

Desarrollo sostenible, reglas comerciales y estrategias de inserción de América Latina y el Caribe

Verónica Silva



Este documento fue preparado por Verónica Silva, consultora de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto ROA/49 sobre "Capacitación en Comercio y Medio Ambiente" financiado por la Cuenta de Desarrollo de Naciones Unidas, con base en los aportes de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos y de la División de Comercio Internacional e Integración. Se agradecen las revisiones y comentarios de Marianne Schaper y Sebastián Sáez.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.186

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2008. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción

Índice

Resumen	5
I. Introducción: Contexto internacional	7
II. Inserción internacional y desarrollo sostenible: dimensiones básicas para el diagnóstico regional	11
III. Patrón de especialización comercial en la región y su relación con el desarrollo sostenible	15
IV. Estrategias y políticas de inserción en la agenda de desarrollo sostenible	29
V. Acuerdos internacionales y condiciones sobre las políticas.....	45
VI. Síntesis y conclusiones.....	57
Bibliografía.....	61

Resumen

En el contexto de globalización y cambio tecnológico imperante, los países buscan formas de inserción internacional que les permitan dar respuesta a los objetivos de desarrollo sostenible, esto es, crecimiento económico, reducción de inequidades y protección ambiental. Los acuerdos comerciales son un componente importante en dicho contexto, de modo que la pregunta que orienta este trabajo es cómo aprovechar las reglas comerciales –transmisoras de los cambios del entorno internacional- en pos de una agenda de desarrollo sostenible que tiene como eje clave la inserción internacional.

Con esa orientación, el objetivo del trabajo ha sido extraer desde las visiones que se han venido desarrollando en las divisiones correspondientes de la CEPAL –especialmente las de comercio y desarrollo sostenible- los elementos centrales y principales vínculos que permitan alimentar una posición institucional sobre el comercio, sus reglas y el desarrollo sostenible. Posición que aportaría al esfuerzo de los países en su tarea de formular estrategias y políticas de inserción para este desarrollo en el contexto de la globalización.

Actualmente, el patrón exportador de un gran número de países, con las heterogeneidades que cabe considerar, se caracteriza por sectores de bajo dinamismo en el mercado global, especializado en industrias sensibles ambientalmente y con escasas articulaciones hacia el resto de la economía. Se trata de un patrón de especialización vulnerable que revela especialmente los rezagos de competitividad e innovación regional, cuya modificación apela a estrategias y políticas de inserción que efectivamente apunten a un desarrollo sostenible. El contexto imperante pone además una cuota de urgencia a esta tarea en ámbitos como la competitividad, la innovación, la IED, la protección ambiental y la equidad. A su vez, el carácter sistémico de los objetivos buscados requiere de un marco institucional fortalecido para el diseño e implementación de tales instrumentos, y sobre todo para su coordinación, así como criterios de desempeño y evaluación permanente de su eficacia

Las regulaciones comerciales inciden sobre los espacios de política requeridos para la transformación productiva, equidad social y especialización en sectores menos contaminantes y más dinámicos en el mercado mundial. Dichas regulaciones en general son más estrictas en los acuerdos de libre comercio que en la OMC, lo que llama a la cautela respecto de la implementación de los acuerdos y de las negociaciones en curso o por venir. Frente a ello, las estrategias deben considerar que el debido aprovechamiento de tales espacios supone una combinación de instrumentos, que utilice las flexibilidades disponibles al tiempo que se definen políticas complementarias que no necesariamente están reguladas por la normativa internacional.

1. Introducción: Contexto internacional

En el contexto de globalización y cambio tecnológico imperante, los países buscan formas de inserción internacional que les permitan dar respuesta a los objetivos de desarrollo sostenible, esto es, crecimiento económico, reducción de inequidades y protección ambiental. Pero los esfuerzos no han tenido los logros esperados y los países de la región están lejos de alcanzar tales objetivos. De hecho, el patrón exportador de un gran número de países, con las heterogeneidades que cabe considerar, se caracteriza por sectores de bajo dinamismo en el mercado global, especializado en industrias sensibles ambientalmente y con escasas articulaciones hacia el resto de la economía. Preocupaciones que han estado sistemáticamente dentro del trabajo de la CEPAL.

Luego de una apertura generalizada en el marco de las reformas de los años 80, los países de la región han desplegado diversas estrategias de inserción, en su mayoría y crecientemente apoyados por acuerdos comerciales que involucran diferentes socios, tipos y amplitud de arreglos y profundidad de compromisos. Pero dichos esfuerzos requieren ubicarse en el marco de estrategias y políticas nacionales de desarrollo, compatibles con las condiciones definidas por tales acuerdos. Por tanto, la pregunta que orienta este trabajo es cómo aprovechar las reglas comerciales –transmisoras de los cambios del entorno internacional- en pos de una agenda de desarrollo sostenible que tiene como eje clave la inserción internacional.

Con esa orientación, el objetivo del trabajo es extraer desde las visiones que se han venido desarrollando en las divisiones correspondientes de la CEPAL –especialmente las de comercio y desarrollo sostenible-¹ los elementos centrales y principales vínculos que permitan alimentar una posición institucional sobre el comercio, sus reglas y el desarrollo sostenible. Posición que aportaría al esfuerzo de los países en su tarea de formular estrategias y políticas de inserción para este desarrollo en el contexto de la globalización.

Las dinámicas de globalización y cambio tecnológico adquieren crecientemente algunas características que plantean, con especificidades, mayores desafíos y oportunidades a las

¹ Los insumos para el trabajo provienen básicamente de tres fuentes de la institución: i.) documentos elaborados para el Proyecto de Capacitación en Comercio y Medio Ambiente de la DDSAH (ROA/49); ii.) presentaciones al Taller de Capacitación regional sobre Desarrollo Sostenible en el marco de las nuevas reglas comerciales. Santiago, 18-20 de julio, 2007; disponibles en general en: www.cepal.cl/dmaah/; y iii.) documentos elaborados en la DCII con relación a estrategia de inserción, reglas comerciales e implementación de acuerdos, disponibles en: www.cepal.cl/comercio. Puntualmente se han considerado otras fuentes. Ver al final la bibliografía consultada.

economías. Entre ellas: la mayor apertura y exigencia de los mercados, el crecimiento arrollador de las grandes economías asiáticas, la conformación de redes productivas crecientemente internacionalizadas, la emergencia ambiental asociada al cambio climático y el nuevo contexto competitivo y normativo producto de los acuerdos. Este conjunto de dinámicas profundiza la interdependencia de las economías y su vulnerabilidad social y ambiental, lo cual se expresa y relaciona con el patrón de especialización que se ha ido configurando.

La mayor apertura de los mercados iniciada con las reformas desde mediados de los años 80 se ha consolidado por compromisos crecientes de los países en acuerdos comerciales de diversa naturaleza y profundidad, incluidos la OMC, los acuerdos de integración regional y los TLC. Los mayores beneficios para la región están asociados a la apertura comercial multilateral, mientras la segunda mejor opción está asociada a los acuerdos comerciales con países desarrollados.² Sin embargo, estos beneficios son mayores en la medida que las negociaciones se realicen en bloque y existirían efectos negativos pequeños o nulos para aquellos países que se mantienen fuera de los procesos de negociación bilateral (DCII, 2007, citando a CAF). La necesidad de políticas públicas -tanto para mitigar los efectos adversos como para potenciar los dinámicos- emerge en todas las evaluaciones disponibles.

Por su parte, la mayor exigencia mostrada en el mercado deriva de mayores niveles de conciencia y conocimiento sobre el impacto social y ambiental del comercio y los patrones productivos asociados, que se expresan en un papel más activo de los consumidores, la sociedad civil/comunidad, las empresas y los gobiernos.³ Entre esas exigencias se aprecian las relacionadas con consideraciones ambientales, de salud, laborales y de calidad; y de ellas derivan nuevas condiciones a la competitividad, pero particularmente mayores requisitos de innovación (CEPAL, 2006).

El crecimiento arrollador de las grandes economías asiáticas y su integración regional Asia-Pacífico, se expresa en las más diversas variables y todo lleva a concluir que esa área será no sólo motor de la economía mundial sino la base de conformación de estándares de referencia (Rosales, 2007 a).⁴ Al mismo tiempo, esa dinámica incide sobre el patrón de especialización de los países de la región y en las condiciones macroeconómicas que ellos enfrentan, particularmente por el impacto en los precios, en los términos de intercambio y en los riesgos de “enfermedad holandesa” (Mulder, 2006). Por ello, es relevante preguntarse por el patrón de vínculo o modalidad de inserción que muestra la región “con ese nuevo corazón de la economía mundial”.

La conformación de redes productivas –cadenas de valor- crecientemente internacionalizadas, facilitadas por la tecnología, plantean a los países el desafío de insertarse a fin de absorber esa dinámica, por ejemplo mediante atracción de IED. A pesar de sus potenciales efectos benéficos en la competitividad de los países de la región, sus efectos distributivos y de desarrollo han resultado más difusos (Kosacoff y otros, 2007). Por su parte, estas redes pueden ser muy relevantes en la relación con economías asiáticas dinámicas o en la gestación de cadenas de valor propias en el espacio sudamericano. (Rosales, 2007 a).⁵

² Las ganancias de una liberalización del comercio de bienes a nivel multilateral -especialmente para el caso de los PED- son relativamente pequeñas expresadas en términos de PIB y están concentradas en unos pocos países. Mientras que importantes beneficios de la liberalización de estos países provendrían del comercio Sur-Sur, el que ha adquirido gran importancia por su volumen y dinamismo, si bien mantiene mayores barreras arancelarias y no arancelarias (Kuwayama, 2005).

³ Aumento en el consumo, por mayor nivel de ingreso, con impactos negativos sobre el medio ambiente, se superpone con un cambio cultural -de mayor valoración ambiental- que contrarresta dicho impacto (Corrales, 2006, Romo, 2007).

⁴ Véase también Rosales y Kuwayama, 2007.

⁵ La IED de empresas regionales en mercados regionales -en fases avanzadas de internacionalización- permite consolidar su posición de mercado, en cadenas de distribución por ejemplo (marketing, logística).

La emergencia ambiental asociada al cambio climático profundiza una tendencia que procede de las mayores exigencias de los mercados en estas materias. Los requerimientos en este ámbito provienen, tanto del impacto de las exportaciones de PED sobre los mercados importadores, como del daño causado sobre “bienes comunes globales” (Corrales, 2006). Estas condiciones empujan una creciente cooperación ambiental –Kyoto y sus metas- que desafía las condiciones establecidas en otros foros internacionales –la OMC, los tratados y sus reglas-, y reclama coherencia entre sus objetivos (Samaniego, 2007). Asimismo, estas mayores exigencias imponen a los países mayores esfuerzos de innovación para transformar los patrones de especialización de mayor sensibilidad ambiental.

Finalmente, como parte y canal de transmisión del contexto, los acuerdos comerciales inciden sobre las condiciones de competencia (acceso a mercados), los espacios de política disponibles y la cooperación potencial entre socios. Este sistema internacional a todos sus niveles “sigue siendo un trabajo en progreso”, en diversas instancias de negociación y bajo los criterios que van emanando del ejercicio de solución de controversias (particularmente en el ámbito multilateral).⁶ Las motivaciones transformadoras no son independientes de la también creciente participación de los PED, así como de otros actores (sociedad civil), en las diversas organizaciones a ese nivel. Aunque las diversas condiciones establecidas hasta ahora por los acuerdos inciden sobre todas las dimensiones del desarrollo sostenible,⁷ normalmente se produce una transacción entre la búsqueda de acceso a mercados y los espacios de política. Tales espacios, inciden a su vez sobre las posibilidades de acción requeridas para una estrategia de inserción, y en particular sobre el acceso y difusión de conocimientos.

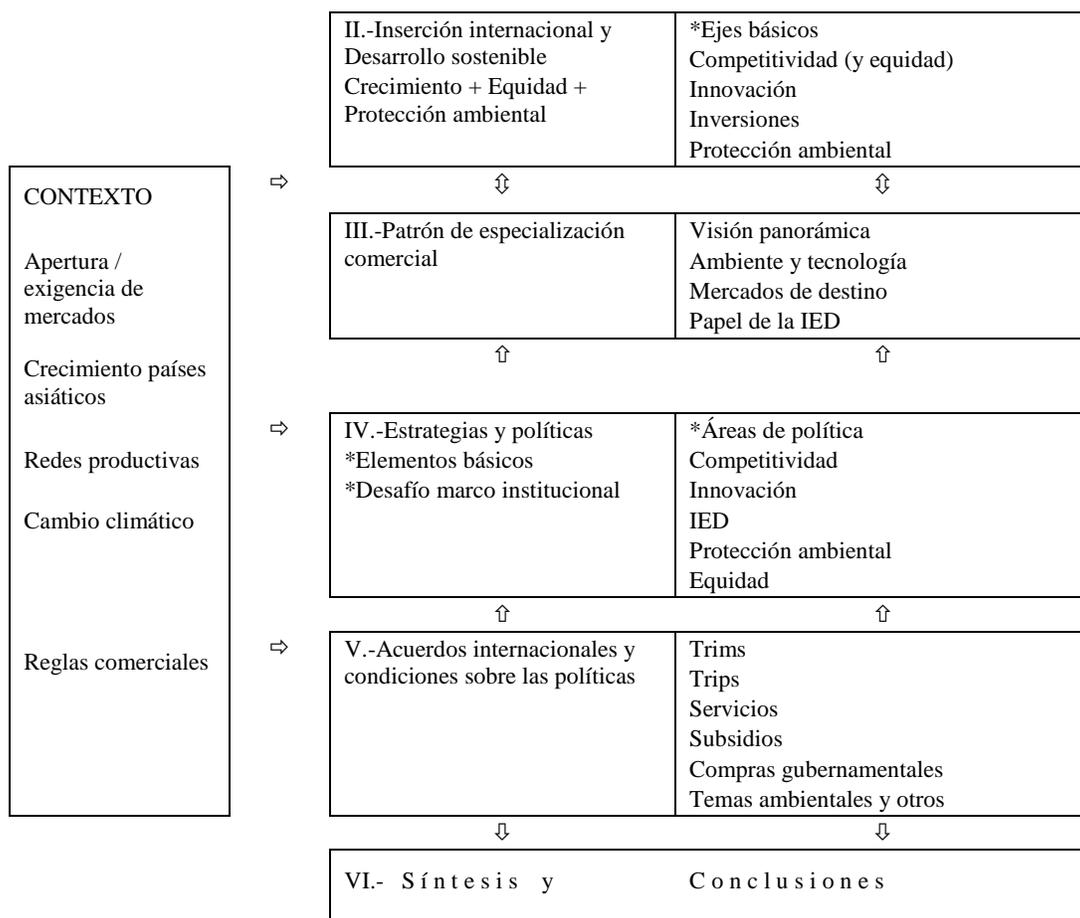
Los países procesan las características de contexto presentadas, en el marco de sus condiciones institucionales y macroeconómicas, las que resultan una plataforma de base con que se formulan e implementan sus estrategias (Rosales, 2007 a). De modo que, siendo muy relevantes, las condiciones de contexto no son los únicos desafíos que enfrentan el comercio y la estrategia de inserción internacional cuando persiguen fines de desarrollo sostenible y no solo exportar más (Corrales, 2006). Estos son los elementos que enmarcan los objetivos del presente trabajo.

De acuerdo a las orientaciones, objetivos e insumos definidos, el contenido de lo que sigue en el documento se desarrollará según el siguiente esquema 1:

⁶ Expresión tomada de Cabrera (2007: p.178), planteada en el marco de las discusiones sobre propiedad intelectual y desarrollo sostenible. Por su parte, Grané (2007) aborda la interpretación de los acuerdos de la OMC, bajo el desarrollo de la solución de controversias, en la perspectiva del desarrollo sostenible.

⁷ Como puede verse en el preámbulo del acuerdo que da origen al actual sistema multilateral (OMC), todo el sistema apunta a ese desarrollo (Grané, 2007 a).

**ESQUEMA 1:
ORGANIZACIÓN DE LOS RESTANTES CAPÍTULOS DEL DOCUMENTO**



Fuente: Elaboración propia.

De modo que el documento abordará los siguientes aspectos: primero, una aproximación a las dimensiones y condiciones básicas del desarrollo sostenible vinculadas con el comercio en el contexto internacional. Estos han orientado un diagnóstico de la realidad regional, con las similitudes y especificidades mostradas por los países. A partir de lo anterior, se hace una revisión de la situación actual, con énfasis en el patrón de especialización comercial de los países de la región y su relación con el desarrollo sostenible. De acuerdo a esa caracterización, se identifican las orientaciones de estrategias y políticas que surgen en la agenda de desarrollo sostenible y se examinan las condiciones sobre las políticas que emanan del contexto internacional así como de las capacidades institucionales para llevarlas a cabo. Dentro de los acuerdos comerciales, parte muy importante del contexto internacional, se presta especial atención a las normas sobre inversiones, propiedad intelectual y servicios; incluyendo también subsidios, compras gubernamentales y temas ambientales, entre otros. Finalmente, se establecen las principales conclusiones y recomendaciones que derivan del análisis precedente.

2. Inserción internacional y desarrollo sostenible: dimensiones básicas para el diagnóstico regional

Existe un relativo consenso sobre la importancia de la inserción internacional para los fines de desarrollo. En especial, se prevé que las exportaciones puedan generar: divisas para las importaciones requeridas para el crecimiento, economías de escala y especialización, externalidades y encadenamientos sobre otras actividades, reasignación de recursos hacia actividades de mayor productividad y aprendizaje procedente del contacto con la economía internacional y de las exigencias de competitividad enfrentadas (CEPAL, 2004). Por ello, una agenda de desarrollo sostenible que tiene como eje clave la inserción internacional, requiere explicitar la idea de desarrollo en las lecturas que sirven de insumo a este trabajo.

Tres elementos básicos e interdependientes conforman lo que se entiende extendidamente por desarrollo sostenible: el crecimiento económico, la equidad y la protección ambiental; los que son de equivalente importancia y se encuentran en la mayoría de las agendas públicas de los países (Schaper, 2007 a).⁸ Es un concepto incorporado, al menos en términos declarativos, en importantes instancias internacionales (Doha entre ellas). Adicionalmente, el desarrollo sostenible contiene una dimensión político-institucional, que en cierto modo remite a objetivos de inclusión social y de participación (Corrales, 2006).⁹

Los efectos potenciales favorables del comercio y la inserción internacional sobre el desarrollo, involucran la generación de más y mejores empleos y un proceso sostenido de elevación de productividad. Estos objetivos están a su vez vinculados con una reestructuración productiva que deriva de: economías de escala, aprendizaje, alianzas internacionales, innovación y redes internacionales de valor, entre otros (Rosales, 2007 a). Difícilmente alcanzados por los países en desarrollo (PED), estos objetivos demandan que el desarrollo sostenible también juegue

⁸ Schaper lo define como “un proceso dinámico que busca alcanzar una coexistencia equilibrada tanto de crecimiento económico como de los temas de equidad y ambientales”. Es además un principio organizador de las políticas públicas, que requiere de coordinación interdisciplinaria (2007 a).

⁹ En su propuesta de Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio (EDSAC), Corrales indica que “el crecimiento derivado del comercio debería estar asociado a una ampliación efectiva de las oportunidades de la mayoría de los ciudadanos, y a un uso sustentable de los recursos naturales y del ambiente” (Corrales, 2006: p.5).

un papel orientador para la construcción del sistema mundial de comercio y coherencia con otros foros (Schaper, 2007 a).

La multidimensionalidad del desarrollo sostenible, el carácter interrelacionado de las dimensiones que lo conforman, así como la interdisciplinariedad requerida para su análisis, lleva a quienes lo propugnan a inscribirse –implícita o explícitamente- en una visión sistémica que enfatiza las interdependencias y necesaria simultaneidad con que deberían lograrse sus diversos objetivos.¹⁰ Por lo mismo, se reconocen la dificultad y resistencia institucional para adoptar este enfoque y abordar la complejidad de relaciones que conlleva; así como su difícil implementación, que compite con urgencias inmediatas de carácter económico y social. Situación que se ubica en el marco de limitadas capacidades institucionales. De allí derivarían las desconexiones en las decisiones que muestra la experiencia y la incoherencia en las recomendaciones a los distintos niveles de política pública (incluso internacional).

Existen también algunas dimensiones interrelacionadas que vinculan inserción y desarrollo sostenible y que se desprenden de los documentos revisados. Estas dimensiones o ejes básicos dependen, en importante medida, del patrón de especialización, y a su vez inciden sobre éste. Se trata de la competitividad, las inversiones, la innovación y la protección ambiental; ejes sobre los cuales deberían actuar las estrategias y políticas según lo sugiera el diagnóstico en cada país.

Competitividad, en un sentido integral corresponde a la capacidad de incrementar la participación en los mercados internacionales con un alza simultánea de ingresos y del nivel de vida de la población (UNCTAD, referido en Schaper, 2007 a).¹¹ Ello depende en buena medida de elevar la productividad, factor básico de crecimiento, que se asocia a su vez a cambios estructurales en la base productiva (Rosales, 2007 a). La concepción enunciada de competitividad tiene implícitos la evolución de la equidad y un sistema económico productivo y articulado.¹² Precisamente, la competitividad estaría determinada por las características de las vinculaciones de todo orden en cadenas de producción más amplias.¹³

Efectivamente, la competitividad de las exportaciones va más allá del aumento en la participación de mercados para que sea sostenible y se acompañe de ingresos crecientes. Requiere de: crecimiento sostenido y diversificación de la canasta exportadora, aumentos en su contenido tecnológico, diferenciación para agregar valor a las exportaciones y ampliar la base de empresas competitivas. En este sentido, puede encontrarse un efecto sinérgico entre la inserción en mercados internacionales y la creación de capacidades tecnológicas de un país (Romo, 2007, apoyado en conceptos de la UNCTAD). Lo cual tiene nuevos desafíos derivados de la dinámica asiática en especial, de las exigencias de los mercados y de la necesidad de insertarse en cadenas de valor dinámicas a nivel global.

Se pueden encontrar además algunos elementos derivados de la inserción internacional que contribuyen a explicar las condiciones de “equidad”.¹⁴ Por una parte, cambios tecnológicos y

¹⁰ Reconociendo la multidimensionalidad del desarrollo sostenible, se subraya la necesidad de visiones de conjunto que incorporan elementos de economía, políticos e institucionales, los que “conforman lo que se ha llamado el enfoque CEPAL” (Rosales, 2007 a).

¹¹ La CEPAL tiene una larga tradición de trabajo y debate sobre el tema, en particular desde su propuesta de Transformación Productiva con Equidad (TPE) a inicios de los 90.

¹² En concepciones más amplias de competitividad se incluye el concepto de protección ambiental, el que abordaremos en forma separada para hacer mayores énfasis en este trabajo.

¹³ Materias enfatizadas por Corrales, 2006 y Kuayama y Duran, 2003.

¹⁴ Bajo este concepto, en este documento incluimos objetivos de reducir la pobreza, progreso social y lo que Corrales desarrolla como “la distribución de costos y beneficios entre los actores sociales” (y sus impactos en la cohesión social y la gobernabilidad política), que entre otros depende del poder relativo de los actores y su dotación de capital (Corrales 2006).

demanda de empleo asociados al patrón de especialización comercial; y por otra, restricciones a la movilidad internacional del trabajo y relaciones entre *schoks* externos y pobreza (Corrales, 2006).

La Innovación es un requisito básico para avanzar a la competitividad, al reconocer que el conocimiento y la tecnología ocupan un lugar central en el aumento de la productividad, la generación de riqueza y por tanto el desarrollo. La innovación es asimismo una prioridad estratégica de los países que prevén moverse hacia una “economía basada en el conocimiento” (Devlin y Moguillansky, 2007). Lo cual es especialmente válido en el nuevo contexto internacional ya referido. Por ello, en experiencias exitosas a nivel global las “estrategias de innovación para la competitividad están en el centro de la estrategia de desarrollo” (Rosales, 2007 a). Maximizar las capacidades nacionales de innovación y la creación de encadenamientos conduce a mejores resultados en términos de productividad, diversificación, especialización y empleo. Además, “el territorio juega un papel muy importante en los proceso de acumulación de conocimientos y en el desarrollo de complementariedades y redes”, las que a su vez inciden sobre la difusión de ese conocimiento (Corrales, 2006: p.28).

