

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Las mediaciones de la globalización : el proceso de elaboración de la ley de patentes de invención, modelos de utilidad y diseños industriales

Luis Alberto Ibarra Camaño
Tutor: Pedro Narbono

1999

Introducción

La globalización es una imagen recurrente, un elemento que ha entrado a formar parte del sentido común aludiendo a la idea de que estamos viviendo una época completamente nueva, en la que ocurren cambios de tal magnitud y aceleración que nadie hubiera imaginado unos años atrás. Envuelve la sensación de que nuestra vida se ve afectada por acontecimientos que se originan en ámbitos cada vez más remotos y expresa la inquietud por un destino librado a la acción de poderosas fuerzas elementales que escapan a todo control. Los contenidos valorativos alternan entre miradas fascinadas en la contemplación de la plenitud de sus posibilidades y gestos atemorizados por la dimensión de sus efectos devastadores. Tiene su reverso en un panorama de desencuentros entre las estructuras económicas y políticas, de tensiones que alimentan la idea de que el estado ya no es más que una ficción que entorpece el funcionamiento del mercado global.

Sin embargo, la integración en un mercado mundial globalizado plantea exigencias que requieren la mediación de las instituciones locales para hacerse efectivas al interior de los espacios nacionales en forma de políticas públicas. Esta mediación hace posible que se interpongan los intereses de grupos locales y la intervención del estado en nombre del interés general, por lo que las políticas públicas resultantes pueden diferir en forma considerable del rumbo que le imprimen las condiciones internacionales. Las exigencias de la globalización, que aparecen con la objetividad de condiciones externas ineludibles, no son un destino que sobrevenga simplemente desde afuera, permanezca exterior y condene a los agentes locales a la pasividad; ponen en juego, por el contrario, la potencia del sistema local para sobreponerse a esas condiciones y recuperar su libertad construyendo nuevas identidades.

Esta afirmación general nos guiará en el estudio de un caso delimitado y concreto: el proceso de elaboración de la ley de patentes. Este trabajo tendrá por objeto entonces describir el proceso que siguió la producción de la política pública de regulación de la propiedad industrial en el Uruguay a partir de los condicionamientos internacionales, tomando en cuenta los principales actores políticos locales y las características de la ley elaborada. Está organizado en seis partes.

El primer capítulo presenta los marcos conceptuales de la investigación: considera el fenómeno de la globalización, la elaboración de las políticas públicas y presta particular atención a los enfoques teóricos donde se destaca la importancia de las mediaciones institucionales.

El segundo introduce el tema de la propiedad industrial como el eje de una nueva agenda de reformas y pone de manifiesto los condicionamientos internacionales que empujaron a modificar la ley de patentes en el Uruguay.

Los dos capítulos siguientes están dedicados a los principales actores políticos locales. La política de regulación de la propiedad industrial fue elaborada en medio de conflictos y compromisos entre grupos de intereses opuestos, pero puso de manifiesto la importancia de las instituciones como estructuras configuradoras y como actores políticos. El capítulo tres muestra cómo las instituciones existentes modelaron la industria farmacéutica en el Uruguay dando lugar a dos grupos de empresarios diferenciados con relación a la propiedad industrial, y cómo los condicionamientos externos replantean el conflicto de intereses entre los capitalistas del sector.

El capítulo cuatro considera la acción de las instituciones públicas: la elaboración de la ley de patentes dentro de una comunidad política cerrada, formada por una oficina de gobierno y dos grupos empresariales, y las alternativas que siguió el tratamiento parlamentario.

El capítulo cinco recorre la ley elaborada y señala sus principales características.

En el capítulo seis todos estos elementos se reúnen en una visión de conjunto que presenta las claves de su articulación entre sí como partes de un sistema.

Por último, unas reflexiones finales resumen las conclusiones del trabajo, advierten sobre sus limitaciones y proponen su apertura hacia otras líneas de investigación.

I GLOBALIZACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEDIACIONES INSTITUCIONALES

Así, poco a poco, nuestra monótona realidad se iba haciendo más precaria y aumentaba la sensación de que estábamos a merced de fuerzas desconocidas y misteriosas¹

La globalización es una imagen que ingresó en el sentido común aludiendo a una mayor interconexión de todos los países en todos los niveles, comenzando por la integración de los mercados y la mundialización de los procesos de producción. Los movimientos internacionales de mercancías y capitales adquirieron una amplitud y una extensión sin precedentes en las últimas décadas y, más importante que los movimientos mismos aún, son las condiciones que “facilitaron” esa mayor movilidad². La capacidad del capital para moverse a través de las fronteras, siguiendo las modificaciones de las tasas de interés o las expectativas de variantes en los tipos de cambio, por ejemplo, tiene profundos efectos aun cuando esos movimientos no se produzcan efectivamente. Una mayor apertura acentúa la sensibilidad y la vulnerabilidad de las economías hacia las condiciones cambiantes del mercado mundial. Esas condiciones son “exógenas” en el sentido de que aparecen dispuestas desde el exterior como un ambiente que escapa a toda manipulación y al cual los países no tienen más remedio que adaptarse, pero no significa que sean exclusivamente el resultado natural de una evolución de la economía. El funcionamiento de los mercados, como señalaba Polanyi, requiere de estructuras políticas complementarias; la mayor interconexión entre los países tiene origen en cambios tecnológicos y económicos que acortaron las distancias entre las naciones, pero remite también a condiciones políticas que condujeron a una reducción de las barreras a las transacciones con el exterior por parte de los gobiernos.

La expansiva dinámica de los vínculos internacionales se abrió camino a través del empuje de los países industrializados y estuvo modelada por organismos internacionales que promovieron la puesta en práctica, en todos los países, de políticas similares de estabilización monetaria, apertura comercial y liberalización financiera. Las reformas muestran secuencias con distintas etapas según el tipo de

¹ De la novela *Maluco* de Napoleón Baccino.

² “...the exogenous easing of international exchange that such flows reflect”, dicen Jeffrey Frieden y Ronald Rogowski, “The Impact of the International Economy on National Politics” en Robert Keohane y Helen Milner eds., *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pág. 25.

objetivos planteados, signadas unas por los rasgos negativos del ajuste y otras por la posterior construcción de nuevas normas. A mediados de la década del noventa, una nueva agenda de reformas, de “integración profunda” (*deep integration*), extiende la globalización hacia el interior de los espacios nacionales, a diferencia de las medidas liberalizadoras anteriores que actuaban sobre las fronteras, en la “superficie” de las naciones³. Se trata en este caso de reformas dirigidas a modificar normas y prácticas políticas internas consideradas como distorsiones encubiertas del comercio y de los movimientos financieros internacionales que debían ser sustraídas a la esfera de la política local y sometidas a evaluación y coordinación internacional.

La globalización abre un panorama de tensiones para la soberanía nacional que alimenta la idea de que los estados nacionales han quedado anacrónicos dentro del nuevo orden mundial. Desde esta perspectiva, las principales decisiones en materia de inversión y producción corren por cuenta de las corporaciones transnacionales o los mercados financieros en dimensiones que desbordan el ámbito de control territorial de los estados y son las políticas públicas, por el contrario, las que deben converger con las expectativas de los operadores privados para no verse frustradas en sus propósitos. La desregulación se convierte entonces en una imposición de los hechos y los países no tienen más remedio que generar las condiciones para ser percibidos por esos agentes como lugares propicios de inversión y confiar en que la magia del mercado se encargará de hacer llegar la prosperidad una vez que sean removidos todos los obstáculos que entorpecen su funcionamiento.

Si la influencia externa está en el origen y es la fuerza impulsora de las políticas⁴, los países no reaccionaron todos uniformemente, de la misma manera ni en los mismos tiempos, a los condicionamientos externos y tampoco las mismas políticas obtuvieron en todas partes los mismos resultados⁵. El contexto internacional no se impone de una manera salvaje, directa y completa, sino en una forma “domesticada”⁶ por las alternativas de la vida política nacional. Las exigencias de la

³ Stephan Haggard, *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, The Brookings Institution, 1995, pág. 2.

⁴ Barbara Stallings, “La influencia internacional en las políticas económicas” en Stephan Haggard y Robert Kaufman eds., *Las políticas del ajuste económico*, Bogotá, Cerec, 1994, pág. 62.

⁵ Precisamente, “*the timing of the reform movement in the region suggests the importance of domestic political factors*”, dice Haggard, *op. cit.*, pág. 79; ver también Fernando Filgueira, “Más allá de las políticas públicas”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 9, Montevideo, 1996.

⁶ Guillermo O’Donnell, *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, pág. 27.

globalización requieren la mediación de las instituciones políticas locales para hacerse efectivas al interior de los espacios nacionales en forma de políticas públicas. Esta mediación hace posible que, entre unas y otras, se interpongan los intereses de los grupos locales capaces de influir en las decisiones y la intervención del estado en nombre del interés general, por lo que las políticas públicas resultantes pueden diferir marcadamente del rumbo que le imprimen las condiciones internacionales⁷.

Por lo tanto, para comprender cómo se traducen internamente las exigencias externas, es preciso volver la mirada hacia el proceso de elaboración de las políticas públicas. Las políticas públicas pueden ser definidas como los resultados de la actividad de una autoridad pública, como las prácticas y normas que representan un curso de acción gubernamental en un área de la sociedad o en espacios geográficos determinados⁸. A los efectos del análisis se consideran como un sistema donde también intervienen actores de la sociedad civil que influyen de diversas maneras sobre el curso de la acción pública. La elaboración de las políticas es un proceso en el que se pueden distinguir analíticamente diversas etapas: la introducción del problema en la agenda, la formulación y negociación de las soluciones, la toma de decisión que adopta y legitima un curso de acción determinado, la implementación de la política y la evaluación de los resultados.

Los estudios de caso acerca de procesos de elaboración de políticas públicas son altamente valorados. Theodore Lowi los considera como uno de los métodos de análisis más importantes de la ciencia política, a la vez que señala la necesidad de inscribirlos dentro de marcos de referencia que conviertan la descripción de los hechos en elementos susceptibles de juicio, comparación y acumulación⁹. Con este fin, Lowi clasificó las políticas públicas en tres grandes categorías, distributivas, regulativas y redistributivas, cada una de las cuales constituye una arena de poder específica con su propia estructura y proceso políticos, sus elites y relaciones de grupo, que se resuelven en ámbitos distintos. Las políticas de tipo regulativo como la que aquí nos interesa, por ejemplo, consisten en disposiciones generales que dan lugar a conflictos y negociaciones entre grupos de intereses opuestos y que se deciden finalmente en los plenarios del Parlamento. Este enfoque de las políticas públicas como resultado de la interacción

⁷ Geoffrey Garret y Peter Lange, "Internationalization, Institutions and Political Change" en R. Keohane y H. Milner eds., *op. cit.*, pp. 49-50.

⁸ Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, pp. 89-90.

⁹ "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Luis F. Aguilar Villanueva ed., *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 100-101.

entre grupos es la característica distintiva del pluralismo. Dicho en una frase apretada, el proceso político consiste para su versión más clásica en conflictos y compromisos entre una multiplicidad de grupos que utilizan sus recursos para presionar al gobierno en favor de sus intereses; el estado es concebido como la arena donde se forman coaliciones y se desenvuelven batallas entre las demandas contrapuestas; y las políticas públicas, como un reparto de beneficios entre los grupos en proporción a su poder. Este enfoque ha sido cuestionado, entre otras cosas, por omitir el papel autónomo del estado y la importancia los factores institucionales.

Para Martin Smith¹⁰, la influencia de los grupos de presión depende del tipo de vínculos que establecen con el estado y de la autonomía que disponen los actores estatales en cada área de políticas públicas. No es el caso de grupos presionando al gobierno desde fuera para obtener sus demandas, sino de una relación de mutua dependencia entre los grupos y el gobierno para lograr sus objetivos. Las políticas se elaboran a través de redes que abarcan un amplio rango de posibilidades y que van desde las formas más abiertas con gran número de participantes hasta las más cerradas con un grupo reducido de integrantes. El concepto de *comunidad política* designa un tipo especial de relación entre los grupos y el estado donde la elaboración de la política se encuentra institucionalizada y limitada a un número pequeño y estable de participantes, por lo general una agencia de gobierno y uno o dos grupos que monopolizan la representación de determinados intereses; el acceso está cerrado y excluye la intervención de otros grupos o del parlamento. Su funcionamiento se basa en un alto grado de acuerdo acerca de las características de los problemas y sus posibles soluciones, lo que despolitiza los asuntos, convertidos en cuestiones técnicas a ser resueltas exclusivamente por los interesados mediante la negociación y el intercambio de recursos, con resultados de suma positiva para todos los participantes.

