F Las repercusiones de la integración mundial en las políticas y la OMC

1. INTRODUCCIÓN

En esta sección se consideran las repercusiones en las políticas de la evolución reciente de la teoría sobre el comercio y los desafíos resultantes de un comercio más abierto. En la sección C se examinaron en detalle varios de los fundamentos teóricos y los beneficios del comercio. Se identificaron a continuación algunos factores económicos que pueden reducir esos beneficios o sesgar su distribución. Si bien en las teorías tradicionales sobre el comercio incluso la liberalización unilateral se considera beneficiosa, la teoría "novísima" sobre el comercio hace hincapié en el atractivo de la apertura recíproca del comercio; esto se debe a que el aumento de las exportaciones estimula la productividad, y los márgenes de beneficio más reducidos conducen a la desaparición de las empresas con baja productividad.

Los costos elevados del comercio pueden inhibir la participación de un mayor número de países en el comercio internacional y reducir el volumen potencial de las transacciones comerciales. Además del costo elevado del comercio, muchos países pobres se enfrentan a limitaciones relacionadas con la oferta que hacen difícil aumentar el comercio incluso cuando el acceso a los mercados no constituye un obstáculo. La liberalización del comercio puede entrañar costos de ajuste importantes si, por ejemplo, los factores de producción son específicos para determinados sectores. El comercio puede crear ganadores y perdedores en un país. Los recientes cambios tecnológicos pueden hacer que sea más difícil predecir quién ganará y quién perderá con la liberalización, y ello puede agudizar las preocupaciones acerca de la apertura de los mercados. Algunas de las nuevas teorías sobre el comercio sugieren también que las diferencias entre los países pueden dar por resultado que algunos resulten perjudicados en tanto que sus interlocutores se benefician de la liberalización del comercio.

En esta sección se examinan las políticas que deberán aplicarse para hacer frente a algunos de estos desafíos. Se necesitarán instrumentos de política que vayan más allá de las medidas en la frontera tradicionales, y una mayor coherencia en la forma en que se utilizan estos distintos instrumentos de política. Si bien la mayor parte de las medidas deben adoptarse al nivel nacional, la cooperación internacional y las instituciones como la OMC también tienen que desempeñar una función a este respecto. Sin embargo, no será posible abarcar todas las respuestas a los desafíos identificados en las secciones anteriores y habrá que adoptar un enfoque selectivo, abordando los desafíos a los que mayor atención se ha otorgado en las secciones anteriores.

2. LOS COSTOS DEL COMERCIO Y LAS LIMITACIONES EN LA OFERTA

Como se analizó en la sección D, el período posterior a la Segunda Guerra Mundial estuvo marcado por un descenso de los costos del comercio, que tuvo una gran influencia en la expansión del comercio mundial en ese período. Pero esta pauta general de reducción de los costos del comercio oculta diferencias importantes entre los países de ingresos altos y los países de ingresos bajos. En casi todos los componentes importantes de los costos del comercio que se analizan en la sección D (aranceles, medidas no arancelarias, costos del transporte, costos de las telecomunicaciones), esos costos son mucho más altos para los países de ingresos bajos que para los países de ingresos altos (véase el cuadro 12, sección D). Los costos del comercio son en promedio más altos en los países de ingresos bajos debido a la falta de infraestructura física o a su escaso desarrollo, ya se trate de puertos, aeropuertos, ferrocarriles, redes de carreteras o telecomunicaciones, necesarios para el comercio internacional. La falta de infraestructura o su escaso desarrollo es un obstáculo importante para el aumento de la producción nacional.

Hay muchos ejemplos de la forma en que los países de ingresos bajos se ven perjudicados por las deficiencias de la infraestructura. En tanto que los países de ingresos altos de la OCDE tenían 42 km de carreteras (por 100 km^2 de superficie), los países de ingresos bajos tenían en promedio menos de 18 km.[1] Los países de ingresos altos de la OCDE tenían tres veces más aeropuertos de primera clase que los de ingresos medios y siete veces más que los países de ingresos bajos.[2] En 2002, el ancho de banda internacional de acceso a Internet por persona era más de 2 kilobits en los países de ingresos altos pero solamente 20 bits en los países de ingresos medios y bajos (el promedio para los países menos adelantados (PMA) era de menos de medio bit por persona).[3] Las conexiones a líneas principales por 1.000 personas

en 2005 eran en promedio más de 500 en los países de ingresos altos pero no llegaban siquiera a 135 en los países de ingresos medios y bajos. Aunque los servicios de telefonía móvil han aumentado notablemente en todo el mundo, sigue habiendo una gran diferencia entre los países de ingresos altos (con tasas de conexión de 83 por ciento en 2005) y los países de ingresos medios y bajos (donde la tasa era del 25 por ciento en 2005).

Las políticas y reglamentación oficiales que afectan negativamente a la creación de infraestructura y el suministro de servicios exacerban la situación. Esta observación puede aplicarse evidentemente a los países de ingresos altos, medios o bajos. Es posible que haya un monopolio estatal designado en el sector de telecomunicaciones. Puede haber restricciones importantes de los derechos de los buques extranjeros en términos del transporte de mercancías y pasajeros. Es posible que las normas y reglamentos que rigen la inversión limiten el grado de participación extranjera en los sectores del transporte y las telecomunicaciones.

Las formalidades aduaneras pueden causar demoras prolongadas en el despacho de los artículos importados. Los datos recogidos por Micco y Pérez (2001) del número mediano de días para el despacho aduanero muestran una enorme disparidad entre países; en los menos eficientes se necesitan 30 días para el despacho de las importaciones, en tanto que en los más eficientes sólo hacen falta uno o dos días. La falta de algunas medidas gubernamentales puede contribuir también al aumento de los costos del comercio y la limitación de la oferta. Por ejemplo, si no hay una política de competencia pueden proliferar los comportamientos anticompetitivos en los sectores que son cruciales para la economía. Fink *et al.* (2002) encontraron en el transporte de líneas regulares acuerdos de fijación de precios que, a su juicio, han aumentado significativamente los precios del transporte.

a) Medidas a nivel nacional

A nivel nacional se podrían adoptar en términos generales dos tipos de medidas para ampliar el potencial productivo de la economía. La primera sería el suministro de bienes públicos; ésta es una necesidad urgente en los países de ingresos bajos. Debería aumentar la inversión pública en la infraestructura física esencial para la producción y el comercio, o para dar a los comerciantes un acceso menos costoso a los mercados internacionales. Una segunda medida, igualmente importante, sería modificar las políticas o la reglamentación que impiden el uso eficiente de la infraestructura existente, disuaden la inversión del sector privado en la construcción de infraestructura o actúan simplemente como obstáculos burocráticos. Como se señaló antes, estos cambios en las políticas o la reglamentación pueden ser necesarios no sólo en los países de ingresos bajos sino incluso también en los países de ingresos altos o medios.

Pero no es fácil aumentar la inversión destinada a la infraestructura porque los ingresos fiscales de los países de ingresos bajos siempre son insuficientes. Los gobiernos de los países de ingresos bajos necesitarán por tanto ir más allá de sus propios recursos y recurrir a otras fuentes de financiación para la infraestructura. Es posible que, para obtener fondos suficientes para la infraestructura, se necesite asistencia oficial para el desarrollo o financiación del sector privado (extranjera y nacional). Uno de los ejemplos más alentadores de la forma en que el sector privado puede responder a las oportunidades económicas existentes en las inversiones en infraestructura es el enorme crecimiento de la telefonía móvil en todo el mundo, incluso en muchos países de ingresos bajos. Por ejemplo, en los países del África Subsahariana, el número de suscriptores de teléfonos móviles aumentó del 1 por 1.000 en 1995 al 125 por 1.000 en 2005.[4]

Además del aumento de la inversión pública y privada en infraestructura, los países tendrán que considerar la introducción de cambios en las políticas y la reglamentación internas. El aumento de la competencia interna y la liberalización del sector del transporte deberían aumentar la eficiencia en la prestación de servicios de transporte. El monopolio estatal de las comunicaciones o la falta de competencia en el sector aumenta los costos. Ahora bien, los servicios de telecomunicaciones más económicos son un ingrediente importante para el comercio electrónico, la participación en el comercio internacional y el desarrollo de centros de deslocalización exitosos. Los países deben examinar también las posibilidades de simplificar los procedimientos aduaneros y mejorar la transparencia en la administración y en la reglamentación comercial. La adopción de normas internacionales puede facilitar la penetración de las exportaciones de los países en los mercados extranjeros. Estas medidas y la modificación de la reglamentación facilitarían el uso eficiente de la infraestructura existente y deberían también aumentar los incentivos para que los inversores privados, nacionales o extranjeros, contribuyan a la creación de infraestructuras vitales.

b) Cooperación internacional

Más allá de estas iniciativas nacionales, las instituciones internacionales deben cumplir una función a nivel internacional. La comunidad internacional puede ayudar a señalar a la atención los problemas que enfrentan los países de ingresos bajos y contribuir a movilizar o a orientar los recursos necesarios. Como se señaló antes, es posible que los gobiernos de los países de ingresos bajos no puedan generar con sus impuestos internos recursos suficientes para financiar todas sus necesidades de infraestructura. La comunidad internacional puede también proporcionar los conocimientos especializados necesarios mediante la cooperación técnica. Por último, es muy posible que algunos de los cambios necesarios en las políticas y la reglamentación tengan una dimensión internacional y deban negociarse con interlocutores extranjeros. Las instituciones internacionales pueden actuar como foros para las negociaciones y como instrumentos para la aplicación de los acuerdos internacionales. Esta subsección se concentrará en el papel que desempeña la OMC en todos estos aspectos.