El conocimiento es también un componente creciente de las exportaciones de los países desarrollados, quienes usufructúan de los derechos de propiedad intelectual asociado a los bienes que incorporan dicho conocimiento. Por ello, la evolución en los procesos de innovación son determinantes de las capacidades de una mejor inserción –ante las crecientes exigencias de los mercados- al tiempo que permiten potencialmente alternativas ambientales más benignas. En el mismo sentido el desarrollo de conocimientos y tecnología aplicados a los recursos biológicos/genéticos disponibles en la región (biodiversidad) –en especial la biotecnología- resulta fundamental para el desarrollo sostenible (Schaper, 2007 b).

Las inversiones, y la IED en particular, son determinantes en los objetivos de competitividad en tanto pueden viabilizar la transformación de la base productiva hacia pautas más sostenibles. Su relevancia se refleja en el 20% que llega a constituir la IED en la formación de capital fijo y el significativo porcentaje del comercio que es movido mediante redes de ET. Pero a sus condiciones benéficas –creación/ desarrollo de capacidades, transferencia de tecnología- suelen contraponerse en la experiencia de la región, la profundización de patrones de especialización orientados a los recursos naturales y sus implicancias en términos de competitividad y protección ambiental. Orientaciones alternativas de la IED, particularmente cuando se dirige a la búsqueda de eficiencia, pueden contribuir a una especialización que derive mayores beneficios a las economías que la acogen (Romo, 2007; Schaper, 2007).

La protección ambiental: como parte de los objetivos de desarrollo sostenible, es también componente y requisito de la competitividad en el contexto internacional, en tanto los mercados se hacen crecientemente exigentes en esta materia. Esto hace que la región tenga una demanda creciente por bienes y servicios ambientales (BSA) –oferta dominada actualmente por los PD- que faciliten su protección ambiental. Por su parte, en función de su diversidad biológica, la región es un oferente potencial importante en este mercado, pero ello requiere de inversión e innovación. Requisitos también necesarios para hacer frente a la mayor regulación operando en este ámbito (Schaper, 2007 b).

En síntesis, alcanzar el desarrollo sostenible en su carácter básicamente tridimensional –económico, social y ambiental- en el marco de un contexto internacional dinámico y exigente, es el resultado de ciertas dimensiones claves e interdependientes que se vinculan con el patrón de especialización: competitividad, innovación, inversión y protección ambiental. Las que definen los ámbitos en que puede evaluarse el desempeño en la inserción de la región.

3. Patrón de especialización comercial en la región y su relación con el desarrollo sostenible

- a) Una visión panorámica sobre las exportaciones regionales
- b) Dimensiones ambientales y tecnológicas de las exportaciones
- c) Condiciones y tendencias de los mercados de destino
- d) El papel de inversión –IED- en el patrón de especialización

Los **diagnósticos** sobre la situación de América Latina, en términos de su patrón de especialización exportadora y en relación con dimensiones críticas al desarrollo sostenible, muestran que la región tiene grandes heterogeneidades, carencias, y vulnerabilidad, así como potencialidades y desafíos. Los estudios también muestran que ha habido una reestructuración exportadora desde mediados de los ochenta, con algún desarrollo sobre su especialización basada en ventajas comparativas estáticas: los mercados de destino marcan el carácter de esa especialización y la IED ha desempeñado un papel en esa situación.

Una constatación que sirve para introducir el diagnóstico regional es el insuficiente crecimiento mostrado por la región, inferior al de otros PED, el PIB per cápita estuvo estancado por 18 años hasta el 2003 y los indicadores sociales –reducción del desempleo, aumento en los salarios reales y reducción de la pobreza-¹⁵ presentan una evolución limitada. Los niveles de ahorro e inversión son insuficientes, los avances en productividad reducidos y existe un dramático rezago en competitividad e innovación en el contexto de un intenso cambio tecnológico (Rosales, 2007). De allí la preocupación por una mejor inserción y su expresión en el patrón de especialización comercial.

Sintéticamente, los patrones exportadores sostenibles son aquellos que contribuyen “al crecimiento económico y la elevación de los niveles de vida de la población y al mismo tiempo no atentan contra la integridad ambiental” (Romo, 2007: p.6). Por ello, los objetivos buscados en la especialización se vinculan en gran medida con el contenido tecnológico de la producción y las exportaciones, habida cuenta del papel del conocimiento en el contexto actual. En cambio, los

¹⁵ Ámbito en el que la región se encuentra rezagada respecto de otras regiones en el mundo, según lo indica el reciente Panorama Social de la CEPAL.

productos primarios plantean mayores dificultades o riesgos, entre ellos: menor diversificación de la estructura productiva que conlleva menores encadenamientos, precios más volátiles, escasa diferenciación de los productos que no incentiva innovación, tomadores de precios y por ello poco margen para reflejar costos ambientales en el precio y dificultad para encadenarse por la distancia a centros poblados (ej. minería) (Schaper, 2006).

De hecho, desde mediados de los ochenta hasta inicios de los años 2000, el escaso dinamismo exportador de los productos primarios a nivel mundial, contrastaba con los incrementos de exportaciones de maquinarias y equipos, y el aceleramiento de los relacionados con las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) (Kuwayama y Durán, 2003). De modo que, para que el patrón exportador contribuya al desarrollo sostenible, debería cumplir con diversos requisitos, que en buena medida deben facilitarse por medio de políticas de distinto orden. Para apropiarse de los beneficios del intercambio y multiplicar los efectos de las exportaciones, se encuentran requisitos como los siguientes:

- aumentar las industrias y los productos de mayor contenido tecnológico: dinámicos en el mercado mundial, mas limpios y con mayores derrames positivos al resto de la economía, mejores salarios y mayor productividad e impulsan el desarrollo tecnológico en los países,
- desarrollar diversificación y diferenciación, incorporando conocimientos en los productos,
- disminuir las actividades y productos de impacto ambiental negativo,
- aumentar el nivel de vida de la población, mediante encadenamientos internos (tanto entre empresas, como intra e intersectoriales e intra e interagenciales), articulación de sectores académicos y productivos, y generando nuevas tecnologías (Schaper, 2007 a; Romo, 2007; Corrales, 2006).

A su vez, la dinámica comercial se relaciona con la presencia de la IED, puesto que existe un peso importante del comercio intrafirma (del orden del 30% del comercio mundial) y una creciente participación del comercio en el marco de sistemas integrados de producción (Durán y Ventura, 2003). La profundización de esos sistemas se expresa en cadenas globales de valor (CGV) (Kosakoff y otros, 2007). Los servicios juegan un papel importante dentro de esas tendencias y están asociados además a la economía con base en la producción y difusión de conocimientos (Ventura y otros, 2003). Áreas todas que plantean grandes desafíos a la región.

De acuerdo a esas coordenadas, se describirá la situación regional básicamente mediante los siguientes aspectos: la diversidad de patrones de exportación existentes y la incidencia de los acuerdos, las dimensiones ambientales y tecnológicas de esos patrones, la competitividad frente a las condiciones y tendencias en los mercados de destino y el papel de la inversión –IED- en el patrón de especialización. Considerando, sin embargo, que muchos de los estudios disponibles respecto de la sensibilidad ambiental focalizan en la industria, se harán menos referencias en este ámbito a la extracción (y sobreexplotación) de los recursos naturales y la prestación de servicios.

a) Una visión panorámica sobre las exportaciones regionales

La región presenta patrones de especialización en general poco diversificados, en productos poco dinámicos y baja articulación productiva, determinados por ventajas comparativas estáticas –mano de obra no calificada y abundantes recursos naturales. En síntesis, patrones muy vulnerables.

A pesar de las características indicadas de las exportaciones, existen patrones diferenciados en la región en al menos tres grandes grupos de países: México y Centroamérica,

con un peso creciente de productos dinámicos; Sudamérica que tiene un predominio de productos basados en el uso intensivo de recursos naturales y Caribe, especializado en servicios – básicamente turismo y finanzas.

Si bien, desde mediados de los ochenta América Latina sufrió una reestructuración exportadora significativa, los **productos básicos** junto a las manufacturas basadas en recursos naturales aún representan más del 40% (más del 80% en la Comunidad Andina y 90% en Chile). Con todo, también pueden anotarse algunos desarrollos sobre esta base de especialización, ya sea avanzando en el grado de procesamiento o mejorando en la eficiencia de los servicios relacionados al comercio, lo que ha sido determinante de competitividad. Por otra parte, también se han creado nuevas ventajas comparativas o exportaciones no tradicionales, promoviendo “nuevas dotaciones” para el país de referencia, a partir de sus recursos naturales. Esto se ha hecho mediante políticas de capital humano, conocimiento y buenas instituciones e infraestructura.¹⁶ Es decir, los sectores basados en recursos naturales también pueden presentar alto crecimiento en productividad, aprendizaje tecnológico y encadenamientos, por lo que “*no representa un obstáculo para promover estrategias de agregación de valor a lo largo de la cadena productiva...*” (Kuwayama y Durán, 2003: 51).

Adicionalmente, se ha observado un aumento generalizado y notable de la **diversificación de la oferta exportadora** en cuanto a canasta de productos, con escasas excepciones (Venezuela y Ecuador). Esta mayor diversificación también se ha producido dentro de los esquemas de integración. Por otra parte, la diversificación hacia mercados de destinos es más heterogénea e incluso aumentó la concentración en un número considerable de países. De acuerdo a las dos perspectivas, los países del Cono Sur –con algunas excepciones- alcanzaron los mayores grados de diversificación; Brasil en particular, mantiene un comercio diversificado con cada uno de sus mercados de exportación (Kuwayama y Durán, 2003). Hay que notar que el grado de diversificación exportadora es muy diferente según sea la zona con que comercia la región, resultando más diversificado el comercio intra-regional, con EEUU en segundo lugar, luego Europa, después el mundo asiático y finalmente China (el más concentrado) (Rosales, 2007).

Por otra parte, la región se encuentra rezagada en un sector con un peso creciente en la economía y tan relevante –mediante la subcontratación- para la competitividad, como son los **servicios** modernos (“otros servicios”).¹⁷ Rezago respecto de la dinámica mundial en los últimos 20 años y especialmente respecto de las economías asiáticas. La región participaba en 2005 del 1.8% del comercio mundial de esos servicios, aunque –como en otras dimensiones- también existen grandes heterogeneidades entre subsectores y subregiones de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007).¹⁸

Del mismo modo, la región participaría “poco y mal” en las CGV, tanto por las deficiencias estructurales de estos países, como por la ausencia de políticas públicas adecuadas. Esta inserción está relacionada con el patrón de especialización regional que enfrenta obstáculos tanto del escenario internacional como del entorno local. Del primero: barreras al comercio en países desarrollados y estrategias de las mayores ET que no contribuyen a captar los beneficios de

¹⁶ El avance en grados de elaboración ha sido heterogéneo según productos, más significativo en café, cacao, tabaco y azúcar, entre otros; mientras se da una relación inversa en otros, como frutas, carnes, caucho o cuero. Algunos ejemplos exitosos en crear nuevas dotaciones son: el cultivo del camarón en Colombia y Ecuador, producción frutícola y su comercialización o la creación de la aglomeración forestal en Chile, y los servicios de turismo en El Caribe (aunque participa de segmentos de bajo valor agregado).

¹⁷ Se incluyen allí actividades no consideradas en transportes o viajes (turismo), como comunicaciones, servicios financieros, informáticos y servicios prestados a las empresas (CEPAL, 2007: p.18). Estos representan más del 40% de las exportaciones de servicios de países desarrollados (Ventura y otros, 2003).

¹⁸ En 2001, la región representa el 4% de las exportaciones mundiales de servicios, con una escasa diversificación, en que viajes (turismo) representa la industria dominante en varios países (Prieto, 2004).

la integración internacional. Esto se expresa en la forma que toman las CGV, ya sea más jerárquicas –en las que tienden a insertarse los PED- o más horizontales – redes cooperación. De ello depende a su vez la posibilidad de insertarse en actividades/funciones o eslabones de la cadena más beneficiosas (*upgrading*) para los países involucrados, lo cual también remite a la condiciones locales. Las limitaciones en ese entorno tienen que ver con: inestabilidad en las reglas del juego y calidad de ambiente institucional, dualismo estructural, disponibilidad de capital humano, sistemas de innovación, falta de internacionalización de empresas locales y déficit de políticas públicas hacia la competitividad (Kosacoff y otros, 2007).

En el contexto descrito, existen **efectos reales y potenciales de los acuerdos comerciales**, crecientemente firmados por los países, que inciden de diversas maneras sobre el patrón de especialización regional. Ese impacto depende de las condiciones de partida del país en cuestión, del tipo de acuerdo alcanzado y de los socios involucrados. Al respecto, existe un relativo consenso en que el sector agrícola en el marco la liberalización multilateral –Ronda Doha- reportaría las mayores ganancias por tener mayores niveles de protección, y ellas provendrían especialmente de rebajas arancelarias más que de los subsidios. Los efectos sectoriales en acuerdos suscritos con economías desarrolladas, beneficiarían en general a los sectores agrícolas y agroindustrial, aunque habría retrocesos en algunas manufacturas (especialmente la industria pesada). También, se obtendrían ganancias de la liberalización del sector de servicios en general, debido a su impacto en la competitividad de la economía (DCII, 2007).

Una evaluación específica de los TLC de países andinos con EEUU, bajo distintos escenarios, muestra que el impacto positivo se produce sobre todo en manufacturas livianas, mientras los sectores agrícolas son afectados negativamente en términos de valor bruto de producción. A su vez, un notable incremento de importaciones de bienes de capital sería catalizador de otros sectores productivos (Durán y otros, 2007).¹⁹ Por su parte, una evaluación sobre los acuerdos de Chile con Japón y con China, arroja resultados positivos –especialmente el primero- ayuda a diversificar su estructura exportadora y los principales beneficios se orientan también a manufactura liviana (productos alimenticios en este caso) (de Miguel, 2007).

Sobre los **impactos en equidad** existen evaluaciones más incipientes. Se ha mostrado que la inserción no conduce a la convergencia generalizada,²⁰ y de hecho de las 38 economías en desarrollo que han dado muestras de convergencia desde 1990 (al 2003) sólo 13 pueden considerarse “exitosas o en vías de éxito” en términos integrales. Es decir, países que tienen logros sostenidos de crecimiento y reducción de pobreza, e indicaciones de cambio estructural que harían prever la sostenibilidad de sus logros. Precisamente, ese grupo participa con sólo cerca del 10% de las exportaciones mundiales de productos básicos de recursos naturales, mientras los restantes PED absorben cerca del 50% de éstas. A su vez, el grupo crece más en los últimos 20 años en su participación de las exportaciones de productos de alta tecnología (alcanzan cerca del 25% en los primeros años 2000) y es muy superior a la de los otros PED. Entre las explicaciones presentadas se encuentra la modificación en la demanda de mano de obra –de relativa mayor calificación- relacionada con cambios tecnológicos asociados a la nueva especialización comercial (Corrales, 2006).

La región presenta una situación heterogénea en esos términos, convergerían desde 1990 cinco países, de los cuales sólo dos se incluyen entre los 13 casos exitosos mencionados: Costa Rica y Chile, y ambas experiencias divergen significativamente de la situación regional en su

¹⁹ Esta evaluación indica que existirían en general efectos comerciales positivos, efectos reducidos sobre el PIB, mientras el efecto neto en bienestar tiende a ser negativo. Actualmente el bloque dispone de acceso preferencial a este mercado, producto del ATPDEA (Durán y otros, 2007).

²⁰ Evolución del PIB per cápita en comparación con el EEUU.

conjunto (Corrales, 2006).²¹ Resultados más específicos para la región, producto de los acuerdos, muestran efectos reales y potenciales acotados que representan un gran desafío a las políticas (véase recuadro 1).

RECUADRO 1

IMPACTOS SOCIALES EN ACUERDOS COMERCIALES DE LA REGIÓN

Un estudio sobre los efectos del DR-CAFTA y sus impactos económicos y sociales para Nicaragua, revela que en términos generales habría un efecto favorable pero modesto sobre el PIB y no existirían impactos significativos sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Existen, sin embargo, en primera instancia mejores impactos sobre la pobreza extrema rural que urbana, debido a incrementos de productividad en sectores exportadores y mayores cuotas de acceso de productos agrícolas. La producción de granos básicos en cambio sería desfavorecida por la baja productividad del sector, mientras el empleo para la población de bajos ingresos crecería significativamente en la Zona Franca productora de prendas de vestir y textiles. Esto último también dependerá de la competencia que pueda darse con exportadores asiáticos.

A mediano plazo podrían revertirse favorablemente los impactos sobre la pobreza urbana. Con todo, ello no sería suficiente para cumplir las metas del milenio en este ámbito. Mayores efectos sobre la pobreza requerirían ajustes estructurales que podrían verse limitados por ajustes en el mercado laboral. Y al igual que otros estudios, se concluye que los beneficios del tratado dependen del conjunto de políticas acompañantes al tratado –macroeconómicas y productivas–, incluidas las políticas sociales para minimizar o compensar el costo social del ajuste (Sánchez y Vos, 2006).

En un trabajo dirigido a determinar los principales efectos sociales y económicos de un TLC de Ecuador con EEUU sobre la agricultura del primero, se concluye que las unidades productivas de subsistencia –y en alguna medida también las intermedias– resultarían las más amenazadas. Estas presentan también un despliegue geográfico que debe considerarse al momento de las políticas. Las unidades productivas de subsistencia corresponden a Unidades de producción campesina (UPA) que usan tecnologías de bajo riesgo, utilizan fuerza de trabajo familiar y valorizan factores productivos marginales (ej. niños y ancianos), con un ingreso similar a la línea de indigencia. Las restantes unidades productivas empresariales se caracterizan como: intermedias (tradicionales), y de punta, cuyos productores tienen mayores niveles de educación y acceso al crédito.

La evaluación de impacto articuló metodológicamente dos ámbitos: comercio exterior y condiciones de las unidades productivas. En función de la dinámica de mercado y la reducción de barreras, los productos amenazados o con potencial comercial se asociaban con una determinada expresión territorial (georeferenciadas). Las barreras son mayoritariamente no arancelarias, fitosanitarias en particular, pero también existen subsidios significativos sobre productos de interés de Ecuador

Junto con reconocer la sensibilidad del sector en todos los acuerdos comerciales, se reconoce también la heterogeneidad de partida en el sector, esto es antes de cualquier TLC). De los cultivos amenazados, el arroz y el maíz son lo de mayor riesgo, siendo este último subcentro de origen (de gran valor genético) y el más asociado a las unidades de subsistencia (Morales, 2007; véase también Morales y otros, 2005).

Finalmente, un fenómeno mucho más estudiado es el de las maquilas y su impacto en las remuneraciones. Efectivamente, mientras la maquila en México tiene un coeficiente de insumos importados del orden del 70-80% del valor bruto de producción, las remuneraciones dan cuenta de un valor mucho menor: cercano al 13% en los últimos años; además, los salarios reales han seguido bajando como resultado de un progresivo incremento del número de empleos. Esto ocurriría porque la estrategia de maquilas no fue concebida para la promoción de capacidades productivas locales, sino de generación de empleo y de divisas (Kuwayama y Durán, 2003, citando a Buitelaar y otros).

Fuente: Kuwayama y Durán, 2003, citando a Buitelaar y otros.

²¹ Los restantes países de la región que convergen son: Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago. Otros países exitosos provienen de: África-3 y de Asia-8 (incluida China). El caso de Costa Rica es analizado en Corrales y Baritto, 2007.

b) Dimensiones ambientales y tecnológicas de las exportaciones²²

Mediante el análisis de las dimensiones ambientales y tecnológicas de las exportaciones, se ha intentado explorar la incidencia de los patrones de especialización sobre el desarrollo sostenible, evaluando el potencial impacto ambiental del comercio y la competitividad asociada a contenido tecnológico y participación de las exportaciones en mercados dinámicos.

b.1) En la primera dimensión, los estudios han abordado la situación de las denominadas industrias ambientalmente sensibles (IAS). Ellas son definidas básicamente siguiendo dos criterios: i.) mayor gasto en control y reducción de la contaminación por unidad de producto; y ii.) mayor intensidad de emisiones hacia los distintos medios (aire, agua, suelo) por unidad de producto. En general la información de base corresponde a países desarrollados y la aplicación de ambos criterios identifican regularmente un conjunto de cinco industrias como las más contaminantes o IAS: Hierro y acero; Metales no ferrosos; Químicos industriales; Pulpa y papel; y Minerales no metálicos. Existen diversas limitaciones de información para una definición más precisa y de mayor alcance de las IAS, al tiempo que existe una alta especificidad de los países para sus análisis. Es importante observar además, por sus efectos en términos de desarrollo sostenible, que estas industrias son normalmente intensivas en el uso de energía, capital y suelo, y menos intensivas en empleo. Detrás de ello existen precios relativos de los factores que inciden en la localización y la dotación de recursos naturales es parte de sus condiciones de base.

Claramente el proceso de apertura produjo transformaciones en los precios relativos que indujeron reasignación en el uso de recursos hacia sectores con ventajas comparativas. Dichos precios excluían los costos ambientales, lo que entre otros factores orientó la especialización hacia IAS –mayoritariamente basadas en recursos naturales en el caso de la región. Ello ocurrió básicamente por el concurso de dos efectos derivados de la liberalización: i.) efecto escala: aumento del volumen exportado- mayor carga de contaminación o mayor explotación de recursos naturales; y, ii.) efecto composición: cambio de estructura productiva y exportadora según ventajas comparativas. Este efecto puede tener signos diferentes dependiendo de las políticas adicionales implementadas.

Existen también otros efectos ambientales asociados a la apertura y los acuerdos: iii.) efecto progreso técnico, que representa cambios en procesos productivos por la incorporación de nuevas tecnologías y cuyo impacto ambiental es incierto porque puede cambiar el nivel de contaminación por unidad de producción.²³ Finalmente, iv.) un efecto regulatorio o institucional positivo puede encontrarse en los acuerdos, si éstos obligan a mejorar e implementar la regulación. Por lo mismo, se enfatiza que no existe una relación automática entre apertura y protección ambiental.

La situación de la región en las IAS entre 1990-2003, muestra que se ha triplicado el volumen de sus exportaciones, con un impacto físico a considerar. La tendencia es acelerada desde 1995 y el comportamiento es similar si se descuentan las exportaciones de petróleo. El destino de las IAS se orienta claramente hacia PD y creciendo al Asia por efecto de China. Pero existe una gran heterogeneidad entre los países respecto de la participación de estas industrias en las exportaciones.²⁴

²² Mayores antecedentes se encuentran en Romo, 2007; Schaper, 1999 y 2007 a; fuentes principales de esta sección. El documento de Romo contiene análisis detallado de 20 economías de la región.

²³ En la relación comercio- medio ambiente se alude normalmente a los efectos de escala, composición y de progreso técnico, identificados por Grossman y Krueger. Véase también de Miguel, 2007.

²⁴ Algunos países muestran un porcentaje cercano o superior al 50% –Jamaica, Trinidad y Tobago, Chile- incluso profundizándose en los dos primeros (Romo, 2007:pp.34 y siguientes; Schaper, 2007 a).

Los indicadores de competitividad en el promedio de la región en estas industrias son diferentes con la inclusión o exclusión de México. Usando diversos indicadores -índice de ventajas comparativas reveladas (VCR) o índice de especialización (IE) (véase recuadro 2)- al excluir México la región es competitiva en las IAS. Con México, que tiene una estructura exportadora más intensiva en tecnología, la región no es competitiva en este tipo de industrias e incluso disminuye levemente en este indicador entre 1990 y 2004. En cuanto a los mercados de destino, y sin considerar México, la región resulta casi siempre competitiva en todos los mercados; entre ellos, el de América del Norte muestra en años recientes los valores más altos de competitividad regional en estas industrias. Algunos países destacan en éste, lo cual es relevante por los tratados comerciales establecidos con esta área por países de la región (ejemplo Chile y Perú). (Romo, 2007: cap.5 y 6).

