustes necesarios, y deberán otorgarse como caso único y excepcional. Todos estos subsidios -investigación y desarrollo, capacitación, promoción regional y cumplimiento ambiental y técnico- son no recurribles si se llevan a cabo según las normas.

Para resumir, el Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre Subsidios ha producido importantes avances sobre muchas de las prácticas usuales aunque no ha logrado aún evitar por completo el uso de subsidios por parte de países en desarrollo. Se han puesto en práctica nuevas disciplinas más estrictas pero aún dejan cierto espacio para la creatividad. Si se observa desde el punto de vista de la política exportadora convencional, hay pocas dudas de que este nuevo equilibrio ha contribuido a erosionar el *status* especial conferido anteriormente a los países en desarrollo en conjunto. Sin embargo, el freno a los exportadores “hiperactivos” abre oportunidades para los “recién llegados”. Por una parte, en los mercados mundiales, contener el empuje de los exportadores activos puede ofrecer a los “recién llegados” un espacio para aumentar su participación en el mercado. Por otra parte, en el mercado interno, la posibilidad legítima de contener tales exportadores “hiperactivos” fortalece la sustentabilidad del proceso de liberalización.

Sin embargo, la pregunta básica aún no formulada es si la pérdida de campo de maniobra en los subsidios a la exportación es una pérdida que habrá que lamentar a la luz de los cambios en el ambiente global por un lado y, por el otro, a la luz de las nuevas ideas sobre las políticas generales de apoyo. Más aún, debe señalarse que la investigación empírica ha demostrado que los subsidios no se traducen automáticamente en una mejora genuina del acceso a los mercados y del comportamiento exportador. Dentro de la región, por ejemplo, mientras que en Brasil y México mejoró el comportamiento, no sucedió lo mismo

en el caso de Argentina (Nogués [1989]). El empleo de subsidios además ha ocasionado frecuentemente pérdidas de bienestar. El problema real, en otras palabras, no es tanto lo que permiten las normas de la OMC, sino más bien qué es lo relevante en las actuales circunstancias. La próxima sección hace un breve análisis al respecto.

IV. UNA MIRADA HACIA ADELANTE: NUEVAS ORIENTACIONES DE POLÍTICA PARA AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD

Los nuevos compromisos internacionales sobre subsidios permiten una mayor transparencia y creatividad para aplicar los instrumentos de política comercial tradicionales de manera moderada, aprovechando los intersticios en las normas. Sin embargo, es posible ver esos compromisos de modo diferente: como proveyendo una oportunidad para repensar sustancialmente la política de promoción de exportaciones. Esto significa una política que posea herramientas conceptuales e instrumentales innovadoras dirigidas a aumentar la productividad, suministrar bienes públicos críticos para la producción eficiente y promover la competitividad sistémica de la economía. En otras palabras, una política comercial que se combina estrechamente con las políticas de producción.

Muchos aspectos del comercio y las finanzas internacionales han cambiado en los últimos años hasta hacerse irreconocibles. Por un lado, la competencia es mucho más intensa y será aún más dura en los años venideros debido, en gran medida, al efecto compuesto de un creciente número de países que trata de ingresar en los mercados mundiales. Al respecto, los acuerdos sobre subsidios y derechos compensatorios son un instrumento útil para aumentar la transparencia de los incentivos y para evitar caer en una espiral descendente que lleve a una guerra de incentivos autodestructiva. Por el otro lado, los términos de la competencia también se han modificado. En un número creciente de mercados, los costos básicos ya no son el factor determinante de la competitividad sino que también aspectos tales como la diferenciación de los productos, la calidad, la producción a pedido (o "customization") y la innovación juegan un papel cada vez más importante.

En este contexto, el conjunto de condiciones que lleva a la competitividad es muy complejo pero algunas ideas son ahora parte de la "sabiduría aceptada". Mientras el logro de economías de escala continúa siendo relevante, el logro de economías de alcance y de aprendizaje es ahora igualmente importante. De la misma manera, la difusión de información sobre mercados y tecnología sigue siendo importante pero es también crucial la

incorporación rápida de esa información en las estrategias de comercialización y en el desarrollo de los procesos y los productos. También es vital en estos días dominar la capacidad de adoptar nuevas técnicas y prácticas organizativas, en la medida que la “sabiduría convencional” en este campo se redefine continuamente.

Dos líneas argumentales, en cierta medida complementarias, tratan de justificar la adopción de políticas exportadoras activas en un nuevo paradigma. La primera proviene de literatura reciente sobre políticas comerciales (Krugman y Smith [1994]) y se concentra en las llamadas imperfecciones o fallas del mercado, que pueden ser de distintas clases y que pueden ser contrarrestadas mediante adecuadas intervenciones políticas estratégicas. Entre estas imperfecciones, las más importantes para los países en desarrollo son: la ventaja comparativa obtenida por la industria de un país en relación con las de otros países que comercian en el mismo sector no como resultado de la dotación de factores sino por ser “el primero en llegar” en un espacio en el cual hay economías de escala estáticas o dinámicas; la desventaja competitiva que enfrentan especialmente los países en desarrollo debido a la información asimétrica en los mercados de tecnología -lo cual les impide acceder a determinada tecnología que está disponible para los países más desarrollados-, a diferencias en la infraestructura de investigación y desarrollo; el suministro sub-óptimo de actividades con externalidades positivas (capacitación en nuevas habilidades, introducción de nuevas tecnologías, obtención de información sobre mercados externos, etc.) porque el sector privado no puede capturar plenamente el retorno de las inversiones involucradas; y la escasez de crédito de largo plazo para los proyectos de inversión debido al problema de la información asimétrica en los mercados de capitales, especialmente en aquellos de desarrollo incipiente.

