

Documento de proyecto

**Debate conceptual sobre las
estrategias de desarrollo sostenible
apoyadas en el comercio**

Werner Corrales Leal



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Werner Corrales, consultor 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.

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.158

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2007. 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

Introducción	5
1. Fines y rasgos principales de un enfoque de desarrollo sostenible para la inserción internacional	7
1.1 Motivaciones y fines de un enfoque estratégico para la inserción internacional	8
1.2 Un marco de desarrollo sostenible para abordar la inserción internacional	14
2. Reflexiones sobre procesos claves y estrategias en las EDSAC	18
2.1 Una lógica general para influir sobre los resultados de los procesos claves	19
2.2 Condicionantes del éxito en los procesos de incorporación internacional	22
2.3 Complementariedades e innovación en la transformación productiva: la acción estratégica sobre el segundo grupo de procesos	25
2.4 La eficacia en el cambio de las tendencias ambientales: cómo influir en el tercer grupo de procesos.....	34
2.5 El cuarto grupo de procesos: la distribución de los beneficios entre los actores	42
2.6 Controlar las desviaciones en la trayectoria de desarrollo: una perspectiva estratégica de la vulnerabilidad ante riesgos de eventos desastrosos.....	51
3. La dimensión institucional de las EDSAC: los marcos habilitantes y las políticas para la competitividad	54
3.1 El rol de las instituciones y sus relaciones con las políticas	55
3.2 Políticas de competitividad para el desarrollo sostenible, no sólo para exportar más	58
3.3 Marcos habilitantes de especial relevancia en el enfoque de las EDSAC	61
4. Una perspectiva latinoamericana y caribeña de los espacios para políticas, en un marco de desarrollo sostenible	66
4.1 El desarrollo del debate sobre Espacios para Políticas.....	67
4.2 Los principales argumentos en favor de los Espacios para Políticas para implementar las EDSAC	74
4.3 ¿Espacios para cuales acciones e instrumentos de políticas en la región?.....	77
4.4 Los espacios para políticas que han desaparecido y los que aún existen en los principales acuerdos en que participan países de América Latina y el Caribe	87
4.5 Reflexiones sobre una agenda regional en materia de espacios para políticas.....	95
Bibliografía	100

Anexos	109
Anexo 1	110
Anexo 2	111
Índice de cuadros	
Cuadro 1.1	Indicadores de la convergencia entre países en desarrollo y los EEUU, 1965–1980–1990–2003..... 10
Cuadro 2.1	Tipología de resultados de la interacción de las dos estrategias..... 27
Cuadro 2.2	Fallas de mercado y del sistema y respuestas de la política de clusters 29
Cuadro 2.3	Especialización en productos potencialmente contaminantes..... 38
Cuadro 4.1	“Mapa” de rasgos en las situaciones y casos estudiados..... 80
Cuadro 4.2	Ilustraciones del uso posible de instrumentos económicos para la implementación de acciones de política..... 83
Índice de recuadros	
Recuadro 1.1	Cuatro conclusiones del estudio sobre evidencias empíricas de logros de los países en desarrollo desde mediados de los años 80..... 12
Recuadro 1.2	Procesos Claves en el sostenimiento de la trayectoria de desarrollo en el largo plazo 15
Recuadro 2.1	Ilustraciones de las relaciones entre fines de Desarrollo Sostenible y Objetivos de Políticas..... 21
Recuadro 2.2	Cuatro modelos de relacionamiento con la inversión extranjera para la formación de capacidades tecnológicas y la generación de complementariedades 32
Recuadro 2.3	Comentarios sobre las bases legales internacionales que pueden sustentar a los requerimientos ambientales que hagan los países importadores 35
Recuadro 2.4	Distribución del ingreso y acceso a los activos de capital 46
Recuadro 2.5	Modificaciones en la distribución del ingreso asociadas al progreso de la apertura comercial, los cambios tecnológicos y las modificaciones en la especialización 47
Recuadro 2.6	Modificaciones en la distribución del ingreso asociadas a las nuevas orientaciones de las políticas macroeconómicas y a los cambios introducidos en los marcos institucionales del sector laboral..... 48
Recuadro 4.1	La primera etapa del desarrollo del debate sobre Espacios para Políticas 70
Recuadro 4.2	Apuntes de un seminario interno de especialistas e investigadores de la UNCTAD dedicado a Espacios para Política..... 73
Recuadro 4.3	Argumentos económicos a favor de la aplicación de políticas activas en la implementación de las cuatro estrategias básicas..... 75
Índice de figuras	
Figura 1.1	Comportamiento de los países en desarrollo y de las trece experiencias nacionales exitosas o en vías de éxito..... 11
Figura 2.1	Diagrama lógico de relaciones entre acciones, objetivos de política y fines de desarrollo sostenible..... 20
Figura 2.3	Especialización exportadora en productos de sensibilidad ambiental..... 39
Figura 2.4	Distribución del Ingreso y Pobreza en el mundo y por regiones: 1975–2005..... 44
Figura 3.1	Marcos habilitantes y políticas propiamente dichas en las estrategia.....58
Índice de tablas	
Tabla 3.1	Instrumentos para la implementación de acciones de políticas y acuerdos de la OMC..... 65

Introducción

La inserción de los países en desarrollo en la economía global debería implicar una participación exitosa en el comercio internacional de bienes y servicios, la generación interna de más y mejores empleos, y el desencadenamiento de un proceso sostenido de elevación de la productividad. Para lograr eso es necesario que las elevaciones del comercio se apoyen en un incremento de la intensidad de conocimientos en la producción y en la creación de un sistema de complementariedades y encadenamientos entre exportadores y pequeñas y medianas empresas.

Pero más allá de lo económico, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, 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.

La orientación y los contenidos de este documento

Este documento plantea discusiones conceptuales y propone enfoques para discernir las relaciones que hay entre la inserción económica internacional de los países en desarrollo y los resultados económicos, sociales y ambientales que pueden derivar de las diversas formas de tal inserción. Las ideas que propone sobre las *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio (EDSAC)* persiguen ayudar a estos países a poner al comercio al servicio de su propio desarrollo sostenible, concebido de la manera brevemente descrita antes. El documento se complementa con una monografía dedicada a aplicaciones del enfoque de las *EDSAC*, la cual eventualmente serviría de apoyo a talleres de capacitación que desarrollará la CEPAL en estos mismos temas.¹

El hilo conductor del trabajo es la idea de que es necesario y posible combinar la liberalización comercial con varias estrategias apoyadas en el comercio, para que este último sirva efectivamente como instrumento del desarrollo sostenible.

El primer capítulo trata de comunicar ese pensamiento básico y la concepción de las *EDSAC* en su integralidad, introduciendo de manera resumida los principales conceptos y

¹ “Aplicaciones e ilustraciones de casos para América Latina y el Caribe empleando Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio”(Corrales y Baritto, 2006 b).

componentes del enfoque, los cuales son desarrollados con detalle en los subsiguientes capítulos 2 y 3. El capítulo 4 se dedica a una discusión detallada sobre los *Espacios para Políticas*, centrada en los intereses que podrían tener los países de América Latina y el Caribe en emplear los enfoques de la *EDSAC* para enfrentar sus propias situaciones.

El desarrollo progresivo del enfoque de las EDSAC

El enfoque de las *EDSAC* ha venido siendo construido a lo largo de los últimos cinco años, partiendo de los argumentos originales sobre *Espacios para Políticas*, los cuales creó la Misión de Venezuela en la OMC e introdujo en ese foro en 1999. El progreso de los *Espacios para Política* tomó dos caminos complementarios a partir de entonces, uno que profundizó el debate que se ha dado en los foros de negociación internacional por la autonomía de políticas de los países en desarrollo, y otro que incorporó la idea de *Espacios* en el planteamiento más amplio de las *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio*.