La importancia de las instituciones, por otra parte, es el rasgo distintivo de un conjunto de enfoques que procuraron “traer nuevamente el estado al primer plano”, en su doble significación de *actores y estructuras institucionales configuradoras de la sociedad*¹¹. Douglass North, que enfoca a las instituciones en el aspecto de estructuras configuradoras, considera su influencia sobre la economía.

¹⁰ *Pressure, Power and Policy*, University of Pittsburgh Press.

¹¹ Theda Skocpol, “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta* N° 50, Madrid, 1989, pág. 82.

Concebidas en un sentido amplio como las reglas que modelan las interacciones humanas¹², las instituciones afectan el desempeño económico por medio de la determinación de los costos de transacción. Las modalidades de los derechos de propiedad estructuran los intercambios, facilitan ciertos tipos de intercambio en detrimento de otros, afectan la productividad y la asignación de recursos. Las leyes de patentes, por ejemplo, están concebidas para elevar los costos de aquellas formas percibidas como capaces de inhibir la innovación. Para North, el marco institucional, junto con las restricciones económicas, define el conjunto de oportunidades presentes en la sociedad; las empresas son organizaciones creadas para aprovechar esas oportunidades; y la simbiosis que se establece entre instituciones y empresas modela el desarrollo económico y lo encausa dentro de trayectorias rígidas y predeterminadas (*path dependence*).

Las instituciones como actores plantean la cuestión de la autonomía del estado, en el sentido de que éste puede formular y perseguir objetivos que no son un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales. Su capacidad para llevarlos a cabo requiere funcionarios leales y calificados, recursos económicos y medios organizativos; “instrumentos de acción política” que reúnen los mecanismos institucionales a disposición de los actores estatales en un área de políticas determinada y las redes que incluyen la colaboración de grupos sociales. La autonomía para formular sus propios objetivos de manera independiente y la capacidad de ponerlos en práctica permite al estado abordar los problemas de acción colectiva del capital privado y ofrecer soluciones para los capitalistas en conjunto. Peter Evans destaca los aspectos profesionales de la burocracia como requisitos de la autonomía, pero sostiene que el fundamento de la capacidad del estado no está en la pericia de los burócratas ni en la idoneidad para identificar las políticas correctas, sino en una estructura institucional que denomina “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*), “la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social existente”¹³. La clave de la capacidad del estado no es la autonomía sino el enraizamiento, los lazos externos que lo conectan con el sector privado. Lo primero supondría que funcionarios técnicamente competentes instrumentarán las decisiones correctas no bien se liberen de las presiones sociales; el enraizamiento, en cambio, asienta la capacidad del estado en las conexiones con la sociedad

¹² “*Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction*”, D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pág. 3.

¹³ “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico* N°140, Buenos Aires, 1996, pág. 540.

civil. Las políticas públicas responden a problemas percibidos por los actores privados y dependen de ellos para su implementación; a su vez, sin una estructura autónoma y coherente, el enraizamiento puede transformar a las políticas en instrumento de los agentes privados.

La autonomía del estado deja todavía importantes cuestiones sin resolver para Peter Hall¹⁴. En efecto, ¿qué motiva las acciones del estado? ¿cómo concebir el proceso político si no es como respuesta a las presiones sociales? El concepto de *paradigma político* proporciona una respuesta que introduce el papel de las ideas en la producción política: el proceso político está guiado por paradigmas institucionalizados que organizan los instrumentos empleados y los parámetros de su operativa corriente. Las relaciones entre la sociedad y el estado no pueden describirse solamente en forma de presiones, sino que también están enlazadas por un flujo de ideas; el proceso de producción política está estructurado por un conjunto de instituciones así como por determinadas ideas que delinean las fronteras para la acción del estado, legitiman ciertos intereses y privilegian ciertas líneas de acción sobre otras.

La regulación del comercio mundial puso a la propiedad industrial en el centro de un nuevo tipo de reformas, dirigidas a modificar las normativas y las prácticas políticas internas con la finalidad de facilitar la movilidad internacional de mercancías y capitales. Las exigencias para reconocer las patentes de los medicamentos replantean el conflicto de intereses entre los grupos capitalistas del sector. La elaboración de la ley de patentes enfrenta a una política de tipo regulativo, que involucra conflictos y compromisos entre grupos de intereses opuestos, pero no se desarrolló a través de un proceso político abierto a la participación de múltiples actores, sino al interior de una comunidad política cerrada entre una agencia de gobierno y grupos empresariales, y plantea las cuestiones de la autonomía del estado como actor político, de su enraizamiento entre los actores de la sociedad civil y de los paradigmas políticos que orientan a los agentes del estado.

¹⁴ “Policy Paradigms, Social Learning and the State”, *Comparative Politics*, 1993.

II LA GLOBALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

...el régimen de privilegio dentro de la desigualdad tecnológica existente

La propiedad industrial, un cuerpo antiguo y arraigado de los ordenamientos jurídicos, asociado a institutos tan prestigiosos y tradicionales como el derecho de propiedad y el progreso técnico, se convierte en terreno de discordias y conflictos no bien se alteran los consensos que están en la base de su funcionamiento corriente. Este capítulo introduce el tema de la propiedad industrial, se centra en los efectos de la globalización de los mercados y termina poniendo de relieve los condicionamientos internacionales que llevaron a elaborar la nueva ley de patentes.

El elemento central de la propiedad industrial es la patente. La *patente* es un privilegio exclusivo, que se concede a una persona durante un plazo fijo, para manufacturar, utilizar o vender un producto, o para emplear un método o un procedimiento¹⁵; su contrapartida son las *licencias*: el derecho de explotación otorgado por el titular de la patente a un tercero a cambio del pago de *regalías (royalties)*. Este privilegio se justifica con dos tipos de argumentos: por un lado, el derecho de propiedad y la remuneración del inventor fue el fundamento adoptado por las legislaciones europeas y por la convención internacional de París; por otro lado, como un estímulo del progreso técnico, figuraba ya en la ley de Venecia del año 1474 y remite a un privilegio otorgado por el estado en razón del interés general y limitado por esa causa. Derechos de propiedad e intereses general pueden chocar entre sí. Las *licencias obligatorias* son un procedimiento para corregir los abusos que resultan de un derecho exclusivo: el estado adquiere la capacidad de otorgar licencias, prescindiendo de la voluntad del titular, cuando el monopolio de la patente ocasione perjuicios a la sociedad, en un juego de afirmar y negar que afecta la exclusividad sin menoscabar el reconocimiento del derecho. Se trata, no obstante, de un mecanismo limitado, en tanto supone la existencia de empresarios en condiciones de fabricar el producto e impedidos de hacerlo a causa de la patente.

¹⁵ Naciones Unidas, *La función de las patentes en la transmisión de tecnología a los países en desarrollo*, Nueva York, 1964, pág. 13. Informe clásico elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre la base de una encuesta sobre los regímenes nacionales de patentes respondida por 55 países.

La formación de un sistema internacional de patentes extendió los consensos y conflictos de la propiedad industrial al terreno de las relaciones entre los países. Su mismo origen se sitúa dentro de la gran controversia que enfrentó en Europa, en el siglo XIX, a los partidarios del comercio libre con los defensores de la protección industrial. Los primeros rechazaban las patentes como la pretensión injustificable de imponer un monopolio, mientras que para los segundos eran una consecuencia natural del derecho de propiedad del inventor. El Convenio para la Protección de la Propiedad Industrial, firmado en París en el año 1883, estableció los fundamentos de un sistema internacional de patentes que vinculó a los países industrializados, de niveles tecnológicos básicamente semejantes. El Convenio de París reconoce la autonomía de los sistemas nacionales, por la cual la patente registrada en un país es independiente de las obtenidas para la misma invención en otros países, y se funda en dos principios básicos: 1º) el *tratamiento nacional*, que asegura a los ciudadanos de los países miembro la misma protección que la ley dispone para los nacionales, y 2º) el *plazo de prioridad* reconocido a las patentes solicitadas en un país para registrarse en los restantes.

Los países latinoamericanos no intervinieron en las controversias europeas, pero adoptaron disposiciones similares en las últimas décadas del siglo XIX. La propiedad industrial tuvo una difusión gradual, pasando a formar parte de los ordenamientos jurídicos del continente a partir de fuentes homogéneas, sin establecer diferencias entre los derechos de nacionales y extranjeros e incluyendo procedimientos para revalidar patentes extranjeras. Uruguay aprobó la primera ley de patentes en el año 1885 y, a partir del Tratado de Montevideo de 1889, acordó vínculos de reciprocidad con los países del continente. Las formas de concebir la propiedad industrial en América Latina sólo cambiaron a medida que la industrialización puso en primer plano el papel de la tecnología. La temática de la dependencia y el intercambio desigual hizo declinar la idea de procedimientos comerciales neutros y replanteó el cuestionamiento de las patentes sobre un terreno nuevo, vinculado a las posiciones en la economía mundial. Desde este punto de vista, las patentes no promueven la difusión del conocimiento y la actividad inventiva, sino que amparan el monopolio de productos ya conocidos en el exterior; la igualdad de trato a nacionales y extranjeros resulta un mecanismo que protege en los hechos a los países productores de tecnología frente a los países importadores¹⁶. A lo largo de la década del setenta

¹⁶ Jorge Katz, "Patentes, corporaciones multinacionales y tecnología" en Jorge Sábato ed., *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*, Buenos Aires, Paidós, 1975; y Siegbert Rippe, *La propiedad industrial en el Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1992.

se reiteraron informes y resoluciones de organismos latinoamericanos criticando los efectos negativos de las patentes como un sistema que refuerza “*el régimen de privilegio dentro de la desigualdad tecnológica existente*”¹⁷. La preocupación por regular derechos y evitar abusos fue suplantada por criterios de flexibilización y selectividad que hacían de la propiedad industrial un instrumento de política económica y promoción del desarrollo. Sin embargo, para la década siguiente esta perspectiva quedó sumida en el vértigo liberalizador.

La propiedad industrial se vio envuelta por la corriente de la globalización del comercio mundial y convertida en el ejemplo de una nueva agenda de reformas, dirigidas a establecer marcos regulatorios internos que faciliten la movilidad internacional de bienes y capitales. Los principios del Convenio de París resultan insuficientes para este fin; aseguran a los extranjeros los mismos derechos que a los nacionales pero no dicen nada acerca del contenido de esos derechos, fundados en el supuesto de que todos los países otorgan una protección similar. Desde la segunda mitad de los años ochenta, agencias oficiales y asociaciones comerciales de los Estados Unidos comenzaron a cuestionar este supuesto destacando las deficiencias que tenía la protección en los países subdesarrollados y las pérdidas sufridas por las compañías norteamericanas. La propiedad industrial se convirtió en una prioridad de la política de comercio exterior estadounidense, que puso en práctica acciones bilaterales y movilizó organismos internacionales con el propósito de establecer niveles básicos de protección similares en todo el mundo y acotar el terreno para las intervenciones del estado. Entre las primeras se destacan las acciones realizadas en el marco de la Sección 301 de la ley de comercio de Estados Unidos¹⁸; entre los foros internacionales, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual fue escenario de un primer choque donde los países desarrollados pretendieron establecer una “*definición*” de la propiedad industrial mientras que los países de la periferia rechazaban “*la teoría según la cual un individuo, mediante alguna ley trascendental, puede tener ciertos derechos y, por tanto, el sistema legal nacional debe aceptar tal situación y reconocer que esos ‘derechos’ existen con independencia de ese sistema*”¹⁹.

La Ronda Uruguay del GATT desplazó el acento de las negociaciones comerciales multilaterales desde las cuestiones puramente arancelarias hacia los marcos regulatorios internos, vistos como distorsiones

¹⁷ Comisión Interamericana de Juristas de la OEA, citado por Eduardo White, *La cuestión de la propiedad industrial en América Latina*, Washington, BID-INTAL, 1976, pág. 9.

¹⁸ Jagdish Bhagwati, *Obstáculos al comercio internacional*, México, Gernika, 1994.