El otro argumento a favor de políticas activas para aumentar la competitividad proviene de literatura reciente sobre la política de desarrollo industrial (Roobeek [1993], Walker [1993], Florida y Kenney [1993]). En este caso, el énfasis se pone no tanto en la necesidad de enfrentar fallas del mercado sino de generar capacidades tecno-productivas que usualmente no abundan en los países en desarrollo por, entre otras razones, su carácter de “recién llegados”. Más específicamente, se sostiene que, para generar y mantener la competitividad productiva a través del tiempo, los países en desarrollo necesitan adquirir capacidad y experiencia propias para buscar y penetrar mercados, adaptar tecnología extranjera y crear la propia, perfeccionar procesos productivos y mejorar productos, incorporar y generar conocimientos

organizativos y desarrollar recursos humanos. Según esta perspectiva, una política que busca incrementar la competitividad no debe tener simplemente una naturaleza correctiva sino que debe ser comprensiva y sistemática. Es decir, debe dar orientación, garantizar un horizonte de certidumbre para las decisiones y opciones de los agentes privados, y aún promover la especialización y la complementación para desarrollar eficiencias tanto individuales como colectivas.

En todo caso, cualquiera sea el argumento elegido para justificar el activismo en materia de políticas, pueden existir varias opciones para ser empleadas por los países en desarrollo a fin de fortalecer su competitividad. Explotar los intersticios en las normas para mantener los viejos subsidios podría ser una de ellas, pero no es la única ni parece ser la mejor alternativa dada la naturaleza de los nuevos problemas involucrados. Por el contrario, una sana política en esta materia necesita incluir elementos que, siendo fácilmente coherentes con las disciplinas de la OMC, ataquen las fallas del mercado no sólo a nivel del comercio sino dondequiera que ocurran (Agosin [1996]) y promuevan el desarrollo de las capacidades de comercialización y producción requeridas para romper las barreras y obtener un acceso efectivo a los mercados mundiales. Sin pretender dar una lista exhaustiva de tales elementos, se describen a continuación algunas sugerencias de política que podrían incluir el diseño de un enfoque innovador para la promoción de exportaciones, así como también ciertos criterios para su implementación.

Los países en desarrollo necesitan considerar la adopción de nuevas opciones de política en, por lo menos, cinco áreas de actividad. Tres de ellas - investigación y desarrollo, capacitación y cumplimiento de normas técnicas- son aquellas en las cuales la aplicación de subsidios se considera no recurrible de acuerdo con las disposiciones de la OMC. Las otras dos son el sostenimiento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y la asistencia financiera, que también pueden hacerse compatibles con la OMC.

La investigación y el desarrollo son cruciales para un gran número de actividades que tienen fuerte impacto sobre la adquisición de ventajas competitivas. Es el caso de la creación y expansión de capacidades tecnológicas (por ejemplo, el conocimiento y la experiencia requeridos para adaptar tecnologías extranjeras a las condiciones locales o para generar nuevas tecnologías) que son necesarias para mejorar y desarrollar productos, servicios y procesos de producción (ver, por ejemplo, Lall [1992]). Es evidente que los países en desarrollo continuarán importando tecnología, pero también es cierto que no pueden depender exclusivamente de tal tecnología sin hacer esfuerzos

para desarrollar la propia. Esto es así porque, en ese caso, las actividades y vínculos involucrados en el desarrollo tecnológico estarán dirigidos a responder a las necesidades de diferentes ambientes socioeconómicos y, por lo tanto, no estarán enfocados principalmente al proceso de desarrollo económico del país importador (Lopes Braga [1998]).

La agricultura y los textiles, que son dos actividades productivas de fundamental interés para muchos países en desarrollo, pueden tomarse como ejemplos. En el caso de la agricultura, han surgido nuevas oportunidades en la medida en que los compromisos de la Ronda Uruguay han restringido las exportaciones subsidiadas y han disminuido parcialmente las barreras tradicionales de acceso a los mercados. Al mismo tiempo, conjuntamente con los factores basados en los precios, aspectos tales como las normas de proceso, de calidad y sanitarias/fitosanitarias están en vías de convertirse en factores decisivos de ventaja competitiva. Con respecto al trigo, por ejemplo, los exportadores que acostumbraban ofrecer tres o cuatro tipos de semillas ahora necesitan satisfacer pedidos de los molinos de hasta quince tipos. Es claro entonces que la investigación y el desarrollo para el mejoramiento tecnológico y en nuevas tecnologías (por ejemplo: biotecnología) son cruciales para el aumento de la productividad y el encuadramiento de la producción en las nuevas normas. En consecuencia, son fundamentales para explotar plenamente las nuevas oportunidades del mercado (Panchamukhi [1996]).