Las negociaciones actuales en la OMC dan a los Miembros la oportunidad de consolidar el acceso actual a los mercados y de contraer nuevos compromisos de apertura de los mercados en los ámbitos que pueden contribuir significativamente a reducir los costos del comercio y aumentar la capacidad de producción de los países de ingresos bajos. Entre los sectores de servicios más importantes están el transporte marítimo, las telecomunicaciones y la distribución. (Si bien el transporte aéreo es cada vez más importante en el comercio internacional, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) no incluye lamentablemente medidas aplicables al transporte de pasajeros y de carga por servicios regulares y no regulares.)

A raíz del importante aumento del comercio de mercancías sensibles al tiempo, los servicios de entrega urgente resultarán sin duda importantes. Esos servicios no están actualmente abarcados explícitamente en la lista de clasificación utilizada generalmente por los Miembros de la OMC para la consignación en listas en el marco del AGCS, lo que ha llevado a algunos Miembros a proponer la creación de esa subcategoría en los servicios de comunicaciones. Desde mayo de 2005, 30 Miembros de la OMC han presentado ofertas revisadas en el ámbito de los servicios, aunque no todas abarcan estos sectores.[5] Hay aparentemente muchas posibilidades de que otros Miembros de la OMC hagan nuevas ofertas.

La enorme disparidad en los plazos del despacho de aduanas entre los países pone de relieve las grandes posibilidades de mejora en el ámbito de las formalidades aduaneras. En julio de 2004, los Miembros de la OMC iniciaron negociaciones sobre la facilitación del comercio. Esto ha formado parte del programa de trabajo de la OMC desde la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996, en que los Miembros pidieron que se iniciaran trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos comerciales. El objetivo de las negociaciones actuales es aclarar y mejorar las normas de la OMC a fin de acelerar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito.[6] La OMC reconoce claramente la diferente capacidad de sus Miembros para cumplir las prescripciones en esta esfera, y las negociaciones tienen por tanto también por objetivo aumentar la asistencia técnica y el apoyo para la creación de capacidad y la facilitación del comercio. Es importante señalar que la prestación de asistencia técnica va más allá de la OMC, y que otras organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Banco Mundial colaboran con la OMC en esta esfera.

Hay un programa de trabajo permanente sobre comercio electrónico cuyo objetivo es examinar todas las cuestiones relacionadas con el comercio en el comercio electrónico mundial. Dadas las posibilidades que ofrece el comercio electrónico a los países en desarrollo, un aspecto importante del programa de trabajo es responder a las necesidades económicas, financieras y de desarrollo de los países en desarrollo en esta área. En lo que respecta a las normas sobre productos, los reglamentos técnicos y las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), hay oportunidades considerables de reducir los costos del comercio, por ejemplo mediante la aplicación de los Acuerdos de la OMC.

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio alienta a los Miembros a utilizar las normas internacionales pertinentes como base para los reglamentos técnicos. Aunque generalmente las normas tienen efectos complejos en la dirección y la magnitud de las corrientes comerciales, hay trabajos empíricos que documentan la forma en que la adopción de normas internacionales o comunes puede tener un efecto positivo y significativo en el comercio.[7] Moenius

(1999), por ejemplo, considera que un aumento del 10 por ciento en el número de normas compartidas entre interlocutores comerciales puede aumentar su comercio en alrededor de un 3 por ciento. Dado que los alimentos y los productos agrícolas suelen tener un papel más prominente en las exportaciones de los países en desarrollo, es especialmente importante para ellos que tengan la posibilidad de cumplir las MSF en los mercados de exportación. Algunos de los estudios de casos incluidos en el estudio del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (2003) señalan las dificultades a que hacen frente los países en desarrollo cuando no cumplen esas medidas. Muestran que los países en desarrollo cuyo acceso a los mercados se denegó debido a cuestiones relacionadas con las MSF, con un costo importante en ventas no realizadas, experimentaron una reducción de su participación en el mercado y de las inversiones adicionales necesarias para volver a participar en el comercio de exportación.

Desde el comienzo de la actual ronda de negociaciones de Doha, se ha ampliado notablemente el programa de cooperación técnica de la OMC. Todos los años a partir de 2001, el programa ha realizado en promedio varios centenares de actividades de asistencia técnica y creación de capacidad. Muchas de ellas se llevan a cabo evidentemente en colaboración con otras organizaciones asociadas. La cooperación técnica de la OMC se concentra en la creación de instituciones y de capacidad humana para entender y aplicar los Acuerdos de la OMC y participar en las negociaciones comerciales. Como se señaló antes, la aplicación de los Acuerdos de la OMC puede mejorar las oportunidades de acceso a los mercados de los países. Si se toman como ejemplo las MSF, se observa que el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio ayuda a los países en desarrollo a mejorar sus conocimientos y su capacidad para analizar y aplicar las normas MSF internacionales y mejorar la salud humana, de los animales y de las plantas, y en consecuencia su capacidad para obtener y mantener el acceso a los mercados.

Además de la colaboración con otras organizaciones y donantes internacionales en materia de asistencia técnica en los ámbitos específicos de la OMC, la Organización participa en acuerdos de colaboración más amplios con instituciones multilaterales para hacer frente a las limitaciones relacionadas con la oferta con que tropiezan los países en desarrollo. Por ejemplo, el Marco Integrado (MI), que agrupa a la OMC, el FMI, el Centro de Comercio Internacional (CCI), la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, tiene por fin apoyar a los gobiernos de los PMA en la creación de capacidad comercial y la incorporación de las cuestiones comerciales en sus estrategias de desarrollo nacionales. Mediante estudios de diagnóstico de la integración del comercio, el MI ayuda a los países en desarrollo a identificar las dificultades a que hacen frente sus comerciantes y los sectores que ofrecen más posibilidades de exportación, y a elaborar un plan de acción para la integración en el sistema de comercio mundial. El plan de acción se incorpora posteriormente en los planes de desarrollo nacionales y pasa a ser un elemento importante para la prestación de asistencia para el desarrollo o el apoyo de los donantes.

c) La Ayuda para el Comercio

El programa de trabajo de Ayuda para el Comercio se inició en la Conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005. La iniciativa tiene por objetivo "ayudar a los países en desarrollo, en particular a los PMA, a crear la capacidad de oferta y la infraestructura relacionada con el comercio que necesitan para poder aplicar los Acuerdos de la OMC y beneficiarse de ellos y, más en general, para aumentar su comercio".[8]

La Ayuda para el Comercio incluye la asistencia técnica, la infraestructura, el desarrollo o la mejora de la capacidad de producción y la asistencia para el ajuste, es decir, la prestación de asistencia para enfrentar los costos asociados con las reducciones arancelarias, la erosión de las preferencias o el empeoramiento de la relación de intercambio. El componente de infraestructura de la Ayuda para el Comercio tiene un impacto directo en los esfuerzos encaminados a reducir los costos del comercio y ampliar la capacidad de producción de los países de ingresos bajos. Como se señaló antes, la aplicación de algunos Acuerdos de la OMC mejora las posibilidades de exportación de los Miembros de la OMC. La asistencia técnica para ayudar a los Miembros a aplicar esos Acuerdos puede así considerarse parte del esfuerzo por reducir los costos del comercio y hacer frente a las limitaciones relacionadas con la oferta. La participación de la OMC en estos esfuerzos se enmarca en su función de crear oportunidades para que todos los países se beneficien de la participación en el comercio internacional. La OMC tiene también el mandato de tratar de obtener coherencia en la adopción de políticas económicas mundiales. La iniciativa ayuda a los organismos nacionales e internacionales responsables del desarrollo a comprender las necesidades comerciales de los Miembros de la OMC y ayudarles a elaborar políticas adecuadas.

Se asignó al equipo de trabajo sobre la Ayuda para el Comercio establecido en la Reunión Ministerial de Hong Kong de 2005 la responsabilidad de hacer operativa la Ayuda para el Comercio. En 2006, el equipo de trabajo presentó un conjunto de recomendaciones sobre la forma de lograr ese objetivo. Las recomendaciones están encaminadas a facilitar la identificación de las necesidades de los distintos países, determinar la respuesta apropiada de los donantes y acortar las diferencias entre las aportaciones de los donantes y las necesidades de los países. Se ha recomendado también que la OMC pueda tener una función de vigilancia, efectuando periódicamente un examen global de la iniciativa sobre la base de los informes de distintas partes interesadas.

La vigilancia entrañaría el seguimiento global de las corrientes financieras, la autoevaluación de los países asociados y los donantes, la realización de tres reuniones regionales de alto nivel y una serie de exámenes periódicos a cargo del Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC, un examen global de la Ayuda para el Comercio y un debate en el Consejo General. El examen global realizado en noviembre de 2007 en la OMC mostró que la Ayuda para el Comercio ha adquirido una importancia creciente en la mayoría de los programas de los donantes. Los recursos destinados a la Ayuda para el Comercio ascendieron en promedio a 21.000 millones de dólares en el período 2002-2005 y representan actualmente más del 30 por ciento de los programas bilaterales (OCDE, 2007a). En el informe de la OCDE se preveía también la probabilidad de que se mantuviera la prominencia de la Ayuda para el Comercio, y posiblemente se ampliara a medio plazo.