¹⁹ Actas de la Conferencia Diplomática para la revisión del Convenio de París, Ginebra, 1985, pp. 94-95.

encubiertas del comercio que debían ser sustraídas al ámbito de la política local y sometidas a evaluación y coordinación internacional. El acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, ADPIC²⁰, colocó a las patentes de invención dentro de las cuestiones reguladas por la Organización Mundial de Comercio. Uno de los principales asuntos de negociación fueron los productos farmacéuticos. En efecto, la mayoría de los países, con excepción de Estados Unidos, no admitía el patentamiento de los medicamentos por razones de interés general. Esta situación cambió a medida que otros países clave de la industria farmacéutica mundial crearon sus propias tecnologías y montaron estructuras de producción y comercialización transnacional. Así, Japón reconoció el patentamiento en el año 1976, seguido inmediatamente por Suiza en 1977 e Italia en 1978; otros países lo hicieron bajo presiones externas, como Corea en 1987, o condicionados por la integración regional, como España en 1992. Finalmente, el tratado de Marrakech estableció el patentamiento de los productos farmacéuticos para todos los países de la Organización Mundial de Comercio a partir del año 1994.

Los países de América Latina fueron modificando sus sistemas de propiedad industrial de acuerdo con las exigencias internacionales, pero siguiendo en cada caso sus propias estrategias de desarrollo. México, por ejemplo, se dotó de una ley “*similar a la que se encuentra en los países industrializados*”, al decir del presidente Salinas de Gortari, que se convirtió en el modelo promovido por las empresas transnacionales en los países periféricos. La presencia de una importante industria farmacéutica nacional levantó fuertes resistencias al patentamiento de los medicamentos en Argentina y dio lugar a choques diplomáticos con Estados Unidos, que incluyeron el viaje del vicepresidente Gore a Buenos Aires, la implantación de una nueva normativa por decreto presidencial y su desmantelamiento en el Congreso, en medio de escándalos y denuncias de corrupción. Brasil, en cambio, con una industria farmacéutica dominada por empresas transnacionales, aprobó una ley de patentes muy rigurosa pero aplicable solamente a los productos fabricados en su territorio de manera de atraer inversiones extranjeras directas y transferencias de tecnología. Se trata sin duda de una restricción muy importante de los ADPIC pero que, en tanto coincidía con la estrategia de las empresas transnacionales de radicarse en Brasil, recibió incluso las felicitaciones del presidente de Estados Unidos. Por último, hay que tener

²⁰ También conocido como TRIPs según la sigla de la denominación inglesa, *Trade-Related Intellectual Property*, incluye derechos de autor, marcas comerciales, indicaciones geográficas, patentes de invención, diseños industriales, topografías de circuitos integrados y protección de la información no divulgada.

presente que las disposiciones del sector farmacéutico pueden formar parte de negociaciones más amplias, que incluyan concesiones en ciertas ramas de la producción a cambio de ventajas en otras como, por ejemplo, la industria automotriz, y sólo se comprenden cabalmente a la luz del conjunto de las negociaciones comerciales.

El contexto internacional y la evolución del marco regional introdujeron la cuestión de la propiedad industrial en la agenda de gobierno y empujaron a Uruguay a modificar la legislación de patentes. Los condicionamientos externos estuvieron en el origen y continuaron actuando a lo largo del proceso de elaboración de la ley de patentes por varias vías. En primer lugar, a través de los organismos internacionales: la Organización Mundial del Comercio mantiene un seguimiento permanente del cumplimiento de los acuerdos ADPIC en todos los países y las instituciones financieras internacionales incorporaron pautas de condicionalidad en materia de propiedad industrial para la prestación de asistencia técnica y financiera²¹. En segundo lugar, Uruguay fue incluido en 1999 en la Lista de Vigilancia anual elaborada por el Representante de Comercio de Estados Unidos, como uno de los países que no brindan una protección adecuada y efectiva de la propiedad industrial norteamericana. El documento advierte que la *Watch List* “*influye en las decisiones de las compañías que pueden optar por invertir o instalarse en otros países*”, critica la ley de patentes elaborada, y concluye con una exhortación al gobierno uruguayo²². Finalmente, los condicionamientos externos estuvieron presentes también por vías más personales y directas. La acción diplomática mantiene, por lo general, un tono discreto y sólo se torna pública cuando sobrepasa ciertas dimensiones; este último fue el caso de los hechos políticos protagonizados por el embajador de los Estados Unidos²³ que culminaron con la protesta formal de la Cancillería.

En conclusión, la globalización de los mercados y la mundialización de los procesos de producción convirtieron a la propiedad industrial en el eje de una nueva agenda de reformas dirigidas a ajustar las

²¹ Durante la discusión parlamentaria de la ley de patentes estuvo presente la posibilidad del bloqueo de un préstamo del BID sujeto al compromiso uruguayo de modificar la legislación, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, pág. 308ss.

²² “*Urgimos al gobierno uruguayo que asuma las debilidades del proyecto y que acelere sus esfuerzos para aprobar una legislación consistente con las normas internacionales antes del 1º de enero del año 2000*”, “EE.UU. observó a Uruguay por incumplir aspectos de propiedad intelectual”, *Búsqueda*, 6 de mayo de 1999 y “Uruguay discrepa con EE.UU. sobre patentes”, *El Observador*, 17 de mayo de 1999.

²³ Se trata de la retirada de un grupo de legisladores de un almuerzo en la residencia del embajador por las críticas del experto norteamericano Robert Sherwood a la ley de patentes que se encontraba a estudio del Senado; y en segundo lugar, de las declaraciones de prensa del propio embajador cuestionando la ley de patentes elaborada.

normativas internas para facilitar la movilidad internacional de mercancías y capitales. Naciones industrializadas y organismos internacionales desplegaron fuertes presiones con el propósito de establecer niveles básicos uniformes de protección en todo el mundo y acotar el terreno admitido para las intervenciones del estado; los países latinoamericanos fueron adaptando su legislación a las exigencias internacionales, aunque siguiendo en cada caso sus propias estrategias de desarrollo. El contexto internacional y la evolución del marco regional introdujeron la cuestión de la propiedad industrial en la agenda de gobierno y empujaron a Uruguay a modificar la ley de patentes. En los capítulos siguientes veremos cómo reaccionaron los actores locales.

III LOS GRUPOS EMPRESARIALES FRENTE AL PATENTAMIENTO

un médico cualquiera puede registrar un producto que ni siquiera está aprobado por la FDA

La regulación del comercio mundial puso en primer plano la importancia de los derechos de propiedad industrial como instituciones que contribuyen a estructurar los intercambios, intervienen en la asignación de recursos e influyen en las modalidades del desarrollo económico. En este capítulo veremos cómo las instituciones existentes modelaron el funcionamiento de la industria farmacéutica en el Uruguay dando lugar a dos grupos de empresarios diferentes. El patentamiento de los medicamentos aparecerá entonces como una exigencia externa que demanda la eliminación de este marco institucional y replantea la oposición de intereses entre los capitalistas del sector.

El funcionamiento de la industria farmacéutica en el mundo está estrechamente vinculado con marcas y patentes, las instituciones de la propiedad industrial. Los productos farmacéuticos se dividen en dos grandes categorías: patentados y genéricos. Los productos patentados son la porción más importante del mercado, el grupo de medicamentos más nuevos y tecnológicamente más avanzados, introducidos por las empresas que están a la vanguardia de la investigación; su explotación se encuentra protegida de la competencia por la patente y proporciona elevadas ganancias. Productos genéricos, en cambio, son los que carecen de protección legal porque expiró el plazo de la patente, pertenecen al dominio público y cualquiera puede producirlos libremente; la competencia se basa, en este caso, en las marcas comerciales que diferencian los medicamentos similares producidos por distintos fabricantes.

Las empresas transnacionales actúan en el mercado mundial dentro de las estructuras de la propiedad industrial en forma verticalmente integrada, abarcando todas las etapas del ciclo productivo: la investigación y desarrollo de nuevos productos, la producción industrial de fármacos, la producción de especialidades farmacéuticas, y la distribución y comercialización. La investigación y desarrollo de nuevos productos y la producción de los ingredientes activos se lleva a cabo en los países centrales mientras que los países de la periferia importan las drogas básicas y realizan los pasos productivos

siguientes, de menor complejidad tecnológica, por su cuenta²⁴. La estructura de la industria farmacéutica reproduce las relaciones del sistema mundial. La industria farmoquímica se concentran en los países de origen de las casas matrices, mientras que distribuye la industria farmacéutica propiamente dicha por otros países a través de subsidiarias de las empresas o de contratos de licencia con productores independientes.

En Uruguay no se lleva a cabo investigación y desarrollo de nuevos productos ni síntesis de drogas básicas. La industria farmacéutica realiza envasado, dosificación y control de calidad de los productos y también la formulación de medicamentos a partir de ingredientes activos importados. Un estudio sectorial²⁵ registró la presencia de 85 empresas que ocupan 2.400 trabajadores en esta rama de la producción, con una relativa concentración y elevada competitividad en sus tramos superiores. Las diez empresas mayores controlan el 42 por ciento del total de las ventas, y las veinte mayores el 66 por ciento, pero ninguna empresa domina un segmento superior al 8 por ciento del mercado y el ranking se encuentra en continuo movimiento. El 33 por ciento del mercado restante se distribuye entre 65 pequeñas y medianas empresas.

La estructura de la industria farmacéutica en el Uruguay muestra la presencia de dos grupos de empresarios con modalidades operativas diferenciadas a partir de la propiedad industrial. Uno, formado por las subsidiarias de las empresas transnacionales, introduce productos de fórmulas patentadas en otros países y específicos de sus marcas registradas operando dentro de estructuras internacionales modeladas por los dispositivos de la propiedad industrial. El otro grupo, integrado por los laboratorios nacionales y también por sucursales de firmas argentinas, se desarrolló hasta el momento dentro de un marco institucional que no admite la propiedad industrial de los productos farmacéuticos, con una lógica de funcionamiento distinta. La inexistencia de patentes permitió acceder sin restricciones a la compra de materias primas en el mercado mundial y reproducir libremente medicamentos que, por lo general, son duplicados o combinaciones de ingredientes ya conocidos. Los laboratorios nacionales no realizan investigación y desarrollo de productos, utilizan drogas básicas importadas y, a partir de una base

²⁴ CEPAL, *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras*, Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas, 1987, y Gary Gereffi, *Industria farmacéutica y dependencia en el Tercer Mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

²⁵ Noela Invernizzi, “¿Importar o producir? Estrategias de reestructuración de la industria farmacéutica uruguaya” en *Tecnología y trabajo en el Uruguay*, Montevideo, Fesur - Comisión de Nuevas Tecnologías del PIT-CNT, 1993; ver también CIEDUR, *La industria farmacéutica*, Montevideo, CIEDUR-DATES, 1986.

tecnológica en materia de formulación de productos, procedimientos de fabricación y control de calidad, producen especialidades farmacéuticas para el consumo interno. La diversidad de presentaciones y precios de medicamentos con el mismo fin terapéutico es una estrategia competitiva fundamental. El lanzamiento más frecuente de nuevos productos al mercado les permite aprovechar sus ventajas en cuanto a cadenas de distribución, proximidad al cliente y capacidad de adaptación a los productos, lo que da gran importancia a los gastos de promoción y ventas en el total del costo.

La diferencia entre los grupos capitalistas se extiende hasta la existencia de dos entidades gremiales distintas entre los empresarios del sector: la Asociación de Laboratorios Nacionales agrupa, por un lado, 43 empresas uruguayas y argentinas, mientras que CEFA, la Cámara de Especialidades Farmacéuticas y Afines, reúne por el otro a las 23 subsidiarias de empresas trasnacionales establecidas en el país.