En el sector textil, por su parte, la eliminación gradual de las cuotas establecida por el Acuerdo Multifibras para el año 2005 como resultado del Acuerdo sobre Textiles, cambiará el panorama competitivo, especialmente para aquellos países en desarrollo (por ejemplo: India y Pakistán) cuyas exportaciones están en gran medida impulsadas por la “protección” otorgada por el sistema de cuotas. Al mismo tiempo, los mercados de textiles en los países desarrollados están siendo cada vez más exigentes con respecto al diseño de productos y a las especificaciones técnicas (por ejemplo: la sensibilidad al fuego de la vestimenta). Por lo tanto, para mantener la participación en las exportaciones, los países necesitan incrementar constantemente sus esfuerzos de investigación y desarrollo para mejorar las tecnologías existentes e introducir nuevas tecnologías en los procesos de producción (por ejemplo, “Diseño asistido por computadora” -CAD, por su sigla en inglés- “Producción asistida por computadora” -CAM, por su sigla en inglés- y en general el uso de la microelectrónica).

La investigación también es crítica, fuera del ámbito del desarrollo tecnológico. La penetración en el mercado es, sin duda, una marcha cuesta arriba si los exportadores carecen de suficiente conocimiento de las técnicas de comercialización y de las condiciones del mercado (condiciones comerciales y macroeconómicas, consideraciones legales y administrativas, gustos y preferencias de los consumidores, canales de comercialización, requerimientos de normas ambientales y técnicas). También es muy relevante para los exportadores establecer contactos más estrechos en el exterior con clientes potenciales y con empresas que puedan llegar a convertirse en socias en esfuerzos cooperativos (emprendimientos conjuntos, franquicias, convenios de licencia, etc.). Muchos países han patrocinado con recursos públicos a organizaciones de promoción del comercio que dan asistencia a empresas locales que quieren expandir su penetración en los mercados extranjeros y establecer una base en ellos; pese a ello, estas organizaciones sólo se ocupan de estas cuestiones de manera marginal. Por lo tanto, se necesitan nuevas iniciativas de investigación para apoyar acciones dirigidas a crear una "intelligentsia" de mercados, siendo éstas compatibles plenamente con los compromisos de la OMC.

En un campo diferente, el cumplimiento de las normas internacionales de calidad desarrolladas por la Organización Internacional de Normalización (ISO) es un prerrequisito virtual para acceder a un número creciente de segmentos del mercado. Sin la certificación ISO, las empresas que quieran exportar tendrán que pasar a través de un procedimiento largo y costoso para vender sus productos. Además de facilitar el acceso a los mercados, el cumplimiento de las normas ISO puede reducir costos ocultos en un par de años (Sykes [1995]). Esto es cierto tanto con las series ISO 9.000 como con las ISO 14.000 ambientales. En muchos ambientes en desarrollo, sólo un número relativamente pequeño de empresas -normalmente entre las más grandes- ha progresado en esta materia, de manera que nuevas iniciativas de apoyo deberán ser tomadas en el corto plazo. Debe estimularse a las empresas no sólo para que adopten la certificación sino también para que participen en el proceso mismo, de manera que sea tan transparente y accesible como sea posible.

La capacitación es otra actividad clave para alcanzar nuevas ventajas competitivas en el ambiente comercial de estos días. Relativamente pocas empresas llevan a cabo actividades sistemáticas de capacitación, especialmente de acuerdo con los nuevos criterios. Además, los programas públicos de capacitación son sumamente inadecuados para satisfacer los actuales requerimientos de habilidades y los esfuerzos para adaptar su contenido a las

necesidades actuales son, en el mejor de los casos, insuficientes o demasiado incipientes. Por consiguiente, esta es un área donde es necesario imaginar e implementar urgentemente nuevos criterios y mecanismos de política y un área en la cual los compromisos de la OMC permiten libertad de acción. Esta tarea es compleja y exigente por varias razones. Primero, se debe extender la capacitación a todas las categorías de trabajadores dentro de la organización. Segundo, se ha acortado el ciclo de vida útil de las habilidades, una tendencia que se espera se acentuará ininterrumpidamente.

Las tres actividades (investigación y desarrollo, cumplimiento de normas y capacitación) son candidatas naturales para recibir algún tipo de apoyo. Tienen fuertes externalidades: son demasiado costosas para que una empresa las encare individualmente y los beneficios pueden ser utilizados por aquellos que no contribuyen a generarlos. En este sentido, puede decirse que los resultados de tales actividades son bienes públicos típicos, afectados por el problema de “beneficiarios sin costo” (*free-riders*). Esto es especialmente claro en el caso de la capacitación: las nuevas habilidades requeridas son esencialmente “portátiles”, es decir, el trabajador las incorpora y, por lo tanto, no pueden ser fácilmente apropiables por el empleador que hace la inversión. Como los mercados laborales tienden a ser más flexibles, las empresas enfrentan una gran incertidumbre sobre la posibilidad de retener e incluso capturar los costos de capacitación. En esta tesitura, las políticas de apoyo tienen que ser diseñadas de manera tal que no sólo reduzcan los costos de realización de estas actividades (los subsidios pueden lograrlo) sino que también promuevan el desarrollo de acciones colectivas. Esto sugiere claramente que tales iniciativas, como se expondrá en detalle más abajo, necesitan orientarse a la creación de esquemas institucionales externos a la empresa individual que conjuguen recursos públicos y privados, suministrando y coordinando eficientemente los servicios. Naturalmente, la configuración particular (consorcios, agrupamientos de intereses económicos, centros especializados, etc.) y el alcance (sectorial, regional) de tales esquemas, dependerán de las características de la actividad involucrada y de las peculiaridades socio-institucionales del contexto en el cual tienen lugar.