RECUADRO 2 SOBRE INDICADORES DE COMPETITIVIDAD

Los índices de ventajas comparativas reveladas (VCR) o índice de especialización (IE) dan resultados análogos desde distintas perspectivas. El primero, desde el país exportador y el IE respecto del mercado de destino (de referencia). En ambos casos, un índice superior a la unidad refleja competitividad del país exportador en un sector o producto determinado, general en un caso y respecto de un mercado en el otro.

El índice VCR compara la participación de exportaciones de un país j de un producto i (X_{ij}) sobre las exportaciones totales de ese país j (X_j), con la participación de las exportaciones mundiales de ese producto i (X_{iw}) dentro de las exportaciones totales mundiales (X_w).

Esto es: $X_{ij}/X_j / X_{iw}/X_w$ (Schaper, 2007 b: p.213).

El IE compara la participación de importaciones de un mercado de referencia en el sector i del país j (M_{ij}) sobre las importaciones totales de ese mercado desde el país j (M_j), con la participación de las importaciones del sector i de ese mercado desde todos los países (M_i) dentro de las importaciones totales de ese mercado de referencia (M).

Esto es: $M_{ij}/M_j / M_i/M$ (Romo, 2007: pp.24-25)

Fuente: Romo, 2007: pp.24-25.

Complementariamente, puede mostrarse que la evolución regional de exportaciones en productos “contaminantes” es de una relativa menor especialización en los últimos 20 años, aunque sistemáticamente su indicador es superior a 1. Éste es asimismo casi sistemáticamente superior al de los países desarrollados y siempre superior –aunque convergiendo- a otros países en desarrollo (Corrales, 2006).²⁵

Las causas que pueden encontrarse para el desarrollo de las IAS en la región son variadas: i.) ineficiente asignación de recursos por fallas de mercado o de política que explican demasiados (insuficientes) recursos asignados a las actividades con bajos (altos) beneficios sociales y ambientales; ii.) son el principal destino de la IED; iii.) las regulaciones ambientales son menos estrictas; iv.) abundancia de recursos naturales y/o mayor disponibilidad de energía; y v.) reglas comerciales que no fomentan el cambio hacia sectores menos sensibles (Schaper, 2007 a). Además, con la demanda dinámica de China –de IAS en especial- empujando los precios de productos básicos, se genera una mayor entrada de divisas y apreciación del tipo de cambio en los países oferentes. Este fenómeno, conocido como “enfermedad holandesa”, hace que los *commodities* e IAS sean más rentables e induce un menor crecimiento de exportaciones no tradicionales, afectando las industrias de media y alta tecnología (Mulder, 2006).

²⁵ Corrales utiliza un índice de especialización equivalente al de VCR ya comentado y la clasificación ambiental según el gasto en control de contaminación en EEUU, basada en Low y Yeats (Corrales, 2006).

Esta constatación viene a profundizar la señal de alerta originada al comprobar los efectos de la liberalización comercial en materia de reestructuración productiva y exportadora regional en el período 1980-1995. Emergía en los años 90 una estructura exportadora ambientalmente más vulnerable que en los años 80, lo cual pone en riesgo la propia base productiva y exportadora (Schaper y Onffroy, 2001).²⁶ El “efecto escala” resultaba evidente por el crecimiento exportador y el de “composición” -con la excepción de México- hacia una especialización más intensiva en recursos naturales también. El efecto composición resultaba persistente en el caso de Brasil, mientras que en otros países las IAS crecen en los años ochenta y disminuyen en los años noventa (Schaper, 1999).

Si bien los problemas ambientales se agudizaron en todos los países, ello se habría producido por distintas vías y con distinta intensidad. La relación apertura- protección ambiental estaría mediatizada por factores como: el sistema institucional del país, composición del comercio, implementación de la política ambiental, densidad geográfica de la actividad económica y niveles de educación (Schaper, 1999).²⁷ Información posterior parecía ilustrar un cambio de tendencia desde mediados de los 90’s, aunque los países continuaban siendo competitivos en las IAS (Schaper y Onffroy, 2001).

Sin embargo, la evaluación comprehensiva de los impactos ambientales de los acuerdos ha sido más bien acotada debido a las necesidades de recursos, capacidades e información para efectuarlas. A pesar de existir diversas metodologías que abordan los impactos ambientales estrictamente o el desarrollo sostenible en términos más amplios, el ejercicio se ha efectuado particularmente por los países desarrollados.²⁸ Asimismo los modelos -el de equilibrio general en particular- si bien contemplan relaciones comprehensivas y simultáneas en términos económicos, normalmente no incorporan directamente evaluaciones de efectos sobre el medio ambiente, éstas más bien se desarrollan a partir de los efectos económicos.²⁹ A modo de ilustración, una evaluación efectuada sobre los acuerdos de Chile con Japón y con China, que en términos generales entregan un balance positivo en términos de aumento del comercio, diversificación y fortalecimiento del crecimiento; mostraba que el peso de las IAS bajaría levemente en la estructura exportadora al primer destino (de Miguel, 2007).

b.2) Por otra parte, se ha evaluado la especialización según el contenido tecnológico de las exportaciones. Anotada la importancia que adquieren el conocimiento y la innovación para el desarrollo en el nuevo contexto internacional, los análisis exploran los patrones de especialización que derivan de -y a su vez actúan sobre- estos aspectos.

Para ese análisis se utiliza normalmente una clasificación de productos según su contenido tecnológico, basados en Lall, que da origen a cinco categorías:

- productos primarios;
- manufacturas basadas en recursos naturales: agroforestales y otros;
- productos de baja tecnología, incluye textiles, ropa, calzado y otros;

²⁶ Se ha subrayado la heterogeneidad de la región respecto de impactos de la apertura: hacia mayores emisiones contaminantes en Argentina y Brasil (1990-96) y en sentido contrario en México (1985-1996). (Mulder, 2007, refiriendo a Jenkins).

²⁷ La base de análisis corresponde a nueve países de la región, teniendo en cuenta su importancia económica relativa y la profundidad de sus experiencias de reforma comercial (Schaper, 1999).

²⁸ En las evaluaciones que desarrolla la UE, los efectos sobre el medio ambiente contemplan diversos aspectos: emisiones, impactos en la diversidad biológica y en la extracción de recursos; y es de interés el grado de reversibilidad de los impactos.

²⁹ Lo ambiental debería incorporarse en las funciones de utilidad incorporadas en las modelaciones económicas. Véanse también de Miguel y Nuñez, 2001; y Romo, 2007.

- manufacturas con contenido tecnológico medio: automotrices, procesos e ingeniería de tecnología media; y
- productos de alta tecnología: eléctricos, electrónicos y otros.

Para evaluar la situación de la región respecto de las categorías antes definidas, se utiliza un “índice de especialización tecnológica” (IET), que muestra para un país el grado de adaptación a las tendencias del comercio mundial de su estructura comercial de productos de alta respecto de los de baja tecnología (Romo, 2007, con referencia a Alcorta y Peres).³⁰ De acuerdo a esta medida la región también es muy heterogénea cuando se la evalúa con referencia al mercado de los países desarrollados y claramente distinguibles si se incluye o excluye México. En el decenio 1995-2004, con México, aumenta el grado de avance de incorporación de productos con mayor contenido tecnológico de las exportaciones, alcanzando en los últimos años un indicador mayor a 1. Sin México, el IET crece a fines de los noventa y luego decrece, alcanzando como máximo un nivel de 0.50. Con el mismo indicador, se revela el surgimiento de Costa Rica como país especializado en productos tecnológicos, mientras tienen un comportamiento errático otras “potencias regionales” como Argentina, Brasil y Chile (Romo, 2007).

Esta evaluación describe, sin embargo, solo una parte de la situación, puesto que la mayor incorporación de productos tecnológicos en la canasta exportadora de algunos países debe ser complementada con el grado de articulación de estas mismas exportaciones con el resto de la economía. Por ejemplo en México se muestra una relativamente estable y reducida contribución del valor agregado manufacturero a la economía (cerca del 20% del PIB en los últimos 20 años), mientras crece el valor de la maquila en éste, lo que estaría reflejando la falta de eslabonamientos del sector. Efectivamente, la maquila tiene un coeficiente de insumos importados del orden del 70-80% sobre el VBP, que reflejaría una estrategia no concebida para promover capacidades productivas locales. Con sus especificidades, esta característica es compartida por los países centroamericanos (Kuwayama y Durán, 2003).³¹

Específicamente, los productos de alta tecnología con un peso creciente en las exportaciones mundiales, en EEUU y Japón alcanzan cerca de un tercio de envíos, mientras en la región esa participación ha llegado -en una dinámica creciente- a un 17% a fines de los noventa. Costa Rica, México y Brasil son los que ostentan un mayor peso relativo de ellas (Kuwayama y Durán, 2003: cuadro 1, p.13).

Adicionalmente, cabe anotar la importancia del subsector de TIC en el comercio mundial -cerca del 20% del intercambio de bienes- con un ritmo de crecimiento más volátil que el resto de las exportaciones, aunque su desempeño tiende a determinar el curso del comercio mundial.³² La región participa con un 4% de las exportaciones de este sector durante 1996-2001, dentro de las cuales México aporta el 90% (seguidos por Costa Rica y Brasil). Pero no se aprecian estrategias sistemáticas que promuevan vínculos interempresariales en éste -redes y aglomeraciones- que podrían contribuir a una mejor inserción de la PyME, en la promoción de exportaciones y el comercio electrónico, por ejemplo (Kuwayama y Durán, 2003).³³

³⁰ El IET muestra, para un país determinado, la evolución de la contribución al mercado relativa de productos de alta (A) y baja tecnología (B), mediante la relación siguiente: CMA / CMB , donde CM es la participación de las exportaciones de productos de alta (baja) tecnología del país en la exportaciones mundiales respectivas. Por tanto, un valor de IET sobre la unidad revela que la contribución del país es mayor en bienes de alta tecnología (Romo, 2007: p.28).

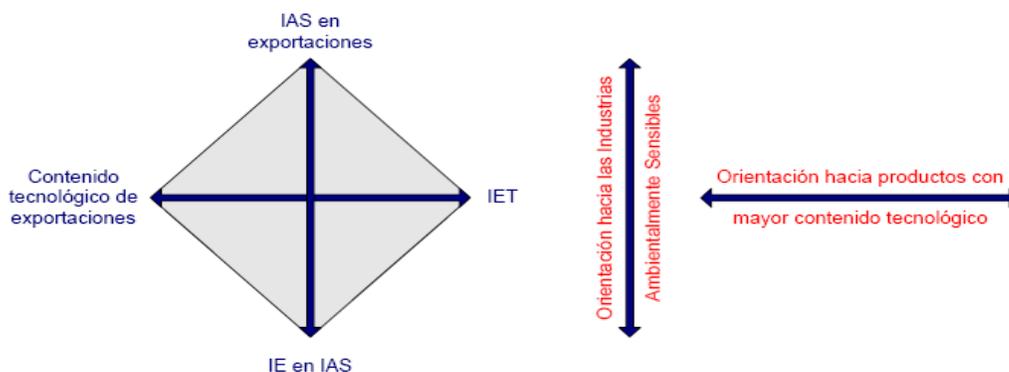
³¹ En estos últimos aspectos, Kuwayama y Durán citan a Buitelaar y otros.

³² Sus productores lideran la dinámica del comercio intrafirma (más intenso en Asia que en la región) inducido por el incremento de las inversiones transfronterizas.

³³ Otros trabajos analizan: i.) las tendencias de estas tecnologías a nivel global, su papel -junto con la “gestión de las cadenas de suministro”- como herramientas indispensables de competitividad y su relevancia sobre el comercio

b.3) Luego, una mirada sintética a las dos dimensiones, tecnológica y ambiental, en los perfiles nacionales de los patrones exportadores promedio en el período 2000-2004(5). Mediante representación gráfica, en una configuración de “diamante”, se ordenan las siguientes cuatro variables claves: i.) contribución de las IAS al total exportado; ii.) IE de IAS exportadas al mundo; iii.) porcentaje de exportaciones totales con contenido tecnológico medio y alto; y iv.) IET en el mercado de los países industrializados (véase el esquema 2) (Romo, 2007: cap. 6).

ESQUEMA 2 LÓGICA DE LOS PERFILES EXPORTADORES NACIONALES



Fuente: Gráfico 8 de Romo, 2007: p.49.

Del análisis para el conjunto de los países estudiados, se concluye que no se puede “asegurar que una mayor orientación hacia IAS se da a costa de una menor especialización tecnológica (o viceversa)”. Algunas constataciones más evidentes dan cuenta de la heterogeneidad entre los países de la región:

- Chile y Trinidad y Tobago (en menor medida Perú y Venezuela), tienen los perfiles exportadores más orientados a las IAS (perfil vertical),
- Costa Rica y México muestran los perfiles más orientados a patrones de exportación con mayor contenido tecnológico (perfil horizontal),
- Algunos países muestran perfiles más equilibrados en las dos dimensiones analizadas (Argentina, Brasil), y
- En el extremo, Jamaica con casi nula especialización tecnológica e importante presencia de IAS, pero sin especialización sustantiva en estos productos.

Más allá de la mayor dinámica global de las exportaciones con mayor contenido tecnológico, debe subrayarse que -con la excepción de materias radiactivas y conexas- las IAS no participan de la categoría de alta tecnología (Romo, 2007). Asimismo, mientras productos básicos de recursos naturales y las manufacturas basados en ellos conducen a impactos negativos altos, los bienes de alta o media tecnología y los servicios ejercen una menor presión sobre los recursos naturales y el ambiente. A su vez, bienes de baja tecnología -que demandan normalmente mano de obra de baja calificación- pueden ser ambientalmente más limpios que los primeros, pero conllevan menor capacidad de apropiar el excedente (Corrales, 2006).

internacional, la integración regional y el desarrollo (Ueki, 2003); y ii.) las TIC en su papel de apoyo a las PyMES exportadoras (Ueki y otros, 2005).

Un balance de la situación de los países de la región, dada su estructura exportadora y la dinámica de los mercados de destino, es presentada mediante una “Matriz de competitividad” (Romo, 2007, siguiendo la propuesta de Mandeng).³⁴ Esto es, “la matriz representa la interacción entre la dinámica de los sectores del mercado de referencia y el cambio estructural de las exportaciones para un país dado”. Con ello se da origen a cuatro categorías de productos: i) retiros: disminuye la participación en el mercado y el país pierde especialización; ii.) estrellas menguantes: disminuye la participación en el mercado y el país aumenta especialización; iii.) oportunidades perdidas: sectores dinámicos donde el país baja su especialización; iv.) estrellas nacientes: sectores dinámicos donde el país aumenta su especialización.

De acuerdo a los casos de aumento de la especialización del país en esa matriz, el comportamiento regional mostrado es muy diverso, pero en la mayoría de los países se encuentran más productos IAS en la categoría de estrellas menguantes que nacientes. Entre estas últimas se encuentra el petróleo para varios países (Romo, 2007).

c) Condiciones y tendencias en los mercados de destino

La tendencia de largo plazo es de una menor dinámica de los productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales (las IAS entre ellos) en contraposición al sistemático crecimiento de los productos de mayor contenido tecnológico en el comercio mundial.³⁵ Esa tendencia se ha visto modificada en años recientes por la dinámica de grandes PED asiáticos.

Efectivamente, la tendencia general de mayor crecimiento de los productos con mayor incorporación de tecnología ha sufrido modificaciones, debido a la creciente demanda de China por productos primarios y algunos de gran interés de la región.³⁶ Aunque también es consumidor muy importante de productos manufacturados de variado contenido tecnológico (plásticos, electrónicos, reactores nucleares, entre otros), su consumo de algunos productos básicos han empujado los precios por encima de los productos manufacturados. Finalmente, el papel de China es similar al de India en la expansión del mercado de productos manufacturados, particularmente en sectores de alta tecnología (Rosales y Kuwayama, 2007).

En su conjunto, las IAS representan del orden del 16%, en el período 2001-04,³⁷ y claramente, tienen una demanda estancada o en retroceso en términos relativos dentro del mercado mundial, al menos en las tendencias de las dos últimas décadas (Romo, 2007).³⁸ En general, el grupo de IAS no incluye productos dinámicos a nivel mundial, pero esta tendencia habría tenido una reversión producto del alza del precio del petróleo y de la evolución de la demanda china, que se ha convertido en uno de los principales consumidores de productos

³⁴ Este esquema es ampliamente utilizado en la aplicación del sistema CAN (CEPAL), y sus derivados.

³⁵ En contraposición a la pérdida de peso de las exportaciones de productos primarios y basados en recursos naturales, los productos con un mayor contenido tecnológico son los de mayor y sistemática dinámica en el comercio mundial y representaban el año 2000 el 23% de éste. El crecimiento de estas exportaciones ha sido más significativo aunque heterogéneo en los PED, liderado por las economías asiáticas entre ellos (Kosakoff y otros, 2007).

³⁶ China es el principal consumidor mundial de carbón, estaño, zinc, cobre y cereales; ocupa lugares destacados en otros productos de interés de la región: hierro y acero, banano, granos oleaginosos y aceites, entre otros; y absorbe también una parte importante de las exportaciones de América del Sur, especialmente: harina de pescado-81%, aves y despojos-59%, soja-61%, uvas y vinos-45% (Rosales y Kuwayama, 2007: cuadros 5 y 11, pp.22 y 37).

³⁷ En la última década Europa Occidental tiene una participación mayor que el resto del mundo de estas industrias en el total de sus importaciones.

³⁸ En este análisis de se hace una apertura a ocho categorías de IAS: Pulpa y papel, Productos derivados del petróleo, Productos químicos, Manufacturas de madera, Manufacturas de minerales no metálicos, Hierro y acero, Metales no ferrosos y Manufacturas de metales (Romo, 2007: Tabla 4).

primarios que se encuentran dentro de los IAS. Aún así sólo cerca del 12% de IAS en las exportaciones de la región pueden considerarse dinámicas (Schaper, 2007 a).

A esa situación se suman los incrementos en la regulación y estándares de los PD,³⁹ en especial respecto del medio ambiente, lo que hace aún más exigente el acceso a esos mercados con este tipo de productos, aunque estos mismos países son los principales demandantes de IAS de los países de la región. Por otra parte, asociado a la mayor regulación y también a una mayor preferencia social por protección ambiental, crece significativamente el mercado de bienes y servicios ambientales. Mercado equivalente a la industria farmacéutica o de tecnologías de información, que está dominado en un alto porcentaje por las economías desarrolladas que buscan nuevos mercados compradores. Dicha dinámica es recogida en las negociaciones multilaterales que propenden a la liberalización de este sector, paralelamente al proceso de convergencia normativa en materia ambiental (Schaper, 2007 b).

Finalmente, se ha dado una expansión en la producción y el comercio de los servicios, que ha ido de la mano del crecimiento de los sistemas de producción compartida y la subcontratación en el marco de las cadenas productivas internacionales. Lo cual puede explicar que el componente de flujos intra-firma en materia de servicios sea bastante superior al de bienes.⁴⁰ Las orientaciones del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la OMC (AGCS o GATS) han desempeñado un papel en esta dinámica.⁴¹ Teniendo en cuenta que existen grandes dificultades de medición de estas transacciones, el año 2001 se estimaba que las exportaciones de servicios alcanzaban un 20% del total del comercio de bienes y servicios y los datos de la OMC revelan que se trata de un comercio más concentrado que el de bienes (Ventura y otros, 2003).

En síntesis, la especialización de la región mostrada hasta aquí –con las especificidades anotadas, particularmente de México- tiene marcados desafíos. Competitiva en IAS que son sectores de bajo dinamismo y con implicancias desfavorables al medio ambiente y poco competitiva en bienes intensivos en tecnología, más dinámicos, limpios y promisorios en cuanto a generar derrames al resto de la economía. Con rezagos además en materia de algunos servicios, de gran potencial en términos de competitividad y débil participación en la CGV.

d) El papel de la inversión –IED- en el patrón de especialización

Se ha indicado que la inversión es un requisito básico de la competitividad y para el desarrollo de capacidades que permitan aprovechar los beneficios potenciales de la inserción comercial. La IED en particular, componente relevante en la formación de capital, explica de manera creciente el comercio de bienes de mayor contenido tecnológico y son factores potenciales de la creación de capacidades tecnológicas internas.

Precisamente, el papel de la IED en transferencia tecnológica, según su destino sectorial y sus características, son fundamentales para avanzar a sistemas productivos más intensivos en conocimiento y menos contaminantes y, por tanto, puede constituir un importante aporte al desarrollo sostenible del país receptor. Pero la IED no es una panacea que genere por sí misma los beneficios potenciales con que se la asocia; inciden en ello las instituciones, capacidades y políticas internas; así como las estrategias de las ET y sectores a que ésta se dirige. Elementos no

³⁹ Véanse Salles, 2005; Larach, 2005.

⁴⁰ Datos de UNCTAD para el período 1986-91/3, revelan que estos flujos serían del orden de 80% en ET estadounidenses o inglesas y del 90% para las alemanas (Durán y Ventura, 2003: p.51).

⁴¹ El AGCS definió cuatro modos de prestación internacional de servicios, a saber: i.) comercio transfronterizo; ii.) consumo en el exterior; iii) prestación mediante presencia comercial (IED); y iv.) mediante desplazamiento del proveedor

ajenos a la disponibilidad de recursos naturales, tamaño del mercado, factores de costo y, en alguna medida, la protección a la propiedad intelectual en el país receptor (Schaper, 2007).⁴²

Un elemento importante en este ámbito es la dinámica del comercio intrafirma o transacciones internas a las ET, que estaría en torno al 30% del comercio de bienes y un porcentaje algo mayor para EEUU.⁴³ Este comercio, como expresión de la integración internacional de la producción, obedece a consideraciones estratégicas internas a empresas que organizan su producción globalmente; las que pueden definirse según los mercados que se quieren servir y las políticas de IED de los países a donde se dirigen.⁴⁴ De hecho, las estrategias de las mismas ET son diferentes para los países de Asia o de América Latina (Duran y Ventura, 2003; Kosacoff y otros, 2007).

Se observa que la IED se orientó a PED durante los años 90 luego de reformas generales –liberalización y privatizaciones incluidas- y a los regímenes de inversión, así como producto de cambios en las estrategias de las ET, en especial hacia sistemas de producción integrados internacionalmente.⁴⁵ La IED hacia la región obedece a esas causas. Luego de liberalizados el comercio y la IED se desplegaron diversas estrategias de las ET:⁴⁶

- búsqueda de recursos naturales: básicamente en petróleo/gas y minerales, en Sudamérica;
- acceso al mercado doméstico, alentadas con la ola de privatizaciones: en sectores industriales como automotriz, química y agroindustria, básicamente en los grandes países del MERCOSUR y México; además de servicios (financieros y telecomunicaciones, entre otros) en diversos destinos regionales;⁴⁷ y
- búsqueda de mayor eficiencia en sus sistemas de internacionales de producción integrada: en automotriz, electrónica y ropa/textiles, básicamente en México y Caribe. Las dos primeras industrias son de las más dinámicas tecnológicamente y donde las ET introducen sistemas de gestión/organización y elementos tecnológicos de punta para mantener su competitividad.

Recuperación del crecimiento en la región, mayor demanda de productos primarios y renovado apoyo a las manufacturas en varios países, están creando nuevas oportunidades a la IED con creación de nuevos activos y potencial mayor rol a nuevos actores, como China y las empresas translatinas (intra regional). Y la relevancia de estos flujos sobre el desempeño de las IAS estará determinada básicamente por dos factores: i.) los sectores a los que se dirige la inversión, más contaminante en los casos de orientación a los recursos naturales; y ii.) las estrategias de los inversionistas: más limpia en los casos de búsqueda de eficiencia, que en los de búsqueda de recursos naturales (Romo, 2007).