Los objetivos inmediatos para 2008 incluyen la mejora de la vigilancia, el avance de la aplicación y el fortalecimiento de la identificación de los países en desarrollo con la iniciativa. En lo que respecta a la vigilancia, la mejora más importante debe consistir en la medición del impacto, en lugar de medir solamente las corrientes de asistencia de la Ayuda para el Comercio. La OCDE, el Banco Mundial y otras instituciones con conocimientos especializados en esta esfera están examinando los indicadores del desempeño que podrían utilizarse para este fin.

Para llevar la aplicación de la iniciativa de Ayuda para el Comercio al próximo nivel, se celebrarían en 2008 una serie de exámenes nacionales y subregionales de la Ayuda para el Comercio en África, América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico. Esos exámenes tienen por objeto avanzar en la aplicación de los planes nacionales y subregionales. Como se ha indicado, existe ya un mecanismo – el Marco Integrado (MI) – a través del cual los PMA se benefician de la Ayuda para el Comercio. Por último, se está haciendo todo lo posible por alentar a los países en desarrollo a asumir un papel más activo y directo en la iniciativa. Hay una lista cada vez mayor de países que están realizando actividades de Ayuda para el Comercio como forma de movilizar el apoyo nacional e internacional.

3. LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA LIBERALIZACIÓN

Algunos de los beneficios de la liberalización del comercio se obtienen a través de la reasignación de recursos a los sectores de la economía en los que los países tienen una ventaja comparativa. Aunque son necesarias para obtener los beneficios de la reforma del comercio, esas reasignaciones a menudo acarrean también pérdidas para algunos trabajadores. Por ejemplo, pueden dar por resultado que algunos trabajadores pierdan su empleo. Las consecuencias de las pérdidas temporales del empleo pueden ser graves, y en muchos países se aplican políticas para ayudar a los que quedan temporalmente desempleados. Se trata con frecuencia de políticas generales, en el sentido de que abarcan a todos los afectados por la pérdida de empleo independientemente de su causa. Sin embargo, hay también ejemplos de políticas destinadas explícitamente a los que han perdido sus puestos por razones relacionadas con el comercio, o a regiones o sectores específicos afectados por el comercio.

Los análisis de las secciones anteriores han demostrado que es posible que para algunas personas los efectos negativos de la reforma comercial sean permanentes, porque deben hacer frente a ingresos más bajos en términos absolutos o relativos después de la liberalización del comercio. Dado que los beneficios globales del comercio son positivos, en principio es posible redistribuir esos beneficios para que todos resulten favorecidos. La introducción o no de esas políticas de redistribución es una decisión que debe adoptarse a nivel interno. Se plantea una vez más la cuestión de decidir si las cuestiones de equidad relacionadas con la liberalización del comercio deben encararse mediante políticas específicas relacionadas con el comercio o si pueden encararse mediante políticas de redistribución más generales en toda la economía.

a) Políticas generales para ayudar a los que resultan afectados negativamente por el comercio

i) Facilitación de la transición

Se pueden distinguir dos tipos de políticas de mercado de trabajo relacionadas con la pérdida de empleos: la ayuda a los ingresos (pasiva) durante los períodos de desempleo y las llamadas políticas de mercado de trabajo activas, que tratan de facilitar el reempleo.

Sistemas de protección social

En las economías modernas es necesario reasignar constantemente los recursos, incluida la mano de obra, de productos antiguos a productos nuevos, o de malas empresas a buenas empresas (Blanchard, 2005). Al mismo tiempo, los trabajadores valoran la seguridad y las garantías contra la pérdida del empleo. En respuesta a esto, las economías han utilizado diferentes instrumentos para amortiguar las consecuencias más negativas de la pérdida de empleos. Entre ellas figuran la reglamentación sobre seguridad en el empleo, que hace más difícil que los empleadores despidan a los trabajadores, y las prestaciones de desempleo, que aseguran a los trabajadores un determinado nivel de ingreso durante los períodos de desempleo. Sin embargo, los dos tipos de políticas pueden tener consecuencias negativas para el proceso de reasignación, es decir, el proceso de pérdida de empleo inherente al proceso de crecimiento y también el proceso de ajuste tras la liberalización del comercio. Se plantea entonces la cuestión de determinar si hay una zona de equilibrio entre la eficiencia y la seguridad y lo que debería abarcar.

En este contexto, Blanchard (2005) aduce que es importante proporcionar seguros de desempleo generosos, pero que esos seguros deben estar supeditados a la voluntad de los desempleados de recibir capacitación y aceptar los puestos de trabajo que estén disponibles.[9] Este autor se pronuncia a favor de la protección de los trabajadores, y no de los empleos, manifiesta así una preferencia por los seguros de desempleo (posiblemente cofinanciados por las empresas), en lugar de la reglamentación sobre seguridad en el empleo. Sapir (2006) señala que los países nórdicos de Europa (Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y también Suecia) combinan prestaciones de desempleo generosas y amplias con una reglamentación de seguridad en el empleo relativamente poco estricta. Aduce que ese sistema da seguridad a los trabajadores y es al mismo tiempo "eficiente", ya que estos países tienen tasas de empleo elevadas en comparación con el promedio de la OCDE.

Blanchard (2005) sugiere también que el costo de la mano de obra no cualificada podría reducirse mediante una disminución de las contribuciones sociales que pagan las empresas en relación con los salarios más bajos y que esos trabajos podrían hacerse más atractivos para los trabajadores no cualificados mediante un impuesto sobre la renta negativo en lugar de un salario mínimo.

Muchos países industrializados, en particular en la Unión Europea, se caracterizan por sistemas de protección social generosos que difieren significativamente entre sí en cuanto a los detalles (Sapir, 2006). Un desafío importante para estos países consiste en diseñar sistemas en los cuales los desempleados sigan teniendo incentivos para buscar trabajo, y asegurar que los sistemas de protección social generosos no introduzcan ineficiencias importantes. La protección social en los países de ingresos bajos se limita a la minoría de los trabajadores que forman parte de la economía formal. Esto se debe a que es difícil introducir sistemas de seguridad social para los trabajadores en la economía informal y el sector agrícola que están fuera del sistema fiscal; los niveles de pobreza son también altos en estos sectores.

Un problema importante a que hacen frente los países de ingresos bajos consiste en consecuencia en idear y ampliar otros medios de proporcionar protección social a los trabajadores en la economía informal (Jansen y Lee, 2007). En los países de ingresos medios, donde el empleo formal es más importante, hay más posibilidades de proporcionar protección social a los trabajadores que resultan adversamente afectados por la reforma del comercio y las reformas económicas conexas. Sin embargo, muy pocos de estos países tienen sistemas de seguros de desempleo, aunque esos planes son viables desde el punto de vista financiero y organizacional.

Políticas de mercado de trabajo activas

Las políticas de mercado de trabajo activas tienen por fin facilitar la reintegración de los desempleados en el mercado de trabajo, y también la reasignación de la mano de obra que requieren el cambio estructural o los desajustes geográficos, ocupacionales y de conocimientos. Esto incluye medidas como los planes de readaptación para los desempleados, la asistencia en la búsqueda de

trabajo, los programas directos de creación de empleo como los programas de obras públicas, los programas de crédito y capacitación para promover el empleo por cuenta propia, y las subvenciones al empleo para promover la contratación de grupos vulnerables como los trabajadores no cualificados y los nuevos demandantes de empleo.

En los países industrializados se utilizan ampliamente las políticas de mercado de trabajo activas, que se consideran cada vez más una alternativa preferible a la ayuda a los ingresos pasiva para los desempleados.[10] Sumadas a medidas encaminadas a aumentar el incentivo (y la obligación) para buscar trabajo, esas medidas parecen tener posibilidades de aumentar las tasas de empleo (Sapir, 2006). Se han sugerido también sistemas híbridos de ayuda a los ingresos y políticas de mano de obra activas. Heitger y Stehn (2003), por ejemplo, proponen reinterpretar los sistemas de seguro de desempleo como un sistema de seguro de la capacidad de obtener empleo. Con arreglo a ese sistema, una persona despedida podría percibir la prestación de ese seguro y utilizarla para financiar la capacitación necesaria para encontrar otro empleo.

Aunque muchos países en desarrollo aplican elementos de las políticas de mercado de trabajo activas, como los servicios de empleo público, los programas de capacitación y varios sistemas de creación directa de empleo, la escala de estas actividades y los recursos dedicados a ellas son generalmente limitados (Jansen y Lee, 2007).

ii) Políticas de redistribución

Al igual que en el caso de la protección social y las políticas de mercado de trabajo, las políticas redistributivas se incluyen en el ámbito de la formulación de políticas internas. La mayoría de los países industrializados tienen políticas redistributivas, aunque muy diferentes. Por ejemplo, las políticas redistributivas están más difundidas en Europa que en los Estados Unidos, pese a que la desigualdad antes del pago de impuestos es mayor en los Estados Unidos (Alesina y Angeletos, 2005). Alesina y Angeletos (2005) muestran que las opiniones diferentes sobre la equidad de la competencia social y sobre las causas de la desigualdad de ingresos influyen en la elección de una política redistributiva en una sociedad.