Además de estas actividades, deben considerarse las nuevas alternativas amplias de política para promover específicamente la competitividad de las PyMEs. Es bien sabido que estas empresas, especialmente en los países en desarrollo, enfrentan obstáculos para competir con éxito en los mercados extranjeros (la falta de capacidad productiva para satisfacer grandes pedidos, la gama reducida de productos, la baja calidad de la producción, la capacitación

inadecuada del personal, las debilidades tecnológicas y de conocimientos y la infraestructura insuficiente). También es bien conocido que enfrentan dificultades para construir la capacidad necesaria para enfrentar la competencia internacional. En este sentido, se ve con gran potencialidad la promoción de “agrupamientos industriales” (*industrial clusters*), es decir, redes de empresas y mercados donde se promueve la formación de vínculos horizontales y verticales efectivos con el propósito de alcanzar la eficiencia colectiva general. En la mayoría de los casos, las redes conocidas incluyen PyMEs concentradas espacialmente y especializadas sectorialmente que van desarrollando vínculos hacia adelante y hacia atrás sobre la base del intercambio de bienes, información, conocimientos, estrategias y personal, dentro y fuera del mercado. En este proceso, la red se fortalece a través de la consolidación de relaciones que combinan la competencia y la cooperación entre empresas especializadas en diferentes fases de la producción, y entre ellas y los proveedores de la tecnología. La idea subyacente es que, al operar colectivamente de esa manera, las PyMEs pueden alcanzar resultados que son muy difíciles de lograr a través de la acción individual (ver, por ejemplo, Powell [1990] y Storper [1992]).

Estos resultados exitosos han sido documentados por una vasta literatura. Las empresas que integran un “agrupamiento” fortalecen su competitividad en un plazo corto debido a la aparición de externalidades locales y la práctica de la acción conjunta.⁵ Las economías externas surgen como resultado de compartir instalaciones locales comunes para la investigación y el desarrollo, la capacitación, el diseño, el control, el desarrollo de estrategias de comercialización, etc. Además, los costos de transacción se reducen y los intercambios de información son más amplios y más ricos, permitiendo a los agentes locales disfrutar de “las economías de proximidad”. Finalmente, la interacción cercana y los procesos de imitación entre los actores tienden a generar sinergias locales que fomentan el desarrollo de la capacidad de innovación dentro de la “concentración” (Pyke et al. [1990]; Camagni [1991] y Panchamukhi [1996]).

Sin embargo, estos trabajos también advierten (Quintar y Gatto [1992] y Gatto [1996]) que rara vez una aglomeración espacial de PyMEs dedicadas a actividades productivas relacionadas, adopta esta forma de organización económica si no existen ciertas precondiciones estructurales y socio-institucionales (por ejemplo, infraestructura básica, disponibilidad de conocimientos básicos técnicos y organizacionales, cierto grado de autonomía local financiera y decisoria, etc.).⁶ Nuevas iniciativas de política pueden jugar un papel central en la promoción de “concentraciones industriales” emergentes al

proveer la infraestructura tanto física como institucional en las áreas o regiones donde ya existan ciertas condiciones para el desarrollo de dichas concentraciones.

Finalmente, los países en desarrollo pueden diseñar nuevas maneras de suministrar asistencia financiera. Varios “cuellos de botella” deben ser solucionados. En primer lugar, la disponibilidad de crédito a largo plazo, especialmente para las PYMES, es limitada; en consecuencia, la inversión en actividades que son fundamentales para aumentar la competitividad, tales como las que se analizan en los párrafos precedentes, está seriamente restringida. Una situación similar existe con respecto al crédito para pre- y post-embarque a tasas internacionales. La mayoría de los productores pequeños, por último, también carecen de garantías suficientes para acceder al crédito a corto y largo plazo de los bancos privados. Tradicionalmente, estas deficiencias han sido enfrentadas hasta cierto punto por los bancos nacionales de desarrollo y, ahora, por bancos de comercio exterior que muestran un enfoque de trabajo más orientado por el mercado. Pese a ello, debe explorarse la necesidad de paquetes de políticas de apoyo más comprensivos. Por ejemplo, mediante el establecimiento de programas de capital de riesgo para consorcios de empresas, la creación de asociaciones de garantías recíprocas que involucren a los sistemas financieros públicos y privados y la promoción de cooperativas de crédito en ciertos sectores o áreas. Tales paquetes se podrían complementar también con programas especiales de capacitación para gerentes dirigidos a prepararlos para usar correctamente los programas e instrumentos existentes. En este sentido, las experiencias de los países de la UE y Japón deberían ser examinadas cuidadosamente (ver, por ejemplo, Friedman [1988] y Bianchi [1997]).

Para terminar esta sección, es necesario remarcar dos puntos adicionales referidos a los procedimientos. En primer lugar, debería incluirse al trabajo en redes como ingrediente fundamental del nuevo enfoque, es decir, la creación de redes que incluyan diferentes actores institucionales (empresas, asociaciones empresariales, universidades, institutos de investigación, centros de servicios y autoridades locales) que constituyan “coaliciones productivas” en un territorio o sector dado sobre la base de relaciones de cooperación. Seguramente esta no es una tarea fácil porque involucra, en muchas situaciones, la redefinición de pautas tradicionales de comportamiento y de interacción. Tal como muestra la experiencia en el mundo desarrollado, los gobiernos centrales pueden desempeñar un papel vital en este sentido al establecer la infraestructura institucional (por ejemplo: centros de negocios) que

articule intereses y suministre ciertos servicios reales, sirviendo de esa manera de catalizador para el proceso de formación de redes.