⁴² La protección de derechos sobre la propiedad intelectual puede tener influencia sólo para los sectores sensibles a ésta, industria química, informática o farmacéutica; pero dada la tendencia a una armonización de las normas, podría disminuir la relevancia de este factor como criterio de localización de la IED.

⁴³ Existen estimaciones acotadas por la escasez de información al respecto. En EEUU existen productos con alto porcentaje de comercio intrafirma –dentro de las importaciones-, como equipos de transporte-76%, equipo computacional y electrónico-66% y químicos-59% (Duran y Ventura, 2003: cuadro 20).

⁴⁴ Existen estrategias de autonomía de las partes, subcontratación (*outsourcing*) o integración compleja (sistemas integrados de producción internacional).

⁴⁵ Las 13 experiencias exitosas de PED, mencionadas en la sección a) de este documento, crecieron significativamente en absorción de la IED desde 1985 hasta fines de los noventa (cuando en conjunto atraen cerca del 60% de la IED destinada a los PED) (Corrales, 2006).

⁴⁶ Romo, 2007, citando a Dunning 1993 y Mortimore 2000. La CEPAL ha venido trabajando sistemáticamente sobre la IED a la región y el comportamiento de estas estrategias de ET en su informe anual: “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”.

⁴⁷ En general, la región ha experimentado un giro importante hacia los servicios.

Efectivamente, si bien es difícil conocer el impacto ambiental de la IED, se sabe que ha tenido un papel protagónico en la definición de grandes proyectos de exportación basados en recursos naturales y es un factor determinante de la competitividad creciente de las industrias intensivas en ellos, incrementando la presión consecuente sobre estos recursos. Al respecto, el destino sectorial de la IED muestra que entre los años 1996 y 2002 para varios países de la región creció la orientación a IAS.⁴⁸ Esto muestra que el papel de la IED en la región se inserta en una reasignación de recursos que ha llevado a “una tasa de explotación de recursos naturales mayor que su ritmo natural de regeneración”. Lo que se relaciona con una estructura exportadora regional “ambientalmente vulnerable” porque pone en riesgo la continuidad de la base productiva además de enfrentar las crecientes exigencias ambientales en los mercados internacionales (Schaper, 2007 b).

Puede concluirse entonces que la IED ha reforzado el patrón de especialización y competitividad regional -especialmente en Sudamérica- orientados a los recursos naturales e IAS en muchos casos, con contadas excepciones –particularmente México. Más en general, los países de la región no han explotado todo el potencial de los sistemas integrados de producción expresados en las relaciones intra-firma y otros mecanismos asociados a la IED.

En síntesis, el patrón de especialización -analizado mediante el examen de sectores de exportación- deriva en condiciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental, interrelacionado con rezagos de competitividad e innovación. Junto a la situación que refleja esa mirada sectorial, persiste la débil articulación regional a cadenas globales. Su modificación apela a estrategias y políticas de inserción que efectivamente apunten a un desarrollo sostenible y el contexto imperante pone una cuota de urgencia a esta tarea.

⁴⁸ Esto ocurre en Brasil, Chile y Ecuador (en el que llega a superar el 90%), y muy fuertemente en Bolivia. Por su parte, disminuye esta participación en Trinidad y Tobago, Venezuela, México y Perú (Schaper, 2007 b).

4. Estrategias y políticas de inserción en la agenda de desarrollo sostenible

- a) Elementos y requisitos básicos
- b) Desafíos del marco institucional
- c) Principales áreas de política

El diagnóstico que muestra el punto anterior sobre el patrón de especialización regional y sus desajustes para apuntar a un desarrollo sostenible explica la necesidad de estrategias y políticas activas de inserción. Esto es, una “agenda activa de inserción que se exprese en la estrategia de desarrollo” (Rosales, 2007 a). Este desafío debe abordarse en diversos planos y en un marco de coherencia dado por una estrategia de desarrollo en un contexto global que responde a las condiciones específicas de los países, especialmente respecto de su estructura productiva-exportadora y el marco institucional.

A partir de ciertos elementos básicos que orientan las estrategias para el desarrollo sostenible, se plantean los diversos requisitos que ellas debieran cumplir, con especiales esfuerzos a desplegar respecto de la dinámica de las grandes economías asiáticas y para profundizar la cooperación supranacional, marcos de integración en particular. Todo ello requiere prestar atención y actuar sobre las condiciones institucionales básicas existentes en cada realidad, a fin de que estas aseguren la legitimidad, viabilidad y eficiencia para formular e implementar tales estrategias.

a) Elementos y requisitos básicos para la estrategia

Entre los elementos básicos que orientan las estrategias de inserción y políticas hacia un desarrollo sostenible la evolución de la productividad juega un papel central para el crecimiento. Esta se asocia a la transformación o reestructuración de la base productiva, donde la innovación y articulación productiva son factores de la mayor importancia, en el contexto ya descrito de cambio tecnológico, globalización y creciente interdependencia global en términos de medio ambiente.

A su vez, el potencial de desarrollo asociado a los procesos de apertura e inserción requiere, sin embargo, de algo más que liberalización y acuerdos comerciales para hacerse efectivo.⁴⁹ Esto es de estrategias y políticas que consideren el contexto internacional, los espacios de política disponible,⁵⁰ las condiciones de competencia y la cooperación potencial que se desprenden de los compromisos internacionales (acuerdos comerciales). Una propuesta amplia al respecto se ha desarrollado por Corrales, 2006, que se ilustra en el recuadro 3, y cuyos elementos básicos se han integrado en el presente documento.

RECUADRO 3
UNA PROPUESTA SOBRE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE APOYADAS EN EL COMERCIO (EDSAC)

Las EDSAC constituyen un esfuerzo comprensivo en materia de estrategias de inserción, el que persigue ayudar a los PED a poner al comercio al servicio de su propio desarrollo sostenible. Por tanto, con el objetivo no solo de exportar más, estas estrategias deberían “combinar la liberalización del comercio con políticas activas del lado de la oferta, para cambiar las tendencias que limitan el logro de los fines de desarrollo” (p.13). En este enfoque se formulan dos líneas fundamentales de acción: políticas de competitividad para el desarrollo sostenible y revisión de los marcos institucionales. Ellas serían los instrumentos para transformar las condiciones de inserción internacional, influyendo sobre cuatro “procesos clave”: i.) la incorporación a los flujos económicos internacionales; ii.) la complejización y reestructuración productiva; iii.) la intervención del medio natural; y iv.) la distribución de los costos y beneficios entre los actores sociales.

En el marco de las políticas de competitividad existen políticas “del lado de la oferta” –creación de capacidades– en complemento a las de liberalización. Tales políticas se aplicarían en la implementación de las cuatro estrategias básicas de la propuesta EDSAC: i.) conocimiento e innovación; ii.) encadenamientos y complementariedades; iii.) capital humano y social; y iv.) sostenibilidad (protección) ambiental. El conjunto de políticas que emanan de tales ámbitos pueden organizarse a su vez en cinco categorías de instrumentos que de algún modo se asocian a reglas y acuerdos internacionales: i.) reformas institucionales, sobre derechos de propiedad intelectual y promoción de la competencia, entre otras; ii.) incentivos y desincentivos económicos, relacionables con normas sobre los subsidios o las inversiones; iii.) promoción de inversiones extranjeras; iv.) limitación o promoción selectiva de importaciones (aranceles o reglas de origen, por ejemplo); y v.) uso de preferencias en el presupuesto estatal para proveer servicios (compras del sector público). Respecto de ellos, el autor se plantea el ejercicio de evaluar los “espacios” de política disponibles.

La dimensión institucional de las EDSAC recibe amplia atención, en particular en torno a los “marcos institucionales habilitantes”, los que deberían asegurar la participación activa de los actores sociales y la legitimidad y viabilidad de las políticas necesarias. Se especifica que estos marcos “son instituciones regulatorias del más alto nivel; reglas y convenciones que respaldan las visiones y consensos sociales básicos, ...” (capítulo 3, p.54). Esto supone atender a las instituciones intermedias (incluyendo las acciones a niveles regional y local), a las necesidades institucionales de múltiples actores sociales, a desarrollar eficiencia en la gestión de las políticas (ambientales y de ciencia-tecnología, por ejemplo) y, muy especialmente, a crear condiciones para la generación de capacidades tecnológicas. La necesidad de estabilidad y de cambio institucional simultáneamente son requisitos esperados para estos marcos a fin de: por una parte, disminuir los riesgos enfrentados por diversos actores para facilitar su operación hacia el crecimiento y bienestar; y por otra, asegurar la posibilidad de cambio de las propias instituciones –mediante nuevas formas de participación, por ejemplo– para evitar la preservación de las relaciones de poder.

Finalmente, los marcos habilitantes se requieren en cuatro ámbitos: i.) derechos humanos individuales y sociales, y derechos de propiedad y obligaciones, sin una atención desbalanceada solo sobre estos últimos (de carácter económicos), ii.) participación política y transparencia de la gestión pública. La primera reconoce la incidencia de la capacidad relativa de negociación de diversos grupos sociales sobre distribución de los beneficios del crecimiento, iii.) política macroeconómica y régimen de competencia, y

⁴⁹ Mercados internos amplios -aunque no sustituyen al mercado global- también pueden estimular el crecimiento, a condición de que exista un suficiente grado de competencia (Rosales, 2007).

⁵⁰ Tema que será abordado más extensamente en la sección siguiente.

los marcos de relación con la participación en organizaciones intermedias, y iv.) gestión de riesgos del desarrollo sostenible, asociados por ejemplo a eventos desastrosos o a programas de ajuste, y la necesidad de socialización de impactos.

Fuente: Corrales, 2006

Considerando dicha propuesta, entre otros aportes, y con el propósito contribuir en la formulación de las estrategias de inserción, se identifican algunas condiciones especiales que los países deberían enfrentar. Entre ellas: los rasgos de la agenda interna, las condiciones en el ámbito macroeconómico, las acciones respecto de las economías asiáticas y de los espacios supranacionales.

Existen diversos rasgos requeridos por la agenda interna de inserción, que plantean grandes desafíos institucionales de especial relevancia, habida cuenta de la especificidad regional. Primero, una visión prospectiva, es decir una visión de mediano-largo plazo sobre las principales perspectivas del escenario global. Segundo, la necesidad de una visión compartida, de construcción de consensos entre actores públicos y privados, tanto sobre el diagnóstico como de las principales líneas de acción. Esto también supone la coordinación entre las agencias al interior del sector público. Luego, la capacidad de generar propuestas de corto y mediano plazo, que atiendan las urgencias, sin descuidar lo importante y que además cuenten con financiamiento. Asimismo, la agenda debería enmarcarse en un diseño institucional transparente, con criterios de desempeño y revisiones permanentes, puesto que las fases de internacionalización van planteando desafíos diferentes. Finalmente, debería existir un compromiso al más alto nivel público- privado con dicha agenda (Rosales, 2007 a).⁵¹

Es necesario contar con una operación adecuada del ámbito macroeconómico cuando se formulan estrategias de inserción, requisito que no siempre se cumple. Una “macroeconomía amigable con el desarrollo” es aquella que permite adecuar la demanda agregada hacia niveles de ahorro e inversión que aseguren una mejor tasa de ocupación de los recursos, a fin de crecer de un modo sostenido y estable en el tiempo. Ello requiere evitar precios incorrectos, fundamentalmente del tipo de cambio, tasas de interés y las tarifas públicas más relevantes. Asimismo, preservar una cierta secuencia en las reformas (en particular, evitar aperturas bruscas de la cuenta de capital antes de la apertura comercial); asegurando una regulación y supervisión prudencial del sistema financiero; manteniendo cierto control sobre los flujos de corto plazo y desarrollando mercados claves como el financiamiento de largo plazo en particular (Rosales, 2007 a).

La atención sobre el ámbito macroeconómico es más relevante ahora con la presión sobre los precios de *commodities* que proceden de las economías asiáticas que genera el debate de cómo utilizar mejor esos recursos y conlleva el riesgo de “enfermedad holandesa”. Frente a lo cual, y dependiendo de la transitoriedad de los desequilibrios, se dispone de diversos instrumentos de acción. Estos caen en el ámbito fiscal en particular, para limitar la transmisión de los altos términos de intercambio sobre la demanda interna, que deriva a su vez en una apreciación cambiaria que afecta la rentabilidad de las exportaciones no tradicionales, mientras favorece a sectores no transables y a importaciones.⁵² También existen opciones en política cambiaria, monetaria o controles de capital, además de una imprescindible agenda de competitividad (Mulder, 2007). Estas acciones se ubican en el contexto de una globalización -financiera en particular- que impone parámetros en términos de comportamiento de tasas de interés, de desempeño en balanza de pagos y otros. Es decir inciden sobre las políticas fiscal y monetaria, las

⁵¹ Véase también Devlin y Mogueillansky, 2007.

⁵² Se mencionan instrumentos de política fiscal como los siguientes: balance estructural contra cíclico, ahorro de excedentes fiscales asociados al auge exportador, impuestos especiales a los *commodities* o *royalties* y fondos de estabilización, entre otros (Mulder, 2006 y 2007).

que influyen a su vez sobre las posibilidades de políticas activas de inserción (restricciones sobre el gasto e inversión pública, por ejemplo) (Rosales, 2007 a).

Un acápite especial merece lo que se ha denominado el “plan Asia”; esto es, una definición estratégica de la relación regional con China, ASEAN y el Asia-Pacífico (Rosales, 2007). La urgencia de esta definición no procede solo de la dinámica China, sino de la forma en que Asia-Pacífico se rearticula en torno a ese país como un eje central, desplazando incluso a Japón.⁵³ China va transitando desde productos de tecnología baja a intermedia y avanzada y los países asiáticos –incorporados en cadenas de distribución- exportan a través de China hacia terceros mercados. Todo esto también remite a la relación con APEC, en el que participan Chile, México y Perú, mientras otros países de la región están interesados en la potencial apertura a nuevos integrantes. Apertura que podría iniciarse en APEC 2008, a realizarse en Perú.

Pero América Latina tiene un comercio con China, de carácter interindustrial, concentrado e intensivo en recursos naturales; le vende muy pocos productos primarios y le compra básicamente manufactura. La región en su conjunto destina el 3.5% de sus exportaciones a ese país –para Chile y Perú este mercado alcanza al 11%-, pero existe un patrón muy diferente en la relación con México y Centroamérica de la que existe con Sudamérica.⁵⁴ Y más allá del despegue con precios desusados de las materias primas, se plantea una preocupación más permanente sobre la modalidad de inserción y la incorporación en las cadenas de valor que se estructuran en torno a China. Desafíos similares se encuentran respecto de India.⁵⁵ En general, para ambos países asiáticos la región es un socio comercial poco explotado, cuya relación podría potenciarse revalorizando los recursos naturales regionales mediante alianzas estratégicas y tecnológicas de beneficio mutuo (Rosales y Kuwayama, 2007).

Al mismo tiempo, existe una potencialidad en la cooperación dentro de espacios supranacionales –los acuerdos de integración en particular-, reconocidos los beneficios de sumar escalas y coordinar políticas, para encarar los desafíos que emanan de las estrategias, incluida la relación con China (Rosales, 2007; Corrales, 2006; Romo, 2007). Una integración que estimule complementariedad, innovación, competitividad y que genere sinergias a nivel de los bienes públicos regionales, constituiría una plataforma de apoyo a las estrategias de desarrollo. En particular una integración que apoye la competitividad sistémica de la región, en un ejercicio de “integración profunda” y en el contexto de “regionalismo abierto”(Kuwayama, 2005).⁵⁶

A su vez, la coexistencia de procesos de integración con acuerdos bilaterales de mayor cobertura y profundidad con socios extraregionales –UE, EEUU, Japón y otros- les plantea a estos procesos un desafío para actualizarse.⁵⁷ Ello supone básicamente las siguientes dos líneas de acción: una convergencia gradual en temas comerciales,⁵⁸ en la medida de lo posible y enfatizar

⁵³ Se ha conformado el llamado acuerdo CAFTA (acuerdo entre China y las diez economías de ASEAN) y acercamientos de éste con las principales economías del área.

⁵⁴ Los primeros, con un comercio más intra-industrial, acumulan un déficit comercial creciente con China.

⁵⁵ India también presenta un gran dinamismo y con la que la región muestra una relación muy incipiente, absorbe el 0.5% de las exportaciones regionales.

⁵⁶ Integración que contempla aspectos como: reducir barreras tarifarias y no tarifarias, atender medidas no comerciales –“*behind-the-borders*”-, armonizar regímenes regulatorios, mejorar la infraestructura y los mecanismos de solución de controversias. A ellos se suman aspectos de coordinación: macroeconómica, de la competencia, en fondos estructurales y de cohesión social, en migración transfronteriza, facilitación del comercio, regulación de estándares, infraestructura física y desarrollo ambiental.

⁵⁷ Un debate amplio y actualizado sobre este tema se encuentra en CEPAL, 2006 y 2007.

⁵⁸ Esto incluye por ejemplo: simplificar y acortar los calendarios de desgravación, homogenizar las normas de origen y facilitar la acumulación de origen (para gestar las propias cadenas de valor sudamericanas), coordinación en aduanas, mecanismos para atender diferencias comerciales, e incorporar nuevos temas como inversión y servicios, por su relevancia en competitividad.

la cooperación en temas no comerciales como infraestructura, tecnologías de información, innovación, biotecnología, facilitación de comercio, energía y políticas sociales (Rosales, 2007 a).

b) Desafíos del marco institucional

El marco institucional también requiere de políticas a fin de enfrentar algunas restricciones para diseñar e implementar las estrategias y políticas de inserción, o para asegurar la calidad de éstas.⁵⁹ En una primera revisión se pueden identificar algunos requisitos básicos en esta materia, relativamente comunes en diversos análisis, entre ellos: la calificación de recursos humanos y su capacidad de gestión para la eficiencia, compromiso con la agenda al más alto nivel, seguimiento y evaluación, diseños dinámicos acorde al cambio de condiciones, clima de seguridad/ estabilidad y de fomento a la cooperación, transparencia y facilidades para la participación y la coordinación de diversos actores a múltiples niveles. Por otra parte, emergen nuevas condiciones que provienen de los compromisos internacionales en materia de reglas comerciales.

Las limitantes en la capacidad institucional de la región, cualquiera sea el ámbito sectorial en juego, se debe a problemas como: corrupción, baja transparencia, insuficiencia de recursos humanos, falta de coordinación intra-gubernamental (entre las agencias de gobierno y con los gobiernos locales y regionales). Esto es una limitación “de facto” al espacio de políticas públicas,⁶⁰ que requiere de un diseño institucional transparente para los debates, los acuerdos y los compromisos, con una asignación de recursos en virtud de criterios de desempeño y un ejercicio dinámico para revisar prioridades y caducar actividades en la medida que no se haya cumplido con los objetivos que en consenso fue definiendo. (Rosales, 2007 a).

Adicionalmente, el marco institucional debería asegurar la participación activa de los actores sociales y la legitimidad y viabilidad de las políticas necesarias, evitando la preservación de relaciones de poder. Es decir, junto con las políticas de competitividad, una parte de las acciones de políticas de las estrategias de inserción consistiría en implementar reformas dirigidas a crear, fortalecer o ajustar la institucionalidad para un desarrollo sostenible (Corrales, 2006; véase también el recuadro 3).

Un aspecto de relevancia en este contexto de participación de múltiples actores es el de la relación público-privada para la inserción. Específicamente, se subraya la necesidad de un consenso social y su expresión en estrategias de mediano y largo plazo -que superan los ciclos políticos- para obtener resultados exitosos en materia de innovación y desarrollo exportador. Asimismo es requerido un Estado proactivo con instrumentos selectivos –focalizados en fallas de mercado, subsidios- y alianzas público-privadas en apoyo a sus diversas etapas. (Devlin y Mogueillansky, 2007).⁶¹

Un cuadro muy diferente puede encontrarse en la región, donde se aprecia algún desencanto con el proceso de reformas –incluida la política comercial-, o dudas sobre sus beneficios. Fenómeno que se relacionaría en parte con la calidad de las políticas y de su

⁵⁹ En lo que concierne a instrumentos para el control de la contaminación, la capacidad institucional requerida supone capacidades para: monitorear el cumplimiento de los programas, hacer cumplir las regulaciones, recopilar y difundir información para la implementación, y convocar a diferentes actores involucrados y formar una red de apoyo a esa implementación (Romo, 2007).

⁶⁰ Las limitaciones “de jure” provienen de las normas definidas en los acuerdos comerciales.

⁶¹ Investigación en curso de CEPAL, bajo el alero de la Secretaría Ejecutiva y la DCII sobre “Alianzas Público-privada para la Innovación y el Desarrollo Exportador: Casos Exitosos Extra-regionales y la Experiencia Latinoamericana”. Otorga especial atención a cuatro áreas relacionadas al desarrollo exportador: atracción de IED, internacionalización de las PyMES, promoción de exportaciones e innovación (sitio de la DCII: www.eclac.cl/comercio, véase también CEPAL, 2007: capítulo VI).

implementación. En particular en el ámbito de las políticas comerciales, la experiencia regional es muy variada en función de características como: los actores involucrados internacionalmente (en diversos procesos de negociación), la profundidad de la tradición democrática en cada país y el nivel de organización y complejidad de la sociedad civil. Las burocracias y el poder legislativo tienen un papel relevante en estos procesos, pero existen débiles mecanismos de consulta y coordinación dentro del sector público y de éste con otros actores relevantes (Sáez, 2005 a).

Finalmente, cabe tener en cuenta que los acuerdos comerciales inciden sobre el marco institucional de diversas maneras, lo que da origen a muchos de los desafíos de implementación de ellos (Saez, 2005 b).⁶² Proceso en el que se encuentran varios países de la región actualmente. Éste involucra un conjunto de actividades, entre las que pueden mencionarse las siguientes: el monitoreo de compromisos, incluidos la evaluación periódica de su funcionamiento y la coordinación de diversas agencias; el aprovechamiento/gestión de oportunidades, con importantes requisitos de información; y la gestión de contenciosos, con tareas de monitoreo y coordinación (Rosales, 2007 b).

c) Principales áreas de política

Retomando lo indicado en el capítulo II, los ejes que vinculan inserción y desarrollo sostenible son básicamente competitividad, innovación, IED y protección ambiental; los que a su vez están estrechamente relacionados con el patrón de especialización. De modo que sobre ese conjunto de temas deberían actuar las estrategias y políticas nacionales. Ellos sirven además para organizar la presentación del sinnúmero de ámbitos de política que se desprenden de las lecturas que alimentan este documento. Debido al carácter sistémico del desarrollo sostenible y considerando que varias políticas atienden más de uno de los ejes mencionados, los puntos siguientes intentan sobre todo dar un orden, lineamientos y orientaciones de políticas, más que un tratamiento exhaustivo de ellas.

Cabe advertir también que no se abordarán las políticas que caen en el ámbito macroeconómico, comentado en un punto anterior. Por otra parte, se presentan en un apartado especial acciones en materia de equidad (pobreza, mitigación de efectos adversos o de distribución de costos y beneficios derivados de la apertura); que siendo muy relevantes para el desarrollo sostenible, normalmente guardan poca relación con la formulación de estrategias de inserción.

Los argumentos que justifican las políticas activas en una estrategia de inserción, son de orden, tanto teórico, como basados en la experiencia.⁶³ De acuerdo a los primeros, la necesidad de políticas se asocia a diversas fallas de mercado, donde se incluyen las economías de escala, las externalidades, los costos de transacción, las fallas de coordinación y organización y la información imperfecta. Los argumentos basados en la experiencia suelen referir los instrumentos usados en la experiencia de las economías asiáticas. De ellos derivan algunos debates sobre selectividad y limitación de espacios de políticas en el nuevo contexto de normas comerciales (Romo, 2007; Corrales, 2006; DCII: Proyecto innovación).