Se han dedicado muchos estudios económicos a analizar diferentes opciones para las políticas de redistribución. En el presente Informe se concentra la atención en el análisis de las políticas de redistribución en el contexto de la reforma comercial. Se han examinado en particular dos cuestiones: ¿son las pérdidas de eficiencia causadas por las políticas de redistribución menores que las ganancias de eficiencia obtenidas del comercio, y es posible la redistribución del capital a la mano de obra si el capital es más móvil a nivel mundial que la mano de obra?

Los modelos comerciales tradicionales preveían que el comercio llevaría a un aumento de la prima salarial en los países que tienen una fuerza de trabajo relativamente capacitada y a un aumento de la relación entre el capital y los salarios en los países que disponen relativamente de abundante capital. No es sorprendente, por tanto, que los economistas hayan tratado de analizar el efecto de las políticas de redistribución dentro de esos modelos. Esas políticas tienden a introducir dos distorsiones en la economía.

La primera distorsión es resultado de la propia política, que distorsiona los incentivos. La necesidad de pagar por el plan de compensación crea la segunda distorsión. Utilizando el modelo tradicional de pleno empleo del comercio, Dixit y Norman (1980; 1986) sostienen que es posible utilizar impuestos sobre los productos básicos para compensar a los que resultan perdedores en la liberalización del comercio sin agotar los beneficios de un comercio más abierto. Brecher y Choudhri (1994) han cuestionado este resultado demostrando que en situaciones de desempleo es posible que ese sistema no funcione. Aducen en cambio que en esa situación y en condiciones razonables, la plena compensación de los perdedores puede acabar con todos los beneficios del comercio. Feenstra y Lewis (1994) han demostrado también que cuando los factores de producción adolecen de una movilidad imperfecta, un sistema de compensación basado en impuestos sobre los productos básicos puede neutralizar los beneficios del comercio. Davidson y Matusz (2006) estiman que el costo total de la compensación sigue siendo muy modesto y nunca está por encima del 5 por ciento de los beneficios netos obtenidos de la liberalización.

Otra cuestión que ha recibido considerable atención en los trabajos sobre finanzas públicas en los últimos años se refiere a la incidencia y el nivel óptimo de los impuestos cuando los mercados de factores pasan a estar más integrados. Un modelo estándar se basa en el supuesto de que el capital es cada vez más móvil entre países o regiones en tanto que la mano de obra es menos móvil, o se considera incluso que es inmóvil (Janeba, 2000).

La movilidad creciente del capital tiene consecuencias importantes para la política fiscal porque una mayor elasticidad del capital en relación con la mano de obra requeriría por razones de eficiencia impuestos más bajos sobre el capital. Esto tiene consecuencias de distribución por lo menos parcialmente indeseables. En particular, restringe considerablemente las posibilidades de los gobiernos de redistribuir el capital a la mano de obra, lo que puede ser preocupante si la desigualdad entre las ganancias del capital y de la mano de obra aumenta, por ejemplo, como resultado del aumento de la globalización. En varias publicaciones se ha recomendado la coordinación internacional de los impuestos, o incluso su armonización, a fin de reducir las fuertes presiones a la baja de los impuestos sobre la renta del capital (Rodrik y van Ypersele, 2001; Razin y Sadka, 2004). La coordinación internacional de los impuestos permitiría que los países aprovecharan los beneficios de la movilidad del capital, compensando al mismo tiempo a los que resultaran perdedores al aumentar la apertura.

b) Programas de ajuste al comercio específicos para los trabajadores

i) ¿Se pueden justificar los programas específicos de ajuste al comercio?

La prestación de asistencia destinada específicamente a los trabajadores desplazados por la liberalización del comercio puede justificarse si esos trabajadores hacen frente a perspectivas de empleo peores que las de otras personas desempleadas. Hay pocas pruebas de que esto ocurra, y se basan principalmente en datos de los Estados Unidos sobre beneficiarios del Programa de asistencia para el ajuste al comercio (TAA). Este programa de los Estados Unidos es uno de los pocos dedicados explícitamente al ajuste al comercio. Dado que existe desde hace varias décadas -se introdujo en 1962- se dispone de datos suficientes para analizar las diferencias entre los receptores de TAA y los receptores de prestaciones de desempleo "ordinarias" en los Estados Unidos.[11]

Decker y Corson (1995) han encontrado que durante los años ochenta, los receptores de TAA en los Estados Unidos tenían más probabilidades que otras personas desempleadas de haber sido despedidos debido al cierre de plantas, de haber tenido períodos de desempleo más largos y de haber sufrido una mayor reducción de sus salarios, y menos probabilidades de volver a su antiguo empleo.[12] Han observado también que los receptores de TAA percibían sueldos más altos antes del despido que otros trabajadores desempleados.[13] En un estudio más reciente, Kletzer (2001) no encuentra diferencias significativas entre los que pierden su empleo a causa de la liberalización del comercio y otros trabajadores desempleados en términos de experiencia laboral antes de la pérdida del empleo, nivel de educación, tasas de reempleo, salarios en el nuevo empleo y sectores en que vuelven a encontrar empleo.[14]

Esto último puede explicar la razón por la cual, según Aho y Bayard (1984), el argumento político para la intervención del Gobierno es el mejor argumento a favor de los programas específicos destinados a complementar programas más generales y menos generosos para las situaciones de pérdida de puestos de trabajo en los casos en que existen esos programas. El argumento político es que hay grupos de intereses con suficiente poder político para bloquear o demorar cambios socialmente beneficiosos a menos que se les compense generosamente y que reciban otros tipos de asistencia. Según Aho y Bayard (1984), los argumentos a favor de programas especiales como el TAA para los trabajadores desplazados por el comercio se basan en que la alternativa es un aumento de los obstáculos al comercio o mayores dificultades para reducir las restricciones al comercio existentes a causa del poder político de los posibles "perdedores".

Hay en los estudios económicos numerosas referencias que sugieren que es muy posible que las preocupaciones políticas hayan desempeñado un papel fundamental en la introducción y la revisión de programas de asistencia para el ajuste al comercio en los Estados Unidos. Según Feenstra y Lewis (1994), por ejemplo, la introducción del TAA en 1962 se utilizó para "compensar a los trabajadores por las reducciones arancelarias de la Ronda Kennedy de negociaciones multilaterales". Baicker y Rehavi (2004) señalan que en 1993 el Congreso creó el Programa de asistencia de transición para el ajuste al TLCAN como parte de los esfuerzos por asegurar la aprobación del Tratado. El programa estaba explícitamente dirigido a los trabajadores que perdían su empleo como resultado del comercio con Canadá o México o del traslado de instalaciones a esos países. Los mismos autores vinculan la revisión reciente del TAA de los Estados Unidos, en el contexto de la llamada Ley de reforma para el ajuste al comercio de 2002, al deseo del Gobierno de los Estados Unidos de obtener la renovación por el Congreso de las "facultades para la promoción del comercio".

Sin embargo, en los países que carecen de sistemas amplios de protección social, la introducción de programas de ajuste de duración limitada y dirigidos a los afectados negativamente por la reforma del comercio puede justificarse en razón de los problemas de equidad antes mencionados y de preocupaciones relacionadas con la eficiencia. Estas últimas pueden guardar relación, por ejemplo, con problemas de congestión del mercado de trabajo que pueden surgir si el mercado de trabajo local es relativamente pequeño y los trabajadores son relativamente inmóviles (Aho y Bayard, 1984).[15] Levy y van Wijnbergen (1995) plantearon también preocupaciones en cuanto a la eficiencia en su análisis de la liberalización de la agricultura en el contexto del TLCAN en México. Los autores se pronunciaban a favor de la liberalización gradual del comercio, junto con un programa de ajuste bien orientado de inversiones en mejora de las tierras a fin de transformar a los perdedores en la reforma del comercio (tierras de secano) en ganadores (tierras de regadío). Aducían que la liberalización gradual del comercio haría posible aprovechar los beneficios combinados de la transformación y del comercio sin tener que sufrir un período de pérdidas.[16] Ese programa de ajuste habría tenido también posibilidades de reducir la migración de zonas rurales a zonas urbanas que se produjo en partes de México después de la liberalización que comportó el TLCAN (Nadal, 2000).

ii) El diseño de programas de ajuste específicos para el comercio: el ejemplo de los programas de readaptación

Los programas de readaptación suelen formar parte de las "políticas de mercado de trabajo" que se han examinado antes y han tenido en muchos casos un impacto positivo en el empleo.[17] Sin embargo, en el contexto de los programas de ajuste (al comercio) destinados a los trabajadores, los efectos de los programas de readaptación se han considerado a veces desalentadores. En el examen que sigue se explica que es probable que los resultados dependan significativamente del diseño de esos programas.

En lo que respecta al componente de capacitación del programa de TAA de los Estados Unidos, Decker y Corson (1995) constatan que la capacitación proporcionada a través de la asistencia para el ajuste al comercio no parece hacer que aumenten los salarios en el nuevo empleo. Aunque no encuentra tampoco pruebas de que la capacitación haya aumentado los salarios en el nuevo empleo, Marcal (2001) encuentra algunas pruebas de que los trabajadores capacitados tenían tasas de empleo más altas que los que no habían recibido ninguna capacitación y los que habían agotado las prestaciones de los seguros de desempleo. Matusz y Tarr (1999) citan datos similares basados en programas de readaptación patrocinados por el gobierno en Hungría y en México en el contexto de la reducción del tamaño del sector público. Los datos de Hungría sugieren que los trabajadores que habían participado en el programa tenían probabilidades algo mayores de volver a encontrar empleo en comparación con los que no habían participado. Además, los salarios de los primeros en el nuevo empleo eran ligeramente más altos que los de quienes no habían participado en el programa y habían conseguido empleo posteriormente. Los que habían recibido capacitación consiguieron también posteriormente empleos más duraderos. En México, el programa de readaptación parece haber sido efectivo en cuanto a aumentar las posibilidades de encontrar empleo o de obtener salarios más altos solamente para los capacitados que tenían experiencia laboral previa y para los participantes adultos del sexo masculino, respectivamente.