Esto significa, en segundo lugar, que el criterio tradicional de formulación de políticas de arriba hacia abajo, por el cual sólo la autoridad central decide las acciones, debe ser complementado, si no reemplazado, por un enfoque de abajo hacia arriba en el cual las iniciativas de los interesados directos tengan influencia en el diseño de las políticas nacionales. Obviamente, se necesitan numerosos agentes de ejecución que deben operar en niveles desagregados de la economía y cuyo papel es la coordinación de las iniciativas locales o sectoriales con el marco institucional nacional. Esto no significa, por supuesto, que el gobierno no tenga ninguna función. Significa que ella no será una réplica de lo que era antes, la de planificador o controlador, sino la de socio y coordinador general.

VI. LA RENEGOCIACIÓN DEL ACUERDO SOBRE SUBSIDIOS: LUCES Y SOMBRAS

Considerando lo expresado hasta aquí, ¿es necesario que el Acuerdo sobre Subsidios sea materia de discusión en una nueva ronda de negociaciones multilaterales? La propuesta de renegociarlo se puso reiteradamente sobre la mesa en las reuniones preparatorias para el lanzamiento de una nueva ronda que culminaron amargamente en Seattle a principios de diciembre de 1999. Concretamente, varios países en desarrollo plantearon allí, argumentando la necesidad de incluir la “dimensión del desarrollo” en las discusiones comerciales, la propuesta de revisar el referido acuerdo. La razón fundamental esgrimida es que éste restringe injustificadamente el espacio para la aplicación de políticas de apoyo a la competitividad y a la efectiva inserción externa de su producción.

Aunque “pivoteando” sobre la idea de políticas para el desarrollo, estas propuestas presentan algunos matices relevantes. La de India, uno de los países más activos en este terreno, enfatiza que los acuerdos existentes tienen un sesgo desfavorable para los países en desarrollo, ya que las medidas que éstos usualmente aplican son consideradas accionables mientras que las utilizadas por los países desarrollados son no-accionables. Para corregir esto, la propuesta requiere modificar el Acuerdo, planteando entre otras medidas la elevación de la cláusula *de minimis*, el otorgamiento de mayor flexibilidad en los subsidios a las tasas de interés para los créditos a la exportación y la restitución de los impuestos directos que afectan los costos de los productos de los países en desarrollo (da Motta Veiga [1999]).

En la región, Brasil propone una flexibilización significativa del Acuerdo, postulando que una serie de medidas que los países en desarrollo implementan para fortalecer sus expectativas de desarrollo sean clasificadas como subsidios no accionables (e.g., financiamiento de I&D, diversificación de la producción, apoyo al desarrollo regional, fabricación de bienes con valor agregado, etc.). La propuesta venezolana es aún más ambiciosa, ya que explícitamente sostiene que los compromisos -además de otorgar un trato especial y diferenciado a través de mayores plazos de transición- deben permitir la adopción de políticas para el desarrollo. Entiende por éstas todas aquellas políticas dirigidas a lidiar con externalidades y fallas de mercado, haciendo referencia especialmente al desarrollo de la capacidad de innovación tecnológica y la articulación de redes de empresas.

Sin duda, muchos países en desarrollo, y los latinoamericanos en particular, pueden esgrimir argumentos atendibles para apoyar sus reclamos. Quizás el más convincente es que, luego de cinco años de su conclusión, los acuerdos alcanzados no ameritan una evaluación positiva desde la perspectiva de la región. En particular, existe un déficit bastante claro en materia de reciprocidad: mientras que los países latinoamericanos han instrumentado procesos radicales de apertura unilateral y han cumplido los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, la mayoría de los países desarrollados mantienen restricciones de acceso a los mercados que impactan especialmente en las áreas de mayor interés para los primeros. Más aún, como parte de sus esfuerzos de reformulación de sus políticas comerciales, los países de la región han introducido también modificaciones de distinta envergadura en sus políticas de promoción de exportaciones y han ido encuadrando crecientemente las medidas e instrumentos a las nuevas normas que rigen en la materia (ver, por ejemplo, Tussie & Lengyel [1999]). Este argumento se ve potenciado, por una parte, por las sucesivas crisis que experimentaron en los últimos años las principales economías emergentes en América Latina y en Asia; y, por la otra, por las dificultades que han enfrentado la mayoría de los países en desarrollo para transitar de un enfoque para la promoción basado en los incentivos específicos y las transferencias fiscales a otro centrado en los criterios de horizontalidad y no especificidad.

Obviamente, la legitimidad del reclamo de falta de reciprocidad no admite mayores discusiones y la pretensión de incluir la dimensión del desarrollo en la agenda comercial multilateral ha adquirido creciente entidad. No obstante ello, la cuestión a dilucidar es si la renegociación del Acuerdo sobre Subsidios debe

ocupar un lugar prioritario en la agenda de negociación de los países en desarrollo y, en particular, de los latinoamericanos. Varias razones obligan a este debate.