Tal como se presenta en este documento, el enfoque de las *EDSAC* resulta de la integración de desarrollos conceptuales progresivos y de experiencias de aplicación que han tenido lugar en varios países en desarrollo. Hay que decir que esas experiencias de usos del enfoque de las *EDSAC* han provocado ajustes sucesivos en ellos, enriqueciéndolos y haciéndolos cada vez más prácticos, ampliando los campos de aplicación a diversas esferas de la relación entre comercio y desarrollo sostenible.²

Los trabajos se iniciaron en el año 2002 en el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD), en Ginebra, donde se mantienen como una vertiente de investigación permanente que ha desarrollado tanto contribuciones conceptuales como métodos y técnicas, y además diversas aplicaciones.

En el año 2005 se recibió apoyo adicional de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, en Lima, para desarrollar a un mayor nivel las metodologías de análisis y planificación estratégica del enfoque, y experimentar en sus aplicaciones en los países andinos. Por último, en el año 2006, la CEPAL puso en marcha un grupo de actividades de investigación que llevaba las mismas direcciones, a cuyos resultados pertenece esta monografía.

Los más importantes avances y enriquecimientos del enfoque de las *EDSAC* que resultan del conjunto de actividades realizadas en CEPAL durante el año 2006 se encuentran en el capítulo 2 de esta monografía, las reflexiones sobre cuatro estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio; y en su capítulo 4, dedicado a los Espacios para Políticas desde una perspectiva de América Latina y el Caribe.

El segundo documento preparado como resultado de los trabajos sobre las *EDSAC* realizados en CEPAL, incorpora un estudio de caso especialmente realizado para servir de apoyo a los programas de capacitación que realizará CEPAL sobre la materia, y la sistematización con fines metodológicos y didácticos de varios casos de aplicación que habían sido preparados en el ICTSD y la Comunidad Andina de Naciones.

² En adición al presente proyecto de CEPAL, merece la pena destacar aplicaciones de las *EDSAC* en los siguientes medios: Negociaciones sobre Trato Especial y Diferenciado en la OMC (ICTSD, Ginebra 2003–2006); “*Benchmarks*” de desarrollo sostenible para el seguimiento de las negociaciones de los “*Economic Partnership Agreements*” (EPA) entre la UE y los países ACP (APRODEV & ICTSD, Bruselas y Ginebra 2004–2006; Regiones del Caribe y África del Sur, 2006); Formulación de estrategias de Competitividad en los países andinos (CAN, Lima 2006); Desarrollo de capacidades en instituciones centroamericanas en materia de desarrollo sostenible y negociaciones internacionales (ICTSD, UCA, ASIES y FIDE; Managua, 2005–2006).

1. Fines y rasgos principales de un enfoque de desarrollo sostenible para la inserción internacional

Una de las principales fallas de que adolecen las agendas comerciales es que no captan adecuadamente la relación entre la liberalización del comercio y los objetivos del desarrollo sostenible, entendido este en su concepción integradora de bienestar en las esferas económica, social, ambiental, y de participación de la sociedad en las decisiones relevantes de política. Esas agendas suelen partir de una lógica lineal según la cual la liberalización del comercio es **la vía para el crecimiento**, que el crecimiento desencadena de manera natural la reducción de la pobreza y la mejora progresiva de las condiciones de equidad, y que esos efectos llevan automáticamente a reducir las presiones sobre el ambiente. Por lo tanto responden a los eventuales conflictos entre estrategias comerciales y prioridades de desarrollo, otorgando primacía a las primeras y dando a las últimas un tratamiento residual.

Incluso cuando se da el paso de “reformular las agendas comerciales” introduciendo en ellas preocupaciones por la pobreza y el crecimiento con equidad (la llamada “dimensión del desarrollo”), o por la integridad ambiental (comercio y ambiente, o comercio y “desarrollo sostenible”), esto suele hacerse estableciendo relaciones radiales entre liberalización comercial, en el centro, y objetivos segmentados y no interrelacionados sobre crecimiento económico, reducción de la pobreza o integridad ambiental en la periferia.

Ese paso pareciera satisfacer a quienes piensan que el crecimiento debe ser el foco y que el libre comercio es el camino hacia aquel; es apreciado como un avance por quienes ven la integridad ambiental como el centro y la ven reconocida por una comunidad tan poderosa como la comercial; y mueve al mundo comercial en la dirección de elevar –muy modestamente– la ayuda a los países más pobres, a través de asociarla a la liberalización comercial (*Aid for Trade*). La liberalización comercial sigue siendo el pivote, porque en general sigue aceptándose implícitamente que el crecimiento es la solución y ella es **la vía para el crecimiento**. Aún los ambientalistas aceptan plantear la discusión en forma dicotómica entre el comercio (sinónimo de crecimiento) y la integridad ambiental.

Ha habido innegables progresos en el mundo académico sobre la concepción del desarrollo y la definición de modelos alternativos de estrategias, sobre todo a medida que se

acepta la idea de desarrollo sostenible que integra las esferas económica, social, ambiental y política–institucional. Pero todavía está por producirse esa integración real en el mundo del comercio, y lo mismo sucede en las comunidades de pensamientos economicistas, ambientalistas, o preocupadas por los fenómenos de la pobreza y la exclusión social.

El presente capítulo introduce de manera simplificada los conceptos de las *EDSAC*, pretendiendo con ello dar a los lectores una visión comprensiva del enfoque, antes de entrar más profundamente en las reflexiones sobre estrategias, políticas y negociaciones que nos ocuparán en los capítulos subsiguientes.

1.1 Motivaciones y fines de un enfoque estratégico para la inserción internacional

Como fue dicho en los párrafos introductorios, las agendas que guían a las negociaciones internacionales, y lamentablemente las que orientan a las políticas comerciales de no pocos países en desarrollo, tienen un sustrato común, que es un modelo único y lineal según el cual el libre comercio llevaría por sí solo a los logros de desarrollo que estarían buscando los países del Sur en su inserción internacional. Esto sucedería de manera automática como consecuencia de la liberalización y el logro de los equilibrios básicos de la macroeconomía, dentro de un marco institucional que asegure el respeto a los derechos de propiedad y las obligaciones contractuales.

Sin embargo, las experiencias exitosas de desarrollo sugieren que es importante considerar una variedad de opciones en cuanto a procesos económicos, institucionales y políticos. Solo así es posible responder a las situaciones de países que se caracterizan por condiciones iniciales también diversas, de lo cual deriva que se requieran marcos conceptuales no lineales, que no pretendan –además– llevar a todos los países por una única senda de estrategias (Adelman y Taft–Morris 1997; Adelman 1999).

No basta “liberar las fuerzas del mercado”

Un discurso frecuente en los medios de comercio plantea que la liberalización comercial que se extendió desde fines de la década de los años 80 habría venido acompañada de progresos muy notables para el mundo en su conjunto y para los países en desarrollo en particular.

Al generalizarse la liberalización comercial, los países en desarrollo la habrían disfrutado más que la economía mundial en su conjunto, ya que su participación en los mercados globales, que venía declinando desde los años 70, se recupera y comienza a elevarse, mientras el peso de las exportaciones en el PIB se hace mayor para ellos que para el mundo en su conjunto. Por otra parte, las estadísticas agregadas mostrarían que el crecimiento se estaría haciendo más equitativo en el mundo, tanto en términos de reducción de la pobreza como de disminución de las brechas entre países desarrollados y en desarrollo³.