Rama (1999) esboza algunas de las razones de los resultados desalentadores de los programas de readaptación. Analiza un caso de reducción del sector público en España en los años ochenta que tuvo solamente un éxito limitado en la reubicación de trabajadores en industrias alternativas, pese a que se pusieron en marcha programas de readaptación de gran envergadura. Rama (1999) aduce que el fracaso se debió en parte a que la readaptación se concentró en la actualización de conocimientos anteriores y no en la adquisición de nuevos conocimientos.

Es posible que para dar buenos resultados los cursos de capacitación tengan que orientarse hacia los conocimientos específicos que se necesitan en los sectores en expansión. En el contexto de la privatización de los ferrocarriles del Brasil, por ejemplo, se trató de adaptar los cursos de capacitación a las necesidades particulares de los trabajadores despedidos.[18] Con este fin, varios especialistas en mercados de trabajo estudiaron en detalle los mercados de trabajo regionales en un esfuerzo por determinar la naturaleza y la composición de esos mercados en relación con la oferta y la demanda. Esta información se utilizó para ayudar a organizar la capacitación y determinar qué era necesario para que las actividades de la empresa encaminadas ayudar a los participantes en el programa de incentivos a volver al mercado de trabajo dieran resultados positivos.[19]

iii) La orientación de la asistencia para el ajuste

Con arreglo a la teoría tradicional sobre el comercio, se prevé que el ajuste tenga lugar en los distintos sectores a medida que los factores de producción pasan de sectores que compiten con las importaciones a sectores de exportación. La asistencia para el ajuste solía concentrarse en consecuencia en sectores determinados o estaba condicionada a que los sectores resultaran afectados por aumentos significativos de las importaciones. Tradicionalmente, las condiciones para recibir asistencia en el marco del TAA de los Estados Unidos se basaban en el aumento de las importaciones de artículos del mismo tipo o que competían directamente con los artículos producidos por sectores en que hubo posteriormente reducciones de personal (Magee, 2001).

La reforma de 2002 del programa de TAA amplió significativamente la definición de los grupos de trabajadores elegibles (Baicker y Rehavi, 2004). Están incluidos ahora los trabajadores despedidos a raíz de traslados de las instalaciones, reflejando así las preocupaciones causadas por la deslocalización. La nueva definición refleja también la conciencia de la posibilidad de que los trabajadores resulten afectados por el comercio aunque su empleador no participe directamente en el comercio. Con arreglo a la nueva definición, los trabajadores secundarios empleados por proveedores en etapas de producción anteriores, o por clientes en etapas posteriores, de empresas afectadas por la liberalización del comercio también pueden beneficiarse del ajuste al comercio.

Sin embargo, los trabajos recientes sugieren que es posible que esa definición ampliada no incluya tampoco a todos los trabajadores afectados por el comercio y que, en términos más generales, tal vez resulte imposible identificar a todos los trabajadores afectados por la liberalización del comercio. Como se dijo en secciones anteriores, los estudios recientes indican que puede haber procesos de ajuste no solamente entre sectores, sino que también es posible que haya reasignaciones importantes de puestos de trabajo dentro de los sectores. El enfoque tradicional ha sido cuestionado en particular por los llamados "modelos comerciales novísimos". En esos estudios se prevé que la reforma del comercio llevará a la creación y a la pérdida de empleo en distintos sectores, ya que tanto en los sectores exportadores netos como en los sectores importadores netos habrá empresas con mayor productividad que se expanden y empresas con menor productividad que se reducen o se cierran (Bernard *et al.*, 2007b). Para los responsables de las políticas, esto implica movimientos importantes de puestos de trabajo dentro de los sectores.[20] Implica también que corren peligro una gama más amplia de puestos de trabajo en todos los sectores.

Si bien los modelos tradicionales del comercio sugerirían que los dirigentes que desean ayudar a los trabajadores se concentran en los llamados sectores con desventajas comparativas, es decir, los que pueden identificarse como sectores que compiten con las importaciones, las investigaciones más recientes sugieren que esas intervenciones no se justifican. En cambio, esas investigaciones pueden explicar por qué razón en los estudios realizados en países industrializados se ha observado que los trabajadores de industrias muy diferentes tienen menos seguridad en el empleo a medida que los países se liberalizan (Scheve y Slaughter, 2004). Baldwin (2006a) aduce que será cada vez más difícil para los dirigentes políticos prever la dirección y la naturaleza de los cambios en el empleo.

c) El papel de la cooperación internacional en la prestación de ayuda para el ajuste a los trabajadores

La función que podrían desempeñar las iniciativas internacionales para ayudar a hacer frente a las consecuencias sociales de la reforma del comercio se ha estudiado principalmente en el contexto de los problemas del ajuste. En particular, se ha aducido que la reforma del comercio debe diseñarse de manera que el ajuste sea lo menos penoso posible para los trabajadores, en particular los más desfavorecidos. Por ejemplo, la liberalización gradual daría tiempo para que los mercados de trabajo se ajustaran y para evitar los aumentos temporales del desempleo debidos a la congestión del mercado de trabajo (Aho y Bayard, 1984). Se ha aducido también que podría ser útil que los países en desarrollo recibieran financiación internacional para hacer frente a los aspectos sociales negativos del proceso de ajuste tras la reforma del comercio.

i) Los acuerdos comerciales multilaterales y el ajuste

La liberalización multilateral del comercio es por su naturaleza misma un proceso gradual y de esa manera hace posible que los procesos de ajuste se lleven a cabo sin dificultades. Muchos Acuerdos de la OMC contienen disposiciones más o menos explícitas encaminadas a facilitar su adopción.

En particular, especifican con frecuencia períodos de aplicación graduales, en los que generalmente se concede a los países en desarrollo y menos adelantados períodos de aplicación más prolongados que a los países industrializados.[21]

Las normas sobre el comercio convenidas multilateralmente ofrecen también a los países varias válvulas de seguridad que pueden utilizarse para hacer frente a los problemas de ajuste.[22] En particular, las llamadas disposiciones de "salvaguardia" de los Acuerdos de la OMC ofrecen a los Miembros la posibilidad de reaccionar posteriormente a los problemas causados por aumentos no previstos de las importaciones. Sin embargo, Bacchetta y Jansen (2003) afirman que las disposiciones de salvaguardia se aplican a los problemas de ajuste a que hacen frente las empresas y no los trabajadores. En particular, el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC parece querer facilitar la reestructuración de las industrias perjudicadas por la competencia de las importaciones y no la reubicación de los trabajadores que perdieron como consecuencia de ello sus empleos.

ii) Financiación de la asistencia temporal para el ajuste al comercio en los países en desarrollo

El análisis que antecede ilustra que la mayoría de los países industrializados tienen sistemas de protección social más o menos generosos, a veces combinados con programas de ajuste específicos para el comercio. En muchos países en desarrollo, en particular en los menos adelantados, no se aplica ninguno de los dos tipos de programas. Al no existir protección social alguna, el desempleo, incluso por períodos breves, puede causar dificultades muy grandes en los países en desarrollo. Como dijo Winters (2000), para los más pobres "incluso el paso de un puesto no cualificado del sector informal a otro puede causar graves dificultades".

Habida cuenta de que la introducción de sistemas de protección social amplios en los países de ingresos medios y bajos lleva tiempo, la prestación de asistencia orientada hacia el ajuste al comercio podría justificarse en los países que no tienen sistemas más generales. El problema consiste en diseñarlos de manera que sean eficaces. El análisis de los programas de asistencia para el ajuste al comercio en los países industrializados puede proporcionar alguna orientación a este respecto. Se plantea también la cuestión de determinar si la comunidad internacional podría contribuir a la financiación de esos programas.

4. ¿SE BENEFICIAN TODOS LOS PAÍSES DEL COMERCIO? EL PAPEL DE LA TECNOLOGÍA

Del estudio de las principales teorías del comercio y los datos empíricos conexos en la sección C, parece razonable concluir que los beneficios del comercio son universales; es decir, que se benefician todos los países que participan en el comercio internacional. Sin embargo, varios estudios han puesto de relieve la posibilidad de que, en algunas circunstancias, un país puede beneficiarse menos que su interlocutor comercial o incluso resultar perjudicado cuando se liberaliza el comercio (aunque los beneficios globales siguen siendo siempre positivos).[23] Esta preocupación puede ser obvia para los responsables de decidir políticas que desean destacar los beneficios de la apertura del comercio. Dos aspectos clave en la distribución de los beneficios del comercio entre los países parecen ser el tamaño relativo del país y el nivel de desarrollo tecnológico, y la relación de estos aspectos con otros factores pertinentes. Por ejemplo, como se indica en la sección C.1.b, las diferencias en la disponibilidad de recursos pueden influir en la elección de tecnologías. Éstas pueden cambiar rápidamente en las economías abiertas y modificar la situación inicial en lo que se refiere a los beneficios del comercio. Dado que el tamaño de la economía de un país no se puede modificar fácilmente, al menos a corto plazo, la tecnología parece ser un factor importante en las expectativas de los países de obtener beneficios del comercio. En la sección C.3.d se señaló que el liderazgo tecnológico puede incluso compensar las desventajas de magnitud.