Los laboratorios nacionales controlan más de la mitad del mercado interno de especialidades farmacéuticas, mientras que las empresas trasnacionales, con un volumen menor de unidades vendidas, obtienen ingresos comparables concentradas en productos de mayores precios unitarios. En 1997, el año de redacción de la ley de patentes, la facturación total por medicamentos en el Uruguay representó 320 millones de dólares distribuidos en la siguiente forma:

| | Unidades vendidas | Ingresos (U\$S) | Unidades % | Ingresos % |
|-------------------------|----------------------|--------------------|---------------|---------------|
| Laboratorios nacionales | 51:579.000 | 175:667.222 | 74 | 55 |
| Empresas trasnacionales | 18:384.000 | 145:424.867 | 26 | 45 |

Fuentes: ALN y CEFA

Esta estructura sufrió importantes cambios que condujeron a esos grupos en distintas direcciones durante la última década. Tres tendencias se desenvuelven simultáneamente²⁶. En primer lugar, muchos

²⁶ N. Invernizzi, *op. cit.*, pp. 35-36; cfr. también Pedro da Motta Veiga coord., *A competitividade do setor de química fina no Mercosul*, BID-Mercosur, 1994.

laboratorios importantes cerraron líneas de producción o incluso plantas enteras, pero no abandonan la comercialización de sus productos en el mercado local, sino que pasan a importarlos o a subcontratar otras empresas para fabricarlos: este fue el caso de las firmas trasnacionales. En segundo lugar, están las empresas que crecieron absorbiendo líneas de producción abandonadas, asociadas a la exportación o al abastecimiento intra firma; esta tendencia corresponde a las grandes inversiones realizadas por empresas argentinas, pero también la expansión de multinacionales y laboratorios nacionales. En tercer lugar, las empresas aprovechan su capacidad productiva instalada para fabricar por cuenta de otras que cerraron sus plantas o carecen de determinadas tecnologías en el país. La evolución de la industria farmacéutica en la década del noventa combinó el abandono de la actividad productiva por parte de las empresas trasnacionales, convertidas en firmas comerciales; la expansión de algunos laboratorios nacionales y argentinos apuntando a mayores escalas de producción; y también diversas formas de asociación entre empresas nacionales y extranjeras.

En este panorama, el reconocimiento de las patentes sobre los medicamentos, exigido por las reglas del comercio mundial, significa la clausura de los marcos institucionales que amparaban el funcionamiento de la industria farmacéutica uruguaya y replantea la oposición de intereses entre los grupos capitalistas del sector. Las instituciones influyen sobre el origen y la evolución de las empresas, configuran su desarrollo dentro de modalidades características y crean una simbiosis que dificulta su modificación posterior. El cambio de las normas vigentes demandó una compleja negociación entre los grupos empresariales, que partían de posiciones opuestas con relación a la propiedad industrial y ponían en juego los recursos de su importancia en la economía y sus articulaciones con otros actores nacionales o extranjeros.

Las empresas trasnacionales defienden la vigencia absoluta de la propiedad intelectual y el estricto acotamiento de las intervenciones del estado. A su juicio, las patentes son la forma de retribuir las elevadas inversiones que requiere la investigación y un estímulo para el progreso técnico; por el contrario, la ausencia de una protección efectiva es vista como un factor que retrasa la llegada de nuevos productos e impide la participación de las empresas locales en proyectos de investigación internacionales²⁷. La Cámara de Especialidades Farmacéuticas, que representa a las subsidiarias de

²⁷ “Muchos laboratorios todavía no quieren investigar en Uruguay justamente por carecer de una ley de propiedad industrial”, afirmó Daniel Garat, asesor letrado de la Cámara de Especialidades Farmacéuticas, ya que una droga a estudio

estas empresas en Uruguay, planteó como punto de partida de la negociación el modelo de la ley de patentes mexicana con el respaldo de su organización trasnacional y de sus países de origen²⁸. Por otro lado, los laboratorios nacionales, mantuvieron históricamente una posición contraria al patentamiento y defendían una legislación donde “*el interés de la sociedad está por encima del derecho de propiedad del inventor*” porque “*prioriza otros valores como la salud pública*”²⁹. La importancia de las empresas en el mercado interno se anuda con vínculos políticos y articula sus intereses con otros actores nacionales en las sociedades de asistencia médica colectiva, los servicios de salud del estado y con el bienestar de la población. La Asociación de Laboratorios Nacionales destacó las consecuencias negativas del patentamiento para la diversidad y el precio de los medicamentos³⁰, y convirtió a la amenaza de movilizar la opinión pública en uno de sus principales recursos de negociación.

A partir de estas condiciones iniciales, las formas de poner en práctica el patentamiento de los medicamentos fueron objeto de una prolongada negociación entre los grupos empresariales y el gobierno. Cuando veamos las características de la ley de patentes tendremos oportunidad de buscar, mediante un procedimiento de ingeniería inversa, las huellas que los productores le imprimieron al producto. La evolución de la industria farmacéutica en la última década, que condujo a cada uno de estos grupos en distintas direcciones, se revelará como el factor decisivo que permitió rearticular sus intereses en torno al patentamiento de los medicamentos. Pero antes es preciso tener en cuenta la actuación de las instituciones públicas.

“puede ser copiada por un médico cualquiera que puede registrar un producto que ni siquiera está aprobado por la FDA (Food and Drugs Administration)”, Comisión de Industria y Energía del Senado, versión taquigráfica de la sesión del día 26 de mayo de 1998, citado en adelante como C. I. y E. seguido de la fecha de la sesión.

²⁸ El embajador de Estados Unidos, por ejemplo, repetía sus argumentos empresas advirtiéndoles que “*los uruguayos no van a poder acceder a los productos farmacéuticos más modernos, ya que muchos laboratorios no llegarán al país por falta de protección*”, “Uruguay discrepa con EE.UU. sobre patentes”, *El Observador*, 17 de mayo de 1999.

²⁹ Álvaro Martínez, asesor letrado de la Asociación de Laboratorios Nacionales, C. I. y E., 26 de mayo de 1998.

³⁰ Cfr. el estudio encargado por la Asociación de Laboratorios Nacionales a los economistas Eduardo Ache, E. Natino y Luis Viana, “Posibles consecuencias de la implantación de un régimen de patentes en la industria farmacéutica”, Montevideo, mimeo, 1991.

IV LA ACCIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

una posición equilibrada entre los intereses en pugna y respetuosa de los compromisos asumidos en la OMC

La ley de patentes plantea el caso de una política pública de tipo regulativo en el área de la propiedad industrial. Su elaboración tuvo lugar a través de conflictos y compromisos entre grupos de intereses opuestos, pero no generó un proceso político abierto a la participación de múltiples actores que desembocara hacia una resolución en el ámbito legislativo. Transcurrió, por el contrario, en la esfera del Poder Ejecutivo, dentro de una comunidad política cerrada que excluyó la intervención de otros actores, se mantuvo fuera del alcance del público y condujo a la pasividad del parlamento. En esta parte veremos, primero, el dispositivo montado por el gobierno para la elaboración de la ley de patentes y en segundo término, las alternativas del tratamiento parlamentario; en el capítulo siguiente nos detendremos en el análisis pormenorizado de la ley elaborada.

1. La elaboración del proyecto por el gobierno

El Poder Ejecutivo asumió la elaboración de una nueva ley de patentes que se ajustara a los compromisos internacionales por medio de una oficina especializada. El texto de la norma fue redactado por la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial, una unidad ejecutora del Ministerio de Industria, Energía y Minería, a través de la cual ejerce su competencia originaria en materia de políticas de propiedad industrial. Esta es una institución antigua dentro de la organización estatal, creada por la ley de patentes de 1885 como Oficina de Patentes de Invención y de Marcas de Fábrica y Comercio, pasó a formar parte del Ministerio de Industria en el año 1909. Sus principales cometidos son la administración de la propiedad industrial, el registro de marcas y creaciones industriales, la resolución de disputas y la información de búsqueda de antecedentes. Se trata de una estructura administrativa especializada, encabezada por un cargo político, que mantiene vínculos regulares, institucionalizados, de regulación y orientación del sector privado. Esta dependencia redactó la nueva ley de patentes

teniendo en cuenta el acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la Organización Mundial de Comercio, las recomendaciones de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, el derecho comparado y la coordinación de procedimientos con los países de la región.

En segundo lugar, el gobierno institucionalizó la participación de los grupos empresariales de la industria farmacéutica en la formulación de la ley con el propósito de obtener una solución acordada para el problema del patentamiento de los medicamentos. Por decreto del Poder Ejecutivo de fecha 30 de abril de 1996, fue creado el llamado Comité Técnico de Patentes, que funcionó en el ámbito de la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial integrado por esa misma dependencia y por las dos organizaciones de los empresarios del sector, la Asociación de Laboratorios Nacionales y la Cámara de Especialidades Farmacéuticas y Afines, *con la finalidad recoger y canalizar las inquietudes, sugerencias y propuestas del sector privado*. Esta institución ad hoc reunió a los intereses privados en conflicto, representados por los presidentes y los asesores letrados de las cámaras empresariales, junto a los especialistas del gobierno que reivindicaron para sí la representación del interés público³¹.

De esta manera, el gobierno estableció un vínculo del tipo de la comunidad política, un grupo cerrado con un número restringido de participantes que permitió afrontar la cuestión del patentamiento de los medicamentos “*sin politizar el tema*”³², como un asunto técnico a ser resuelto directamente por los interesados sobre la base de un alto grado de acuerdo en cuanto a las características del problema y sus posibles soluciones, excluyendo la intervención de otros actores. El accidentado curso que tuvo la ley de patentes argentina en el Congreso fue reiteradamente invocado por los agentes privados para mantener las actuaciones en reserva y procurar una solución negociada capaz de atravesar sin sobresaltos las instancias legislativas. Las negociaciones entre los grupos empresariales se prolongaron durante un año y medio fuera del alcance del público y, en gran parte también, al margen de los propios agentes del estado. El Poder Ejecutivo propició la negociación de los sectores privados, dispuso el tiempo necesario y el secreto apropiado para que se procesaran los acuerdos y, por último, incorporó

³¹ “*Muchas veces la defensa de los sectores no significa la protección del interés público..., como Poder Ejecutivo pensamos que nos cabía la tutela de ese interés más abstracto, pero muy tangible* –decía la directora de la Propiedad Industrial, Rosario Lagarmilla-. *La calificación de ‘público’ atiende a que el interés debe apuntar no solamente a la satisfacción general, sino también a los objetivos propios del estado*”, C. I. y E., 23 de julio de 1998.

³² Gustavo Zerbino, presidente de la Cámara de Especialidades Farmacéuticas, C. I. y E., 26 de mayo de 1998.

sus resultados al texto de la ley, pero permaneció ajeno al contenido sustancial de las mismas³³. Las formas de llevar a la práctica el patentamiento de los medicamentos fueron diseñadas por las organizaciones grupos empresariales a partir de sus propios intereses y estrategias. El gobierno concibió su labor como de “*equilibrio*”³⁴ entre los intereses contrapuestos y la referida vigilancia del interés público se limitó a cuidar que los términos de la negociación entre los agentes privados permanecieran subordinados al cumplimiento de los compromisos internacionales. El 22 de diciembre de 1997 el Poder Ejecutivo envió al parlamento el proyecto de ley, acompañando la Exposición de Motivos con un acta del Comité Técnico de Patentes, donde gobierno y organizaciones empresariales intercambian mutuos reconocimientos:

A través de las sucesivas reuniones de trabajo, los representantes del sector privado han efectuado aportes valiosos, que han sido tenidos en cuenta en la elaboración del anteproyecto... Los representantes del sector privado establecen que si bien dicho texto no alcanza a contemplar en su totalidad las posiciones sustentadas por cada uno, reconocen que la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial del Ministerio de Industria, Energía y Minería ha plasmado una posición equilibrada entre los intereses en pugna y respetuosa de los compromisos asumidos en la OMC.

2. *El tratamiento parlamentario*

El tránsito por el Poder Legislativo completó el proceso de elaboración de la ley de patentes con la sanción parlamentaria. El proyecto fue estudiado en comisión en la Cámara Alta a lo largo del año 1998, el Senado lo aprobó el 4 de enero de 1999 y el 18 de agosto la Cámara de Representantes, y la nota dominante fueron las grandes unanimidades en todas las instancias. Prevalció un tratamiento parlamentario desde el punto de vista de cumplir los compromisos internacionales y mantener, al mismo tiempo, el acuerdo de los sectores involucrados; un punto de vista que conducía directamente a expresar la satisfacción con lo actuado por el Poder Ejecutivo en ambos sentidos a la vez que inhibía y reducía a la pasividad el papel del parlamento.

³³ “El capítulo de licencias fue absolutamente trabajado por ALN y CEFA, quienes lo elaboraron y se pusieron de acuerdo en que esta era la mejor solución”, confirma Rosario Lagarmilla, C. I. y E., 23 de julio de 1998.