Lo antes dicho es comúnmente usado para argumentar las bondades del modelo de inserción económica internacional basado en las reformas del Consenso de Washington, entre las cuales destaca la estrategia comercial de “solo liberalización”. Sobre su base se articula una suerte de “*Leyenda dorada de la globalización*” según la cual, como todo esto se habría logrado a base de liberar las fuerzas del mercado y de adaptarse a la clase de globalización que hoy se vive,

³ El PIB per cápita de los países en desarrollo, medido en poder paritario de compra, se incrementa en un 29% entre los años 1990 y 2003, mientras para el mundo lo hace en un 22 %. Por su parte, las tendencias a la reducción de la pobreza, la cual se concentra evidentemente en los países en desarrollo, se estarían acentuando progresivamente desde los años 80, cuando era cercana al 35% de la población mundial, para caer a un 20% en el año 2000 y aproximadamente a un 17% en el 2005.

habría que imitar a los países exitosos porque ellos habrían seguido las recetas del modelo... “Lo que hace falta no es menos globalización sino por el contrario más globalización”.

Pongámonos por un instante en una perspectiva histórica y veamos qué hicieron los países más avanzados de hoy para alcanzar los logros económicos y sociales que obtuvieron a través de su conexión al comercio internacional. La historia demuestra que todas las transiciones fueron superadas con acciones y esfuerzos conscientes, es decir con acciones de políticas que apuntaban en direcciones más o menos claras.

Lo antes dicho es cierto tanto en la historia de los países desarrollados (que se posicionaron como dominantes en el comercio mundial en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX), como en la de los países en desarrollo exitosos de Asia, que lo hicieron a partir de la década de 1970.

Adicionalmente, así como hay evidencias de una correlación positiva entre los logros de crecimiento con equidad y el uso combinado de políticas activas y liberalización comercial, las historias de los programas de ajustes de África y América Latina también muestran retrocesos en el desarrollo productivo y en las capacidades tecnológicas, cuando se enfrenta la liberalización sin el apoyo de políticas para consolidar y recuperar capacidades.

En fin, si la liberalización no se acompaña de acciones conscientes que fomenten la innovación y las complementariedades en el aparato productivo, apoyadas en capacidades nacionales, los cambios de estructuras serán superficiales y débiles. Tal vez se producirán al nivel de algunas firmas, pero no podrán resolver las heterogeneidades estructurales de las economías en desarrollo ni generarán oportunidades para integrar a la mayor parte de la población en los beneficios del comercio (Ocampo 2005).

Volviendo al hilo de la “*Leyenda Dorada de la Globalización*”, hay que afirmar que la inserción de un país en desarrollo en la economía mundial no podría juzgarse como positiva solo porque hubiese comenzado a exportar más. Aquel juicio solo sería válido si ese país lograra apropiarse una proporción creciente del excedente que se realiza en el intercambio, apropiación que lo ayudase a generar sostenidamente más y mejores empleos, y que fuese asociada a logros también sostenidos en las esferas social y ambiental.

¿Se puede afirmar que los beneficios de la globalización que conocemos hayan alcanzado a la mayoría de los países en desarrollo, si asumimos la perspectiva de inserción internacional someramente descrita en el párrafo anterior?... ¿Se están realmente reduciendo las brechas?... Desde fines de los años 80, cuando se generalizó la liberalización comercial, ¿Cuántos países en desarrollo podrían ser considerados exitosos si se emplease ese enfoque?

En los resultados agregados, los países en desarrollo aparecen comerciando más desde que se extendió entre ellos la liberalización comercial (es casi tautológica esta observación). Pero al analizar las tendencias en mayor detalle, se concluye que las mejoras en la inserción internacional, y los beneficios de desarrollo derivados de ellas, están concentrados en un pequeño grupo pequeño de países.

Como muestra el cuadro 1.1, a partir de 1990 solamente treinta y ocho economías en desarrollo dieron muestra de convergencia con la de EEUU en términos de PIB per cápita (la cifra para el período 1965–1980 había sido 55 y la de la década de los 80 había sido 21), y de ellos solo trece podrían ser considerados exitosos o en vías de éxito (Corrales y Baritto, 2006 a). La figura 1.1 a su vez, muestra cómo los beneficios y los cambios virtuosos en las tendencias se han concentrado en un número muy limitado de países (las líneas azules se refieren a las experiencias exitosas o en vías de éxito y las rojas al resto de los países en desarrollo; ver también recuadro 1.1).

En Asia coinciden las tendencias del conjunto de ocho países exitosos y las tendencias de la región, mientras en América Latina y el Caribe las tendencias de los países en vías de éxito y del resto de la región son claramente divergentes. Para los países en desarrollo del mundo como conjunto, solo se observa coincidencia de las tendencias después del año 2000 y ello se debe al impulso enorme que tomaron nuevamente las economías asiáticas exitosas después de la crisis de finales de la década anterior. Las especializaciones y la concentración de la Inversión Extranjera Directa en los países exitosos y en vías de éxito reafirman el juicio antes hecho, de que hay solo un puñado de protagonistas de la victoria supuestamente generalizada que difunde la “Leyenda Dorada”.

CUADRO 1.1
INDICADORES DE LA CONVERGENCIA ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO Y LOS EEUU,
1965–1980–1990–2003⁴

REGIÓN	INDICADOR	1965–1980	1980–1990	1990–2003
Países en desarrollo de ASIA	PIB per cápita @PPP USD y tasa anual media %	931/1 481 3,14	1 481/2 105 3,58	2 105/3 693 4,42
	Países que convergen con los EEUU	21	18	25
Países en desarrollo de ALC	PIB per cápita @PPP USD y tasa anual media %	3 404/5 400 3,12	5 400/5 032 (0,70)	5 032/5 743 1,02
	Países que convergen con los EEUU	16	0	5
Países en desarrollo AFRICA	PIB per cápita @PPP USD y tasa anual media %	1 194/1539 1,71	1 539/1 450 (0,59)	1 450/1 550 0,51
	Países que convergen con los EEUU	18	3	8
Países en desarrollo MUNDO	PIB per cápita @PPP USD y tasa anual media %	1 565/2 299 2,60	2 299/2 654 1,45	2 654/3 654 2,49
	Países que convergen con los EEUU	55	21	38
EEUU	PIB per cápita @PPP USD y tasa anual media %	9 752/12 931 1,90	12 931/16 430 430 2,42	16 430/21 310 310 2,02

Fuente: Estudio “Has developing countries’ integration in the global economy resulted in generalised sustainable development benefits?: The empirical evidence”(Corrales y Baritto, 2006 a).