En los trabajos teóricos examinados en la sección C.4.a se destaca que, aunque se supone generalmente que la liberalización del comercio estimula la innovación y el crecimiento a nivel mundial, se pueden producir varios efectos contrarios. Así, al menos en teoría, es posible que haya efectos distintos sobre el crecimiento, de forma que algunos países se benefician en tanto que otros se ven afectados negativamente por la reducción de los obstáculos al comercio. Los datos que se examinan ampliamente en la sección C.4.b señalan la importancia limitada de estos efectos contrarios. En particular, los datos sobre las empresas de países desarrollados y en desarrollo en distintos episodios de liberalización del comercio demuestran que las reformas del comercio favorecen el aumento de la productividad y, en consecuencia, el crecimiento global de la economía (véanse también las secciones C.3.a y C.3.c).

Sin embargo, los responsables de las políticas siguen creyendo que el comercio puede llevar a una especialización "incorrecta". El concepto de especialización "incorrecta" se basa en el supuesto de que la difusión de tecnología a través de las fronteras es limitada, en tanto que (como se analiza en la sección C.4.b) los trabajos empíricos concluyen que los conocimientos desarrollados en un país tienen efectos positivos en otros países a través del comercio. Sin embargo, un posible argumento en contrario podría ser que, aunque esta forma de transferencia de tecnología existe generalmente, no todos los países se benefician de ella.

Desde la perspectiva de las políticas, la cuestión sigue siendo si un país debe acoger positivamente la posibilidad de comerciar con interlocutores tecnológicamente avanzados o rechazarla, y qué se puede hacer para reducir las diferencias tecnológicas. Habría que preguntar también, por las mismas razones, de qué manera puede actuar el comercio como mecanismo para la transferencia de tecnología y qué políticas pueden alentar esos intercambios. Seguidamente se analizan estas cuestiones.

a) Las diferencias tecnológicas y el comercio internacional

Los enfoques tradicionales, ya se trate de los modelos de Ricardo o de variantes del marco de Heckscher-Ohlin que incluyen diferencias tecnológicas, han destacado que cuanto más "diferentes" son los países unos de otros, mayores son las posibilidades de beneficiarse mutuamente de la apertura del comercio. Los países más pequeños prefieren también comerciar con países más grandes porque obtienen una parte mayor del excedente si se modifica la relación de intercambio en su favor, como es probable que ocurra. En lo que respecta a la dinámica, en la sección C.4.a se señaló que un país suficientemente grande para influir en los precios mundiales a través del volumen de sus exportaciones, e incluso un país "más pequeño" que suministra un producto sumamente especializado, puede sufrir un deterioro de su relación de intercambio si experimenta una acumulación de capital o un aumento de la productividad más acelerados que el resto del mundo. En consecuencia, el crecimiento "sesgado hacia la exportación" puede resultar perjudicial para un país que es suficientemente grande para influir en su relación de intercambio.

Basándose en el concepto del crecimiento sesgado hacia la importación o hacia la exportación, Krugman (1990) sostiene que el avance de los países tecnológicamente atrasados puede reducir el bienestar en el país adelantado, en tanto que el progreso tecnológico en el país más avanzado beneficia a todos. En este modelo, el progreso tecnológico está sesgado hacia las industrias con gran demanda de tecnología. En otras palabras, el progreso en el país más avanzado tecnológicamente está sesgado hacia productos que otros países no producen (y, en consecuencia, esos países se benefician de los precios más bajos, en tanto que el deterioro de la relación de intercambio del más avanzado se compensa por los aumentos de productividad). Por el contrario, el progreso tecnológico en los países menos adelantados lleva a la competencia con las exportaciones actuales del país más avanzado, y aunque la producción de nuevas exportaciones en esos países beneficia también al país tecnológicamente adelantado (porque se han hecho más baratas), el país más avanzado corre el riesgo de pagar más por sus importaciones tradicionales, es decir, por los productos tecnológicamente menos sofisticados, a causa del aumento de los salarios reales en el extranjero. Esta línea de pensamiento ha merecido una atención pública renovada cuando el ganador del premio Nobel Paul Samuelson dijo que el aumento reciente de la subcontratación a los países en desarrollo podría anular los beneficios del comercio en el mundo industrializado (Samuelson, 2004).

Aunque está de acuerdo en que el aumento de la productividad en un país en que los salarios son bajos, en relación con un producto anteriormente importado, puede perjudicar al antiguo exportador, Bhagwati *et al.* (2004) sostienen que los servicios subcontratados de que se trata (antes de la llegada de Internet) no solían ser comercializados y no constituían exportaciones de las economías adelantadas. En consecuencia, los países que subcontratan los servicios obtienen así los beneficios de la importación de servicios menos costosos de la manera habitual. Sin embargo, el análisis básico de Krugman (1990) sigue siendo válido si los países en desarrollo avanzan en la producción de los artículos que exportan actualmente las naciones adelantadas. No obstante, Bhagwati *et al.* (2004) afirman que cuando las dos partes producen una gama de productos en el mundo real, los efectos del crecimiento en el consumo y la producción tienden a compensarse y hacen que la dirección de los cambios en la relación de intercambio quede indeterminada. Dado que los efectos netos son modestos, los autores descartan la posibilidad de que haya cambios significativos en la relación de intercambio a raíz de los aumentos de productividad y la acumulación de conocimientos en el extranjero.

En la "nueva" teoría del comercio y en los avances más recientes no se tienen en cuenta en general las diferencias entre los países y las consecuencias que pueden acarrear.[24] Si bien en algunos enfoques se han tenido en cuenta esas diferencias, los países más adelantados obtienen generalmente mayores beneficios del comercio internacional, en contraste con las hipótesis examinadas antes. En el modelo de competencia monopolística, debido a la presencia de economías de escala y a los costos del transporte, es posible que los beneficios que obtienen del comercio países similares en todo excepto su tamaño sean diferentes. El efecto mercado interno, sumado a las fuerzas en dirección contraria débiles, puede llevar a una aglomeración de industrias en el interlocutor comercial de mayor tamaño. Cabe prever que la superioridad tecnológica que da por resultado el aumento de la productividad incremente aún más la ventaja debida al tamaño de un interlocutor comercial al aumentar sus posibilidades de mercado.

En el modelo de empresas heterogéneas con diferencias entre los países que se describe en la sección C.3.d, un nivel más alto de desarrollo tecnológico en el país de origen hace que sea más difícil para los interlocutores comerciales entrar en ese mercado. Esto es similar a una situación en que el nivel inicial de competencia ya es alto (por ejemplo, porque el mercado es más grande) y es más difícil que los competidores extranjeros encuentren su nicho. Al mismo tiempo, también es más fácil para las empresas de un país tecnológicamente adelantado competir en los mercados extranjeros, y los efectos globales de productividad de la selección de las empresas y la reasignación de la participación se amplifican. Demidova (2006) señala que en este contexto debe entenderse en términos amplios que la tecnología incluye, por ejemplo, una infraestructura comercial deficiente que incide en el nivel global de productividad de las empresas de un país.

En resumen, cada una de las distintas teorías sobre el comercio que se presentan en este Informe se basa en un conjunto específico y reducido de supuestos y abstracciones de diferentes aspectos de la situación en el mundo real. Es natural que las teorías que explican los beneficios del comercio no ofrezcan una visión unificada de las consecuencias de las diferencias entre los países. Es probable que la realidad sea una superposición compleja de los distintos factores que se identifica en cada uno de los marcos como fundamento básico para el comercio y de la diferente relación de intercambio y las modificaciones en los ingresos reales que pueden producirse. El grado de diferencia en los beneficios que obtienen los distintos países depende también del predominio de otras condiciones económicas, como la flexibilidad o la rigidez de los mercados de trabajo, que con frecuencia se simplifican o no se consideran explícitamente en los modelos.

Sin embargo, especialmente desde el punto de vista de las empresas, parece justo decir que las políticas que fomentan el progreso tecnológico, ya sea en el sentido estricto de la promoción de la investigación y el desarrollo o en un sentido más amplio que incluye los servicios públicos y la infraestructura, fortalecen la posición de los países en el comercio internacional.[25]

¿Qué pueden hacer los responsables de las políticas para promover el adelanto tecnológico de un país? Los estudios han demostrado que el ritmo del cambio tecnológico se determina no sólo por la innovación local sino también por la difusión internacional de tecnologías, en particular en los países en desarrollo.