³⁴ “...concepto en el que insisto casi obsesivamente”, decía el ministro de Industria, C. I. y E., 21 de abril de 1998.

El proyecto fue considerado en primer término por la Comisión de Industria y Energía del Senado³⁵, que recibió a las organizaciones empresariales del medicamento y abrió la puerta a otros actores sociales e institucionales. La Universidad de la República y la Asociación de Inventores presentaron demandas particulares, mientras que la Cámara de Industrias se remitió al juicio de las gremiales asociadas. La Cámara de Especialidades Farmacéuticas expresó su satisfacción por la discreción con que se había elaborado la ley y por el acuerdo logrado³⁶. La Asociación de Laboratorios Nacionales, en cambio, intentó continuar la negociación de la ley en el terreno parlamentario³⁷, pero sus demandas no fueron tenidas en cuenta. La Comisión analizó el articulado junto a los especialistas de la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial y no registró discusiones políticas sobre el fondo del proyecto. Los legisladores se detuvieron ante las disposiciones tomadas de los tratados internacionales o acordadas por los empresarios y limitaron su preocupación a comprender los mecanismos de la ley con la ayuda de los técnicos del gobierno (“*nuestros asesores*” los llamaba el presidente de la Comisión) sin otros medios de formarse un juicio. Y esta unanimidad se reiteró en la votación de los plenarios legislativos.

En el Senado, sin embargo, se produjo la única discusión pública que registra todo el proceso de elaboración de la ley de patentes por lo que, advirtiendo que se trata de un hecho excepcional, le prestaremos una atención especial. El debate estuvo protagonizado casi exclusivamente por dos legisladores³⁸: Danilo Astori, que defendió la sanción del proyecto del Poder Ejecutivo, y Reinaldo Gargano, que se hizo eco de las demandas de los laboratorios nacionales. Otros legisladores intervinieron sobre aspectos particulares y de procedimiento pero la mayoría permaneció ajena a una polémica que puso de manifiesto dos maneras distintas de concebir la acción de los poderes públicos frente a los desafíos de la globalización.

Gargano enfatizó los condicionamientos externos que están en el origen de la ley de patentes; la globalización aparece a lo largo de su argumentación como un fenómeno eminentemente político,

³⁵ La Comisión estuvo integrada por los senadores Batlle, Pais, Irurtia, Hualde, Storace, Astori que la presidió y Dalmás.

³⁶ “...en ninguna parte del mundo ha existido una unión de ambas industrias”, decía su presidente, Gustavo Zerbino, C. I. y E., 26 de mayo de 1998.

³⁷ Álvaro Martínez, su asesor letrado, advertía que “*bajo ningún concepto queremos modificar, o de alguna manera cambiar la sustancia del proyecto porque en ese aspecto estamos de acuerdo, simplemente hay algunos puntos que tendrían que ser mejorados*”, y propuso fijar un tope a las regalías y postergar por cinco años la entrada en vigencia del patentamiento de los medicamentos. C. I. y E., 26 de mayo de 1998.

³⁸ “*Hace tres sesiones que venimos escuchando muy atentamente intervenciones de, básicamente, dos legisladores, que han hablado una y otra vez, opinando de forma diferente*”, se quejaba el senador Heber, D. S. C. S., pág. 506.

modelado a través de relaciones de poder que reflejan situaciones de subordinación y dominio entre los estados. Estos elementos estuvieron ausentes, en cambio, en el discurso del senador Astori, que destacó las dimensiones puramente económicas o tecnológicas en una imagen naturalista de la globalización, donde la ley de patentes parece una ocurrencia espontánea frente a una legislación anticuada³⁹ y los factores externos adquieren la connotación positiva de un mecanismo regulador supranacional⁴⁰. Estos diferentes enfoques acerca de la globalización eran movilizados para extraer consecuencias distintas en cuanto a la acción de los poderes públicos. Astori resaltó el acuerdo de los grupos empresariales como una solución uruguaya, “*única en el mundo*”, para un problema como las patentes que había causado las mayores dificultades en todas partes. Aquí, el conflicto de intereses fue resuelto directamente por las partes y la solución encontrada, no sólo permite la supervivencia de la industria nacional sino que cuenta, además, con el consentimiento de las empresas transnacionales. Concluye entonces que nada debe alterar ese delicado “*equilibrio*” a riesgo de hacer fracasar toda la iniciativa⁴¹. El senador Gargano cuestionó, en cambio, los términos del acuerdo: “*en nuestra calidad de legisladores ¿debemos atenernos a lo que las partes hayan negociado?*”. Reiteró los argumentos de los laboratorios nacionales contra el patentamiento de los medicamentos; criticó la posición de “equilibrio” adoptada por el Poder Ejecutivo en la negociación⁴², y sostuvo que los poderes públicos deben situarse del lado de los sectores nacionales. Dos intervenciones más permiten completar el cuadro con los otros matices del espectro político. El senador Atchugarry defendió la propiedad industrial como un mecanismo que financia la investigación y su reconocimiento como una cuestión de “*solidaridad con la comunidad internacional*”⁴³, mientras que el senador Heber teme que los cuestionamientos a la ley hagan que las inversiones se dirijan hacia otros países, como “*dice la gente que está contra el licenciamiento obligatorio*”⁴⁴. La mayoría de los legisladores no entraron en el debate, coincidiendo en que el acuerdo

³⁹ “...es obvio que el enorme dinamismo tecnológico que caracteriza al mundo de hoy, al proceso de globalización y de creciente internacionalización de los mercados, exige una modernización de las normas tendientes a proteger la propiedad intelectual e industrial”, D. S. C. S., pág. 302.

⁴⁰ “...de manera que no advierto este proyecto de ley como una legislación impuesta, sino que es conveniente para el país”, D. S. C. S., pág. 485.

⁴¹ “...cuando se elabora un proyecto de ley por esta vía, buscando acordar intereses en pugna, no es posible hacer una modificación luego en este recinto en base a lo que piensa una parte”, D. S. C. S., pág. 505.

⁴² “...el Gobierno no puede ser neutral en un hecho de esta naturaleza”, D. S. C. S., pág. 460.

⁴³ D. S. C. S., pág. 309.

⁴⁴ Para el legislador nacionalista, “lo importante es tener una ley marco seria donde, para defender el interés nacional, no estemos socavando la necesaria seriedad que el país debe tener en cuanto a la defensa de la propiedad intelectual”, D. S. C. S., pág. 507.

de los sectores involucrados era “*el gran argumento a favor de este proyecto*”, más allá de sus términos concretos.

En síntesis, la ley de patentes fue elaborada en el marco de una comunidad política cerrada, integrada por el Poder Ejecutivo y las organizaciones empresariales tuvieron un papel destacado en su formulación; se mantuvo fuera del alcance del público y condujo a la pasividad del parlamento. Veamos ahora las principales características de la ley elaborada.

V LA LEY DE PATENTES

En consideración el artículo 64.

Señor Batlle.- ¿Este es el artículo de los laboratorios?

Señora Lagarmilla.- Si, esta es una de las claves del acuerdo

La Ley de Patentes de Invención, Modelos de Utilidad y Diseños Industriales es una iniciativa extensa y compleja. Se funda en convenciones y tratados internacionales suscritos por el país y en las interrelaciones con Argentina y Brasil, los socios del Mercosur que ya adaptaron sus disposiciones en la materia; incluye aspectos que son el fruto de una prolongada negociación entre las organizaciones empresariales de la industria farmacéutica y disposiciones que extienden las facultades de regulación de la propiedad industrial por el estado. Contiene también elementos de orden técnico, tributarios y de procedimiento que escapan a la consideración de este trabajo centrado en los aspectos más significativos desde el punto de vista político. Esta parte presenta, primero, una descripción general de la ley y destaca luego sus principales características.

La nueva norma reemplaza a la ley N° 10.059 de 1941 por un texto ajustado al acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la Organización Mundial de Comercio. La Exposición de Motivos afirma categóricamente: *“El Poder Ejecutivo considera necesaria la introducción de modificaciones al régimen de patentes vigente en la República, a efectos de afrontar eficazmente el cumplimiento de las nuevas obligaciones internacionales contraídas por el país, así como de adecuarlo a las nuevas tendencias que se observan a nivel mundial y regional”*.

La ley contiene 128 artículos, organizados en diez títulos que se refieren respectivamente a disposiciones preliminares, patentes de invención, modelos de utilidad y diseños industriales, acciones y sanciones por infracciones, registros y publicidad, transferencia de tecnología, normas tributarias y tasas, y disposiciones orgánicas y transitorias.

El Título I define los alcances de la ley. Esta regula los derechos y obligaciones relativas a las patentes *“de acuerdo al interés público y los objetivos de desarrollo nacional”* (artículo 1); reconoce los

derechos morales y patrimoniales del inventor, delimita la responsabilidad del estado y sitúa los principios de trato nacional y derecho de prioridad⁴⁵ en el marco de la reciprocidad de los convenios internacionales.

El Título II reúne las normas sobre patentes de invención distribuidas a su vez en cinco capítulos. El primer capítulo define la patentabilidad de una invención por la presencia simultánea de tres requisitos, novedad, actividad inventiva y aplicación industrial, y establece las excepciones. A diferencia de la legislación vigente, admite el patentamiento de los productos farmacéuticos y excluye el de animales y plantas, reproduciendo los artículos correspondientes de los ADPIC. El capítulo dos se refiere a la titularidad del derecho, delimita las invenciones laborales, realizadas durante una relación de trabajo, y extiende a veinte años el plazo de vigencia de la patente. El tercer capítulo detalla los requisitos técnicos y de procedimiento para conceder las patentes de acuerdo a los cánones seguidos en la mayoría de los países del mundo, y el cuarto, los derechos conferidos, sus límites y excepciones. La ley adhiere aquí a la doctrina del agotamiento del derecho, por la cual éste cesa una vez que el producto ha sido puesto lícitamente en el comercio y el titular de la patente no puede impedir importaciones paralelas, un criterio tomado de la legislación europea.

El capítulo cinco sobre licencias es el corazón de la iniciativa. Define, en primer lugar, las licencias convencionales, fruto de contratos libremente celebrados entre el titular de la patente y quienes pretenden explotarla. Contiene luego una detallada regulación en materia de licencias obligatorias que amplía de manera notable las facultades de intervención del estado. Esta comprende figuras novedosas como la oferta de licencias para casos en que el titular de la patente no está en condiciones de explotarla por sí mismo, la clásica licencia por falta de explotación, ya mencionada en la ley de 1941, y nuevas modalidades de licencias obligatorias por razones de interés público, que abarcan un amplio abanico de situaciones de defensa nacional, áreas estratégicas, desarrollo económico, social y tecnológico o de emergencia sanitaria. En todos esos casos, la administración podrá conceder licencias obligatorias cuyo alcance y duración debe adecuarse a esos fines. También podrá hacerlo en presencia de prácticas anticompetitivas o el abuso de una posición dominante en el mercado, conceptos absolutamente novedosos en la legislación nacional que comprenden, entre otros, los precios excesivos, falta de

⁴⁵ Cfr. *supra*, cap. II.

abastecimiento regular y adecuado, perjuicios a las actividades comerciales o productivas y limitaciones a la transferencia de tecnología.

Bajo la anodina denominación de “Otras licencias obligatorias y otros usos sin autorización del titular”, una figura de los ADPIC, se encuentra el acuerdo suscrito por las organizaciones empresariales de la industria farmacéutica. La clave es el artículo 64:

Cualquier interesado podrá obtener una licencia obligatoria u otros usos sin autorización del titular, cuando ha solicitado al titular de la patente una licencia contractual y no ha podido obtenerla en condiciones comercialmente razonables y adecuadas al país, dentro de los noventa (90) días siguientes a su requerimiento.

En todos los casos, la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial deberá conceder la licencia obligatoria u otros usos sin autorización del titular, cuando el interesado demuestre que:

a) posee capacidad técnica y económica para enfrentar la explotación de que se trata. La capacidad técnica se evaluará por la autoridad competente, conforme a las normas específicas vigentes en el país, que existan en cada rama de actividad. Por capacidad económica se entenderá la posibilidad de cumplir las obligaciones contraídas que deriven de la explotación a realizar.

b) posee estructura empresarial que permita contribuir al desarrollo del mercado del producto objeto de la licencia a escala local.

c) cuando la patente se refiera a una materia prima a partir de la cual se pretenda desarrollar un producto final, aquel pueda realizar dicho desarrollo por sí o por terceros dentro del país, salvo los casos de imposibilidad de producción en el territorio nacional.