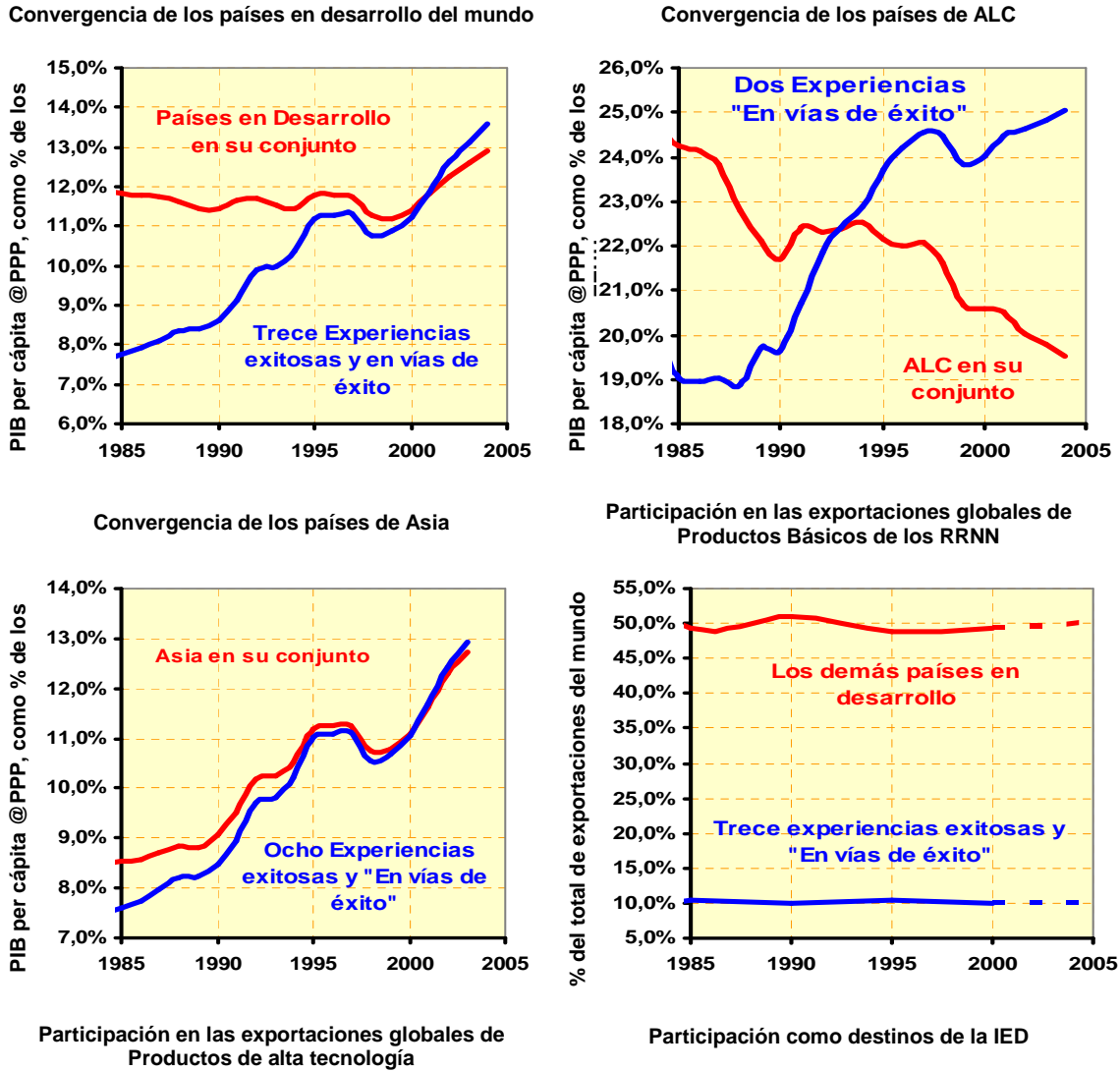
Estudios realizados recientemente sobre las evidencias empíricas de logros de los países en desarrollo, llegan a varias conclusiones importantes que se explican en el recuadro 1.1.

Por una parte, el cierre de las brechas entre países desarrollados y en desarrollo no es generalizado ni pareciese ser explicado por la liberalización comercial; adicionalmente, los

⁴ **En Asia**, desde los años 60 hasta el presente convergen de manera ininterrumpida los nueve países siguientes: China; Indonesia; Filipinas; Corea del Sur; Taiwán; Tailandia; Hong Kong; Malasia y Singapur. En el período 65–80 también convergían Irán, Irak, Arabia Saudita, Siria, Yemen, Corea del Norte, Jordania, Omán, Mongolia, Pakistán, Turquía y Cisjordania–Gaza. En el período 80–90, en adición a los nueve de siempre, aparecen convergiendo Omán, Mongolia, Pakistán, Turquía, Cisjordania–Gaza, India, Sri Lanka, Vietnam y Nepal. A partir de 1990 converge el grupo de los nueve y lo hacen adicionalmente India, Sri Lanka, Vietnam, Bangladesh; Bahrein; Irán; Kuwait; Qatar; Siria; Emiratos Árabes Unidos y 23 pequeños estados de Asia Oriental que han sido tomados como 6 a efectos de esta contabilización. **En América Latina y el Caribe**, en el período 1965–1980 convergían Brasil; Colombia; Bolivia; Costa Rica; República Dominicana; Ecuador; Guatemala; Haití; Panamá; Trinidad–Tobago y 24 pequeñas islas–estados del Caribe que han sido contadas como 6 países a efectos de la contabilización. Después de 1990 solo convergen Chile, Costa Rica, Perú, República Dominicana y Trinidad–Tobago. **En África**, en el período 1965–80 convergían Argelia; Botswana; Burundi; Cabo Verde; Congo; Egipto; Gabón; Kenya; Lesotho; Malawi; Marruecos; Nigeria; Ruanda; Sao Tomé & Príncipe; Seychelles; Sur África; Swazilandia y Túnez. En los 80 solo convergieron Botswana, Cabo Verde y Mauricio, a los cuales se unen en los 90 Guinea Ecuatorial, Sudán, Lesotho, Mozambique y Túnez.

beneficios sostenibles de crecimiento y reducción de la pobreza se concentran en un número reducido de países en desarrollo. Adicionalmente, hay evidencias de correlación fuerte entre beneficios de desarrollo y experiencias en las cuales se combinan políticas activas del lado de la oferta y políticas de liberalización comercial.⁵ Finalmente, los beneficios de sostenibilidad ambiental son negativos o muy reducidos en la gran mayoría de los países en desarrollo, aún en los países “exitosos” o “en vías de éxito”.

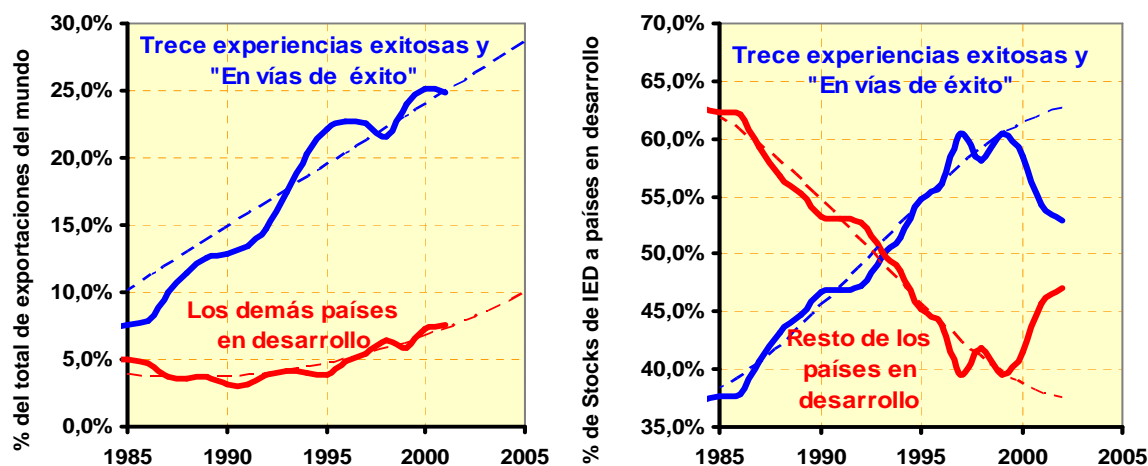
FIGURA 1.1
COMPORTAMIENTO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y DE LAS TRECE EXPERIENCIAS NACIONALES EXITOSAS O EN VÍAS DE ÉXITO



(continúa)

⁵ Existe desde los años 90 una amplia literatura dedicada a los países asiáticos de las primeras dos “olas”(Corea, Taiwán, Singapur, Hong Kong, Tailandia, Malasia e Indonesia), a la cual se suman trabajos más recientes sobre China e India, que demuestran cómo todos estos países aplicaron políticas activas de diversa índole para alcanzar los conocidos logros de cambio estructural con fortalecimiento tecnológico, crecimiento y reducción de la pobreza, por lo menos hasta que sus procesos de industrialización se habían consolidado (Amsden 1989, 2001; Lall 2000 a, 200b, 2003, 2004; Singh (1995); Wade 1990, 1992, 1993). El estudio de Corrales y Baritto (2006 a) identificó como “en vías de éxito” los casos de Bangladesh, Sri Lanka, Vietnam, Cabo Verde, Mauricio, Túnez, Costa Rica y Chile, llegando a conclusiones similares.