Muchas de las políticas encaminadas a estimular la innovación al nivel interno contribuyen también a fomentar la transferencia de tecnología del extranjero. Esto incluye la mejora de los sistemas de enseñanza de los países y el apoyo de la investigación y el desarrollo (incluida la interacción entre la investigación básica y su aplicación a usos específicos), el establecimiento de un sistema reglamentario que permita que los inventores obtengan los beneficios de su trabajo, en especial mediante la protección de las patentes, y la creación de una estructura de mercado que ofrezca incentivos para que los empresarios innoven y mejoren constantemente su posición competitiva.[26] Esas políticas procuran asegurar que puedan absorberse nuevos conocimientos a nivel nacional y que los proveedores extranjeros estén en primer lugar dispuestos a realizar actividades. Son importantes para todos los diferentes mecanismos a través de los cuales puede transferirse la tecnología, ya se trate del comercio, la inversión extranjera directa o las asociaciones. Las políticas más generales también tienen importancia. Por ejemplo, las inversiones en infraestructura pueden ser especialmente importantes para atraer IED, y la reglamentación del mercado de trabajo y la eficiencia de las instituciones financieras pueden desempeñar un papel crucial para asegurar la difusión amplia de la tecnología dentro de un país.[27]

La mayoría de estas políticas se aplican a nivel nacional. Sin embargo, en algunos ámbitos pueden ser beneficiosas la cooperación y la coordinación

internacionales. En la OMC se ha establecido un Grupo de Trabajo sobre Comercio y Transferencia de Tecnología para considerar posibles recomendaciones que podrían hacerse dentro del mandato de la OMC para aumentar las corrientes de tecnología hacia los países en desarrollo. Por ejemplo, algunos Miembros expresaron la opinión de que varias disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) podían desempeñar un papel importante en la transferencia de tecnología. Se mencionó también la iniciativa de la Ayuda para el Comercio en el contexto de la creación de capacidad y el desarrollo del capital humano.[28]

Hoekman *et al.* (2004b) han planteado la cuestión de la medida en que es necesario el trato especial y diferenciado, por ejemplo, para subvencionar las actividades de investigación y desarrollo, pero llegan a la conclusión de que, en general, las normas de la OMC no restringen muchas de las políticas que se aplican normalmente para fomentar la transferencia internacional de tecnología. Por el contrario, las políticas que reducen los obstáculos arancelarios y la incertidumbre en las relaciones comerciales internacionales tienen posibilidades de aumentar la transferencia internacional de tecnología. Esto se ha demostrado en varios estudios empíricos que han constatado que el aumento de las corrientes comerciales promueve la transmisión de tecnología no sólo a través de vínculos comerciales directos entre los países sino también indirectamente a través de la red de relaciones comerciales entre países asociados (Keller, 2004; Lumenga-Neso *et al.*, 2005). En la subsección siguiente se analizarán más detalladamente los canales a través de los cuales el comercio fomenta la difusión de tecnología.

b) El comercio internacional y la transferencia de tecnología

En la subsección siguiente se examina la forma en que las corrientes internacionales de información que acompañan al comercio hacen que las mejoras técnicas en un sector desarrolladas en un país pueden aumentar la productividad en otros países. Esta vía es independiente de si el país receptor es o no activo en el mismo sector. Sin embargo, si bien el comercio internacional aumenta la exposición a los conocimientos del exterior, no todos los países están en igualdad de condiciones para aprovecharla. En esta subsección se examina el papel del sistema mundial de comercio (y de las organizaciones internacionales en general) para facilitar las transferencias de tecnología. Lamentablemente, es posible que las innovaciones tecnológicas de las economías avanzadas no respondan a las necesidades de los países en desarrollo.

El conocimiento tecnológico está incorporado en los productos. El comercio propicia la difusión internacional de tecnologías porque: a) hace posible disponer de bienes intermedios tecnológicamente avanzados para la producción; b) hace posible estudiar las especificaciones tecnológicas de los bienes intermedios y finales; y c) favorece la comunicación interpersonal.

Hay una diferencia importante entre la tecnología adquirida a través del uso de insumos intermedios avanzados y la adquirida a través del aprendizaje de la tecnología incorporada en un producto. En el primer caso, el empleo de los bienes intermedios extranjeros entraña el uso implícito de los conocimientos de diseño creados gracias a las inversiones en investigación y desarrollo del inventor extranjero. Los conocimientos tecnológicos contenidos en el plano o el esquema están incorporados en el producto intermedio, y el uso del producto intermedio tecnológicamente avanzado aumenta la productividad del país importador. Mientras el producto intermedio cueste menos de lo que costaría producirlo localmente -que incluye los costos de investigación y desarrollo del producto- el acceso a los productos intermedios extranjeros será ventajoso. Esta ventaja se llama a veces difusión "pasiva" de tecnología (Keller, 2002). Pero aunque un país importador tenga acceso a los resultados de la actividad de investigación y desarrollo en el extranjero, solamente el resultado manufacturado del producto intermedio, y no el conocimiento tecnológico incorporado en ese producto, estará a disposición de los inventores nacionales.

Esto contrasta con lo que ocurre cuando el país importador adquiere los conocimientos incorporados en el producto importado, ya sea éste intermedio o final. Los conocimientos se adquieren mediante retroingeniería, copia o comunicación con los proveedores del producto. En este caso, los conocimientos obtenidos mediante la comunicación y/o la copia de los productos importados no se perderán probablemente aunque se interrumpan la comunicación o las importaciones. Una vez adquirida, la tecnología extranjera permanece en el país. Es probable que este proceso de aprendizaje sea menos costoso que el gasto inicial necesario para crear el conocimiento, y tiene, por tanto, una

ventaja. Esta ventaja suele definirse en los estudios de economía como difusión "activa", ya que requiere la participación activa del importador.

Pese al papel que desempeña el comercio internacional en la difusión de tecnología, en particular mediante el aumento de la exposición de los países a tecnologías avanzadas, sigue habiendo razones importantes para que existan diferencias de productividad entre los países. En los estudios económicos se han puesto de relieve varios factores que determinan que una tecnología sea adquirida con buenos resultados por otro país. Estos factores están asociados con el concepto de "capacidad de absorción"; la idea de que una empresa o un país necesitan tener ciertos tipos de conocimientos e instituciones para poder adoptar con éxito los conocimientos tecnológicos extranjeros. Dado que generalmente se necesitan conocimientos técnicos para utilizar tecnologías más avanzadas, un cierto nivel de conocimientos (Caselli y Wilbur, 2001; Hanushek y Kimko, 2000) y de investigación y desarrollo a nivel nacional (Cohen y Levinthal, 1989 y Griffith *et al.*, 2000) es un requisito previo para poder beneficiarse de las transferencias de tecnología. Son igualmente importantes un entorno empresarial eficaz, la estabilidad macroeconómica y la buena gobernanza, dado que para aprovechar la transferencia de conocimientos se requieren inversiones arriesgadas que dependen de esos factores (véase Acemoglu *et al.*, 2007 para un modelo formal del papel de las instituciones contractuales, y Banco Mundial, 2008, para un análisis general).

¿Pueden las organizaciones internacionales contribuir a promover la difusión de tecnologías? En algunos estudios recientes se ha señalado que hay con frecuencia una disparidad entre las tecnologías desarrolladas en el mundo al nivel más avanzado (es decir, en las economías avanzadas que producen la mayoría de las innovaciones) y las necesidades del país de adopción.

La falta de una observancia efectiva de los derechos de propiedad intelectual y la imposibilidad de las economías menos adelantadas de pagar por las innovaciones hacen que las empresas de las economías avanzadas se concentren en las necesidades de sus propios mercados internos (Diwan y Rodrik, 1991; Acemoglu y Zilibotti, 2001; y Bonfiglioli y Gancia, 2007). Un resultado de esto es que las tecnologías que se trasladan por medio del comercio pueden no ser apropiadas para los países de importación.

Las tecnologías inadecuadas limitan la magnitud del desarrollo técnico. Es importante destacar que estos problemas no se pueden resolver fácilmente mediante políticas nacionales. Por ejemplo, la observancia de los derechos de propiedad intelectual puede entrañar un dilema del prisionero[29] en el cual cada país en desarrollo prefiere que otros países hagan cumplir los derechos de propiedad a fin de alentar a los productores de las economías avanzadas a producir tecnologías más apropiadas para sus necesidades. Esto sugiere que las organizaciones internacionales deben cumplir un papel importante en la coordinación de la observancia de los derechos de propiedad y el fomento de la producción de tecnologías más apropiadas para las necesidades de los países menos adelantados (Acemoglu y Zilibotti, 2001). Dado que los problemas relacionados con la obtención de ventajas sin contrapartida en la política de patentes son más graves cuanto mayor es el número de países independientes que participan en la economía mundial, la importancia de un acuerdo internacional sobre patentes aumenta con el número de entidades soberanas que adoptan decisiones (Grossman y Lai, 2004).

Siguen siendo objeto de debate varias cuestiones relativas al papel del sistema multilateral de comercio (y de las organizaciones internacionales en general) en la promoción de la difusión internacional de tecnología. Entre ellas están el diseño meticuloso de acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual (por ejemplo, normas diferentes para los países menos adelantados, armonización de los criterios para la patentabilidad y la novedad), el papel de otras políticas (por ejemplo, subvenciones, movimientos temporales de personas, vigilancia) y la medida en que esas políticas deben incorporarse en un acuerdo multilateral de comercio. Los debates mantenidos en los últimos años en el Grupo de Trabajo sobre Comercio y Transferencia de Tecnología han puesto de relieve muchas de las complejidades en cuestión.[30]

5. CONCLUSIONES

En esta sección se han examinado varios de los problemas a los que se enfrentan actualmente los países con el aumento del nivel de integración económica y de las fuerzas que la teoría económica y la realidad sugieren que seguirán planteando nuevos desafíos. Como se señaló en la introducción de esta sección final, el enfoque ha sido selectivo en lo que respecta a estos desafíos. Los problemas que se han examinado aquí incluyen los costos comerciales elevados y las deficiencias en la capacidad de

producción que siguen afectando a los países de ingresos bajos, las consecuencias sociales o de redistribución de un comercio más abierto y la brecha tecnológica entre países ricos y pobres. Se suscitarían falsas esperanzas si se dijera que todos estos problemas pueden resolverse inmediatamente o que hay políticas para hacer frente a todos ellos.