Cuando se trate de sectores de la tecnología que no gozaban de protección a la fecha de aplicación de la presente ley, y la patente comprenda materia prima a partir de la cual se pretenda desarrollar un producto final, el licenciatarario se obligará a adquirir dicha materia prima, molécula o principio, al titular de la patente o a quien éste indique, al precio que ofrece los mismos en el mercado internacional comprometiéndose el titular a venderlos en tiempo y forma. De existir un precio especial para sus filiales, deberá ofrecerlos al licenciatarario a ese precio.

El licenciatarario podrá adquirir la materia prima de otro proveedor, cuando éste la ofrezca a un precio inferior como mínimo en un 15% (quince por ciento), al que el titular la oferte en el territorio nacional. En este caso, el licenciatarario deberá demostrar que la materia prima adquirida de esa forma, ha sido puesta lícitamente en el comercio en el país o en el exterior, por el titular de la patente, por un tercero con su consentimiento o legítimamente habilitado.

En caso de negativa a negociar licencias en condiciones comerciales razonables, el estado otorgará licencias obligatorias que permitan la explotación del producto sin autorización del titular cuando el

solicitante reúna los requisitos técnicos, económicos y empresariales para desarrollar el producto en el país, y en contrapartida, queda obligado a comprar la materia prima al propietario de la patente.

El Título III abarca los modelos de utilidad, que son perfeccionamientos de objetos o instrumentos conocidos, y el Título IV, los diseños industriales, “*creaciones originales de carácter ornamental que incorporadas o aplicadas a un producto industrial o artesanal le otorgan una apariencia especial*”. El Título V comprende los procedimientos administrativos y civiles y las disposiciones penales por infracción de la patente; el Título VI, los registros y la publicidad de actos y procedimientos; el Título VII, crea el registro de contratos de transferencia de tecnología; el Título VIII establece normas tributarias y tasas; y el IX se refiere a disposiciones generales sobre plazos y tramitación de solicitudes. El Título X, por último, contiene disposiciones orgánicas y transitorias: las primeras designan a la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial como el organismo competente en la materia de la ley; las disposiciones transitorias postergan la entrada en vigencia del patentamiento de los medicamentos hasta el 1º de noviembre del año 2001, coincidiendo con la fecha en que lo hace en Argentina, y reconocen las solicitudes de prioridad presentadas a partir del año 1995.

La descripción general pone de manifiesto tres grandes características de la ley de patentes: 1) adapta las normas internas a las nuevas reglas del comercio internacional; 2) contiene un acuerdo de grupos empresariales en torno al patentamiento de los productos farmacéuticos; y 3) amplía las facultades de regulación de la propiedad industrial por parte del estado. La primera característica se refiere sobre todo al régimen de patentes en tanto que las dos últimas están contenidas en el sistema de licencias.

En primer lugar, la ley de patentes “*regula los derechos y obligaciones en concordancia con las normas internacionales*”, como afirma la Exposición de Motivos. Incorpora los elementos del acuerdo ADPIC de la Organización Mundial de Comercio y ajusta los procedimientos de legislación nacional a los parámetros que rigen en la región y en el mundo. El propósito de inscribirse dentro de los marcos internacionales es la preocupación central que impregna todo el contenido de la ley elaborada y sobredetermina las soluciones de los problemas nacionales con la exigencia de hacerlas aceptables para la comunidad internacional⁴⁶.

⁴⁶ El ministro de Industria señalaba como “*cada vez que teníamos dificultades*”, el Poder Ejecutivo había hurgado en otras legislaciones “*a los efectos de llegar a una solución, que si bien la podríamos haber imaginado, nos daba la seguridad de*

La ley de patentes, en segundo lugar, contiene los resultados de una negociación entre los grupos empresariales nacionales y extranjeros de la industria farmacéutica en torno al patentamiento de los medicamentos. Se trata de un intercambio donde, a pesar de los diferentes puntos de partida con relación a la propiedad industrial, los sectores capitalistas lograron satisfacer sus intereses: las subsidiarias de las empresas transnacionales obtuvieron el reconocimiento de las patentes y los laboratorios nacionales se aseguraron el acceso a la explotación de los productos protegidos por medio de licencias obligatorias.

En tercer lugar, la ley amplía de manera notable las facultades de regulación de la propiedad industrial por el estado. Mientras que la norma anterior sólo admitía una genérica expropiación de las patentes por razones de utilidad pública, la ley elaborada apela profusamente al mecanismo de las licencias obligatorias como un dispositivo de regulación que no suprime el derecho de propiedad y sólo afecta la exclusividad reconocida sus titulares.

El instituto de las licencias obligatorias previsto en nuestra actual Ley de Patentes, es utilizado para evitar abusos en el ejercicio de los derechos por parte del titular de la patente y evitar así distorsiones y perjuicios a la comunidad. Los diferentes supuestos por los cuales se puedan solicitar y conceder licencias obligatorias buscan lograr un equilibrio entre los intereses de los titulares de la patente y los beneficiarios de esa nueva tecnología, esto es, la sociedad en su conjunto, señala la Exposición de Motivos.

La autoridad pública adquiere la posibilidad de intervenir en el mercado en una amplia variedad situaciones previstas por la ley, en una forma que no suplanta al mercado, sino que apela a los agentes privados para su implementación

En suma, la ley de patentes adecua la normativa interna a las exigencias internacionales, contiene un acuerdo de los grupos empresariales sobre el patentamiento de los productos farmacéuticos y amplía las facultades de regulación de la propiedad industrial por el estado. En el capítulo siguiente veremos las claves que hicieron posible esta articulación de los actores entre sí.

que había sido consagrada o aceptada por la comunidad internacional”, C. I. y E., 21 de abril de 1998.

VI LAS CLAVES DEL PROCESO DE LA LEY DE PATENTES

La ley está en consonancia con las legislaciones internacionales y contiene un capítulo de licencias muy uruguayo

En los capítulos anteriores vimos cada uno de los actores que intervinieron en el proceso de elaboración de la ley de patentes por separado y las características de la norma elaborada; ahora reuniremos todos estos hilos en una visión de conjunto que nos permita comprender la trama de su articulación entre sí.

La ley de patentes tuvo su punto de partida en las exigencias de la globalización del comercio mundial. Las condiciones internacionales y la evolución del marco regional incorporaron la cuestión de la propiedad industrial a la agenda de gobierno y volvieron ineludible el cambio de la legislación. ¿Cómo reaccionó el sistema político uruguayo frente a estas exigencias externas? ¿Qué rumbos siguió la política pública finalmente elaborada? La presencia de una industria farmacéutica nacional, estrechamente asociada y aferrada a un marco institucional que no reconocía la propiedad industrial de los medicamentos, representaba una severa restricción interna para el cambio de la legislación. Este grupo de empresarios aparecía en un principio como el principal obstáculo que se oponía a las exigencias de la globalización. ¿Cómo se articularon los laboratorios nacionales con las exigencias externas y qué aspectos particulares introdujeron en la ley de patentes?

1. ¿Cómo ingresaron los laboratorios nacionales al sistema de patentes?

La respuesta debe buscarse en el hecho de que, ese marco institucional que había amparado el funcionamiento de la industria farmacéutica en el país, no sólo se volvió insostenible con las nuevas reglas del comercio mundial, sino que tampoco parecía capaz de asegurar ya la propia continuidad del sector. La difusión del patentamiento en el mundo abre un horizonte de dificultades crecientes para

conseguir las materias primas necesarias en el mercado internacional y constituye un impedimento absoluto para continuar reproduciendo medicamentos con destino a un mercado interno ampliado a la región. También los laboratorios nacionales se vieron empujados por las condiciones internacionales a reorientar sus modalidades de funcionamiento y lo hicieron en el sentido de buscar formas de participación en el mercado de los productos patentados. La asociación con empresas extranjeras para fabricar específicos bajo licencia de las firmas originales, una práctica que ya realizaban en distintas medidas, se convirtió en la manera de obtener acceso a las drogas básicas y mantener la actividad productiva en las nuevas condiciones creadas por el patentamiento. La clave de la legislación para los laboratorios nacionales se desplazó entonces desde el terreno de las patentes, donde aparecía como un antagonismo absoluto, hacia las licencias que requieren formas de negociación y compromisos. Su principal preocupación en este terreno era evitar que las patentes les cerraran el acceso a los frutos del progreso técnico, es decir, impedir que las empresas transnacionales se reservaran para sí la explotación de los productos más novedosos y lucrativos y condenaran a los laboratorios nacionales a “*vender el diario de ayer*”⁴⁷, es decir, a fabricar exclusivamente los medicamentos que son del dominio público y verse paulatinamente desplazados del mercado⁴⁸.

Los laboratorios nacionales obtuvieron a través de la ley que, en caso de negativa a negociar licencias en condiciones comerciales normales, el estado otorgue licencias obligatorias que permitan fabricar el producto sin autorización del titular de la patente. Esta licencia hace posible reproducir los medicamentos mediante el pago de regalías, pero la disposición legal es insuficiente por sí sola para obligar a las empresas a proporcionar las drogas básicas y los procedimientos técnicos necesarios para su fabricación⁴⁹. Sin embargo, la sola posesión de la licencia coloca un poderoso elemento de negociación en manos de los laboratorios nacionales que los habilita, en caso contrario, para acudir al mercado mundial y asociarse con otras empresas extranjeras para fabricar el producto en el mercado local⁵⁰.

⁴⁷ Patricio Olivera, de la Asociación de Laboratorios Nacionales, C. I. y E., 26 de mayo de 1998.

⁴⁸ “*Esto fue lo más discutido, especialmente en los laboratorios nacionales, porque tenían interés en que se incluyera una solución legal a la negativa de negociar los términos de explotación de una patente que les permitiera acceder a ella*”, señalaba el ministro de Industria, C. I. y E., 21 de abril de 1998.

⁴⁹ “*Yo te doy el protocolo y fabricalo si sos brujo*”, nos decía un especialista en propiedad industrial.

⁵⁰ “*El laboratorio internacional no va a tener más remedio que desarrollar el producto aquí porque si no, por este mecanismo, le van a quitar el uso de su patente. Se trata de un juego interesante, de una transacción entre ellos, en la que los laboratorios nacionales están obligando a los internacionales a compartir con ellos sus patentes. porque de lo contrario, en el Mercosur, ellos van a buscar un socio afuera que se habrá de instalar acá para utilizar la patente del prójimo*”, reconocía el senador Batlle, C. I. y E., 29 de setiembre de 1998.

De esta manera, la ley de patentes combina el reconocimiento de las patentes de los productos farmacéuticos, exigido por el comercio mundial, con las licencias obligatorias que son “*la válvula de escape que tiene la industria para seguir compitiendo*”⁵¹. Reemplazó el viejo marco institucional por otro que encausa a la industria farmacéutica hacia nuevas modalidades de desarrollo, caracterizadas por formas de asociación entre laboratorios nacionales y extranjeros amparadas por el estado.

Si este fue el contenido que los laboratorios nacionales introdujeron en la ley de patentes, se plantea inmediatamente una pregunta simétrica con relación a las empresas trasnacionales. Como hemos visto, estas empresas defienden la vigencia absoluta de la propiedad industrial y el acotamiento estricto de las intervenciones del estado. ¿En qué condiciones las empresas trasnacionales aceptaron las licencias obligatorias y cuáles fueron los aspectos que incorporaron en la ley de patentes?

2. ¿Cómo las empresas trasnacionales acordaron las licencias obligatorias?

Aquí intervienen dos órdenes de factores. En primer lugar, no cabía esperar que el marco institucional que amparaba al funcionamiento de la industria farmacéutica en el país fuera eliminado sin compensaciones para los sectores afectados. Desde el punto de vista de las empresas trasnacionales, la aceptación de las licencias obligatorias fue una consecuencia de la negociación, un intercambio imprescindible para obtener lo principal, el reconocimiento de las patentes sobre los medicamentos, y este fue precisamente el argumento empleado por los gerentes locales para aplacar la disconformidad de sus casas matrices⁵². Sin licencias obligatorias no habría tampoco patentes y más vale un mal arreglo que un buen pleito. El convulsionado curso que siguió la elaboración de la ley de patentes argentina fue

⁵¹ Álvaro Martínez, asesor letrado de la Asociación de Laboratorios Nacionales, C. I. y E., 26 de mayo de 1998.