⁶² La incidencia de los acuerdos se expresa en ámbitos como, obligaciones de transparencia que cambian la forma en que las políticas son formuladas, adoptadas e implementadas; la necesidad de introducir nuevas legislaciones. Ante esos desafíos, algunos acuerdos recientes -CAFTA, CAN-EEUU- han incluido en su negociación capítulos específicos sobre la “construcción de capacidad comercial”.

⁶³ Sobre estos argumentos existe abundante trabajo de la CEPAL, en torno a las políticas industriales (y PyMES), tecnológicas, de competitividad y de formación de cluster. Algunos de sus autores son: Ocampo, Katz, Peres y Cimoli, entre otros, quienes son referidos en Corrales, Romo y otros autores analizados.

Considerando tales argumentos, cualquiera sea el foco de políticas analizado, existen algunos criterios reiterados, entre los cuales pueden mencionarse: los estímulos o incentivos sujetos a desempeño, la necesidad de seguimiento y evaluación del impacto de las políticas, la necesidad de articulación de políticas y la mantención de espacios en el marco de las negociaciones internacionales.

i. Competitividad

En el capítulo II, indicábamos que la competitividad supone incrementar la participación en los mercados internacionales con un alza simultánea de ingresos y del nivel de vida de la población, lo que tiene implícitos un sistema económico productivo y articulado. Con esa concepción, las políticas que apuntan a una mayor competitividad son de muy variada índole, pero contemplan básicamente líneas como las siguientes: negociaciones para la potenciación de mercados, acción pública en infraestructura económica y social, encadenamientos y aglomeraciones, fortalecimiento regulatorio y desarrollo de servicios. Ellos se examinan en los párrafos siguientes, donde cabe destacar que las TIC resultan relevantes a muchas de las áreas mencionadas.

Negociaciones de acuerdos comerciales, apertura de mercados y construcción de alianzas estratégicas. El acceso a mercados es uno de los objetivos centrales buscados en los acuerdos, pero al mismo tiempo, las reglas establecidas en los acuerdos deberían crear oportunidades para la transferencia tecnológica y la transformación productiva. Similarmente, las políticas también podrían contribuir a la participación de los exportadores de un país en las cadenas globales manejadas por ET. Asimismo, las negociaciones pueden mejorar la calidad de la inserción si favorecen la capacidad de importar prioritariamente bienes de capital o servicios que implican la difusión de conocimiento y si se logra derrame tecnológico desde la IED (Corrales, 2006).

En particular, el plan Asia y los espacios supranacionales (en la región) ya comentados, contribuirían a la apertura de mercados para las exportaciones de los países de la región, pero también facilitarían la incorporación de sus empresas en las cadenas internacionales de valor. Para ello, los acuerdos comerciales establecidos con esas áreas deberían transitar hacia alianzas estratégicas en diversas materias (Rosales, 2007).⁶⁴

Inversión pública: infraestructura y políticas sociales. Desde diversos ángulos adquiere importancia el esfuerzo de inversión requerido para desarrollar los factores de competitividad. En términos generales, capacidad de elevar la inversión pública, particularmente en infraestructura y políticas sociales (Rosales, 2007 a). De modo más específico, redes físicas de telecomunicaciones, el acceso a internet y uso de TIC, en especial por las PyMES (Kuwayama y Durán, 2003; Ueki y otros, 2005).⁶⁵

Tanto para la formación de recursos humanos, como para el estímulo de redes de cooperación y otras formas de capital relacional/social, existen instrumentos que pueden vincularse a oportunidades y desafíos de los acuerdos o estar sujetos a los espacios de política derivados de ellos. Ellos también contribuirían significativamente a los objetivos de equidad. Respecto de los primeros, se plantean entre otros: los subsidios para la capacitación y los requisitos de desempeño a empresas internacionales para el empleo y la capacitación. En cuanto al capital relacional, la conformación de redes de cooperativas y microempresas rurales de baja productividad,⁶⁶ lo cual

⁶⁴ La incipiente internacionalización de empresas latinoamericanas a nivel intraregional, buscando ampliar sus oportunidades de crecimiento, es un desafío en tal sentido.

⁶⁵ Esto último requiere de capacitación, difusión de mejores prácticas de comercio electrónico, sistemas más seguros y amigables de pagos y fortalecimiento de la seguridad y privacidad.

⁶⁶ Un tipo de instrumento para este caso sería otorgar preferencias en compras públicas para las cooperativas por ejemplo.

puede agilizar la conexión de estos productores con la demanda, generando, a su vez, escalas que faciliten la asistencia técnica y financiera requerida (Corrales, 2006).

Políticas de encadenamientos y aglomeraciones. Existe un conjunto de recomendaciones que cabe destacar: i.) políticas de encadenamientos *-networks y clusters-* hacia atrás o hacia delante en la cadena de valor; ii.) potenciar la creación de asociaciones empresariales (*joint-ventures*), subcontratación u otras formas para fortalecer la capacidad endógena de desarrollo tecnológico; iii.) promover las PyMES como exportadoras y generadoras de conocimiento, articuladas en clusters o en subcontratación, y uso intensivo de TIC (instrumento además de su promoción de exportaciones); iv.) fortalecer las maquilas, mediante el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas locales, considerándolas parte integral de las políticas industrial y comercial; y v.) fortalecer los sistemas de innovación. Tales instrumentos se conciben con un enfoque de competitividad sistémica, que asigna un papel muy relevante a la disponibilidad de servicios, de preferencia con un alto componente tecnológico (Kuwayama y Durán, 2003; Corrales, 2006). El papel jugado por las TIC en estos desafíos de articulación han sido ya destacados, en particular respecto de la promoción del comercio y desarrollo industrial de las PyMES, con particulares efectos por tanto sobre la equidad.⁶⁷

Con similares objetivos y reconociendo que la geografía juega un papel muy importante en la implementación de estrategias de innovación y encadenamientos para la competitividad, se requeriría una complementariedad de los niveles nacional, regional y local en estas tareas.⁶⁸ Lo que además se justifica por el movimiento hacia la descentralización política y la autonomía relativa en espacios de política en materia de infraestructura, compras públicas e impuestos no nacionales. En tal sentido, el marco institucional debería asegurar la participación de organizaciones intermedias en las políticas, dirigidas a mejorar la sinergia territorial (Corrales, 2006).

Fortalecimiento regulatorio. En este ámbito caen diversos requisitos de la competitividad que plantean importantes desafíos institucionales. Por una parte, la regulación ambiental (que será abordada más adelante en este capítulo), luego lo concerniente a requisitos de calidad y, finalmente, a condiciones de competencia.

Respecto de la calidad, la referencia regional es de bajos niveles de certificación, lo cual debilita las posibilidades de inserción frente a crecientes requisitos de los mercados, especialmente los desarrollados (Rosales, 2007). Más explícitamente, es necesario llamar la atención sobre la seguridad en la calidad e inocuidad del sector agroalimentario, en cuyo amplio y dinámico mercado participan los exportadores de la región.⁶⁹ El desafío es, por una parte, desarrollar infraestructura y fortalecer instituciones –con el concurso de actores públicos y privados– que habiliten las buenas prácticas en toda la cadena alimentaria, materia en que existen requisitos de tecnología y de formación de recursos humanos; y por otra, asegurar la correspondiente certificación y trazabilidad, así como el reconocimiento mutuo o la armonización de normas que facilitan el comercio. En estos últimos ámbitos los acuerdos comerciales tienen un papel muy relevante, como en especial lo ha sido el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (Larach, 2005; Salles, 2005).

Uno de los mayores desafíos de los países es articular, en el marco de una estrategia de desarrollo productivo, la política de competencia con instrumentos regulatorios sectoriales

⁶⁷ Véanse mayores desarrollos en Ueki y otros (2005), donde se examina la situación de la región y de países del Asia en el contexto del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE).

⁶⁸ El territorio es el “catalizador de procesos de aprendizaje colectivo que resultan en un ‘crecimiento socializado del conocimiento’, el cual no solo se arraiga en la cultura interna de cada firma sino, particularmente, en el mercado local de trabajo” (Corrales, 2006: p.28).

⁶⁹ Altos requerimientos sanitarios y fitosanitarios en los mercados, no siempre transparentes ni fáciles de cumplir, pueden transformarse en barreras de entrada incidiendo negativamente sobre la competitividad.

aplicados especialmente en áreas de servicios públicos o financieros. Cautelando otorgar condiciones equitativas de competencia a los segmentos más vulnerables en el mercado (PyMES, consumidores). Debe considerarse además que en materia de competencia no se requiere solo de leyes y normas adecuadas, sino de instituciones suficientemente fuertes y procedimientos que permitan hacer cumplir las normas. La cooperación internacional, enmarcada muchas veces dentro de acuerdos comerciales, posibilita enfrentar restricciones de escala y facilitar la construcción de capacidades al respecto. De gran relevancia en especial para economías más pequeñas y cuando crece el desafío de enfrentar comportamientos anticompetitivos transfronterizos (Moguillansky y Silva, 2004).

Fomento al desarrollo del comercio de servicios. Este ámbito en políticas de competitividad es algo más nuevo que el de bienes, con instrumentos menos convencionales; donde parte importante radica en el esfuerzo regulatorio y el desarrollo institucional. Debe subrayarse además que dispone de un mayor espacio de políticas según las normas internacionales vigentes.

En primera instancia, se ha dado escasa importancia a la promoción de exportaciones de servicios y existe un sesgo anti-exportador en la materia, que debería develarse y contrarrestarse. Un esfuerzo en ese ámbito apunta a integrar a los exportadores a la economía formal, reconociendo además las múltiples modalidades de prestación existentes. Luego, se requiere facilitar el acceso a mercados externos mediante acuerdos comerciales, instrumentos fiscales y financieros, medidas de apoyo logístico (información, apoyo a la organización, difusión de certificaciones de calidad) y otros instrumentos concretos de cooperación y facilitación del comercio.⁷⁰ Adicionalmente, subrayando la relevancia del propio mercado regional –por proximidad geográfica y cultural- se sugieren mecanismos que fomenten el comercio intrazonal (Prieto, 2004).

Entre los determinantes claves que explican la brecha en el dinamismo regional en las exportaciones de servicios, con relación a países dinámicos del Asia, se encuentran: la regulación, el capital humano y las TIC. Los dos primeros deberían concentrar los esfuerzos de desarrollo del sector, porque allí radican las principales diferencias. Las políticas regulatorias y de competencia, en el caso de las telecomunicaciones, pueden estimular la inversión y garantizar servicios de buena calidad a un menor costo. Por su parte, el capital humano requiere de esfuerzos de formación y acreditación, aprendizaje del inglés y refuerzos en matemáticas e informática en la educación (Paninsal, 2007: capítulo III). Finalmente, redes físicas de telecomunicaciones y una amplia gama de servicios se requieren para una cadena de valor eficiente en el comercio electrónico, el que no solo refuerza la competitividad sino que también crea nuevos mercados, nuevas capacidades productivas y facilita las alianzas locales e internacionales. Materias de la mayor relevancia para el segmento de PyMES (Kuwayama y Durán, 2003).

ii. Innovación

Se sabe que el conocimiento es un componente creciente de las exportaciones en el nuevo contexto internacional y ocupa un lugar central en el aumento de la productividad, la generación de riqueza y por tanto el desarrollo. Por ello, los procesos de innovación –de carácter social y cuyo centro es la empresa- son determinantes de las capacidades para una mejor inserción y están en el centro de las estrategias de desarrollo en países exitosos. En esas experiencias se tiende a

⁷⁰ Entre estos últimos se mencionan diversos tipos de acuerdos: de reconocimiento mutuo, de doble tributación, de doble cotización provisional, de protección y promoción de inversiones y de facilitación al movimiento temporal. El refuerzo del reconocimiento y la convergencia de marcos regulatorios serían beneficios adicionales de estos acuerdos.

concebir la innovación como parte de la estrategia de diversificación y desarrollo exportador (Paninsal, 2007: capítulo VI).

La justificación de políticas en este ámbito apunta normalmente a las fallas de mercado asociadas a la naturaleza del conocimiento, en especial la incertidumbre en sus resultados y las dificultades de apropiación de beneficios derivados de su utilización económica. Pero más allá de aumentar los gastos asociados a la innovación, se requiere de una reorientación estratégica que entregue un marco para nuevas políticas y permita priorizar sectores o actividades. Ello requiere transformaciones del sistema nacional de innovación y de los organismos relevantes al desarrollo exportador y productivo. Por las razones anotadas, las recomendaciones que se examinan enseguida apuntan a temas como los siguientes: desarrollo institucional y generación de ambiente promotor, construcción de capacidades-infraestructura, estímulo a las empresas; y en términos más específicos: potenciar el aprovechamiento de recursos naturales y de la regulación ambiental. Las derivaciones de éstas en materia del patrón de especialización tienen implicancias que van más allá de los objetivos económicos.

Desarrollo institucional. Ya enunciada la importancia del marco institucional para las estrategias y políticas de inserción, la creación y mantenimiento de un ambiente regulatorio alientan la inversión en ciencia y tecnología. En este ámbito de instrumentos no-financieros, se incluyen la creación de sistemas de propiedad intelectual, políticas comercial y de IED que disminuyan barreras para la adquisición de tecnología y políticas de competencia entre otras (Romo, 2007: 207).

Complementariamente, algunos elementos claves para el éxito de las políticas de innovación serían: i.) la coordinación entre entidades y organismos que las ejecutan; ii.) la complementación de programas –que requiere un diálogo permanente-, la evaluación y transparencia, y su focalización hacia sectores específicos (en algunos casos los servicios); y iii.) la cooperación entre los sectores público, empresarial-sindical y académico (Paninsal, 2007: capítulo VI, véase también Moguillansky, 2006).

Construcción de capacidades, infraestructura y redes. Incorporar conocimientos e integrar y consolidar los sistemas de innovación supone “la mejora y creación de capacidades para absorber, adaptar, innovar e implementar en materia tecnológica y productiva” (Corrales, 2006: p.25). En el amplio espectro de políticas para su desarrollo se encuentran entre otros: el financiamiento público/subsidios a I+D en sectores con derrames a otros ámbitos de la economía, la investigación general en organismos del Estado, facilidades para la adaptación de tecnología, promoción selectiva y requisitos de transferencia tecnológica a la IED y preferencias, condicionadas a desempeño, mediante compras públicas hacia actividades innovadoras.⁷¹

Otro ámbito relevante es el fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica para estimular la interacción entre agentes e instituciones relevantes, mejorar flujos de información y mejorar los insumos requeridos para la investigación (entre ellos los recursos humanos). En este ámbito caben tanto instrumentos financieros -apoyo a la capacitación o desarrollo regional; como no financieros –fortalecimiento del sistema educativo y estímulo a la interacción entre organismos relevantes (Romo, 2007).

Estímulo a las empresas. Se justifican estímulos para que las empresas no sub-inviertan en el desarrollo de proyectos tecnológicos. Ello involucra instrumentos de orden tanto financiero – fiscales o diversas modalidades de financiamiento-; como no financiero: eliminar asimetrías de

⁷¹ En ese contexto no se incluyen medidas de restricción de importaciones, manipulaciones impositivas que las discriminen ni subsidios a la exportación, debido a los riesgos de captura de rentas. Tampoco altos aranceles a la importación porque no incentiva la creación de capacidades en los sectores protegidos, aunque limitaciones selectivas a la importación podrían usarse sujeto a la trayectoria de de mejoramiento tecnológico (Corrales, 2006).

información, prestación de servicios de asesoría, usar las compras gubernamentales con fines de estímulo (Romo, 2007). Los primeros estarían sujetos a las condiciones establecidas por reglas comerciales en lo referente a subsidios.

Potenciar el aprovechamiento de recursos naturales y de la regulación ambiental. Según lo ya señalado, los productos asociados a los recursos naturales tienen potenciales beneficios en cuanto al crecimiento de las tasas de productividad, aprendizaje tecnológico y encadenamientos hacia atrás y hacia delante. Con la incorporación de tecnología y servicios eficientes se puede agregar valor a lo largo de su cadena de producción, distribución y comercialización. También crear nuevas ventajas comparativas incorporando capital humano, conocimiento, buenas instituciones e infraestructura física y muy especialmente el desarrollo de encadenamientos y aglomeraciones productivas (Kuwayama y Durán, 2003).⁷²

Por otra parte, ante los mayores costos que deben asumir algunos sectores productivos frente a nueva o más estrictas regulaciones ambiental se puede generar un incentivo a adaptar o mejorar la eficiencia de sus operaciones, y por tanto requerir innovación.⁷³ Sin embargo, para que esto ocurra las regulaciones deben crear: la oportunidad de innovación por parte de la industria, fomentar la implementación de opciones de mejoras (más que encasillar en una tecnología) y eliminar incertidumbres para alentar el desarrollo de proyectos tecnológicos (Romo, 2007). Otra línea en tal sentido se induciría potencialmente de la dinámica de bienes y servicios ambientales, y en términos más desafiantes del desarrollo de la biotecnología, habida cuenta de disponibilidad de recursos genéticos y riqueza en biodiversidad (Schaper, 2007, véase también Cabrera, 2007 c).

iii. IED

Las inversiones son determinantes en los objetivos de competitividad en tanto pueden viabilizar la transformación de la base productiva hacia pautas más sostenibles, pero la región no ha sabido aprovechar todos beneficios potenciales que aporta en especial la IED. Estrategias activas en este campo se justifican por la contribución potencial ante los desafíos de innovación y complementación productiva, considerando el peso significativo de las redes de ET en el comercio mundial –especialmente de bienes de contenido tecnológico medio y alto- y el papel de la potencial transferencia tecnológica sobre la creación de capacidades (Corrales, 2006).

En materia de instrumentos de atracción y consolidación de un marco regulatorio para estos flujos, los acuerdos comerciales han constituido un elemento importante; pero también existe la necesidad de concebir políticas de articulación a cadenas globales. En términos generales, sobre el marco regulatorio existe la necesidad de implementar regímenes de protección, transparencia y eficiencia reduciendo costos de entrada y de transacción de la IED. Por su parte, la protección a los derechos de propiedad intelectual (DPI) como instrumento de atracción de inversiones sería más debatible. Lo que importa de ésta no es solo su capacidad de promover IED sino la medida en que ayuda al país para acceder a tecnologías necesarias para su desarrollo (Corrales, 2006).

Promoción/atención selectiva de inversiones. La atracción de IED de alta calidad debería orientarse a sectores que generen capacidades y profundicen encadenamientos. En este ámbito las políticas deberían apuntar a: la promoción selectiva de IED en sectores de interés para la estrategia, destinar los incentivos a nuevas inversiones y sujetos a seguimiento de los logros,

⁷² Muchas actividades relacionadas con la tecnología se producen por la vía de la terciarización de servicios, provistos por PyMES, que han inducido un aprendizaje tecnológico local, donde la generación de conocimientos ha requerido el concurso de empresas, organismos públicos y académicos. Por ejemplo, de actividades como la minería han derivado exportaciones de servicios especializados.

⁷³ Con ello, las empresas podrían hacerse más competitivas y compensar el incremento de costos (*innovation offsets*).

fomentar la participación en programas de formación de proveedores locales y otorgar incentivos a la transferencia tecnológica (Corrales, 2006).⁷⁴

Sobre la promoción selectiva de IED, la experiencia sugiere aplicarla sólo cuando se cuenta con una masa crítica de inversión en el país receptor, credibilidad como tal y absorción de empleo. Se necesitan además vínculos verticales con ET para la internacionalización de las PyMES, profundizar el arraigo de las ET en el país y agregar valor a las exportaciones. En todas estas materias existe una débil respuesta espontánea del mercado y es crucial la necesidad de incentivos para las articulaciones. También se recomiendan programas que involucren la participación de ET como socios estratégicos, lo cual fortalece el compromiso de ellas con el país (Devlin y Moguillansky, 2007).

Articulación en cadenas globales. Como ya se indicara, algunos países de la región participan de manera débil en las CGV, y otros, con inserción más sólida, tienen derrames relativamente pequeños. Frente a ello, se sugiere encarar las negociaciones internacionales sobre comercio e inversión, a fin de levantar barreras proteccionistas en los mercados de destino y ampliar el margen de maniobra para algunas políticas importantes, en particular para facilitar los procesos de jerarquización (*upgrading*) en las CGV para las firmas locales (Kosaccoff y otros, 2007).

Dentro de las políticas de encadenamiento, ya mencionadas, pueden distinguirse algunas que apuntan más directamente a la articulación de cadenas globales: fomento al desarrollo de encadenamientos hacia delante (desde los recursos naturales, entre otros), fortalecimiento de la oferta de servicios y utilización de las TIC en las PyMES para mejorar su inserción (Kuwayama y Durán, 2003). Por su parte, se requieren medidas más específicas para la incorporación en las cadenas de valor estructuradas en torno a China o para gestar las propias cadenas de valor sudamericanas. En este último ámbito, debe reconocerse el creciente flujo intraregional de IED, ya que amplía el abanico de oportunidades de crecimiento respecto de la sola exportación (Rosales, 2007 a).

iv. Protección ambiental

La protección ambiental es componente y requisito de la competitividad en el contexto internacional. Los instrumentos para atender esta dimensión son variados y pueden ir desde la reorientación del patrón exportador hasta un aprovechamiento sostenible del entorno disponible, considerando las importantes externalidades que existen en este campo. Pero se trata de un área donde el conocimiento se enriquece muy dinámicamente, lo que alimenta un conjunto de nuevas políticas.

Para abordar ese tema, resulta de utilidad una distinción que permite organizar las políticas en este ámbito en torno dos tipos de procesos: i.) asociados a la inserción internacional, con impacto en países importadores (que regulan el uso de productos, con o sin carácter obligatorio) o sobre bienes comunes globales; y ii.) asociados a la producción y el territorio que se dan en el país exportador (Corrales, 2006).

Sobre procesos asociados a la inserción internacional. Las políticas en este ámbito se concentran en la negociación de normas internacionales, la vigilancia al cumplimiento por parte de otros países, el apoyo al cumplimiento de estándares y potenciales sanciones comerciales por incumplimiento (Corrales, 2006). Temas como la certificación de inocuidad alimentaria, de trazabilidad y de balance energético, son cada vez más relevantes en la definición de mayores valores unitarios en el mercado internacional. Por ello, la política de competitividad en los países

⁷⁴ Tres áreas de acción de las ET con impactos en la creación de capacidades son destacables: asignan funciones a sus filiales y éstas entrenan personal para ello, involucrando potencialmente oferentes nacionales; comercializan mundialmente con sus marcas contratando proveedores de diversos orígenes, los que deben cumplir estándares que involucran aprendizaje tecnológico; y su inversión posibilita arreglos con firmas locales que involucran *learning by doing* en materia de servicios especializados.

que exportan productos relacionados a los recursos naturales debe incorporar estos parámetros y de este modo, cada vez convergen más competitividad y protección ambiental (Rosales, 2007 a).

Por su parte, existen variados instrumentos propuestos al nivel internacional que contribuirían a reducir los “paraísos contaminantes” y con ello a disminuir la especialización en IAS de los PED. Entre ellos: (a) armonización de estándares ambientales, (b) establecimiento de estándares mínimos, (c) acuerdos para el cumplimiento de normas nacionales (ya aplicado en el acuerdo de cooperación ambiental en el marco del TLCAN), (d) sanciones/ restricciones comerciales y de capital, (e) eco-etiquetado), (f) declaraciones no vinculantes y (g) asistencia sobre capacidades institucionales.⁷⁵ Dado que las medidas del tipo (d) o (e) pueden constituirse en barreras al comercio, se enfatizan la necesidad de marcos nacionales y de evaluar las consecuencias ambientales de los procesos de apertura (Romo, 2007 a base de Neumayer).