FIGURA 1.1 (CONCLUSIÓN)



Fuentes: Corrales y Baritto (2006 a); procesamiento de data de Maddison (2001, 2006); y COMTRADE (UNCTAD, 2006). Las líneas punteadas muestran las tendencias de los datos de IED sin tomar en cuenta los años 2000 a 2002 de la Crisis Asiática.

RECUADRO 1.1

CUATRO CONCLUSIONES DEL ESTUDIO SOBRE EVIDENCIAS EMPÍRICAS DE LOGROS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO DESDE MEDIADOS DE LOS AÑOS 80

El cierre de las brechas entre países desarrollados y en desarrollo no es general, y no pareciese ser explicado por la liberalización comercial o los incrementos de los flujos de comercio.

En los últimos quince años las tasas de crecimiento de los países en desarrollo de África, América Latina y el Caribe son inferiores a las que ellos mismos registraron entre 1985 y 1990. Por otra parte, el número de países en desarrollo cuyo PIB per cápita converge con el de los EEUU a partir de los 90 es de treinta y ocho, lo cual representa una reducción del 30% con relación al período 1965–1980. Al analizar los que convergen desde los 90 se observa, por una parte, que la gran mayoría de ellos ya lo venía haciendo desde los años 70, y, por la otra, que ellos muestran cambios importantes de estructura, que resultan de esfuerzos por llevar su especialización hacia áreas que no corresponden a las “ventajas comparativas naturales” donde sería previsible de acuerdo con el modelo de “solo liberalización”.

Los beneficios sostenibles de crecimiento y la mejora de la equidad se concentran en un número muy reducido de países

A partir de 1990, sólo trece países en desarrollo, de los treinta y ocho que “convergen”, muestran logros sostenidos de crecimiento y reducción de la pobreza, y tienen indicaciones de cambio estructural que permiten prever la sustentabilidad futura de sus logros. Es decir, solo trece pueden ser considerados “exitosos” o “en vías de éxito”.⁶ La gran reducción que se observa del número de personas en situación de pobreza se concentra en los países de Asia cuyas economías convergen, y en grado bastante menor en América Latina y el Caribe, habiendo comenzado en ambas zonas desde mediados de la década de los años 70 y no después que se generaliza la liberalización comercial. Mientras tanto, en el resto del mundo, las cifras de la población que subsiste con menos de 2 USD al día muestran un incremento cercano a doscientos

(continúa)

⁶ Se trata de tres países de África, dos de América Latina (Costa Rica y Chile) y ocho de Asia. En África participan en la lista Cabo Verde, Mauricio y Túnez; y en Asia están Bangladesh, Corea del Sur, China, Hong Kong, India, Indonesia, Malasia, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Taiwán y Vietnam.

RECUADRO 1.1 (CONCLUSIÓN)

millones de personas entre 1995 y 2005, y las que reciben menos de 1USD apenas comienzan a mostrar una ligera reducción. Finalmente en todo el mundo, desarrollado y en desarrollo, se observa un incremento apreciable de la concentración del ingreso desde 1990 en adelante (ver Figura 2.4).⁷

Los beneficios de sostenibilidad ambiental son muy reducidos o negativos en la gran mayoría de los países en desarrollo, y sólo calificables como modestos en los países “exitosos”o “en vías de éxito”.

La inserción económica internacional de la mayoría de los países en desarrollo sigue basándose en un comercio no sustentable desde el punto de vista ambiental: Productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales, y productos de industrias potencialmente contaminantes. Sólo entre los trece países “exitosos”o “en vías de éxito”se notan tendencias a atenuar las especializaciones en esos dos grupos de rubros. Pero aún en estos últimos, hay un deterioro ambiental en ámbitos relacionados con la urbanización, como la contaminación originada en procesos industriales y de consumo humano.

Hay evidencias de correlación fuerte entre altos beneficios de desarrollo sostenible y experiencias en las cuales se combinan políticas activas del lado de la oferta y políticas de liberalización comercial.

De acuerdo con la literatura disponible, prácticamente todos los trece países calificados de “exitosos”o “en vías de éxito”, combinaron la apertura comercial y políticas activas del lado de la oferta, orientadas a producir mejorías sociales y cambios en la estructura productiva. Hubo diferencias en las estrategias referidas a la IED; variedades de políticas en los países pequeños y grandes; diferencias en los instrumentos antes y después de pertenecer a la OMC... pero siempre combinaciones de políticas de alguna forma activas y estrategias de liberalización comercial.

En general no hay evidencias de que los países calificados de “exitosos”o “en vías de éxito”hubiesen definido objetivos ambientales como parte de sus estrategias o implementado políticas activas dirigidas a logros de sustentabilidad ambiental, salvo el caso de Costa Rica.

Fuente: Corrales y Baritto (2006 a).

Los planteamientos sobre Espacios para Políticas y los orígenes de las EDSAC

Está visto que los países en desarrollo requieren aplicar políticas activas del lado de la oferta, combinándolas con la liberalización comercial. Pero lo que necesitan no es una fórmula única sino la posibilidad de escoger, dados sus contextos y circunstancias específicos, las políticas que deben integrar en esas combinaciones. De esto trata la cuestión de los *Espacios para Políticas*.⁸

En fin, el debate sobre *Espacios para Políticas* trata sobre la existencia legítima de derechos para las políticas de desarrollo en la normativa internacional de comercio; derechos definidos de manera clara y no residual.

Evidentemente esto nos acerca al debate conceptual sobre fallas de mercado y fallas de gobierno, el cual se aborda con cierta profundidad en el capítulo 4, pero el verdadero campo de discusión sobre *Espacios para Política* está en lo dicho al comienzo, se refiere a que los países en desarrollo puedan combinar políticas activas del lado de la oferta con políticas de liberalización comercial, para modificar las condiciones en que se insertan en la economía mundial, lo que ha probado ser un camino eficaz hacia un crecimiento sostenible con equidad.

⁷ Estas cifras provienen del informe sobre desarrollo humano del PNUD para el año 2005 (Dikhanov, 2005).

⁸ El primer planteamiento sobre la necesidad de preservar *Espacios para Políticas* en negociaciones internacionales fue hecho por Venezuela en 1998, en el contexto de negociaciones que este país mantenía sobre un Tratado Bilateral de Inversiones con los EEUU (El Universal, 1998 a, 1998b, 1998c; León, 1998; Riego, 1998). Esos argumentos fueron elaborados y presentados como propuesta oficial de Venezuela en la OMC en Julio de 1999, como contribución al proceso preparatorio de la conferencia Ministerial de Seattle (Venezuela, 1999).

¿En qué consiste y qué persigue el enfoque de las EDSAC?