⁵² “...hemos sido objeto de críticas enormes y en la actualidad tenemos que contestar a nuestras casas matrices acerca de duras situaciones particulares desde nuestros cargos ejecutivos por haber renunciado a la aplicación de principios de la industria multinacional. Lo hicimos defendiendo nuestra posición como empresarios, comprometidos con nuestro país, en el entendido de que a veces los grandes idealistas son los más grandes defensores del status quo, y nosotros consideramos que debemos avanzar. Por ello, reitero, no permitimos a nuestras casas matrices ni a las embajadas de los países que representamos que tomen una posición de vanguardia en este tema”, Gustavo Zerbino, presidente de CEFA, C. I. y E., 26 de mayo de 1998.

reiteradamente invocado para evitar un enfrentamiento público de resultados inciertos y lograr una solución acordada. Por lo demás, las empresas extranjeras también incorporaron a la ley de patentes garantías de que “no cualquiera va a tener acceso a las licencias porque si no habría una negación de la protección”⁵³. Un conjunto de requisitos técnicos, económicos y empresariales aseguran que el destino de las licencias sea efectivamente la producción dentro del país y descarta que sean utilizadas para amparar importaciones paralelas. En segundo lugar, la ley obliga al licenciatarario a comprar la materia prima al titular de la patente; una sorprendente disposición legislativa que le impide acceder al mercado y le impone a la empresa extranjera como proveedor exclusivo.

El segundo factor que explica el acuerdo con las licencias obligatorias proviene de la diferencia de intereses que existe entre las casas matrices de las empresas transnacionales y sus subsidiarias en el mercado local⁵⁴. La expansión de la subsidiaria se encuentra ligada al mercado local al mismo tiempo que está subordinada a las estrategias de dimensión global delineadas por las casas matrices. Como vimos⁵⁵, esas estrategias llevaron a abandonar la actividad productiva en el país y transformaron a las subsidiarias en firmas predominantemente comerciales, reducidas a importar y distribuir productos terminados. En esas condiciones, está en el interés de las subsidiarias “obligar” a las empresas matrices a extender y diversificar sus actividades en el mercado interno⁵⁶. Hay que tener presente que la propiedad industrial no es un resorte comercial que se encuentre al alcance de las gerencias locales, sino una política empresarial manejada directamente desde las casas matrices de acuerdo. Es decir, que el registro de un producto en el país no es realizado, por ejemplo, por Bayer Uruguay, sino por Bayer AG, Alemania; el titular de la patente uruguaya es la casa alemana, mientras que la firma local simplemente representa y distribuye sus productos. Las gerencias locales se asociaron entonces al interés por obtener licencias que permitan extender sus actividades en el mercado local a través de transferencias de tecnología y diversas formas de asociación con los laboratorios nacionales. En este

⁵³ Carlos Garat, asesor letrado de CEFA, C. I. y E., 26 de mayo de 1998

⁵⁴ Theotonio Dos Santos, *Imperialismo y empresas multinacionales*, Buenos Aires, Galerna, 1973, desarrolló las contradicciones implícitas en la lógica del multinacionalismo.

⁵⁵ Cfr. *supra* capítulo III.

⁵⁶ “...tendríamos que aspirar a que por lo menos del arsenal terapéutico de investigación científica que tiene un laboratorio, se fabrique un producto esto, dentro del Mercosur, en nuestro país, otro en Argentina, etc.... sería algo beneficioso para nuestro país y obligaría a las industrias multinacionales a que en lugar de tener sedes monstruos en un lugar, tengan aparatos productivos más equitativos”, afirmaba curiosamente el presidente de la cámara que representa a las multinacionales en el país, Gustavo Zerbino, C. I. y E., 26 de mayo de 1998.

punto se concentraron precisamente las críticas del embajador de Estados Unidos, haciéndose eco de las casas matrices⁵⁷.

En suma, la ley de patentes establece un nuevo marco institucional para la industria farmacéutica que reconoce las patentes de medicamentos de acuerdo con las reglas del comercio mundial, permite a los laboratorios nacionales acceder a la explotación de los productos protegidos y favorece la expansión de las subsidiarias de las empresas transnacionales en el mercado local a través de asociaciones con los laboratorios nacionales. La negociación de la ley de patentes soslayó los puntos de partida opuestos que tenían los grupos empresariales con respecto a la propiedad industrial y el acuerdo fue posible porque existía, además de la competencia, también una fundamental complementación de intereses y una convergencia de sus respectivas estrategias hacia nuevas modalidades de desarrollo del sector.

Si la clave de la elaboración de la ley de patentes estuvo en la negociación entre los actores privados, que delinearon sus contenidos a partir de sus propios intereses y estrategias particulares, entonces ¿qué papel tuvo el estado?

3. ¿Cuál fue el papel de las instituciones públicas?

Las instituciones públicas desempeñaron dos papeles distintos en este proceso: la ley de patentes fue completamente elaborada por el gobierno mientras que el parlamento sólo intervino para contribuir a su legitimación.

No se trata de que el Poder Legislativo haya actuado a la ligera en el asunto. La ley de patentes fue aprobada con escasos debates y grandes consensos en los plenarios, pero fue objeto de un detenido estudio previo en las comisiones parlamentarias. Sin embargo, los legisladores se detuvieron ante las disposiciones tomadas de convenios internacionales o acordadas por los grupos empresariales, y no

⁵⁷ “...si uno tiene una patente y no quiere vender un determinado producto en este mercado porque considera que no está suficientemente protegido, esta ley dice que porque usted no lo vende yo puedo venderlo sin su permiso”, sostenía el embajador Christopher Ashby, “Uruguay discrepa con EE.UU. sobre patentes“, *El Observador*, 17 de mayo de 1999.

entraron en discusiones políticas sobre la sustancia de la iniciativa. A lo largo de todo el tratamiento parlamentario prevaleció un enfoque que reducía la ley de patentes a un problema de cumplir los compromisos internacionales y de mantener, al mismo tiempo, la aceptación de los involucrados; un punto de vista que conducía directamente a expresar la satisfacción con lo actuado por el gobierno y que inhibía la intervención del parlamento, reducido a acompañar, con discreción, la sanción de lo acordado. Si el Poder Legislativo no desempeñó un papel significativo en la elaboración de la ley de patentes, tampoco los actores privados demandaron su intervención sino que, al contrario, procuraron deliberadamente eludirla, concentrándose y agotándose en los estrechos vínculos establecidos con el Ejecutivo. La pasividad del parlamento fue una contrapartida de las estrechas y exclusivas relaciones establecidas entre los grupos empresariales y el gobierno.

La ley de patentes fue elaborada, en efecto, por el Poder Ejecutivo. La formulación del problema y la negociación de las soluciones se concentraron dentro de una comunidad política cerrada, donde se llevó a cabo la toma de decisión por un curso de acción determinado que no experimentó variantes en lo sucesivo.

La agenda de gobierno tomó el tema de la propiedad industrial desde el exterior y una oficina especializada se encargó de elaborar una normativa ajustada a las nuevas reglas del comercio mundial. El propósito de inscribirse dentro de los marcos de la globalización es la preocupación central que organiza toda la ley elaborada y sobredetermina también las formas de resolver los particulares problemas nacionales con la exigencia de hacerlas aceptables “para la comunidad internacional”.

¿Debemos reconocer que en este caso se verifica la hipótesis de que los estados nacionales se han vuelto anacrónicos en el orden global, que su capacidad para tomar decisiones soberanas declina con el traspaso de poder hacia estructuras de dimensión supranacional, con lo que se verifica una convergencia de todos los países hacia políticas similares? La ley de patentes es ciertamente un resultado de condicionamientos externos, pero no es solamente un reflejo directo y completo de esas exigencias. Las condiciones externas no se impusieron de manera salvaje, sino en una forma mediada por las instituciones públicas, lo que hizo posible la intervención de otros actores que también imprimieron a la ley de patentes sus propias huellas.

El Poder Ejecutivo incorporó a los grupos empresariales a la formulación de la ley dentro de una comunidad política cerrada que despolitizó el tema, excluyó la intervención de otros actores y la mantuvo fuera del alcance del público. El gobierno organizó la negociación de una solución de consenso entre los grupos capitalistas nacionales y extranjeros, pero permaneció ajeno al contenido sustancial de la misma. Las formas de poner en práctica el patentamiento de los medicamentos fueron resueltas directamente por las cámaras empresariales sobre la base de sus propios intereses y estrategias. El Poder Ejecutivo reivindicó la representación del interés público pero no intervino en la negociación con un proyecto propio que sustentara una acción autónoma. No se trataba de inducir a esta rama industrial a alcanzar ciertos objetivos, ni de encaminarla hacia formas de desarrollo consideradas de interés nacional, como haría un estado de tipo desarrollista. La intervención del estado tampoco estuvo dirigida en este caso a solucionar problemas de acción colectiva de los capitales privados, armonizando sus intereses particulares dentro de un interés general. El Poder Ejecutivo estructuró, estimuló y amparó la negociación de las organizaciones empresariales, institucionalizó su participación en la elaboración de la ley, dispensó el tiempo y el secreto apropiados para que procesaran los acuerdos, y finalmente, incorporó sus resultados al texto de la norma, pero la formulación de la política corrió exclusivamente por cuenta de los agentes privados. La vigilancia del interés público estuvo limitada a acotar el horizonte de la negociación y subordinar sus resultados al cumplimiento de los compromisos internacionales.

¿Debemos concluir que el estado careció por completo de autonomía en este proceso, que fue apenas una arena a la que concurrieron los grupos de intereses para entablar batallas y contraer compromisos, como sostienen los pluralistas, y que la ley elaborada es una “condensación material de las relaciones de fuerza”, por recordar la fórmula de Poulantzas? Dar por terminado el análisis con una conclusión semejante dejaría fuera de consideración un aspecto adicional, que no puede ser explicado de la misma manera que los restantes y que es la notable ampliación de las atribuciones del estado en materia de regulación de la propiedad industrial. Como hemos visto, la ley adjudica a la Dirección Nacional de la Propiedad Industrial la posibilidad de intervenir en el mercado frente a una variada gama de situaciones, que incorporan alternativas de regulación absolutamente novedosas para nuestro medio y que abarcan el abastecimiento inadecuado, los precios excesivos, los obstáculos a la transferencia de

tecnología y las prácticas anticompetitivas, entre otras. Estas disposiciones no provienen de las exigencias internacionales ni son tampoco un reflejo de las demandas o intereses de grupos sociales. Como dice Spinoza, lo que no puede concebirse por medio de otra cosa, debe concebirse por sí: se trata de mecanismos introducidos por la propia oficina de gobierno que elaboró la ley de patentes y que, dentro de los marcos admitidos por la comunidad internacional y al margen de los empresarios, se recortó para sí un extenso campo de intervención invocando el interés público. El fortalecimiento de la organización que genera las políticas es una característica de las acciones autónomas del estado⁵⁸.

Los especialistas de la Dirección de la Propiedad Industrial no inventaron estos institutos sino que los seleccionaron de entre los instrumentos de regulación utilizados en el mundo siguiendo sus propios criterios. La elección realizada, el hecho de haber elegido cierto tipo de instrumentos y no otros, pone en práctica y revela al mismo tiempo, de manera indirecta, las ideas que orientan a los agentes públicos del área acerca del papel del estado y sus relaciones con la sociedad civil. El funcionamiento de estos institutos de regulación, en efecto, se funda en un paradigma político que tiene dos características salientes. La primera es que, lejos de orientarse hacia la desregulación del mercado y el retroceso del estado, extiende las facultades de regulación y concreta los contenidos del bien público que orientan las políticas. La segunda característica es que la intervención del estado no reemplaza a los agentes privados ni suprime el mercado, sino que regula el mercado por medios mercantiles, en formas que requieren la colaboración de los operadores privados para su implementación y que ponen en juego el enraizamiento del estado en la sociedad civil.