Sobre procesos asociados a la producción y el territorio en el país exportador. El tipo de recomendaciones planteadas en este ámbito, son las siguientes: i.) promover la diversificación hacia rubros menos contaminantes, usando normas y supervisando el cumplimiento para internalizar externalidades; ii.) usar tecnologías que disminuyan el impacto (lo que requiere de creación de capacidades), incorporando mejores prácticas ambientales; iii.) aprovechar oportunidades derivadas de la liberalización de equipos y servicios ambientales, promover su adquisición y proveer estímulos para desarrollar la oferta; y iv.) aprovechar sosteniblemente las bases existentes de biodiversidad –y su demanda potencial-, lo que podría contribuir a la consolidación de sistemas de innovación. Ello requiere de creación de conocimientos, estímulos a la I+D y ajustes a las normas de propiedad intelectual, entre otras medidas. (Corrales, 2006).

Además de los esfuerzos tecnológicos requeridos para avanzar hacia un patrón productivo y de exportaciones sustentable, cabe notar que en el ámbito normativo -susceptible de desarrollar a nivel nacional- se ha producido un cambio de paradigma (y los instrumentos asociados) para el control de contaminación. Este ha transitado de sistemas predominantemente regulatorios de comando y control, a esquemas “híbridos” que conjugan diversos incentivos a la empresa (incluyen acuerdos voluntarios y de autorregulación).⁷⁶ Con ello se reduce la intervención directa del gobierno, se logra una mayor integración de políticas y se avanza a medidas de carácter preventivo. Complementariamente, siguiendo recomendaciones de la OECD, se definen algunos criterios a considerar para la elección de los instrumentos, a saber: efectividad ambiental, eficiencia económica, equidad, factibilidad administrativa y aceptabilidad (Romo, 2007).

La región es un mercado en expansión de equipos y servicios ambientales (mercado dominado por los países desarrollados), particularmente por la especialización en IAS, que debería aprovechar oportunidades derivadas de su liberalización. De modo que estos países deberían adoptar cierta cautela con relación a las negociaciones que se desarrollan actualmente en la OMC,⁷⁷ con miras al desarrollo doméstico del sector y nuevas oportunidades para las PyMES, crecientemente presionadas para mejorar su competitividad y desempeño ambiental. Por otra parte, dada la “enorme disponibilidad” de recursos genéticos y riqueza en biodiversidad de la región, la capacidad de desarrollar conocimiento, tecnología e innovación aplicados a los recursos biológicos –biotecnología- es un imperativo de desarrollo sostenible. Pero al mismo tiempo, no existe una actitud proactiva en materia de propiedad intelectual, la que es utilizada como moneda de cambio para concesiones comerciales (Schaper, 2007 b).

⁷⁵ Esta última (g), parece ser mejor alternativa a pesar de algunas limitaciones del lado de los países demandantes y oferentes de asistencia.

⁷⁶ El esquema híbrido supone concertación entre los principales actores que intervienen o se ven afectados por la contaminación, e incorpora mecanismos de control formulados e implementados por ellos.

⁷⁷ La liberalización de bienes y servicios ambientales es uno de los temas de negociación dentro de la Ronda de Doha, desarrollándose actualmente.

v. Algunos ámbitos de políticas para la equidad⁷⁸

Como se ha visto en puntos anteriores, algunas acciones orientadas a la competitividad suponen efectos positivos sobre la equidad, más aún si se considera que ésta es un componente de aquella. Sin embargo, otras políticas resultan más específicas hacia la equidad; esto es, no están incorporadas en estrategias de inserción aunque resulten de –o estén relativamente asociadas a– la mayor exposición internacional de los países. En ese plano pueden considerarse las políticas hacia la pobreza o para mitigar los efectos de los acuerdos. Por tanto, las políticas hacia la pobreza estarían dentro de aquellos espacios requeridos para el desarrollo, que deberían cautelarse en el marco de acuerdos comerciales (Rosales, 2007 a).

Las explicaciones que surgen de los estudios sobre distribución del ingreso y pobreza se asocian a condiciones o procesos de cambio en cinco ámbitos: i.) acceso a los activos de capital, ii.) demanda de empleo derivada de cambios tecnológicos “asociados a la nueva especialización comercial”, iii.) marcos institucionales y políticas macroeconómicas, iv.) dinámica internacional que retroalimenta las anteriores, es decir afecta al conjunto de tendencias,⁷⁹ y v.) *shocks* externos y desastres naturales (Corrales, 2006). De esos cambios, se han seleccionado los dos que parecen más directamente relacionados a la inserción internacional (ii. y v.) y por tanto sujetos a estrategias en este ámbito, de donde derivarían orientaciones de políticas relevantes como se indica. El conjunto de políticas de competitividad analizado en un punto anterior también contribuiría a enfrentar ese conjunto de condiciones. Adicionalmente, acciones en el marco institucional general son requeridas para contribuir en la dimensión de equidad del desarrollo sostenible.

Sobre cambios en la demanda de empleo. Se requieren políticas activas para elevar el efecto del comercio y los flujos de capital sobre la generación y estabilidad del empleo, incentivar la educación y capacitación, y facilitar su acceso por parte de la población de menos recursos.⁸⁰ Entre ellas se encuentran los esfuerzos de capacitación y reconversión de mano de obra para enfrentar el ajuste de los sectores productivos resultado de la liberalización. Materia que muchas veces cae dentro de las políticas de mitigación o de apoyo al ajuste por los efectos adversos de los acuerdos. También pueden considerarse el fomento a las complementariedades internas y encadenamientos, en particular con el involucramiento de PyMES, así como innovaciones que amplíen el acceso a crédito de pequeños empresarios.

Respecto de *Shocks* externos (y desastres naturales). Se trata de eventos que provienen del resto de la economía mundial, como *shocks* financieros y de precios. Su abordaje requiere contar con diversos instrumentos en el marco macroeconómico y políticas focalizadas a los sectores más sensibles a las condiciones sociales y económicas locales: mecanismos para minimizar la volatilidad del crecimiento y reformas orientadas a la redistribución, incluyendo asegurar una socialización de costos más equitativa entre grupos sociales (mecanismos compensatorios ante efectos de los acuerdos). Asimismo, acciones en el plano de la competitividad para cambiar la escasa diversificación de productos y mercados que incide en la vulnerabilidad comercial.

También existen los fenómenos naturales que representan pérdidas de activos y disminución de capacidades, que pueden ser completamente exógenos o resultar del tipo de inserción y

⁷⁸ La principal referencia de este punto es Corrales, 2006.

⁷⁹ En este ámbito caben las tasas limitadas de crecimiento de la economía mundial, la concentración de flujos de inversión en los propios países desarrollados o limitados PED y la elevada movilidad de capitales en contraste con la restringida movilidad de la mano de obra (en especial la no calificada).

⁸⁰ Un informe reciente de la CEPAL, “Panorama Social 2007”, indicaba que más allá del acceso y la progresión educativa, una fuerte segregación y segmentación educativas refuerzan su desigualdad en cuanto al aprovechamiento del proceso. Por otra parte, los ingresos laborales por ocupado pobre aumentaron en solo tres países, desde inicios de los 90’s, y no aportaron sustancialmente a la reducción de la pobreza.

especialización (por ejemplo desastres debidos a la deforestación), frente a los cuales se requerirán otro tipo de acciones. En términos más amplios, son necesarios: una gestión consciente de riesgos para reducir las vulnerabilidades, minimizar –adoptando mejores prácticas- la creación de amenazas que proceden de los mismos procesos⁸¹ que determinan las condiciones de inserción y elevar la resiliencia o capacidad de recuperación de las economías.⁸² Algunos países pueden requerir además la consideración internacional de sus problemas –el caso de las pequeñas economías- lo que se ha planteado por ejemplo en el marco de las negociaciones de la OMC.

En marcos institucionales generales.⁸³ En el plano general de las estrategias de inserción económica internacional se plantean varias líneas de políticas de especial relevancia para la equidad: reformas que habiliten la participación de diversos actores en las decisiones de política, su capacidad de negociación, y la transparencia en la gestión de ellas; marcos que habiliten la participación de organizaciones intermedias (gobiernos regionales y locales, así como ONG) en la formulación e implementación de políticas de competitividad; y la consideración de la gestión de riesgos en los procesos de planificación y ejecución de políticas y programas de inversión.

Finalmente, los espacios de política generados en los acuerdos comerciales –que es el tema del próximo capítulo- constituirían también elementos que inciden en la construcción de marcos institucionales generales con fines de desarrollo sostenible.

En síntesis, para la mayoría de los países de la región el patrón de especialización y el desarrollo sostenible parecen no ajustarse, de donde se desprende el imperativo de construir estrategias y políticas de inserción que apunten a algunas dimensiones básicas como competitividad, innovación, IED, protección ambiental y equidad. La revisión de acciones en este campo muestra que varias políticas atienden más de un objetivo, se requiere un marco institucional fortalecido para el diseño e implementación de tales instrumentos, y sobre todo para su coordinación, así como criterios de desempeño y evaluación permanente de su eficacia.

⁸¹ “Procesos claves” en términos de Corrales, 2006

⁸² Esto implica fortalecer acciones ex-ante o de prevención, y entre ellas la definición de estándares de inversión que minimicen la exposición y la creación de seguros aplicables a la recuperación de daños.

⁸³ Estos se denominan “marcos habilitantes” en Corrales, 2006.

5. Acuerdos internacionales y condiciones sobre las políticas

- a) Proliferación de acuerdos y espacios de política
- b) Temas regulados en los acuerdos

Habiendo relevado los ejes básicos de las estrategias y políticas para el desarrollo sostenible, cabe examinar la incidencia de los acuerdos comerciales en su formulación e implementación. Lo cual debe considerar las condiciones del contexto internacional, del cual son canales de transmisión las reglas comerciales, y las capacidades institucionales nacionales disponibles, como se ha analizado en puntos previos.

a) Proliferación de acuerdos y espacios de política

Los países de la región participan de un amplio conjunto de acuerdos y negociaciones a diversos niveles –OMC, integración, TLC y otros bilaterales-.⁸⁴ Procesos encarados con diversos socios – intra o extraregionales-, con también distintos grados de compromisos, tanto por la amplitud de las materias acordadas como por la profundidad de tratamiento en cada una de ellas. Todos estos acuerdos están en permanente movimiento producto de su implementación y los resultados que van arrojando los procesos de solución de controversias. Pero las negociaciones multilaterales, en el marco de la Ronda de Doha, muestran un notable rezago y los esquemas de integración han tenido en el último tiempo un desempeño dispar. De allí, el notable crecimiento de arreglos bilaterales, particularmente con socios extraregionales, en su mayoría de carácter Norte-Sur. Con todo, la OMC sigue constituyendo un referente central en el sistema institucional de comercio.

Los acuerdos/ tratados comerciales de la región, que se han desplazado de un carácter intraregional a uno extraregional -tanto con EEUU, como con la UE y países del Asia- han adquirido también una agenda más amplia con disciplinas más elaboradas, siguiendo básicamente los modelos GATT-OMC o TLCAN. Ello contempla una variedad de nuevos temas de alta

⁸⁴ Sin contar el prolongado trabajo realizado en torno al ALCA, realizado fundamentalmente hasta fines de 2003. Algunos de los acuerdos intraregionales se han enmarcado en el esquema ALADI, operando desde 1980. Análisis exhaustivos de ellos pueden encontrarse en CEPAL, 2007: capítulo IV.

complejidad, como son las disciplinas sobre inversiones, servicios, derechos de propiedad intelectual, entre otros; así como cambios en el entorno institucional en que se insertan las políticas, forzando ajustes en ese campo en la región (Saez, 2005 b).

En términos amplios, las condiciones que establecen los acuerdos sobre las estrategias y políticas dependen de: i.) las posibilidades y condiciones de acceso a mercado definidas por éstos;⁸⁵ ii.) los nuevos ámbitos de cooperación potencial en los compromisos internacionales: laboral, ambiental y alianzas estratégicas, entre otros; iii.) el acceso a financiamiento –de cooperación o inversiones- previsto y/o estimulado por los acuerdos; y iv.) los espacios de política definidos por las reglas comerciales (Corrales, 2006; Rosales, 2007 a). En la mayoría de los acuerdos se ha producido una verdadera transacción entre los objetivos de acceder al mercado (i.) y mantener los espacios de política o “márgenes de maniobra” (iv.), muchas veces a favor del primero, mientras se produce una sistemática erosión del acceso en la medida que más países concretan acuerdos preferenciales.

Por lo mismo, los espacios de política derivados de las reglas comerciales son un aspecto central en este trabajo, puesto que inciden más permanentemente sobre las posibilidades de formulación y aplicación de políticas orientadas al desarrollo sostenible. Ello ocurre de modo importante por dos principios básicos que contienen las normas de la OMC, trato nacional y nación más favorecida (TN y NMF). A diferencia de lo que muchas veces caracterizaba a las políticas, estos principios suponen no discriminación entre agentes económicos internacionales, y entre estos y los agentes económicos locales. A lo que se agrega el carácter de compromiso único (*single undertaking*) y de mayor peso vinculante (producto del sistema de solución de controversias) que los acuerdos de la OMC otorgan a sus reglas. Asimismo, según ya indicado, se abre un espacio de políticas derivado de la cooperación supranacional particularmente en el ámbito regional.

Dentro del largo debate realizado en torno al concepto de espacios de política, cabe subrayar que lo característico de éste es su orientación a políticas de desarrollo; es decir, no es el regreso a esquemas de proteccionismo comercial, sino por el contrario se dirige a la creación de capacidades nacionales.⁸⁶ Y dentro del tipo de políticas para las cuales serían requeridos efectivamente los espacios, deberían incluirse: las complementariedades y encadenamientos para maximizar los efectos multiplicadores de las exportaciones, la creación de capacidades tecnológicas y conectividad, la promoción de sistemas nacionales y subnacionales de innovación y la optimización de condiciones ambientales (Corrales, 2006).

Debe reconocerse que existen espacios o margen para moverse en áreas consideradas fundamentales en función del desarrollo, a saber: gestión macroeconómica, aumento de inversión pública, política industrial, políticas hacia la pobreza y políticas ambientales. Pero existen limitaciones institucionales y macroeconómicas,⁸⁷ que restringen el espacio real (de facto) de las políticas más allá de las limitaciones formales (de jure), lo que lleva a prestar atención sobre la calidad de las políticas y el espacio necesario para responder a objetivos de desarrollo (Rosales, 2007). Calidad de instituciones y capacidad de gestión gubernamental en PED pueden limitar por tanto la eficacia de las políticas (Corrales, 2006).

⁸⁵ Esto es, las condiciones de competencia resultantes no sólo de la liberalización arancelaria sino, muy especialmente, por el trato a barreras no arancelarias (incluidos los estándares).

⁸⁶ Focalizados en políticas de desarrollo, particularmente por el lado de la oferta, los espacios de política son parte de la dimensión del desarrollo en el sistema multilateral, apoyados en los mismos argumentos que justifican a las políticas. Un recuento sobre la evolución de este concepto, adoptado en organismos de Naciones Unidas como la UNCTAD y el PNUD, se muestra en Corrales, 2006.

⁸⁷ Teniendo en cuenta la incidencia de la globalización financiera sobre las principales variables macro y las insuficientes capacidades de gestión pública.

Cabe precisar asimismo, que existen diferentes momentos con relación a la definición de tales espacios: en la negociación, donde pueden plantearse ciertas flexibilidades atendiendo a las especificidades nacionales; o en la implementación, donde puede intentarse el mejor aprovechamiento de éstos haciendo un uso innovador de los espacios existentes. En esta última instancia se requieren políticas complementarias que potencien las oportunidades y minimicen los costos derivados de los acuerdos.

Alguna evidencia de la experiencia acumulada se encuentra disponible, especialmente de los acuerdos que han tenido un tiempo más largo en este proceso, como en los casos de México y Chile, los que además han tenido una política muy activa de integración internacional. En estos casos no se presentaron mayores demandas de modificación de políticas económicas puesto que estos países habían realizado sus reformas con anticipación al ciclo de acuerdos. Sin embargo, se han requerido esfuerzos de inversión en reforma institucional –en términos de capital humano e infraestructura- en ámbitos como la valoración aduanera o la propiedad intelectual. Estas reformas, aún en proceso, han probado ser un elemento importante de la construcción de capacidad endógena que ha permanecido en el tiempo y no se ha erodado con los cambios políticos (Saez, 2005 b).

Por su parte, “se ha podido constatar que las dinámicas que afectan cuestiones como la propiedad intelectual, la inversión extranjera directa y el desarrollo de la industria de bienes y servicios ambientales generan oportunidades o dificultades relativamente similares para el desarrollo sostenible en los países de la región ...” (Schaper, 2007 b: p.201). Estos son temas que han adquirido un papel preponderante en las negociaciones comerciales y en el debate interno, porque contribuyen a explicar no sólo el tipo de inserción internacional y la especialización productiva de los países de América Latina y el Caribe, sino también las opciones para enfrentar nuevos desafíos en materia de transformación productiva, crecimiento, equidad social, desarrollo político-institucional y protección ambiental.

A partir de esos elementos se presenta a continuación una sintética mirada sobre los principales temas regulatorios contenidos en los acuerdos –de distinto tipo y nivel- a fin de examinar las condiciones que ellos imponen sobre la formulación e implementación de estrategias y políticas de inserción orientadas al desarrollo sostenible. Condiciones que derivan en buena medida de los principios de trato nacional (que limita por ejemplo la recurrencia a criterios de contenido local), de las necesidades de generar nuevas instituciones y de los requisitos de transparencia.

b) Temas regulados en los acuerdos

La revisión de reglas y temas comerciales se hará a la luz de su incidencia –restrictiva o potenciadora- sobre los ejes mencionados de competitividad, inversiones, innovación y protección ambiental; sus vínculos con el patrón de especialización y los ámbitos de políticas sobre los mismos. Estos temas son los siguientes:

- Medidas de inversiones relacionadas con comercio
- Protección de la propiedad intelectual
- Regulaciones en el comercio de servicios
- Regulaciones sobre subsidios
- Compras gubernamentales
- Temas ambientales en acuerdos comerciales
- Otras regulaciones sobre el espacio de políticas

i. Medidas de inversiones relacionadas con el comercio (MIC o TRIMS)

Reconociendo la creciente complementariedad entre el comercio de bienes y servicios, y las inversiones, existen variadas disciplinas en la OMC y en acuerdos preferenciales que norman el tratamiento de éstas.⁸⁸ Existen además acuerdos específicos de promoción y protección de inversiones (BIT). Los acuerdos preferenciales de comercio han avanzado de la protección al tratamiento de las inversiones, han complementado su protección, han incorporado diversas áreas y propenden a limitar el uso de condicionantes al ingreso de la IED (requisito de desempeño) y las políticas discriminatorias.⁸⁹ Sin embargo, mantienen ámbitos de flexibilidad (en algunos casos menores a la OMC), expresados en excepciones, reservas, plazos de transición, que permiten mantener grados de libertad para las políticas (DCII, 2007, basado en Sauve).

En materia de bienes, el acuerdo relativo a inversiones –nacionales o extranjeras- en la OMC (MIC) plantea restricciones para imponer sobre éstas criterios de contenido local o requisitos sobre el monto de exportaciones (comercio compensado), pero existirían mayores flexibilidades relativas disponibles en medidas no discriminatorias.⁹⁰ El acuerdo sobre servicios –AGCS- contiene disposiciones más explícitas sobre IED (modo 3), aunque su enfoque de liberalización es más progresivo. Son mucho más restrictivos los BIT –que han tenido un fuerte incremento debido a la competencia por atraer inversiones- y los acuerdos de libre comercio (ALC) recientes, particularmente respecto de criterios de desempeño –por ejemplo en transferencia de tecnología. Sin embargo, no existen restricciones para la promoción focalizada de IED, que debería ser consistente con la estrategia, hacia actividades como la I+D (Corrales, 2006).

Los acuerdos bilaterales de inversiones y los de libre comercio con disciplinas al respecto, involucran intensamente aspectos de la política pública del Estado, mientras no es del todo claro su incidencia en la promoción de IED. Estos acuerdos están constituidos sobre tres pilares normativos: i.) las definiciones de inversión e inversores: precisiones sobre reglas de nacionalidad de personas naturales o jurídicas y el ajuste a objetivos de desarrollo, entre otras; ii.) los estándares regulatorios, las excepciones y los requisitos de observancia o cumplimiento;⁹¹ y iii.) la resolución de controversias, que puede asumir dos modalidades: las que puedan surgir entre las partes del tratado, es decir Estado-Estado, y en un segundo nivel, inversionista-Estado (surgidas desde 1990). Estas últimas generan mayor polémica puesto que se relacionan con políticas públicas y no prevén procesos de apelación.⁹² Por esta razón, están sujetas a importantes transformaciones en materia de transparencia de arbitrajes por ejemplo u orientadas a mantener la capacidad del Estado para defender sus medidas de interés público (Orellana, 2007 a).⁹³

⁸⁸ En particular en la OMC, se encuentran acuerdos que abordan aspectos relacionados con las inversiones en los siguientes ámbitos: específico de inversiones (MIC) aplicado solo sobre mercancías, de subvenciones, de servicios (en la forma de “presencia comercial”) y de propiedad intelectual.

⁸⁹ Muchos de estos acuerdos siguen el modelo TLCAN.

⁹⁰ Las controversias resueltas sobre contenido local en la OMC se han referido básicamente a la industria automotriz.

⁹¹ Los estándares incluyen no discriminación, normas sobre expropiación sin compensaciones, nivel mínimo de trato y protección respecto de las transferencias (repatriación). Entre las circunstancias que permiten una excepción a las reglas (“medidas disconformes” explícitamente enunciadas), se encuentran: la seguridad nacional, las compras gubernamentales y razones ambientales o de salud pública.

⁹² Las controversias en este ámbito han generado un amplio temor por la incidencia sobre la capacidad regulatoria – ambiental- del Estado (Schaper, 2007 a).

⁹³ Existe en este ámbito un importante debate respecto de medidas regulatorias del Estado con efecto equivalente a una “expropiación indirecta”, y sus difusos límites con las medidas gubernamentales legítimas. Esto se ilustra con la revisión del acuerdo modelo de EEUU –con participación de varias de sus agencias- que estaría dando origen a un esquema más balanceado (Orellana, 2007 b).

Frente a las condicionantes puestas por los acuerdos, se aprecia más difícil establecer políticas selectivas en materia de inversiones (aunque no en su promoción), con miras a ajustar el patrón de especialización o a su utilización con fines de desarrollo tecnológico. Esto contrasta con la evidencia del papel que ha tenido la IED en la región para consolidar la competitividad de IAS -industrias intensivas en energía y capital- y su mayor tasa de explotación que llevan a un rumbo ambientalmente no sostenible en la región (Schaper, 2007). Por ello, cualquier política debería considerar las estrategias de las ET y la lógica de CGV para potenciar los espacios disponibles a fin de reorientar la IED y sus efectos sobre la economía nacional. Cabe subrayar asimismo que la experiencia en materia de controversias inversionista-Estado ha puesto sobre la mesa la debilidad en los márgenes de acción de estos últimos para defender medidas de interés público.

ii. Protección de derechos de propiedad intelectual

Las reglas sobre derechos de propiedad intelectual establecen estándares mínimos de protección en materia de: categorías de derechos, plazos de duración, forma de hacer valer los derechos y procedimientos de sanción, entre otros. Se trata de un amplio espectro que incluye los derechos de autor, las marcas comerciales, los dibujos industriales, las patentes y otros. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS) en general amplió estos derechos respecto de normas internacionales preexistentes en cuanto a definición, cobertura y plazos, así como en mayores condiciones para la aplicación de flexibilidades. La “observancia”, otro elemento gravitante del acuerdo, impone garantizar –con el apoyo del sistema judicial- los derechos conferidos por éste (DCII, 2007, a base de Roffe y Cruz, 2006). Además, las limitaciones que impone este acuerdo a las estrategias basadas en conocimiento e innovación, si no se dispone de capacidades al respecto, contrasta con la forma vaga y poco vinculantes que tienen las disposiciones del ADPIC sobre transferencia de tecnología y cooperación a favor de PED (Corrales, 2006).⁹⁴

Sin embargo, el acuerdo contiene ambigüedades y espacios de política que posibilitarían una implementación más equilibrada de derechos y obligaciones, a la vez que deja cuestiones a la interpretación que dificultan su implementación. Es precisamente en esta tarea donde se abre espacio a un trabajo creativo, ya sea utilizando las flexibilidades disponibles o modernizando las instituciones y el régimen regulatorio relacionado con la propiedad intelectual (Roffe y Santa Cruz, 2006 y 2007).