El enfoque de las *EDSAC* plantea una manera de abordar la inserción a la economía internacional con miras al desarrollo sostenible, y su propuesta básica consiste en 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. Esas políticas del lado de la oferta estarían guiadas precisamente por las *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio* que comentaremos resumidamente en la sección 1.2 siguiente.

El enfoque formula dos líneas fundamentales de acción.

La primera es implementar *Políticas de Competitividad para el Desarrollo Sostenible*, es decir políticas que trasciendan la visión microeconómica de la competitividad y por el contrario la planteen como un hecho sistémico. Estas políticas para la competitividad deben constituir el conjunto principal de herramientas para implementar las estrategias básicas, consistentes en promover la innovación y la *creación de capacidades tecnológicas* locales; fomentar encadenamientos; crear capital social y humano; y asegurar la sostenibilidad ambiental. Por lo tanto, debe trazarse para esas políticas objetivos claros sobre crecimiento, equidad y sostenibilidad ambiental, más allá del discurso. El capítulo 2 se dedica a reflexiones sobre las estrategias con las cuales perseguir esos objetivos.

La segunda línea atiende a los marcos institucionales que son indispensables para que los actores sociales participen activamente en los procesos y para que las políticas necesarias adquieran legitimidad y se hagan viables. El enfoque de las *EDSAC* propone ajustar y crear Marcos Institucionales Habilitantes, dentro de los cuales se darán las políticas para la competitividad. Se trata de reformas orientadas a objetivos de desarrollo sostenible y no solamente de crecimiento, que fomenten la equidad, den soporte a la inclusión social y garanticen la integridad ambiental; y no que solamente aseguren las condiciones para la inversión privada. A esto se dedica principalmente el capítulo 3.

1.2 Un marco de desarrollo sostenible para abordar la inserción internacional

Los párrafos siguientes resumen los rasgos principales del enfoque de las *EDSAC* para abordar las cuestiones del desarrollo sostenible en la inserción económica internacional. Los capítulos 2 y 3, como se ha dicho, desarrollan una discusión conceptual más extensa sobre estos mismos temas.

Las estrategias y los procesos claves sobre los cuales influir

Para transformar las condiciones de la inserción económica internacional de un país en desarrollo, con miras al desarrollo sostenible, es preciso **influir sobre los resultados de unos pocos “procesos claves”**.

Dado que estos procesos están interconectados, el éxito de la acción dependerá de que se actúe directamente y de manera estratégica sobre aquellos que explican los más importantes resultados económicos, sociales y ambientales que se persiguen. Es decir, se debe actuar sobre procesos pertenecientes a los diversos grupos, en algunos de los cuales se pueden desencadenar cambios importantes a través de acciones de política. En fin, el éxito de la inserción internacional de un país, en términos de desarrollo sostenible, no depende solamente de los procesos de la conexión comercial misma, simplificación errónea en la que suelen caer las estrategias basadas solamente en la liberalización del comercio. Una discusión conceptual más amplia de los procesos y las estrategias se da en la sección 2.1.

Los “procesos claves”

Los procesos que denominamos “claves” comprenden la incorporación del país a los flujos económicos internacionales; la reestructuración de los sectores productivos, incluyendo los cambios en la organización territorial que influyen en los procesos de innovación y complementación productiva; la intervención sobre el medio natural y el ambiente y los desequilibrios que eso genera; y, finalmente, la participación de los diversos grupos sociales en la repartición de los costos y beneficios.

El recuadro 1.2 contiene una corta descripción de los grupos de “procesos claves”, acompañada de comentarios sobre sus interrelaciones, y sobre acciones que podrían influir sobre los mismos.

RECUADRO 1.2 PROCESOS CLAVES EN EL SOSTENIMIENTO DE LA TRAYECTORIA DE DESARROLLO EN EL LARGO PLAZO

I.– El proceso de incorporación a los flujos económicos internacionales

El primero de los grupos de procesos consiste en la incorporación a los flujos internacionales de comercio, capitales e información. Sobre estos procesos actúan directamente las estrategias de liberalización del comercio a través de las políticas comerciales nacionales y las reglas internacionales de liberalización comercial... Pero no son estos los únicos factores influyentes. Las capacidades productivas y el dominio tecnológico de los distintos países también determinan en gran medida los beneficios que pueden obtener los países de su inserción económica internacional.

II.– Los procesos de complejización y reestructuración productiva

El desarrollo de las capacidades productivas es una clave para participar en una mayor proporción en los beneficios de los intercambios comerciales. Ese desarrollo se basa en la acumulación de capital; en la creación de complementariedades y encadenamientos entre actividades productivas; y en la innovación y la incorporación de conocimientos en la producción. Bajo la influencia de políticas adecuadas, orientadas por estrategias para maximizar las capacidades nacionales de innovación y la creación de encadenamientos, se puede generar una sostenida elevación de la productividad; una progresiva diversificación y cambio en la especialización productiva; y la creación de más y mejores empleos.

La innovación y la acumulación de conocimientos, la interacción entre agentes y la toma de decisiones sobre redes de cooperación tienen al territorio como catalizador. Los cambios que se producen en el ordenamiento espacial de las actividades económicas, de la población y de las funciones de gobierno, derivan de los dos grupos de procesos antes referidos y a su vez conducen a la creación de externalidades positivas o negativas sobre aquellos. Estos cambios condicionan por lo tanto las mejoras de productividad y la capacidad de los agentes económicos para sustentar los procesos de acumulación, innovación y complejización.

III.– Los procesos de intervención del medio natural

Los procesos de complejización del aparato productivo y los cambios en la organización territorial de las actividades económicas y la población forjan modificaciones progresivas en las formas de intervención del medio natural, las cuales a su vez generan externalidades que afectan a los procesos productivos y producen impactos sobre la dinámica del ambiente, incluso reducciones importantes en el capital natural, y por lo tanto pueden limitar la sostenibilidad de la base de recursos. Para que las acciones de política puedan contribuir a la sostenibilidad ambiental deben integrarse en los conjuntos de los procesos antes descritos, y no limitarse a la sola esfera de lo ambiental.

IV.– La distribución de los costos y beneficios entre los actores sociales

La distribución de los costos y beneficios de los cuatro procesos anteriores entre los distintos grupos sociales, es decir el resultado de los procesos en términos de equidad, tiene como efecto inmediato sobre otras esferas un impacto sobre la cohesión social y la gobernabilidad política. En cuanto a la estrategia de inserción internacional, aquel resultado depende de cómo hayan sido orientadas las decisiones sobre especialización exportadora, considerando la complementación de factores en los sectores productivos, tanto de la economía formal como de la informal. Depende

(continúa)

RECUADRO 1.2 (CONCLUSIÓN)

además del poder relativo de los actores y del grado de participación que ellos tengan en las decisiones de políticas, los cuales a su vez están asociados a la dotación de capital –incluido el capital humano– con la cual ellos participan en los procesos. Las acciones de política relacionadas con la inserción internacional y la competitividad, capaces de influir directamente sobre la equidad distributiva abarcan lo macroeconómico y fiscal; el acceso al crédito; la estabilidad del empleo; y las políticas referidas a formación de capital humano y capital social relacional.

Fuente: Adaptado de Corrales (2005a).

Las Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio

El enfoque de *las EDSAC* plantea implementar estrategias en cuatro ámbitos, en adición a las de liberalización comercial, para alcanzar los resultados mencionados a través de la inserción económica internacional. Se trata de: Promover la innovación y la creación de capacidades tecnológicas locales en la producción; fomentar complementariedades y encadenamientos entre sectores económicos; crear capital humano y capital social (relacional); y asegurar la sostenibilidad ambiental.

