

**Dani Rodrik,**

Profesor titular de la cátedra Fundación Ford de Economía Política Internacional en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, Estados Unidos.

# Política industrial, innovación y normas mundiales

La política industrial ha vuelto con fuerza. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto para muchos países la necesidad de desarrollar cadenas de suministro nacionales (o al menos regionales) fiables para los productos médicos. La crisis en el empleo derivada de los confinamientos ha agudizado los problemas con respecto al empleo de calidad (es decir, el reto del empleo) a los que se enfrentaban la mayoría de los países incluso antes de la crisis. Y el acceso de China al liderazgo tecnológico en muchos campos ha empujado a los Gobiernos de los Estados Unidos y de Europa a adoptar, en respuesta, estrategias industriales y de innovación más activas. Como se expresa en este valioso informe, "[u]na característica definitoria de las nuevas políticas industriales es que se centran en la innovación, el desarrollo tecnológico y la modernización, y el papel de la inversión en su promoción" (véase la sección B.2 c)).

Los acuerdos fundacionales del actual régimen de comercio mundial —y de la propia Organización Mundial del Comercio— son fruto de un legado intelectual que se adapta cada vez menos a las actuales necesidades de la economía mundial. Conforme al discurso imperante a lo largo de los decenios de 1990 y 2000, el papel de los Gobiernos en la orientación de la actividad económica era limitado, la prosperidad económica se alcanzaba preferiblemente por medio de una profunda integración

económica, restringiéndose lo que los Gobiernos podían hacer detrás de sus fronteras, y la mayoría de las grandes economías del mundo confluían hacia principios de economía de mercado similares. En el mundo de hoy, ninguna de estas hipótesis resulta convincente.

En un mundo donde las políticas económicas divergen y las crisis sanitarias y las transformaciones tecnológicas tienen graves repercusiones en los mercados laborales y, por tanto, en la paz social, es necesario que la economía mundial se construya sobre principios distintos. En particular, debe existir un sano respeto por la soberanía nacional, y el limitado capital político destinado a la cooperación internacional debe emplearse en esferas en que los beneficios de establecer regímenes mundiales sean verdaderamente altos. Como he sostenido en otro artículo (Rodrik, 2020), esas esferas son las que se caracterizan por su naturaleza de bien público mundial (como los esfuerzos para hacer frente al cambio climático o las pandemias) y por la adopción de políticas basadas en el enfoque del "empobrecimiento del vecino" (como el ejercicio del poder monopolístico o los paraísos fiscales).

Como se afirma en este informe, la propagación de las tecnologías digitales está creando muchas formas nuevas de que las políticas de una nación tengan efectos indirectos en otras naciones. El conocimiento es, al fin y al cabo, el

bien público por excelencia que no conoce fronteras. Sin embargo, no está claro si este hecho refuerza los argumentos en favor de la adopción de más normas mundiales. Por otra parte, también tenemos que afrontar el hecho de que los mercados tecnológicos son intrínsecamente imperfectos, de que esas imperfecciones de los mercados exigen una mayor intervención de los Gobiernos y de que el grado de desacuerdo entre los países sobre qué intervenciones de política son legítimas y deseables es mayor.

Aunque el diálogo internacional para resolver algunos de estos desacuerdos y para asegurarse de que los Gobiernos entiendan las motivaciones y los razonamientos de los demás siempre es útil, no hay garantías de que ese diálogo conduzca siempre a un acuerdo con respecto a las normas. Y en estas circunstancias, puede que tengamos que resignarnos a la realidad más que luchar por lo imposible (o firmar acuerdos ineficaces).

Las disciplinas de la OMC vigentes en las esferas de las subvenciones, las normas en materia de contenido nacional, los ADPIC y la contratación pública plantean todas posibles problemas desde esa perspectiva.

Imaginemos que un Gobierno identifica una actividad basada en el uso intensivo de datos como fuente de importantes externalidades tecnológicas para la economía nacional y fomenta esa actividad por medio de subvenciones, prescripciones en materia de

contenido nacional o licitaciones públicas, de un modo que incumple las normas comerciales internacionales. ¿Debe poder un interlocutor comercial o una organización internacional cuestionar a) si estas políticas tienen una justificación económica válida (es decir, si hay una externalidad positiva plausible), y b) si el Gobierno ha seleccionado la intervención de política adecuada en vista de las realidades administrativas y políticas sobre el terreno? Mi respuesta sería que no, habida cuenta de que esas políticas no se basan verdaderamente en el enfoque del "empobrecimiento del vecino". Si el Gobierno ha adoptado las decisiones adecuadas, debe

permitirse que esa política siga aplicándose, incluso si hay efectos indirectos negativos que puedan afectar a otras naciones. Y si el Gobierno se está equivocando, serán los contribuyentes y los consumidores de ese país quienes corran con el grueso de los costos.