El objetivo de esta sección ha sido identificar lo que se podría hacer a nivel nacional e internacional para encarar algunos de los problemas que se han señalado. La mayoría de las soluciones requieren una actuación a nivel nacional. Los países necesitan incrementar su inversión pública en infraestructura y considerar la introducción de cambios en las políticas económicas para aumentar la utilización eficiente de las infraestructuras existentes o para fomentar mayores inversiones privadas nacionales y extranjeras en esos sectores. Además de las inversiones en infraestructura física, los países también pueden hacer más para afrontar la cuestión de la protección social y promover mercados de trabajo más flexibles.

Sin embargo, también hay lugar para la acción internacional. Las organizaciones internacionales pueden ayudar coordinando la observancia de los derechos de propiedad y el fomento de tecnologías más apropiadas para las necesidades de los países menos desarrollados. En el contexto de la OMC, los países podrían utilizar las oportunidades que ofrece la actual Ronda de Doha para establecer reformas o cambios en las políticas económicas. La simple aplicación de los Acuerdos de la OMC en vigor también puede contribuir a aumentar el acceso a los mercados internacionales. Por último, la iniciativa de la Ayuda para el Comercio muestra cómo la OMC puede crear una plataforma coherente para dirigir los recursos de la comunidad internacional a ayudar a los países pobres a participar más plenamente en el proceso constante de integración económica mundial. Aunque los desafíos que se han identificado en este Informe puedan parecer formidables, no son insuperables si es posible contar con respuestas de política interna apropiadas y con la cooperación internacional.

NOTAS

1 Cuadro IIB.6 en Informe sobre el Comercio Mundial 2004, página 129.

2 Cuadro IIB.7 en Informe sobre el Comercio Mundial 2004, página 131.

3 Todas las cifras que se citan a continuación en este párrafo están tomadas de los Indicadores del Desarrollo Mundial 2007 del Banco Mundial.

4 Datos basados en los Indicadores del Desarrollo Mundial 2007 del Banco Mundial. Djiofack-Zebaze y Keck (2006) examinaron el impacto de la liberalización de las telecomunicaciones en el desempeño sectorial y el crecimiento económico en un grupo de países del África Subsahariana. Los autores encontraron que el aumento de la competencia y la mejora de la reglamentación reducían los precios y mejoraban la disponibilidad de servicios de telecomunicaciones tanto en los segmentos de telefonía móvil como de línea fija. Por último, el mejor desempeño del sector de telecomunicaciones en África aumentó el PIB real per cápita.

5 Presentaron ofertas de servicios revisadas: Australia; Bahrein; Brasil; Canadá; Chile; China; Colombia; Comunidades Europeas y sus Estados miembros; Corea; Egipto; Estados Unidos; Honduras; Hong Kong, China; India; Islandia; Japón; Liechtenstein; Macao, China; Malasia; México; Noruega; Nueva Zelandia; Perú; Singapur; Suiza; Suriname; Tailandia; Taipei Chino; Turquía; y Uruguay.

6 Las normas de la OMC hacen referencia explícita al artículo V (Libertad de tránsito), el artículo VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y el artículo X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT.

7 Véase, por ejemplo, Deutsches Institut fur Normung (2000) y Swann *et al.* (1996).

8 Párrafo 57 de la Declaración Ministerial de Hong Kong.

9 En OCDE (2006a) se utiliza el término "obligación mutua" en este contexto.

10 Véase, por ejemplo, el análisis en el capítulo 5 de OCDE (2007b).

11 La Unión Europea estableció un así llamado Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización en 2006.

12 Por el contrario, en los estudios que se concentran en los años setenta se encontró que los trabajadores que recibían TAA tenían más probabilidades de volver a su antiguo empleo y menos probabilidades de pasar a otras industrias y no tenían períodos de desempleo más prolongados que otros trabajadores desplazados (Richardson, 1982).

13 Magee (2001) encuentra que los trabajadores organizados en sindicatos y los desplazados por el comercio de países menos adelantados tenían más probabilidades de que se aprobaran sus solicitudes de TAA.

14 Véase también Irwin (2002) y el análisis más amplio de Kletzer (2001) en la sección E.2 *supra*.

15 Las conclusiones de Scheve y Slaughter (2001) de que la propiedad de la vivienda, sumada a manufacturas concentradas en industrias con desventajas comparativas, está relacionada con el apoyo de obstáculos al comercio indican que la "inmovilidad" puede guardar relación con la propiedad de la vivienda.

16 Storm (2003) aboga en forma similar por políticas encaminadas a aumentar la productividad de la tierra y por la reforma gradual de las políticas en el contexto de la liberalización del comercio agrícola en la India.

17 En el capítulo 4 de OCDE (2005a) y el capítulo 3 de OCDE (2006b) se examinan conclusiones de evaluaciones internacionales que muestran efectos positivos a largo plazo de algunos programas de readaptación.

18 Véase Estache *et al.* (2000).

19 Hubo problemas importantes en el diseño del programa de capacitación, debido a que se pagaban a los trabajadores prestaciones relacionadas con el programa de trabajo incluso antes del inicio de los programas. Esto reducía los incentivos para que los trabajadores participaran en los cursos de capacitación. Además, algunos cursos empezaron tan tarde que los trabajadores ya habían encontrado nuevos empleos.

20 Wacziarg y Wallack (2004) se concentran en las modalidades de la reasignación de la mano de obra tras la liberalización del comercio. Examinan el impacto de los episodios de liberalización del comercio en los movimientos de trabajadores entre sectores en 25 países, principalmente economías en desarrollo y en transición, y encuentran efectos débilmente negativos de la liberalización en la magnitud de los movimientos intersectoriales de la mano de obra en toda la economía al nivel de desagregación de 1 dígito. Encuentran cambios sectoriales mayores después de la liberalización al nivel más desagregado de 3 dígitos en las manufacturas, aunque los efectos estimados son estadísticamente débiles y pequeños en magnitud. Encuentran también que los efectos de la liberalización en los movimientos de la mano de obra difieren entre los países de una manera que guarda relación con el alcance y la profundidad de las reformas.

21 Los períodos de aplicación más prolongados para los países en desarrollo no son más que una forma del trato especial y diferenciado contenido en los Acuerdos de la OMC. Para un análisis de las formas existentes de trato especial y diferenciado y debates sobre la posible reforma del trato especial y diferenciado, así como sobre los fundamentos del trato especial y diferenciado en los acuerdos comerciales, véase Keck y Low (2006) y Organización Mundial del Comercio (OMC) (2007c).

22 Las referencias a las cuestiones de ajuste en el debate sobre la "ayuda para el comercio" se han analizado antes.

23 Por supuesto, los diferentes fundamentos para el comercio internacional pueden implicar también problemas de distribución dentro de cada país, y las cuestiones de política que se plantean a este respecto se examinan más a fondo en la sección E.3.

24 Esto es comprensible, dado que estos modelos se desarrollaron inicialmente para explicar el comercio entre países similares y de productos similares.

25 Como se dijo antes, las teorías sobre el comercio basadas en la ventaja comparativa se basan en la existencia de diferencias entre los países en tecnología o recursos. Desde esta perspectiva, es así muy difícil extraer conclusiones, por ejemplo, sobre si la transferencia de tecnología es deseable a fin de acortar una brecha tecnológica. Sin embargo, cabe señalar que, a lo largo del tiempo, las ventajas comparativas no están ciertamente labradas en piedra. La aplicación de políticas encaminadas a fomentar el progreso tecnológico y el nivel de educación pueden ampliar o incluso modificar la base de la ventaja comparativa de un país, como se observó, por ejemplo, en la evolución del Japón, que pasó de ser un exportador de productos con intensidad de mano de obra a ser sucesivamente un exportador de capital y de productos con intensidad de capital humano.

26 En Organización Mundial del Comercio (OMC) (2002b) se examina a fondo cómo se crean nuevas tecnologías, cómo se transfieren entre países y cómo se difunden dentro de un país.

27 En Organización Mundial del Comercio (OMC) (2002a) se hace un examen amplio de las políticas estatales relacionadas con la transferencia de tecnología, y se incluye una recopilación de las experiencias de los países.

28 Entre otras cosas, se han considerado también diferentes indicadores para una evaluación de la corriente transfronteriza de tecnología y se han examinado las experiencias de los países en la generación de tecnología y su transferencia a través de distintos mecanismos. Véase, por ejemplo, Organización Mundial del Comercio (OMC) (2007b).

29 En la teoría de los juegos, el dilema del prisionero caracteriza una situación en que no se produce una cooperación beneficiosa. En el juego se supone que los jugadores (los prisioneros) pueden cooperar o no cooperar y que la cooperación conlleva un nivel más alto de bienestar para todos que la no cooperación. Sin embargo, si los demás deciden no cooperar, cada participante individualmente está en mejor mejores condiciones si se desvía y elige la no cooperación. Dado que todos los jugadores tratan de maximizar su bienestar individual, el único equilibrio racional implica la situación inferior de la no cooperación.

30 Véase, por ejemplo, el panorama general presentado en Hoekman *et al.* (2004b) y los informes regulares del Grupo de Trabajo sobre Comercio y Transferencia de Tecnología, entre otros, en Organización Mundial de Comercio (OMC) (2007b).