En términos económicos y sociales la combinación eficaz de las estrategias de conocimiento e innovación y las de encadenamientos y complementariedades, aseguraría el logro de un crecimiento sostenido basado en agregar valor y en superar limitaciones de diversificación; y a la vez crearía oportunidades amplias de empleos en sectores no exportadores. Esto se complementaría con algunas acciones de la estrategia de capital social y capital humano, para facilitar una mejor conexión de actividades informales al resto de la economía, lo que proveería mayor estabilidad y logros de equidad.

La estrategia de sostenibilidad ambiental persigue cambiar tendencias de especialización en exportaciones ambientalmente sensibles, introducir prácticas ambientales amigables y aprovechar de manera sostenible las ventajas basadas en la biodiversidad con las que cuentan muchos países en desarrollo.

La formación de capital humano, una de las categorías de acciones de política de la cuarta estrategia, complementa a todas las demás estrategias desde dos puntos de vista, el de las realizaciones de los potenciales individuales de la gente, y el de la dotación de recursos humanos que es necesaria para transcurrir los procesos de desarrollo sostenible de toda la sociedad.

Las desviaciones posibles de la trayectoria de desarrollo

Los *shocks* externos de origen comercial o financiero, y las catástrofes asociadas a fenómenos naturales, son dos tendencias que afectan a los países en desarrollo de manera creciente. Estos sucesos, cuya ocurrencia puede no depender de decisiones de los países sobre sus propias estrategias de desarrollo, adquieren el carácter de eventos desastrosos si los daños producidos por ellos son muy grandes en proporción al tamaño y las defensas de un país. Si por otra parte la capacidad de recuperación del país (la resiliencia) es reducida, éste puede perder buena parte de los logros económicos y sociales que hubiese alcanzado y desviarse ampliamente de la senda de desarrollo que llevaba, viéndose en dificultades serias para retomarla.

A pesar de que la ocurrencia de los eventos mencionados puede no depender de decisiones internas de los países, la exposición al riesgo, las dimensiones de los daños, la vulnerabilidad y la resiliencia ante los mismos, están fuertemente relacionados con la competitividad y el comportamiento del comercio exterior de los países.

En función de lo dicho, el enfoque de las *EDSAC* incorpora la consideración de las vulnerabilidades y riesgos de estos eventos, así como propuestas de acción referidas tanto a políticas activas como a reformas en los marcos habilitantes de los países en desarrollo, tendientes a enfrentar estas realidades.

Tres dimensiones de las acciones de políticas, en el marco de las reglas internacionales

Al implementar sus acciones de políticas para la competitividad, los países en desarrollo tratan de aprovechar oportunidades de acceso a mercados; intentan aplicar políticas transformadoras del lado de la oferta que eleven su capacidad de agregar valor; y finalmente, necesitan asegurarse acceso a recursos de capital que les permitan enfrentar las necesidades de financiamiento para la transformación.

Pues bien, los acuerdos económicos en los que esos países participan suelen establecer reglas que afectan las posibilidades de acción mencionadas en esas tres “dimensiones”; es decir, tanto en las negociaciones como en la implementación de los compromisos están normalmente involucradas disciplinas de tres clases: i) Condiciones sobre acceso a mercados y normas que buscarían reducir las distorsiones al comercio; ii) Reglas que restringen la posibilidad de aplicar ciertas políticas, es decir que limitan el *Espacio para Políticas*; y iii) Disciplinas que afectan el acceso real a recursos para inversión. Se trata de pautas que usualmente se incluyen en los acuerdos internacionales sobre inversión, o en los Capítulos sobre Inversión de los Acuerdos de Libre Comercio (ALC), y condicionantes que deben ser cumplidas por los países en desarrollo para tener acceso a recursos de cooperación internacional.

Suele suceder que las concesiones que esperan recibir los países en desarrollo sobre acceso a mercados y/o a recursos de cooperación, sean condicionadas a que ellos apliquen determinados paquetes de políticas o dejen de aplicar otras. Aceptar esos condicionamientos puede eventualmente significar que el país limite en exceso sus *Espacios para Políticas*, reduciendo la posibilidad de modificar procesos que son claves, y restringiendo por lo tanto sus probabilidades de mejorar los beneficios que obtiene en el intercambio comercial.

2. Reflexiones sobre procesos claves y estrategias en las EDSAC

Hemos presentado en las secciones precedentes una visión integrada pero muy resumida del enfoque de las *EDSAC*. El presente capítulo se adentra en una discusión conceptual acerca de los procesos claves y las cuatro estrategias que podrían ser combinadas con la liberalización comercial para influir en ellos.

El enfoque de las *EDSAC* acepta que hay un conjunto de formas de capital que permiten generar bienestar, conjunto formado al menos por cuatro componentes. Los primeros tres son el capital humano, el capital construido y el capital natural en una concepción amplia.⁹ Las redes de cooperación que se establecen entre personas y grupos humanos son también mecanismos que permiten incrementar el rendimiento de las tres formas de capital mencionadas, y en ese sentido se las acepta como una cuarta forma: el capital social relacional.

Hay muchos procesos involucrados en la inserción económica internacional, y, como se ha dicho antes, se debe actuar directamente sobre los más importantes con miras a maximizar los logros económicos, sociales y ambientales, y a sostenerlos sobre un rumbo claro en el largo plazo. Esto debe hacerse, además, tratando de garantizar en todo momento la capacidad del país para recuperar la trayectoria, si es que se hubiese desviado de ella como resultado de eventos extraordinarios, como pueden ser los *shocks* económicos externos o los desastres asociados a fenómenos naturales.

La discusión sobre los procesos claves se encuadra en un marco lógico que relaciona a su vez los fines de desarrollo sostenible perseguidos, los procesos mismos y las acciones de política a través de las cuales influir en aquellos.

⁹ En el capital natural no solo se incluye a los recursos naturales vistos como potencial, sino también a los equilibrios ambientales sin los cuales aquel potencial no es realizable.

2.1 Una lógica general para influir sobre los resultados de los procesos claves

Según se expresó en el resumen presentado en la sección 1.2, los conjuntos de procesos “claves” comprenden la incorporación a los flujos económicos internacionales; la complejización de los sectores productivos, incluyendo los cambios en la organización territorial que los afectan; la intervención sobre el medio natural; y, finalmente, la participación de los diversos actores y grupos sociales en la distribución de los beneficios.

Dado que el primer grupo de procesos mencionado, es decir la inserción en los flujos internacionales, se da en medio de una competencia comercial cada día más intensa, todo él podría verse positivamente influenciado por un conjunto de estrategias y políticas para la competitividad. Pero sería erróneo considerar que los objetivos que deben perseguir todas las estrategias se sintetizan en los resultados de este proceso en particular. De hecho, una visión simplista de la relación que existe entre comercio y desarrollo suele reducir los procesos claves a los de este primer grupo. Es decir, reduce la relación entre comercio y desarrollo a la sola incorporación de un país a los flujos económicos internacionales, de donde deriva que también se reduzcan los objetivos de las estrategias nacionales a hacer crecer los flujos de exportación y de ingreso de capitales, y que se limite el alcance de las políticas económicas internacionales a la liberalización comercial y financiera.

Alineación de las estrategias con los fines de desarrollo, para modificar las tendencias

Pero el fin último de la inserción económica internacional no debe ser la inserción misma, sino el desarrollo sostenible. Por lo tanto, los logros a perseguir no pueden limitarse a volúmenes de exportación o de influjo de inversiones extranjeras, sino que deben identificarse con los fines de ese desarrollo: Crecimiento económico sostenible basado en la elevación de la productividad; equidad e inclusión social; sostenibilidad ambiental; y legitimidad de las políticas en términos de participación de los grupos sociales en las decisiones.