En primer lugar, no es obvio que la inclusión de la “dimensión del desarrollo” en la agenda comercial multilateral demande un mayor margen de maniobra para la adopción de políticas de promoción que el que confieren los compromisos sobre subsidios. En este sentido, varias de las medidas que se tornarían permitidas según las propuestas de revisión del Acuerdo sobre Subsidios pueden, en realidad, ser adoptadas en el marco de los compromisos existentes siempre que sigan los criterios de horizontalidad y no especificidad. Sin embargo, debido quizás a una interpretación errónea de esos compromisos o a su apego a los medios tradicionales de promoción, la mayoría de los países en desarrollo han sacado muy poco partido de tales posibilidades, desaprovechando un espacio de acción nada desdeñable.

En segundo lugar, aún si los subsidios tradicionales fueran efectivos, la ampliación del margen de maniobra para aplicarlos podría conducir a una “carrera de incentivos” potencialmente deletérea entre los propios países en desarrollo, tal como está crecientemente ocurriendo en materia de promoción de la inversión (ver, por ejemplo, da Motta Veiga [1999a]; Chudnovsky & López [1999]). Se verificaría así una típica “falacia de composición”, esto es, suponer que lo que es bueno para uno o algunos lo es necesariamente para todos. A esto se agrega que la flexibilización del Acuerdo sobre Subsidios muy probablemente introduzca un nuevo sesgo entre los países en desarrollo, favoreciendo sólo a aquéllos –los menos- que cuentan con los recursos fiscales requeridos.

Finalmente, como es norma en la OMC, la obtención de beneficios siempre requiere la realización de concesiones. La flexibilización de los compromisos sobre subsidios no será una excepción a esta dinámica negociadora. En consecuencia, los países en desarrollo deberán ponderar adecuadamente cuanto y en que áreas están dispuestos a conceder, especialmente a la luz de los interrogantes que en materia de ganancias presenta la renegociación de las actuales disciplinas. En la misma tónica, deberán asegurarse que las concesiones efectuadas no conduzcan a una “victoria pírrica”, permitiendo la obtención de un margen de maniobra ampliado que más tarde, por diversas razones (e.g., restricciones fiscales), no puedan utilizar.

VII. OBSERVACIONES FINALES

El propósito de este trabajo ha sido demostrar que no debe sobrestimarse el impacto del Acuerdo sobre Subsidios de la OMC. Afectó a los exportadores “hiperactivos” de los países en desarrollo, ya que limitó en gran medida la libertad de acción para usar los subsidios de la manera tradicional. Aunque aún existen posibilidades abiertas para una interpretación ingeniosa en esta materia, el balance general muestra mayores restricciones.

Se llega a una evaluación diferente, sin embargo, cuando se toman en cuenta otros factores. En primer lugar, el aumento en la transparencia provocado por el acuerdo es un bien público para un número creciente de países que participan hoy en el comercio internacional. En segundo lugar, por distintas razones, se puede dudar si las transferencias fiscales son un instrumento de promoción de exportaciones muy útil en el ambiente comercial del presente. En tercer lugar, debe recordarse que, en el contexto de las negociaciones bilaterales previas a los compromisos multilaterales, muchos países en desarrollo se habían ya obligado “a no modificar” y a eliminar gradualmente sus programas de subsidios. Esto significa que su libertad de acción fue limitándose gradualmente en el curso de la década de 1980. El acuerdo multilateral ha extendido la red a más países y coronado el proceso iniciado en esa década.⁷

Por último, independientemente de las limitaciones que esos compromisos implican, ha terminado la era de incentivos fiscales a las exportaciones de carácter indiscriminado y masivo, no solamente por las restricciones fiscales que prevalecen en la mayoría de los países en desarrollo, sino también por otras razones importantes. Para empezar, en la medida en que se ha reducido y aún eliminado el sesgo antiexportador tradicional de las políticas comerciales aplicadas por muchos países en desarrollo (y especialmente los países de la región), en términos generales, los incentivos fiscales no son necesarios. Además, muchos incentivos utilizados en el pasado fueron diseñados para contrarrestar el efecto adverso de las políticas comerciales restrictivas seguidas por muchas corporaciones transnacionales renuentes a atender los mercados globales (Vaitsos [1980]). El ritmo acelerado de la globalización y el creciente giro de la inversión extranjera directa hacia los mercados externos hacen menos necesario (y a veces innecesario) el apoyo a las exportaciones mediante las transferencias fiscales. Actualmente, la competencia por los incentivos se encuentra mayormente en la carrera para

influenciar decisiones sobre la ubicación de los flujos de la inversión (UNCTAD [1995]).⁸

Una vez que cambia el enfoque conceptual, el acuerdo de la OMC puede ser considerado como una plataforma para el pensamiento creativo. Desde el punto de vista económico, y de acuerdo con las condiciones prevalecientes en el ambiente comercial de nuestros días, estas iniciativas están más cerca de la optimalidad que los incentivos fiscales de viejo cuño.

Esto no significa que la puesta en marcha de las nuevas opciones de política será un proceso suave y sin problemas. Las pautas tradicionales de comportamiento e interacción entre actores económicos, sociales y políticos deberán redefinirse y la división clásica entre lo público y lo privado deberá ser actualizada para formular nuevos criterios y niveles de intervención pública, y para establecer instituciones apropiadas. En otras palabras, la tarea futura significa nada menos que un proceso de “reingeniería” social, política e institucional de considerable magnitud.

Desde esta perspectiva, la prioridad no parece ser la renegociación del Acuerdo sobre Subsidios en la OMC –renegociación cuyos beneficios, en el mejor de los casos, son de difícil ponderación-. En cambio, los esfuerzos gubernamentales deberían estar principalmente dirigidos a la generación de una “triple capacidad” en el sector público (de conceptualización de políticas, de gestión y tecnológica) y a la obtención de una creciente transparencia e inmediatez de sus políticas de apoyo.