Hay que advertir, por último, que una cosa son los instrumentos de acción política que la ley pone a disposición del estado y otra muy diferente es su capacidad para utilizarlos efectivamente, y que parece por lo menos problemática en este caso. Las prácticas anticompetitivas, como una situación que puede dar lugar a la intervención del estado, por ejemplo, no cuentan con una legislación de defensa de la competencia que defina esas conductas, establezca los procedimientos y los órganos competentes para juzgarlas, lo que puede dificultar su aplicación hasta tornarla ilusoria. Pero estos asuntos forman parte ya de la implementación de la ley, un terreno que cae fuera del alcance de este trabajo.

⁵⁸ T. Skocpol, *op. cit.*, pág. 98.

El Poder Ejecutivo adaptó los marcos institucionales internos a las nuevas exigencias del comercio internacional; incorporó a los grupos empresariales en la formulación de la ley para obtener una solución consensual del problema principal, el patentamiento de los medicamentos; y se dotó a sí mismo de nuevos y poderosos instrumentos de regulación de la propiedad industrial. De esta manera, la pregunta acerca de cuál fue el papel que tuvieron las instituciones públicas en la elaboración de la ley de patentes, más que a una respuesta absoluta acerca de si el estado dispuso o no de autonomía en relación a los condicionamientos externos y los grupos capitalistas, proporciona una contestación matizada que distingue y pondera las características que tuvo la acción pública en diferentes direcciones.

El sistema político reconoció plenamente las exigencias derivadas de la globalización, que no se propuso eludir ni enfrentar, pero no lo hizo en forma directa, al punto que Uruguay fue uno de los últimos países del continente en modificar su legislación de patentes. Esta no fue una simple postergación de los efectos, una demora, sino una utilización del tiempo para construir los consensos sociales y elaborar las formas institucionales apropiadas para que los agentes nacionales puedan desempeñarse en el nuevo escenario mundial. Los condicionamientos internacionales no se impusieron tampoco de una manera completa sino en forma mediada, integrados por los agentes económicos locales como parte de sus estrategias, y por el estado dentro de los paradigmas que sostienen su acción.

El sistema político uruguayo manejó los tiempos, construyó los consensos sociales y levantó las formas institucionales apropiadas para articular a los sectores nacionales con las exigencias del comercio mundial. Los condicionamientos de la globalización aparecen con la objetividad de condiciones exógenas ineludibles, pero no son un destino fatal que sobrevenga simplemente desde fuera, permanezca exterior y reduzca a la pasividad a los sujetos involucrados. La elaboración de la ley de patentes reveló la potencia del sistema político uruguayo para sobreponerse a las condiciones externas y retener su libertad construyendo las formas institucionales de una nueva identidad.

Reflexiones finales

El estudio de la ley de patentes describió el proceso que siguió la elaboración de la política de regulación de la propiedad industrial en Uruguay. Hemos visto los condicionamientos internacionales que estuvieron en su origen, la acción de los principales actores políticos locales, tanto públicos como privados, y su articulación entre sí a través de las características de la ley elaborada. Es tiempo de cerrar el trabajo con un resumen de las conclusiones más generales y de proponer a la vez algunas líneas de investigación que hagan posible una comparación y acumulación de sus resultados.

La ley de patentes fue, en primer lugar, una exigencia de la globalización del mercado mundial: corresponde a un nuevo y particular tipo de reformas, dirigidas a adaptar las normativas internas de manera de facilitar la movilidad internacional de capitales y mercancías. Los derechos de propiedad industrial son instituciones que contribuyen a estructurar los intercambios, influyen sobre la asignación de recursos y afectan el desempeño de las empresas. Los países desarrollados presionaron para generalizar sus alcances, establecer niveles básicos uniformes de protección en todo el mundo y acotar el terreno admitido para las intervenciones del estado, convirtiendo a la propiedad industrial en un asunto de regulación del comercio mundial. Los países latinoamericanos ajustaron sus normativas a los nuevos parámetros internacionales siguiendo en cada caso estrategias particulares.

El contexto internacional y la evolución del marco regional introdujeron la cuestión de la propiedad industrial en la agenda de gobierno y empujaron a Uruguay a modificar la legislación, pero la ley de patentes elaborada no fue un reflejo directo y completo de las exigencias externas. La mediación de las instituciones políticas permitió la incorporación de los intereses de grupos locales y la intervención del estado en nombre del interés general. Consiste en la elaboración de una política pública de tipo regulativo, que tuvo lugar a través de conflictos y compromisos entre grupos de intereses opuestos, pero no generó un proceso político abierto a la participación de múltiples actores que desembocara hacia una resolución en el parlamento. Transcurrió, por el contrario, en el ámbito del Poder Ejecutivo, dentro de una comunidad política cerrada formada por una oficina de gobierno especializada y dos organizaciones empresariales, que excluyó la intervención de otros actores, se mantuvo fuera del alcance del público y condujo a la pasividad del Poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo adaptó la normativa a las exigencias internacionales e incorporó a los grupos empresariales en la formulación de la ley, pero se mantuvo ajeno a la resolución del problema principal. Las formas de poner en práctica el patentamiento de los medicamentos corrieron por cuenta de los agentes privados, que delinearon entre sí los nuevos marcos institucionales para el sector sobre la base de sus propios intereses particulares. Paralelamente, el gobierno extendió sus facultades de regulación de la propiedad industrial en nombre del interés general, dotándose de nuevos instrumentos de acción política, fundados en un paradigma político que extiende la capacidad de regulación sin suprimir la acción del mercado y apela al enraizamiento del estado en la sociedad civil para su implementación.

El sistema político uruguayo reconoció las exigencias derivadas de la globalización pero manejo los tiempos, construyó los consensos sociales y produjo las formas institucionales apropiadas para articular el espacio nacional con el mercado mundial.

Estas conclusiones sugieren también algunas líneas de investigación que permitan comparar y generalizar los resultados. El caso de la ley de patentes corrobora la afirmación de que las reformas estructurales tuvieron una aplicación circunstanciada en Uruguay, que se diferencia en múltiples aspectos de lo ocurrido en otros países de la región. A partir de aquí, una primera línea de investigación se refiere a la posibilidad de extender las conclusiones a toda el área de la propiedad intelectual. Se trata de comparar el proceso seguido por la ley de patentes con los cursos distintos que tuvieron otras iniciativas similares en este terreno, unas exitosas como la ley de marcas, otras frustradas como la ley de derechos de autor y otras recién previstas como la regulación de las topografías de los circuitos integrados.

Otra línea de investigación se dirige hacia los problemas de la implementación de las políticas públicas, que adquieren una importancia creciente en las condiciones de la globalización. En efecto, el acento de las negociaciones comerciales internacionales y de los procesos de integración regional se desplaza cada vez más, desde la letra de las legislaciones hacia su efectivo cumplimiento, lo que pone en juego la capacidad de regulación y la eficacia del aparato administrativo y judicial.

En fin, estas líneas de investigación forman parte de la cuestión de orden más general acerca de las tensiones que experimenta el estado contemporáneo en las condiciones de la globalización y de la potencia del sistema político para sobreponerse a ellas.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. ed., *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

- *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Bhagwati, Jagdish, *Obstáculos al comercio internacional*, México, Gernika, 1994.

CEPAL, *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras: Argentina, Brasil y México*, Santiago de Chile, CEPAL, 1987.

CIEDUR, *La industria farmacéutica*, Montevideo, CIEDUR-DATES, 1985.

Comisión de Industria y Energía del Senado, versión taquigráfica de las sesiones realizadas entre el 21 de abril y el 13 de octubre de 1998.

Da Motta Veiga, Pedro coord., *A competitividade do setor de química fina no Mercosul. Diagnostico e proposicoes de Politica*, Proyecto BID-Mercosur, 1994. Estudio para Uruguay realizado por Nora Berreta y Norberto Cibils, reseña de Andrea Vigorito, *Estudios de Competitividad en Uruguay*, Montevideo, CIESU, 1995.

Delpiazzo, Carlos y Carlos Correa, *Propiedad intelectual: derechos de autor y propiedad industrial: informe*, Montevideo, CONICYT-BID, 1998.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 73, 75 y 76ª sesiones extraordinarias del 17 y 29 de diciembre de 1998 y el 4 de enero de 1999, Tomo 394, Nos. 291, 293 y 294.

Dos Santos, Theotonio, *Imperialismo y empresas multinacionales*, Buenos Aires, Galerna, 1973.

Evans, Peter, “El estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 1996, vol. 35 N° 140, pp. 529-561.

Ferrer, Aldo, “Desarrollo y subdesarrollo en el mundo global. Los dilemas de América Latina”, *Development Thinking and Practice Conference*, Washington, 1996.

Filgueira, Fernando, “Más allá de las políticas públicas. Una interpretación política del comportamiento económico social de las naciones latinoamericanas en el nuevo orden global”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 9, Montevideo, 1996, pp. 81-106.

Frieden, Jeffrey y Ronald Rogowski, “The Impact of the International Economy on National Politics” en R. Keohane y H. Milner eds., *Internationalisation and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 25-47.

Garret, Geoffrey, "Capital Mobility, Trade and the Domestic Politic of Economic Policy" en R. Keohane y H. Milner eds., *Internationalisation and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Garret, Geoffrey y Peter Lange, "Internationalisation, Institutions and Political Change" en R. Keohane y H. Milner eds., *Internationalisation and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 48-75.

Gereffi, Gary, *Industria farmacéutica y dependencia en el Tercer Mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca N.Y., Cornell University Press, 1994.

- *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, The Brookings Institution, 1995.

Haggard, Stephan y Robert Kaufman eds., *La política del ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos redistributivos y el estado*, Bogotá, Cerec, 1994.

Hall, Peter, "Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 1993, pp. 275-295.

Katz, Jorge, "Patentes, corporaciones multinacionales y tecnología. Un examen crítico de la legislación internacional" en Jorge Sábato ed., *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*, Buenos Aires, Paidós, 1975, pp. 173-193.

Keohane, Robert y Helen Milner eds., *Internationalisation and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Invernizzi, Noela, "¿Importar o producir? Estrategias de reestructuración en la industria farmacéutica uruguaya" en *Tecnología y trabajo en Uruguay*, Montevideo, FESUR-Comisión de Nuevas Tecnologías del PIT-CNT, 1993, pp. 31-50.

Lowi, Theodore, "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Luis F. Aguilar Villanueva ed., *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 89-117.

Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.

Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *La función de las patentes en la trasmisión de tecnología a los países en desarrollo*, Nueva York, 1964.

North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

O'Donnell, Guillermo, *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*, Documento preparado por contrato del Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, “firmado el 20 de marzo de 1883, revisado en Bruselas el 14 de diciembre de 1900, en Washington el 2 de junio de 1911, en La Haya el 6 de noviembre de 1925, en Londres el 2 de junio de 1934, en Lisboa el 31 de octubre de 1958, y en Estocolmo el 14 de julio de 1967”.

- Actas de la Conferencia Diplomática para la revisión del Convenio de París, Cuarto período de sesiones, Ginebra, 1985.

- Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), Anexo 1C del Acuerdo de Marrakech, 1994.

Rippe, Siegbert, *La propiedad industrial en el Uruguay*, Montevideo, Fondo de Cultura Universitaria, 1992.

Sherwood, Robert, *Propiedad intelectual y desarrollo económico*, Buenos Aires, Heliasta, 1992.
Apéndice: texto de la ley de patentes de México, 1991.

Skocpol, Theda, “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta* N° 50, Madrid, 1989, pp. 71-122.

Smith, Martin, *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, University of Pittsburgh Press.

Stallings, Barbara, “La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural” en Stephan Haggard y Robert Kaufman eds., *La política del ajuste económico*, Bogotá, Cerec, 1994, pp. 59-117.

Sutz, Judith, *Una aproximación al sistema nacional de innovación de Uruguay*, Montevideo, CIESU, Proyecto de competitividad sistémica e innovación en Uruguay, 1996.

White, Eduardo, *La cuestión de la propiedad industrial en América Latina y su papel en el proceso de desarrollo e integración económica: un examen de las actuales tendencias legislativas, con especial atención al tratamiento de las patentes*, Washington, BID, 1976.

Índice

| | |
|---|----|
| Introducción | 2 |
| I Globalización, políticas públicas y mediaciones institucionales | 4 |
| II La globalización de la propiedad industrial | 10 |
| III Los grupos empresariales frente al patentamiento | 16 |
| IV La acción de las instituciones públicas | 21 |
| V La ley de patentes | 27 |
| VI Las claves del proceso de la ley de patentes | 32 |
| Reflexiones finales | 41 |
| Referencias bibliográficas | 43 |