Otro ejemplo de argumento sólido en favor de normas mundiales sería el abuso de posición dominante en los mercados internacionales. Supongamos que un Gobierno restringe la exportación de una tecnología avanzada en la que tiene un poder casi monopolístico a nivel mundial, y lo hace a fin de aumentar los precios en los mercados mundiales (y no por razones de seguridad nacional). Eso

sería un claro ejemplo de política de empobrecimiento del vecino. Las normas internacionales contra una conducta así —una versión de las leyes antimonopolio a nivel mundial— serían apropiadas.

Lo que sostengo es que no podemos dar por supuesto que más efectos indirectos internacionales implican automáticamente la necesidad de más normas internacionales. La enseñanza extraída de la tendencia en pro de la hiperglobalización posterior al decenio de 1990 es que las normas internacionales pueden ir demasiado lejos. No debemos repetir el error en unos tiempos en que la soberanía nacional ejercerá presiones centrífugas mayores, tanto por buenas como por malas razones.

rentabilidad que favorecen la inversión pública más que la inversión privada (Ciuriak, 2019b).

Una preocupación con respecto a la ayuda a la innovación se refiere al riesgo de que los Gobiernos puedan tratar de restringir los efectos indirectos internacionales positivos derivados de su ayuda, u otorguen menos ayudas de lo que sería óptimo a nivel mundial. Las ventajas de las subvenciones a la I+D, incluido el menor costo unitario de abastecer un mercado (internacional) más grande, pueden sobrepasar las fronteras nacionales.

Como se indica en Maskus y Saggi (2013), esto se debe a que es difícil obtener conocimientos en un solo sitio y las fugas internacionales de las ventajas de las subvenciones a la I+D y de la inversión en I+D podrían incluso ser mayores con las redes de inversión mundiales. Es posible que multinacionales extranjeras adquieran empresas emergentes de éxito que se hayan beneficiado de ayudas gubernamentales, lo cual puede plantear preguntas sobre la localización de las ventajas derivadas de estas empresas emergentes. La representación del valor en bienes inmateriales (propiedad intelectual), el carácter intangible de los productos digitales objeto de transacciones transfronterizas y la prevalencia de los pagos electrónicos facilitan la circulación de los ingresos, que pueden terminar en paraísos fiscales.

En tal caso, los responsables de la formulación de políticas a nivel nacional tendrán que encontrar el modo de garantizar que sus propios ciudadanos (y

contribuyentes) obtengan las ventajas derivadas de las políticas nacionales, y de luchar contra la percepción de que la mayoría de las ventajas (por ejemplo, las ventajas generadas por los ingresos, el aumento de la productividad o la creación de empleo) se fugan al extranjero (Guellec y Paunov, 2018). Esto plantea la cuestión de cómo abordarán los Gobiernos la cuestión de la territorialidad. La manera en que se repartan las ventajas tendrá una gran influencia sobre la eficiencia de las políticas, pero también sobre su legitimidad.

La cooperación internacional puede ayudar a repartir entre los países las ventajas derivadas de los conocimientos o de los flujos internacionales de datos (véase el examen *infra*) en relación con las políticas nacionales. A falta de mecanismos de reparto adecuados, es posible que los Gobiernos nacionales no otorguen suficiente ayuda a la innovación si temen que la mayoría de las ventajas de la innovación que apoyan se fugarán al extranjero. En Maskus y Saggi (2013) se propone un acuerdo sobre el acceso a ciencias básicas y a tecnología para fomentar la divulgación internacional de investigaciones financiadas con fondos públicos. Las patentes resultantes de esas investigaciones financiadas con fondos públicos se mancomunarían en fondos de investigación comunes.

#### (ii) *Propiedad intelectual*

En el presente informe se ha analizado la contribución del sistema de propiedad intelectual, y del Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC en particular, al