Aún así, algunos espacios posibilitados por este acuerdo, han sido reducidos en acuerdos de libre comercio con exigencias ADPIC-plus, los que profundizan la orientación armonizadora del marco multilateral.⁹⁵ Los temas más controvertidos en los acuerdos con EEUU establecidos por la región se refieren a la reducción de espacios de flexibilidad, en particular respecto de: los medicamentos, el ambiente digital, la protección de la materia viva/ recursos genéticos y conocimiento tradicional, las medidas de observancia y la solución de controversias (DCII, 2007). En los acuerdos ADPIC-plus también existen algunas ambigüedades y silencios, por ejemplo respecto de licencias obligatorias o del mecanismo de implementación de las obligaciones, que de modo similar al acuerdo multilateral otorgarían algunas flexibilidades. Sin embargo la experiencia indica que EEUU tiene la

⁹⁴ Limitaciones a la difusión tecnológica, amplían la brecha tecnológica y de conocimiento entre los países de distinto nivel de desarrollo.

⁹⁵ Restricciones a la flexibilidad en materias como: las licencias obligatorias, la protección a segundos usos, la duración de la patente, la protección a los datos de prueba, la comercialización a terceros, etc. Los derechos de autor ilustran bien la armonización profunda, ampliando desde distintos ángulos la protección –para controlar producción y distribución, por ejemplo- y la legislación de EEUU en el área digital puede impedir usos legítimos de las obras (copia de respaldo de un programa de computador o copias con propósitos educativos) (DCII, 2007). En este último ámbito, los TLC podrían reducir el ritmo de difusión de las TIC, por lo que surgen recomendaciones para el uso de flexibilidades y de políticas activas: en gobierno electrónico, redes nacionales de bibliotecas públicas, políticas de comunicación, etc. (Díaz, 2007).

decisión de incidir en las fases de implementación tanto de corto como de mediano plazo, y se ha visto que en ellas se puede flexibilizar o endurecer la aplicación del TLC. La región estaría viviendo un proceso asimétrico entre la profundización de las regulaciones de propiedad intelectual y el rezago en sistemas nacionales de innovación, de defensa de la competencia y de derechos del consumidor (Díaz, 2007).

Desde el punto de vista del desarrollo sostenible, la propiedad intelectual puede impactar sobre muchos aspectos: salud, educación, nutrición, biodiversidad y políticas culturales (Roffe y Santa Cruz, 2007). Y en términos generales, las restricciones en flexibilidad de los acuerdos bilaterales se expresan particularmente en el área de salud (acceso o costo de seguros). Área en la que en diversos organismos se hacen esfuerzos por establecer una “agenda de desarrollo”.⁹⁶

Asimismo, no es muy claro el impacto de los TLC sobre la innovación, puesto que una mayor protección de la propiedad intelectual puede incluso desincentivarla en países con predominio de innovación incremental y bajo gasto en I+D, el que se correlaciona con las solicitudes de patentes.⁹⁷ Este conjunto de restricciones incidiría sobre precios y demoraría la entrada de drogas genéricas, además hace temer que el proceso de armonización en el ámbito de propiedad intelectual se extienda a otros ámbitos de la política industrial relacionada (Díaz, 2007).

Por otra parte, se ha cuestionado el supuesto de que regímenes más estrictos de propiedad intelectual resulten en un estímulo a las inversiones, porque existirían otros factores que definen cantidad y calidad de éstas y la tendencia a la armonización en su regulación reduce el efecto diferenciador del Trips.⁹⁸ La protección de estos derechos resultaría más relevante en sectores sensibles a la propiedad intelectual –intensivos en tecnología– pero no en sectores de recursos naturales ni en IAS, puesto que la innovación es más difícil en productos primarios.⁹⁹ Ellos operan en un mercado de bienes no diferenciables y las características específicas de minerales o plantas no pueden ser alteradas ni protegidas por los derechos de propiedad intelectual. Los derechos serían relevantes solo para aquellos sectores afectos a indicaciones geográficas (ejemplo, vinos) que permiten segmentar mercados y generar rentas. Por su parte, alternativas ambientalmente más benignas en materia de productos o procesos podrían generar derechos de propiedad intelectual (Schaper, 2007 b).¹⁰⁰ Elementos que ponen de nuevo la atención sobre la estructura productiva que caracteriza a los países de la región.

Finalmente, cabe anotar que aparecen señales en un sentido diferente a las tendencias descritas de mayores exigencias a la protección de derechos, que procederían de una autorregulación por parte de los países desarrollados originada en acciones de su sociedad civil o su parlamento (Roffe y Santa Cruz, 2006). Se trata por tanto de un “trabajo en progreso” en muchas de

⁹⁶ Sobre salud pública, del mayor interés para los PED, existen foros multilaterales en el ámbito de las Naciones Unidas –OMS, OMPI– preocupados por las limitaciones del ADPIC para estimular innovaciones en esta área, donde existe población que las requiere, pero no existen mercados ni demandas económicamente significativas. Estos foros intentan actualmente hacer recomendaciones frente a tales carencias y, en el mismo sentido, la propia OMC –a partir de Doha– ha desarrollado aspectos de flexibilidad contenidos en tal acuerdo (presentación de Maximiliano Santa Cruz en el Seminario- Taller: El Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública. OMC-DIRECON, Santiago de Chile, 30 y 31 de octubre de 2007).

⁹⁷ En el caso de México –cuyo gasto en I+D es menos del 0.4%– después del Nafta, se constató una reducción de los registros de patentes nacionales (Díaz, 2007, véase también Primi, 2007).

⁹⁸ El primer argumento se asocia al hecho que los países de origen de las inversiones lo son también de las patentes y de las exportaciones de tecnología. En la práctica, las concentraciones y acuerdos de empresas que hacen I+D normalmente benefician a los países desarrollados (véase Primi, 2007).

⁹⁹ En el marco de los acuerdos comerciales, los países de la región han sido activos en la discusión de materias relacionadas (biodiversidad, transgénicos, normas de acceso a recursos genéticos, bioseguridad, conocimientos tradicionales, etc.), pero estos temas han quedado rezagados frente a intereses por concesiones comerciales más inmediatas en los TLC.

¹⁰⁰ Es vital desarrollar marcos regulatorios sobre bioseguridad –como lo han hecho Brasil, Argentina y México– que establezcan la evaluación de impacto ambiental y en la salud humana por introducción de transgénicos, incluyendo sistemas de etiquetado (Díaz, 2007).

las materias sobre propiedad intelectual cubiertas por los acuerdos, que podría inducir a mayores flexibilidades (Cabrera, 2007 b).

Este conjunto de dinámicas, que puede incidir particularmente sobre las políticas de innovación, apela a estrategias activas en países de la región y a una actitud más cautelosa en los acuerdos en negociación, promoviendo a su vez la debida consideración de los valores de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales. Además, claramente en el ámbito de la propiedad intelectual hay un espacio de “implementación creativa” que utilice las flexibilidades disponibles - facilitando la difusión de conocimientos-, desarrolle políticas y legislación complementaria (en especial, políticas de innovación y de competencia), y fortalezca la infraestructura institucional en estas materias.

iii. Regulaciones en el comercio de servicios

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios en la OMC (AGCS o GATS), el modelo seguido por la UE, y las disposiciones del TLCAN son las principales referencias de regulación de este sector. Cuando se incorporan los servicios en el marco multilateral, se definieron los cuatro “modos” de suministro y se establecen los principios de NMF así como de liberalización progresiva del sector.¹⁰¹

En este caso se plantean reiteradas críticas procedentes de la sociedad civil sobre el impacto de las regulaciones derivadas en la gestión de sectores donde el Estado es un proveedor importante: los servicios públicos (electricidad, agua, telecomunicaciones) y los servicios sociales (educación, salud, seguridad social). Sin embargo, en todos los acuerdos existen mecanismos para que los países definan a priori los espacios de política que desean mantener; esto es, sobre los instrumentos (en gran medida regulatorios), los sectores o la participación del Estado (DCII, 2007, basado en documentos de Marconini y de Saez).¹⁰²

El tratamiento de los “modos” de suministro de los servicios tiene distinta profundidad dentro de los modelos anotados, pero no es claro cuál modelo tiene mayores efectos liberalizadores con respecto a la OMC. En los acuerdos preferenciales existen variadas exclusiones a priori de sectores, como transporte aéreo; o actividades sujetas a reservas negociadas; así como se va más allá de las disposiciones de la OMC en algunos sectores (financiero o telecomunicaciones) o se establecen disciplinas más estrictas en disposiciones de inversiones que inciden sobre servicios (por ejemplo, prohibición de establecer requisitos de presencia local). Por otra parte, en las “listas de compromisos” – referidas a sectores y su tratamiento- acuerdos con EEUU o Japón utilizan el enfoque de “lista negativa” (todo incluido excepto lo expresamente excluido)¹⁰³ y la consolidación del statu quo regulatorio; lo cual se considera más liberalizador y también más transparente que el enfoque GATS (DCII, 2007).

Finalmente, a diferencia de lo que ocurre con el tratamiento a la IED en el acuerdo multilateral de servicios, varias disciplinas establecidas para bienes no existen aún para los servicios, entre ellas las subvenciones (y las compras gubernamentales). De modo que se dispondría de mayores márgenes de maniobra para establecer políticas en este sector tan relevante para la competitividad de los países, no sólo para reorientar el patrón de especialización, ambientalmente más amigable, sino también por su participación en cadenas productivas y de comercialización viabilizando mayores articulaciones y derrames de la dinámica exportadora. Por ello, debería considerarse una estrategia de acción respecto a los espacios disponibles para políticas en el sector dentro de los acuerdos y las negociaciones actuales y venideras.

¹⁰¹ El acceso a mercado y trato nacional se asumen en compromisos específicos respecto de cada sector.

¹⁰² Véase la Serie de Comercio Internacional de la DCII-CEPAL: www.eclac.cl/comercio.

¹⁰³ En la OMC, ello sería más flexible con la utilización de las listas positivas.

iv. Regulaciones sobre subsidios (subvenciones)

Es ampliamente conocida la recurrencia a subsidios con fines de política industrial, así como el extenso debate sobre su pertinencia y eficacia para los propósitos perseguidos. En ese marco, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (ASMC), como criterio general disciplina aquellos subsidios específicos o de aplicación selectiva; de modo que, deja en principio un amplio espacio de políticas para las acciones horizontales, como la provisión de infraestructura física o social y el apoyo a la actividad innovadora de las empresas (Corrales, 2006). Dentro de su ámbito de acción, el acuerdo otorga claramente el carácter de subsidios “prohibidos” a los dirigidos a la exportación o sujetos a desempeño exportador (excepto en el caso de la agricultura),¹⁰⁴ mientras los restantes se ubican en la categoría de “recurrirbles” (Corrales, 2006).¹⁰⁵ Los acuerdos preferenciales tienen menores disposiciones respecto de subsidios, las que apuntan generalmente a restringir su aplicación sobre las exportaciones recíprocas.

Cabe destacar por otra parte, que existe mayor libertad para el uso de subsidios con fines sociales o ambientales, así como la posibilidad de desarrollar incentivos asociados a requisitos de desempeño aplicados a la inversión nacional o extranjera (Corrales, 2006). Se trata entonces de un ámbito que restringe espacios de políticas en términos específicos a los productos industriales (definición de la OMC), pero que resulta menos restrictivo en materia de agricultura, y menos aún en servicios, donde no existen disciplinas al respecto. En éste, como en otros ámbitos de política, el debate sobre las condiciones necesarias para su efectividad ha hecho ver la importancia de la temporalidad de las ayudas, así como contar con medidas de desempeño y evaluaciones correspondientes que aseguren el buen uso de estos instrumentos.

v. Compras gubernamentales

Las compras del Estado han sido un instrumento de política industrial en la región, que se ha utilizado, en buena medida, de modo similar a un requisito de contenido local -con fines de protección más que de competitividad- y muy poco para fomentar desarrollo tecnológico, ambiental o de creación de capacidades.¹⁰⁶ Hasta ahora, no existen disciplinas multilaterales en la materia – sólo un acuerdo plurilateral en bienes- pero es un tema de negociación dentro del campo del comercio de servicios (Corrales, 2006).¹⁰⁷

La operación en mercados públicos tiene diferencias respecto al privado, incertidumbre en procesos de licitación, costos de transacción en contratos con agencias de gobierno y costos de entrada al mercado; todo lo cual se traduce en barreras de entrada a las PyMES. El Acuerdo sobre Compras Públicas de la OMC –ACP, de carácter plurilateral- atiende algunas de esas dificultades al incorporar trato nacional (con excepciones registradas)¹⁰⁸ y transparencia; pero mantiene otras, por diversas

¹⁰⁴ Este sector opera con diversas categorías de instrumentos (“cajas” verde, ámbar y azul, en el marco de la OMC), las que constituyen una de las materias más debatidas en las actuales negociaciones en el marco de la Ronda de Doha (CEPAL, 2006: capítulo III). Asimismo, los subsidios que otorgan los países desarrollados en el sector han sido objeto de numerosos casos de controversias en la OMC, con resultados favorables a los intereses de PED (Grané, 2007 b).

¹⁰⁵ Hasta 1999 existía una categoría de “no recurrirbles” (definida en el artículo 8 del ASMC), orientada a la I+D, el desarrollo regional o la introducción de tecnologías ambientales. Esta categoría debía revisarse a los cinco años de su implementación (artículo 31), pero no se han tomado aún decisiones al respecto; si bien existiría un acuerdo implícito para no accionarlos. Existen asimismo propuestas de mantener esta categoría sólo para PED, las que se discuten en el marco de las negociaciones sobre implementación en la Ronda de Doha (Corrales, 2006). En este marco también se debaten los subsidios a la pesca, con un mandato que incluye consideraciones ambientales.

¹⁰⁶ Las compras gubernamentales pueden alcanzar entre 11% y 15% del PIB, y como instrumentos de política se ha orientado básicamente a favorecer a las PyMES y empresas nacionales de construcción.

¹⁰⁷ En las disciplinas sobre Empresas comerciales del Estado (artículo XVII del GATT), se limitan las posibilidades de otorgar preferencias a proveedores locales para comprar bienes que se incorporen a las corrientes de exportación.

¹⁰⁸ Diversos fines de protección utilizados por los países, hacen consideraciones políticas o de seguridad.

razones: no aplica NMF –coberturas negociadas bilateralmente-, la complejidad de las obligaciones que se establecen, los desbalances entre países por la presencia de umbrales o la dificultad derivada del detalle procesal en materia de transparencia de licitaciones (Araya, 2006; Ulloa, 2006).

Los capítulos en ALC, inspirados en la mismas disciplinas que la OMC, propenden a igualar condiciones de acceso de proveedores extranjeros a los domésticos (en plazo y acceso a información). El TLCAN supera al ACP en compromisos de acceso y ha sido un referente en materia de umbrales respecto de posteriores acuerdos firmados por sus socios. La UE también ha establecido acuerdo que incluyen compras públicas, simplificando procedimientos respecto del ACP.¹⁰⁹ Con posterioridad al ACP se ha perfeccionado el requerimiento de transparencia ex ante (información a proveedores) y ex post (información sobre decisiones). La existencia de recursos de impugnación entrega a los interesados en la transparencia la tarea de velar por la legitimidad del proceso (Araya, 2006; Ulloa, 2006).

De modo que la orientación liberalizadora de estas normas y el trato nacional que promueve, disminuyen los espacios de política, si bien en el campo de servicios se mantienen espacios que deberían preservarse en las nuevas negociaciones (Corrales, 2006).¹¹⁰ Por su parte, las regulaciones en esta importante área de política representan particulares avances en materia de transparencia que generarían potencialmente una mayor eficiencia en la gestión pública.

vi. Temas ambientales y acuerdos comerciales¹¹¹

Anotadas las interdependencias globales derivadas de la creciente vulnerabilidad ambiental, se profundiza la cooperación internacional en este ámbito, de donde surgen diversos protocolos y convenios. Sin embargo, queda un amplio trabajo por hacer en materia de coherencia entre ellos y las reglas comerciales, y en particular entre las metas de Kyoto y las reglas de la OMC (como las analizadas en párrafos anteriores) (Samaniego, 2007). Si bien ambas buscan “asegurar la eficiencia en el uso de recursos”, plantean interrogantes y conflictos en su implementación y de hecho en las dos instancias se desarrollan trabajos en tales ámbitos.¹¹² De este modo, la agenda ambiental en acuerdos comerciales enfrenta desafíos procedentes de la incorporación de países exportadores de petróleo en la OMC, así como de los temas que se debaten –en negociación o estudio- actualmente en Doha (BSA, reformas en subsidios, negociaciones agrícolas, de inversiones y servicios), otros que potencialmente se integran a la agenda de la OMC (energía) y acuerdos ambientales paralelos a los TLC (Schaper, 2007 c).¹¹³

¹⁰⁹ El TLCAN y ACP son de regulación muy detallada (enfoque de medios o formalista, que dificulta la implementación) respecto de acuerdos posteriores –Cafta-RD y Chile- más centrados en resultados (Araya, 2006; Ulloa, 2006). Los ALC negociados con EEUU limitan las preferencias que cada país puede otorgar a los oferentes nacionales (trato nacional a los bienes de países socios), se incluyen disciplinas de transparencia y los umbrales son generosos para fomentar PyMES pero no frente a objetivos más ambiciosos ligados al desarrollo tecnológico (Corrales, 2006).

¹¹⁰ El uso de este instrumento, en combinación con otras políticas, ha redundado en experiencias exitosas de Brasil y Venezuela en el desarrollo de capacidades de ingeniería y servicios “aguas arriba” de la producción de petróleo y gas (Corrales, 2006).

¹¹¹ Existen varios documentos elaborados por la DDSAH de la CEPAL que desarrollan un tratamiento específico sobre estos aspectos (véase el sitio: www.cepal.cl/dmaah/).

¹¹² Mientras la OMC busca corregir fallas de políticas, Kyoto busca corregir fallas de Mercado (costo de energía) mediante diversos instrumentos que pueden afectar potencialmente el comercio: impuestos al carbono, estándares de eficiencia energética, eco-etiquetado, etc. (Schaper, 2007 c).

¹¹³ Un ámbito específico surge con relación a la energía renovable, en el que los subsidios son fundamentales para su promoción. Además, existen desarrollos en el marco de las negociaciones de servicios que incidirían sobre las condiciones de comercio de energía, aunque la definición de servicios de energía no es del todo clara aún (Schaper, 2007 a y c).

vi.1 Tema ambiental en los acuerdos: aspectos generales

Los PED han sido reacios a incorporar el tema ambiental en los acuerdos, previendo que ocultara proteccionismo; pero sus legislaciones ambientales han crecido exponencialmente, aunque persisten rezagos en el nivel de cumplimiento y control. Por eso uno de los componentes de los tratados –que no conllevan armonización- apunta a la aplicación de las leyes domésticas. Aunque a nivel multilateral se tratan muchos temas ambientales, los países tienen derecho a establecer regulaciones y políticas ambientales que no sean discriminatorias o arbitrarias, ni sean una protección encubierta o injustificada y, por tanto, sean compatibles con la OMC (Cabrera, 2007; Grané, 2007 b).

En los acuerdos de libre comercio, la incorporación del tema ambiental data de 1994, en el acuerdo paralelo del TLCAN con una estructura institucional de gran peso. Desde allí han proliferado diversos acuerdos –en que Chile ha sido muy activo- con países de ese mismo bloque así como con la UE, Japón y otros. Estos han seguido modelos diferentes, ya sea incorporando las disposiciones al texto del acuerdo (lo que implica estar sujeto a solución de controversias) o enfatizando la cooperación más que la sanción por incumplimiento (acuerdos con Canadá y UE). Pero aspectos comunes a la mayoría de ellos son el cumplimiento de la legislación doméstica y evitar la disminución de requisitos ambientales para atraer inversión.¹¹⁴ Pero la principal fuente jurídica para promover el desarrollo sostenible no está en los TLC sino en la constitución y legislación propias (Cabrera, 2007 a).

vi.2 Liberalización de bienes y servicios ambientales (BSA)

Según se indicara, el mercado de BSA -dominado por PD- es muy dinámico y ha adquirido una importante dimensión, que explica el trabajo con miras a su liberalización iniciado en la OMC. El aumento de la demanda está relacionado con el crecimiento de estándares más estrictos –creciente presión por disminuir contaminación- y la región podría crecer en oferta para el sector ya que encierra posibilidades de desarrollo sostenible e involucra desafíos especiales a las PyMES. De modo que los BSA constituyen una de las áreas en que la agenda de Doha es una oportunidad de apoyo del cambio climático (Schaper, 2007 b).

Resulta imposible recoger en este punto la complejidad del debate que se hace actualmente en la OMC, sin embargo algunas coordenadas pueden ilustrarla. Una primera dificultad procede de la definición de lo que serían estos BSA y asociado con ello, las barreras que enfrentan, detrás de lo cual están los actores interesados en la liberalización de sectores específicos. Respecto de la definición de bienes surgen perspectivas relacionadas con su forma de producción (tema que inquieta a los PED), así como con su uso, asociado a una diversidad de fines.¹¹⁵ En materia de servicios, de por sí complejos en su normativa de comercio (con multiplicidad de sectores y “modos” de prestación), las dificultades provienen en buena medida de las diferentes categorías con que se definen los servicios en la OMC, aquellas de servicios ambientales y las utilizadas en la contabilidad nacional (Melendez, 2007).

En otro orden, también se hizo difícil establecer el ámbito en que deberían negociarse estos sectores puesto que en el sistema multilateral, tanto los bienes –industriales y agrícolas- como los servicios, ya tienen sus espacios propios.¹¹⁶ A lo que se agregó la exclusión “de facto” de los bienes

¹¹⁴ Como se indicara en una sección anterior, existen además propuestas en el marco de acuerdos internacionales con miras a disminuir la existencia de “paraísos contaminantes” (Romo, 2007). A su vez, se valora el aporte de los acuerdos en obligar a una revisión institucional ambiental de los países (Sáez, 2007).

¹¹⁵ La consideración de uso remite a necesidades de certificación para la liberalización y también ha originado enfoques que darían un carácter temporal a ésta (enfoque de proyectos) o que remitirían a productos muy específicos (por ejemplo productos agrícolas que sirven para biocombustible, de interés de Brasil, o equipos que ahorren energía, de interés de Japón).

¹¹⁶ Finalmente, se adscribieron a las negociaciones de acceso a mercados de bienes no agrícolas y de servicios respectivamente.

agrícolas en esta negociación, lo que es muy debatible para los PED porque en esa decisión quedarían fuera los productos orgánicos, de su interés. Debate similar ha generado la dificultad de capturar en la negociación los servicios que los ecosistemas prestan al medio ambiente (Melendez, 2007).

En síntesis, si bien no existen disciplinas acordadas en estas materias, los resultados del debate en la agenda de Doha incidirán tanto sobre las condiciones de mercado de los BSA como sobre las posibilidades de políticas para cumplir con las metas de los compromisos ambientales.

vi.3. Otras regulaciones sobre el espacio de políticas

Existe un conjunto de otros temas sujetos a compromisos internacionales que tienen incidencia sobre el espacio de políticas y en importante medida efectos sobre la competitividad. Éstos serán solo mencionados en este punto, indicando alguna bibliografía de referencia para su exploración, entre los cabe destacar: la limitación de importaciones (Corrales, 2006);¹¹⁷ los estándares –técnicos o sanitarios/fitosanitarios- con claros vínculos con el medio ambiente (Salles, 2005; Larach, 2005; Grané, 2007 b), y la facilitación de comercio (Kuwayama, 2005).