Notas

1 Esta sección se basa en Tussie [1997].

2 En cualquier caso, las autoridades nacionales deben mantenerse al tanto de las negociaciones que conduzcan los exportadores si la acción compensadora se inicia en mercados extranjeros. El Acuerdo sobre Subsidios confiere legitimidad a los acuerdos sobre precios orientados a resolver y, eventualmente, a interrumpir las investigaciones sobre subsidios. Las autoridades de los países en desarrollo deben estar alertas sobre esta cuestión porque, en caso de tener lugar la compensación de precios, significaría que el subsidio es redundante y deberían terminarse las transferencias innecesarias a los exportadores.

3 Debe señalarse, sin embargo, que mientras la cláusula *de minimis* inicialmente concede un campo de maniobra a los exportadores en pequeña escala, finalmente actúa como un “corset” externo que puede restringir el crecimiento continuo de las ventas externas, especialmente en los sectores menos dinámicos o sensibles del mercado internacional. Asimismo, la cláusula garantiza la existencia de oportunidades para los exportadores en pequeña escala tomados individualmente. Este no es necesariamente el caso, sin embargo, cuando se considera a todos los países en conjunto. El valor agregado de las exportaciones de los países en desarrollo puede fácilmente sobrepasar el umbral del 9% más allá del cual la disposición ya no se aplica a esos países. Por lo tanto, no es probable que, en términos generales, en los sectores sensibles aumente el nivel de acceso de manera significativa.

4 Chile, por ejemplo, utiliza un sistema simplificado de reembolso a los exportadores que consiste en devolver hasta el 10% del valor de los bienes exportados como reembolso de los impuestos que afectan el costo de los insumos, siempre que el total de las exportaciones anuales no excedan un monto determinado. Parece, sin embargo, que este sistema está sufriendo presiones por parte de diversos socios comerciales y deberá ser eliminado gradualmente.

5 En realidad, de acuerdo con este enfoque, la externalidad fundamental para el desarrollo de la capacidad local aparece en la

comunidad local misma que, con sus normas y prácticas colectivas, puede lograr la confianza recíproca indispensable para el crecimiento económico.

6 Hay pocas experiencias de este tipo de organización económica en los casos de países en desarrollo: la concentración del tejido en Trippur (Sur de la India), el distrito de los muebles de madera en Turquía y, en América Latina, el calzado en México y Brasil y la maquinaria para el procesamiento de alimentos y los productos lácteos en Argentina (sobre estos últimos, ver Lengyel [1998]).

7 Ya ha aparecido una cantidad importante de disputas sobre jurisdicción en relación con las investigaciones comenzadas antes que el Acuerdo de la OMC entrara en vigor; pero completadas después de esa fecha. En otras palabras, el Acuerdo no es retroactivo. Los subsidios que se otorgaron en el pasado pueden estar sujetos a medidas compensatorias según las normas más indulgentes de los Códigos de la Ronda Tokio. De la misma manera, debe señalarse que en los EE.UU. los subsidios pueden ser apelados durante quince años a partir de la fecha en la que fueron otorgados.

8 En este sentido, la Ronda Uruguay muestra un progreso muy vacilante. El acuerdo de medidas sobre la inversión relacionada con el comercio ("TRIMs") contiene sólo dos requerimientos: la eliminación de los incentivos para aumentar el grado de integración nacional y el mantenimiento de un balance cambiario positivo (Sauvé [1995]).

Bibliografía

AGOSIN, M. R., "La Política Comercial en América Latina y el Nuevo Sistema Internacional de Comercio", ***Integración & Comercio***, N° 0. Buenos Aires: BID-INTAL, 1996.

AMSDEN, A., "Trade Policy and Economic Performance in South Korea" en ***Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy***, M. Agosin y D. Tussie (eds.), Londres: Macmillan. 1993.

BAUMAN, R. Y BRAGA, H., "Export Financing in LDCs: The Role of Subsidies for Export Performance in Brazil", ***World Development***, Vol. 16, N° 7. 1988.

BIANCHI, P., ***Construir el Mercado. Lecciones de la Unión Europea: el Desarrollo de las Instituciones y de las Políticas de Competitividad***, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1997.

CAMAGNI, R., ***Innovation Networks, Spatial Perspectives***, Londres: Belhaven Press, 1991.

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), "El Papel de las Cancillerías Latinoamericanas en la Promoción y el Desarrollo de las Relaciones Comerciales entre América Latina y la Unión Europea" (LC/R.1526), Santiago, Chile, 1995.

_____, "The Uruguay Round of Trade Negotiations: An evaluation for Latin America and the Caribbean" (LC/R.1447), Santiago, Chile, 1994.

Chudnovsky, Daniel y Andrés López, "Policy Competition for Foreign Direct Investments: Global and Regional Implications", trabajo presentado en la Segunda Reunión General del Latin American Trade Network (LATN), Buenos Aires, junio de 1999.