En síntesis, se requieren espacios de política para la transformación productiva, equidad social y especialización en sectores menos contaminantes y más dinámicos en el mercado mundial. Y las regulaciones que afectan dichos espacios en general son más estrictas en los acuerdos de libre comercio que en la OMC, lo que llama a la cautela respecto de la implementación de los acuerdos y de las negociaciones en curso o por venir. Por ello, las estrategias deben definir uso, definiciones o recuperación de tales espacios de política en el marco del proceso dinámico en que se encuentran las normas internacionales. Asimismo, las estrategias deben considerar que el debido aprovechamiento de tales espacios supone una combinación de instrumentos, que utilice las flexibilidades disponibles al tiempo que se definen políticas complementarias que no necesariamente están reguladas por la normativa internacional.

¹¹⁷ Esta política se ha restringido por la rebaja sistemática de aranceles y la prohibición del uso de cuotas, si bien en el marco de la OMC suele preservar un margen entre los aranceles consolidados y aplicados, que otorgan un margen de maniobra cuando es requerido. Por su parte, en algunos casos los ingresos derivados de estos derechos constituyen altas proporciones de los ingresos fiscales que financian programas de inversión pública.

6. Síntesis y conclusiones

La pregunta que orientaba este trabajo era, cómo aprovechar las reglas comerciales –transmisoras de los cambios del entorno internacional- en pos de una agenda de desarrollo sostenible que tiene como eje clave la inserción internacional. Para ello, este trabajo de revisión bibliográfica consideró básicamente las visiones que han venido desarrollando sobre comercio y desarrollo sostenible las divisiones correspondientes de la CEPAL.¹¹⁸ Los elementos centrales y principales vínculos que se establecen en estos temas, contribuirían al esfuerzo de los países en su tarea de formular estrategias y políticas de inserción para el desarrollo sostenible en el contexto de la globalización.

Con esos antecedentes, el documento abordó los siguientes aspectos: primero, una aproximación a las dimensiones y condiciones básicas del desarrollo sostenible vinculadas a la inserción internacional. Estas dimensiones orientaron un diagnóstico de la realidad regional, centrado en el patrón de especialización comercial y su relación con el desarrollo sostenible. Con las similitudes y especificidades mostradas por los países de la región, de allí se desprende una inserción vulnerable económica, social y ambientalmente. De acuerdo a esa caracterización, se identificaron las orientaciones de estrategias y políticas de inserción que surgen en la agenda de desarrollo sostenible, para luego examinar las condiciones sobre las políticas que emanan del contexto internacional así como de las capacidades institucionales para llevarlas a cabo. Los acuerdos comerciales, parte muy importante del contexto internacional, son también un trabajo en curso del cual los países forman parte mediante procesos de negociación e implementación. En ese marco, se prestó especial atención a las normas sobre inversiones, propiedad intelectual, servicios, subsidios, compras gubernamentales y temas ambientales. Los que tendrían mayor incidencia sobre la orientaciones y espacios de políticas en pos del desarrollo sostenible.

El punto de partida de este trabajo ha sido la consideración del contexto de globalización, que actualmente se expresa en diversas dinámicas: la mayor apertura y exigencia de los mercados, el crecimiento arrollador de las grandes economías asiáticas, la conformación de redes productivas crecientemente internacionalizadas, la emergencia ambiental asociada al cambio climático y el nuevo contexto competitivo y normativo producto de los acuerdos. Alcanzar el

¹¹⁸ Uno de los insumos claves son las presentaciones al Taller de Capacitación regional sobre Desarrollo Sostenible en el marco de las nuevas reglas comerciales. Santiago, 18-20 de julio, 2007 (véase la bibliografía al final).

desarrollo sostenible en su carácter básicamente tridimensional –económico, social y ambiental- en el marco de ese contexto internacional dinámico y exigente, sería por tanto un gran desafío para los países y reclama la acción sobre ciertos ejes básicos. Estos ejes claves e interdependientes, que se vinculan críticamente con el patrón de especialización, son: competitividad, innovación, inversión (IED) y protección ambiental. Ellos también definen los ámbitos en que puede evaluarse el desempeño en la inserción de la región y la funcionalidad de su especialización a los objetivos de desarrollo sostenible.

Efectivamente, la especialización comercial que muestran los países de la región –con especificidades que cabe considerar- conlleva problemas de competitividad, equidad, innovación y protección ambiental; y la IED parece reforzar dicha situación. Es decir, un perfil regional que, analizado mediante el examen de sectores de exportación, presenta en promedio: i.) una baja participación de productos con mayor incorporación de tecnología; ii.) escaso derrame –por empleo o encadenamientos- al resto de la economía en aquellos países donde estos sectores tienen mayor presencia; y iii.) significativo peso de las exportaciones basadas en recursos naturales y de industrias ambientalmente sensibles –cuyos mercados resultan menos dinámicos en el largo plazo-. Con ello, el patrón de especialización parece no ajustarse a los objetivos de desarrollo sostenible puesto que deriva en condiciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental; lo cual no es independiente de la débil incorporación de las economías a las cadenas globales de valor.¹¹⁹

Ante ese desempeño, los rezagos en cada uno de los ejes básicos –competitividad (y equidad), innovación, IED y protección ambiental- hacen necesarias y urgentes las estrategias y políticas de inserción, lo cual significa destinar mayores esfuerzos para mejorar las condiciones en que se desarrolla la oferta productiva en términos amplios. Algunas condiciones generales deben considerarse; en particular: i.) contar con una macroeconomía amigable al crecimiento y la inserción; ii.) aprovechar los espacios supranacionales de cooperación y establecer estrategias para la relación con la región de mayor dinámica global (Asia); y, muy especialmente, iii.) disponer de capacidades y un marco institucional fortalecido para el diseño, implementación y coordinación de las estrategias y políticas, así como de criterios de desempeño y evaluación permanente de su eficacia. Este requerimiento institucional –en especial para la coordinación- adquiere más relevancia aún, cuando la revisión de orientaciones de políticas para atender los rezagos en los ejes mencionados, muestra claras interdependencias y la posibilidad de que varios instrumentos puedan atender más de un objetivo.

Se trata de políticas con las orientaciones siguientes: i.) en competitividad, incrementar la participación en mercados internacionales con alza simultánea de ingresos/ bienestar; ii.) en materia de innovación, fortalecer la incorporación de conocimiento para la reestructuración y el aumento de la productividad; iii.) promover la inversión –IED- para viabilizar la transformación productiva hacia pautas más sostenibles; iv.) desarrollar la protección ambiental para responder a mercados más exigentes y a objetivos del desarrollo sostenible (más urgente aún ante el cambio climático); y v.) en materia de equidad, atender los efectos de la mayor exposición internacional de los países.

Orientaciones de acción que deben considerar que los países de la región están involucrados en múltiples acuerdos comerciales, a diversos niveles –OMC, integración, TLCs- que ofrecen oportunidades y plantean desafíos a las estrategias y políticas. Efectivamente, los acuerdos representan normalmente una mayor apertura de mercados y estabilidad de las reglas del juego, así como estimulan o proveen nuevos y fortalecidos ámbitos de cooperación (financiera o asistencia técnica); pero, también algunas restricciones al espacio de políticas. Los que son requeridos para la transformación productiva, equidad social y especialización en sectores menos contaminantes y más dinámicos en el mercado mundial.

¹¹⁹ Materia en la que resta un esfuerzo importante para analizar el desempeño regional.

En estas materias, un sinnúmero de ámbitos regulados por los acuerdos comerciales – tanto multilateral como preferenciales-, pueden limitar políticas que suponen por ejemplo preferencialidad nacional o de contenido local; selectividad sectorial o uso de requisitos de desempeño en los incentivos; o la difusión de conocimientos. El carácter vinculante de estas normas se ve profundizado por un fortalecido sistema de solución de controversias - especialmente en el ámbito multilateral- y el compromiso único (*single undertaking*) adquirido por los países. Las regulaciones que afectan dichos espacios de política en general son más estrictas en los acuerdos de libre comercio que en la OMC, lo que llama a la cautela respecto de la implementación de los acuerdos y de las negociaciones en curso o por venir. Esto ocurre en mayor o menor medida en un conjunto de temas vinculados al comercio en los ámbitos de inversión, propiedad intelectual, servicios, subsidios, compras gubernamentales y temas ambientales, entre otros. Se trata sin embargo de un marco regulatorio en proceso, puesto que las evaluaciones de los acuerdos, la práctica de su aplicación y los casos de controversias, junto con evaluar cumplimiento, inducen revisiones a las orientaciones y límites impuestos.

Sin embargo, existe una dosis de flexibilidad disponible y sobre todo el desafío de articular diversos ámbitos de políticas para orientarse a los objetivos de desarrollo sostenible. En esa perspectiva, vuelve a aparecer la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de los países y enmarcar el conjunto de transformaciones requeridas en un diseño de estrategias de inserción que contemple las condiciones de contexto, se formule considerando las visiones de los diferentes actores relevantes y permita coordinar y dar un sentido coherente a los distintos ámbitos de política. Acciones de la sociedad civil que se han venido presentando en muchas de estas materias abren mayores oportunidades a la participación en el diseño de estrategias.

Por ello, las estrategias deben definir uso, definiciones o recuperación de tales espacios de política en el marco del proceso dinámico en que se encuentran las normas internacionales. Asimismo, las estrategias deben considerar que el debido aprovechamiento de tales espacios supone una combinación de instrumentos, que utilice las flexibilidades disponibles al tiempo que se definen políticas complementarias (agenda interna o complementaria como se ha denominado en algunos países) que no necesariamente están reguladas por la normativa internacional. En ese marco, la implementación de los acuerdos es un desafío muy relevante, tanto para aprovechar las oportunidades brindadas por éstos, como para minimizar los costos de ajustes derivados. De ello también podrían derivar orientaciones para las negociaciones en curso.

Cabe precisar en especial que en materia ambiental, se enfatiza la necesidad de coherencia entre los objetivos y acciones respecto del cambio climático con los instrumentos comerciales, en particular aquellos relacionados con la OMC y Kyoto. Y se ha expresado la fuerte relación de la protección ambiental con la tecnología y las nuevas exigencias del mercado, en un contexto de avance hacia la liberalización de bienes y servicios ambientales, y con desafíos de potenciación de los recursos y biodiversidad de la región. Apuntan en este sentido nuevas dotaciones generadas sobre los recursos naturales en la región, aunque resta evaluar sus implicancias ambientales. En este tema, quizás más que en otros, se hace evidente la mirada sistémica que requiere el desarrollo sostenible, y la importancia de coordinación de políticas tanto en los niveles nacionales y regionales, como globales, en orientaciones y medidas (por ejemplo en la perspectiva de los Objetivos del Milenio –ODM- y el desarrollo “sustentable”). Ámbito en el que la CEPAL ha venido realizando aportes y prevé seguir analizando estos diversos vínculos.¹²⁰

Por otra parte, existe un mayor desafío respecto del enfoque y variables asociadas a la equidad en las estrategias de inserción, es decir existe la necesidad de mayor exploración, en ámbitos menos considerados en los documentos revisados. Algunas preguntas que surgen al

¹²⁰ De hecho en 2005 le correspondió coordinar al conjunto de instituciones regionales del sistema de Naciones Unidas para el monitorio y evaluación de estos objetivos (véase: <http://www.eclac.cl/mdg/>).

respecto son las siguientes: ¿Qué instrumentos pueden usarse para atenuar la vulnerabilidad de los sectores más débiles en las economías abiertas?, ¿Cómo incide la especialización en recursos naturales, predominante en varios países de la región, sobre los procesos de concentración, sobre las posibilidades de las PyMES la generación de empleo, las asimetrías entre actores sociales y las posibilidades para enfrentar la equidad?, ¿Qué instrumentos existen para este análisis?, por ejemplo ¿existe alguna definición análoga a las IAS sobre Industrias Socialmente Sensibles (ISS)?, ¿Puede potenciarse la atención sobre los problemas de equidad con algunas tendencias del contexto internacional, especialmente provenientes del ámbito de las empresas, como puede ser la importancia creciente de la RSE?, ¿De qué maneras se manifiesta en la región la correlación entre equidad y protección ambiental (ej. desertificación y pobreza), y qué expresión territorial asume este fenómeno?.

En términos más amplios, se reitera en diversos estudios la fuerte interdependencia entre los temas analizados –carácter sistémico- y la necesidad de fortalecer capacidades, lo que en primera instancia apela a una mayor coordinación institucional en los países. Coordinación que puede a su vez fortalecer la capacidad nacional frente a las negociaciones e inserción internacional. Luego, en este ámbito se manifiesta la necesidad de una mayor coherencia y eficiencia global, en el contexto de una fortalecida participación de los PED y de la región en particular. Relacionados con ese debate, pueden mencionarse otros temas en proceso, especialmente en el marco de la OMC, y estudiados –dentro o fuera de la CEPAL- como la ayuda para el comercio y la construcción de capacidad.¹²¹ Considerando que la asistencia para el desarrollo no copa las políticas sobre éste, las acciones en este campo deben complementarse con las negociaciones que buscan un acceso a mercado más equitativo y sobre todo con un sistema de reglas que facilite el esfuerzo en políticas de oferta.

Finalmente, es necesario precisar que muchos aspectos abiertos en este documento son abordados en el trabajo de otras divisiones y subseces de la CEPAL como se ha explicitado puntualmente. Asimismo, deben reconocerse en esta temática diversas ideas planteadas desde la TPE, la que contenía los gérmenes de muchas de las ideas actualmente trabajadas por el organismo.

¹²¹ La OMC ha venido haciendo foros regionales al respecto, que para la región se desarrolló en Lima en septiembre de 2007, y contó con la colaboración del BID. Asimismo, se ha efectuado un examen global sobre el tema en el organismo, los días 20 y 21 de noviembre.

Bibliografía¹²²

- Cabrera, Jorge (2007 a), El tratamiento del tema ambiental en los Tratados de Libre Comercio Bilaterales (*)
- Cabrera, Jorge (2007 b), Los acuerdos de propiedad intelectual y el desarrollo sostenible (*).
- Cabrera, Jorge (2007 c), Propiedad intelectual, Biodiversidad y los Tratados de Libre Comercio (*).
- CEPAL (2004), Desarrollo productivo en economías abiertas. CEPAL, Secretaría Ejecutiva, Documento LC/G.2234 (SES.30/3), junio de 2004.
- CEPAL (2006), Panorama de la Inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006. Santiago. Documento CEPAL LC/G.2313-P/E Santiago septiembre de 2006 [web DCII-CEPAL: www.eclac.cl/comercio].
- CEPAL (2007), Panorama de la Inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006, Tendencias 2007. Santiago. Documento CEPAL LC/G.2341-P/E P, Santiago Agosto de 2007 [web DCII-CEPAL].
- Corrales, Werner (2006), Debate conceptual sobre las Estrategias de Desarrollo Sostenible Apoyadas en el Comercio (EDSAC). CEPAL: Proyecto de Capacitación en Comercio y Medio Ambiente. Documento LC/W 158, www.eclac.cl/dmaah/noticias/paginas/1/27731/corrales_Conceptual.pdf
- Corrales, Werner y Felipe Baritto (2007), Estrategias de Desarrollo Sostenible Apoyadas en el Comercio: Aplicaciones e ilustraciones de casos para América Latina y el Caribe. CEPAL: Proyecto de Capacitación en Comercio y Medio Ambiente. Documento LC/W 162. México, D.F., junio. www.eclac.cl/dmaah/noticias/paginas/1/27731/Corrales.pdf
- DCII (2007), América Latina, Doha y la integración regional: atravesando las turbulencias (Documento elaborado en base a los trabajos presentados en Encuentro de Encargados del Comercio Exterior de América Latina, 25 y 26 de Mayo de 2006. Inédito).
- De Miguel, Carlos (2007), Los impactos ambientales de los Acuerdos de Libre Comercio: los resultados de un modelo de equilibrio general (*)
- De Miguel, Carlos y Georgina Núñez (2001), Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario. Serie Medio Ambiente y Desarrollo No.41. Documento CEPAL LC/L.1580-P/E, agosto 2001.

¹²² Los documentos indicados con asterisco (*) son presentaciones efectuadas en el Taller de capacitación regional sobre Desarrollo Sostenible en el marco de las nuevas reglas comerciales, CEPAL Santiago, 18-20 de julio de 2007

- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2007), Public-private alliances for strategic export development: eleven extraregional experiences. Some Preliminary Results of an ECLAC Project. Seminario sobre internacionalización y desarrollo exportador: la experiencia del Japón. CEPAL - Embajada de Japón, Santiago, Chile 26 de septiembre de 2007
- Díaz, Alvaro (2006), TLC y propiedad intelectual: desafíos de política pública - en 9 países de América Latina y el Caribe. Versión preliminar sin edición. CEPAL. Oficina en Brasil. LC/BRS/R.163, Octubre de 2006.
- Durán, José y Vivianne Ventura-Dias (2003), Comercio intrafirma: concepto, alcance y magnitud Serie Comercio Internacional No 44, Documento CEPAL LC/L.2052-P/E, diciembre de 2003.
- Durán; José y otros (2007), Acuerdos de libre comercio entre los países andinos y los Estados Unidos: ¿Cuánto se puede esperar de ellos? Serie Comercio Internacional No 77, Documento CEPAL LC/L.2678-P, febrero de 2007.
- Grané, Patricio (2007 a), Las disposiciones pertinentes para el desarrollo sostenible de la OMC (*).
- Grané, Patricio (2007 b), El desarrollo sostenible en la práctica: análisis de las controversias en la OMC (*)
- Kuwayama, Mikio (2005), Latin American South-South Integration and Cooperation: From a Regional Public Goods perspectiva Serie Comercio Internacional No. 50, Documento CEPAL LC/L.2245-P/I, febrero 2005.
- Kuwayama, Mikio y José Durán (2003), La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial Serie Comercio Internacional No. 26, Documento CEPAL LC/L.1897-P/E, mayo 2003.
- Larach, María Angélica (2005), Nuevos elementos de la competitividad. Documentos de proyecto No.56, CEPAL LC/W.56, diciembre de 2005.
- Melendez, Ricardo (2007), Las negociaciones sobre bienes y servicios ambientales en la OMC (*).
- Moguillansky, Graciela (2006), Australia y Nueva Zelanda: la innovación como eje de la competitividad Serie Comercio Internacional No 72, Documento CEPAL LC/L.2564-P, junio de 2006.
- Moguillansky, Graciela y Verónica Silva (2004), Creando condiciones para el desarrollo productivo: políticas de competencia. Serie Comercio Internacional No. 48, Documento CEPAL LC/L.2198-P, octubre de 2004.
- Morales, César (2007), Impactos del TLC sobre la agricultura del Ecuador (*).
- Morales, César y otros (2004), Los Impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador - Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador. Documento CEPAL PNUD www.undp.org.ec/Publicaciones/TLC/InformeUNDP_CEPLA.pdf.
- Mulder, Nanno (2006), Aprovechar el auge exportador de productos básicos evitando la enfermedad holandesa. Serie Comercio Internacional No. 80, Documento CEPAL LC/L.2627-P, noviembre de 2006.
- Mulder, Nanno (2007), Comentarios a M.Schaper: Evolución del perfil exportador de América Latina y el Caribe: tendencias y sensibilidad ambiental (*).
- Marcos Orellana (2007 a), Las reglas y disciplinas internacionales en materia de inversiones (*)
- Marcos Orellana (2007 b), Los temas sustantivos en las controversias inversionista-Estado (*)
- Prieto, Francisco (2003), Fomento y diversificación de las exportaciones de servicios. Serie Comercio Internacional No 38. Documento CEPAL LC/L.2041-P/E, diciembre de 2004
- Primi, Annalisa (2007), Comentario a J.Cabrera: Los acuerdos de propiedad intelectual y el desarrollo sostenible (*).
- Roffe, Pedro y Maximiliano Santa Cruz (2006), Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados. Serie Comercio Internacional No 70, Documento CEPAL LC/L.2527-P, abril de 2006
- Roffe, Pedro y Maximiliano Santa Cruz (2007), Intellectual property rights and Sustainable Development: A survey of major issues. CEPAL: Proyecto de Capacitación en Comercio y Medio Ambiente. Documento LC/W 161.

- Romo, David (2007), La competitividad exportadora de los sectores ambientalmente sensibles en la construcción de un patrón exportador sustentable en América Latina y el Caribe. CEPAL - Proyecto de Capacitación en Comercio y Medio Ambiente. Documento LC/W 148. http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/paginas/1/27731/romo_competitividad_IAS.pdf
- Rosales, Osvaldo (2007 a), Estrategias de desarrollo en el contexto de globalización (*).
- Rosales, Osvaldo (2007 b), Administración de acuerdos comerciales en Chile. Taller experiencias en la implementación, administración y aprovechamiento de tratados comerciales en América Latina. PNUD- CEPAL- CIDA- GTZ, Panamá, 20-21 de junio, 2007 [sitio web DCII-CEPAL].
- Rosales, Osvaldo y Kuwayama (2007), América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión. Serie Comercio Internacional No. 81, Documento CEPAL LC/L.2656-P, enero de 2007.
- Sáez, Sebastián (2005 a), Trade Policy Making in Latin America: A Compared Análisis. Serie Comercio Internacional No 55, Documento CEPAL LC/L.2410-P/I, noviembre de 2005.
- Sáez, Sebastián (2005 b), Implementing trade policy in Latin America: The cases of Chile and Mexico. Serie Comercio Internacional No 54 Documento CEPAL LC/L.2406-P/I, octubre de 2005.
- Sáez, Sebastián (2007), Comentario a Jorge Cabrera El tratamiento del tema ambiental en los Tratados de Libre Comercio Bilaterales (*).
- Salles, Juliana (2005), Acordo sobre a aplicação de medidas sanitarias e fitosanitarias: balanço de uma década buscando o equilíbrio entre a proteção do comércio e a proteção da saúde dos consumidores. Serie Comercio Internacional No 59, Documento CEPAL LC/L.2447-P, diciembre de 2005.
- Samaniego, José Luis (2007), Bienvenida en el Taller de capacitación regional sobre Desarrollo Sostenible en el marco de las nuevas reglas comerciales (*).
- Sánchez, Marco Vinicio y Rob Vos (2006), México DR-CAFTA: ¿panacea o fatalidad para el desarrollo económico y social en Nicaragua? Serie Estudios y Perspectivas No. 57, Documento CEPAL-México LC/MEX/L.752, octubre de 2006.
- Schaper, Marianne (1999), Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995. Serie Medio Ambiente y Desarrollo No.19. Documento CEPAL LC/L.1241-P, octubre de 1999.
- Schaper, Marianne (2007 a), Evolución del perfil exportador de América Latina y el Caribe: tendencias y sensibilidad ambiental (*).
- Schaper, Marianne (2007 b), Los desafíos del desarrollo sostenible en las economías abiertas de América Latina y el Caribe. Pensamiento Iberoamericano No.0. AECI y Fundación Carolina.
- Schaper, Marianne (2007 c), Liberalización comercial, energía y cambio climático (algunas ideas preliminares). Notas inéditas.
- Schaper, Marianne y Valérie Onffroy de Vèrèz (2001), Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999). Serie Medio Ambiente y Desarrollo No.46, Documento CEPAL LC/L.1676-P/E, diciembre de 2001.
- Ueki, Yasushi (2003), E-commerce Environment and Trade Promotion for Latin America: Policy Implications from East Asian and Advanced Economies' Experiences. Serie Comercio Internacional No. 29, Documento CEPAL LC/L.1918-P/I, julio de 2003.
- Ueki, Yasushi y otros (2005), Tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para el fomento de las PyMES exportadoras en América Latina y Asia oriental. Documentos de proyectos No. 33, Documento CEPAL LC/W.33, diciembre de 2005.
- Ventura-Días, Vivianne y otros (2003), Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional. Serie Comercio Internacional No. 48, Documento CEPAL LC/L.2054/E, diciembre de 2003.