Da Motta Veiga, Pedro, "Regras Multilaterais e Políticas Domésticas para a Indústria e as exportações: Há sentido em flexibilizar os Acordos da Rodada Uruguai?", trabajo presentado en la Reunión Regional sobre las

- Necesidades de Investigación y Formación en América Latina y el Caribe en Materia de Comercio Internacional, UNCTAD/PNUD/CEPAL (con la colaboración del Latin American Trade Network [LATN]), Santiago de Chile, noviembre 4-5, 1999b.
- Da Motta Veiga, Pedro, "Brasil: El Reciente Ciclo de Inversiones y la Políticas de Atracción", **Serie Brief**, N°3, Latin American Trade Network, febrero 1999.
- EVANS, P., "Introduction: Development Strategies across the Public-private Divide", **World Development**, Vol. 24, N° 6, 1996.
- FLORIDA R. Y KENNEY, M., "The New Age of Capitalism", **Futures**, Vol. 25, N° 6, 1993.
- FRIEDMAN, D., **The Misunderstood Miracle**, Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1988.
- GATT (ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO). Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Marrakech, Abril 1994.
- GATTO, F., "Modalidades Asociativas y los Límites de la Firma PyME en un Contexto Económico Competitivo y Abierto", Seminario Internacional: Nuevo Rol de la Asociatividad Empresarial en el Fomento Productivo, CEPAL, 1996.
- HOEKMAN, B., **Trade Laws and Institutions: Good Practices and the World Trade Organization**, Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.
- JOHNSON, H., WONNACOT, P. Y SHIBATA, H., **Harmonization of National Economic Policies Under Free Trade**, Toronto: University of Toronto Press, 1996.
- KRUGMAN, P. Y SMITH, A. (EDS.), **Empirical Studies of Strategic Trade Policy**, Chicago: University of Chicago Press, 1994.

SANJAYA, L., "The Role of Technology in Economic Development", en S. Teitel (ed.), ***Towards a New Development Strategy for Latin America***, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1992.

LAWRENCE, R., "Futures for the World Trading System and Implications for Developing Countries", en M. Agosin y D. Tussie (eds.), ***Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy***, Londres: Macmillan, 1993

LOPES BRAGA, R., "Expanding Developing Countries' Exports in a Global Economy", UNCTAD, Documentos de Debate N° 133, Marzo 1998.

LENGYEL, M., "The Politics of Industrial Restructuring: The Case of Argentina" (investigación en marcha para tesis doctoral), Massachusetts Institute of Technology, 1998.

NOGUÉS, J., "Latin America's Experience with Export Subsidies", Documentos de Trabajo N° 182, Banco Mundial, 1989.

PANCHAMUKHI, V., "WTO and Industrial Policies", Project on East Asian Development, Estudio N° 7, UNCTAD, 1996.

PELKMANS, J., "The New Approaches to Technical Harmonization and Standardization", ***Journal of Common Market Studies***, Vol. 35, N° 3, Marzo 1987.

POWELL, W., "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", ***Research in Organizational Behavior***, Vol. 12, 1990.

PYKE, F., BECATTINI, G. Y SENGENBERGER, W. (EDS.), ***Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy***, Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1990.

QUINTAR, A. Y GATTO, F., "Distritos Industriales Italianos. Experiencias y Aportes para el Desarrollo de Políticas Industriales Locales", Documento de Trabajo PRIDRE N° 29, CEPAL, Buenos Aires, 1992.

ROOBEEK, A., "The Crisis in Fordism and the Rise of a New Technological Paradigm", *Futures*, Vol. 25, N° 4, Marzo-Abril 1993.

SAUVÉ, P., "A First Look at Investment in the Final Act of the Uruguay Round", *Journal of World Trade*, Vol. 24, N° 10, 1995.

STORPER, M., "The Limits to Globalization: Technology Districts and International Trade", *Economic Geography*, Vol. 68, N° 1, Enero 1992.

SYKES, A., *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets*, Washington, D.C.: Brookings, 1995.

TUSSIE, D., *Trade Policies and Commitments in the World Trade Organization*, Santiago de Chile: CEPAL, 1997.

_____, "Argentina in the Global Market: Facing the Dilemmas" ("Argentina en el Mercado Global: Enfrentando los Dilemas"), Documentos e Informes de Investigación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, 1996.

_____, "The Policy Harmonization Debate: What can Developing Countries Gain from Multilateral Trade Negotiations?", *UNCTAD Review*, Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 1994.

_____, *Los Países Menos Desarrollados y el Sistema de Comercio Internacional: un Desafío al GATT*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

Tussie, Diana y Miguel Lengyel, "Promoción de exportaciones en la OMC", trabajo presentado en la Segunda Reunión general del Latin American Trade Network (LATN), Buenos Aires, junio de 1999.

UNCTAD (CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO), *Prototype Model of a Trade-Finance Facility in Developing Countries: An Export-Import Bank*, Ginebra, 1996.

_____, ***Incentives for Foreign Direct Investment: Competition or Cooperation?***, Ginebra, 1995.

VAITSOS, C., "Corporate Integration in World Production and Trade", en C. Vaitsos & D. Seres (eds.), ***Integration and Unequal Development: The Experience of the EEC***, Londres: Macmillan, 1980.

WALKER, R., "The Hidden Dimension of Industrialization. An Expanding Division of Labour", ***Futures***, Vol. 25, N° 6, Julio-Agosto 1993.

WESTON, A., "The Uruguay Round: Unravelling the Implications for the

Least Developed and Low Income Countries", Documentos de Investigación para el Grupo de los 24, vol. 6, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra, 1995.

WESTPHAL, L. E., "The Republic of Korea's Experience with Export-led Industrial Development", ***World Bank Reprint Series***, N° 54, Washington, D.C. : Banco Mundial, 1978.