Los más importantes de los procesos mencionados tienen un comportamiento por el cual se refuerzan unos a otros, generando resultados acumulativos. Es decir, si no se actúa para modificar los rumbos que ellos llevan, los mismos se consolidan fortaleciendo las tendencias pre-existentes. En general, las tendencias a las que nos referimos no favorecen por sí mismas la transformación necesaria de las estructuras productivas; no apoyan intrínsecamente la sostenibilidad ambiental del crecimiento; y no promueven automáticamente logros de equidad en los países en desarrollo.

En sentido contrario, es posible desencadenar comportamientos virtuosos de los procesos, conducentes a una optimización de los beneficios de desarrollo, combinando las políticas de liberalización comercial con políticas activas del lado de la oferta, de acuerdo con orientaciones estratégicas. Esas orientaciones buscarían explotar, en favor de los fines de desarrollo sostenible, las relaciones que se dan entre los procesos pertenecientes a los cinco grupos claves.

Un modelo de relaciones

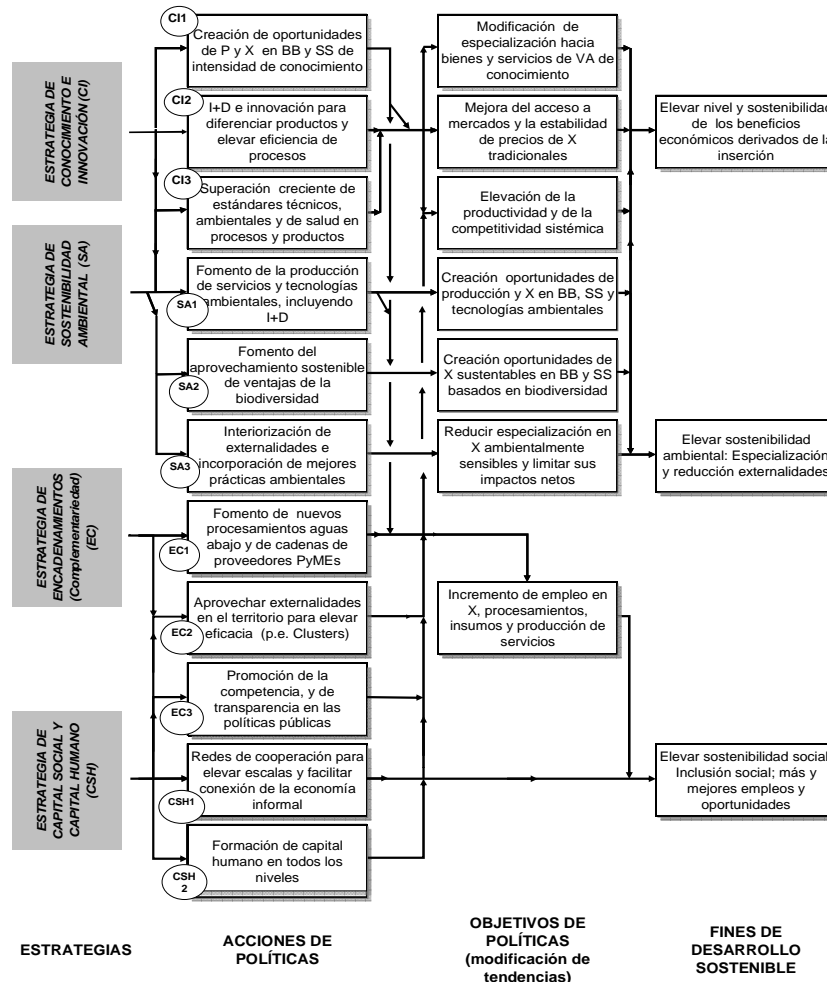
A continuación (ver fig. 2.1) se explica brevemente un modelo lógico de las relaciones que hay entre los procesos, los Fines de Desarrollo Sostenible y las Acciones de Políticas que pueden ser implementadas para influir en los primeros. Ese modelo se mantiene como telón de fondo en las reflexiones sobre los procesos claves y las estrategias que se ofrecen en las secciones 2.2 a 2.6.

Las relaciones de determinación van en sentido de izquierda a derecha en el flujograma de la figura 2.1. Es decir, los fines del desarrollo sostenible, en el extremo derecho, son perseguidos a través de acciones de política que parten de orientaciones estratégicas que son mostradas en el extremo izquierdo del diagrama.

Los Fines de Desarrollo Sostenible están representados en la última columna a la derecha de la figura. Se trata de los fines económicos, sociales y ambientales que se persiguen con la inserción económica internacional.

Los Objetivos de Políticas se muestran en la tercera columna. Esos objetivos son en general cambios de tendencias que es necesario lograr a través de las acciones de políticas, para acercarse a los fines del desarrollo sostenible.

FIGURA 2.1
DIAGRAMA LÓGICO DE RELACIONES ENTRE ACCIONES, OBJETIVOS DE POLÍTICA Y FINES DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Fuente: Elaboración propia del autor.

Las Acciones de Políticas, en la segunda columna del gráfico anterior, representan intervenciones específicas de políticas públicas relacionadas con la competitividad.¹⁰ Con estas acciones se busca provocar los cambios de tendencias considerados necesarios.

Las estrategias, finalmente, están ilustradas en el primer nivel, en la columna al extremo izquierdo del diagrama. Se trata de las orientaciones que deberán seguir las acciones de política. Las estrategias son lineamientos para hacer sinérgicas las Acciones, buscando modificar las tendencias en las direcciones deseadas.

El recuadro 2.1 recoge una corta discusión sobre los Fines de Desarrollo Sostenible y los cambios de tendencias (Objetivos de Políticas), la cual aclara las interrelaciones.

RECUADRO 2.1 **ILUSTRACIONES DE LAS RELACIONES ENTRE FINES DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y OBJETIVOS DE POLÍTICAS**

Fines de desarrollo sostenible en la esfera económica y cambios de tendencias favorables a ellos

En la esfera económica debería perseguirse elevar el nivel y la sostenibilidad de los beneficios de la inserción internacional, asegurando un crecimiento estable de largo plazo, basado en incrementos sostenidos de productividad.

Entre los principales cambios de las tendencias que contribuirían a estos fines, pueden mencionarse el aumento de la agregación de valor y la mejora de productividad resultantes de aprovechar nuevas oportunidades de producción y mejoras en la especialización (Por ejemplo por la elevación del acceso a mercados en bienes y servicios de valor agregado; la modificación progresiva de la especialización exportadora hacia transables de mayor contenido de conocimientos; la elevación de la competitividad sistémica asociada a la consolidación de sistemas de innovación y encadenamientos mas extendidos y profundos).

Fines sociales y tendencias cuyo cambio es relevante en referencia a equidad y pobreza

En la esfera de lo social, el fin último podría expresarse en términos de expandir las libertades y oportunidades de la gente; y maximizar la cohesión de la sociedad en su conjunto.

Las estrategias de inserción económica internacional pueden favorecer el logro de estos fines a través de cambios en varias tendencias, que contribuyen a mejorar la equidad distributiva y a reducir la pobreza y la exclusión social (Por ejemplo la formación creciente de capital humano; la generación de más y mejores empleos por la vía de la complementariedad y los encadenamientos; la incorporación de la población activa que se encuentra en situación de informalidad a través de redes de cooperación de microempresas).

Fines de sostenibilidad ambiental y cambios de tendencias a favorecer

En la esfera ambiental los fines son la integridad del ambiente y el equilibrio de los ecosistemas; y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Entre los cambios de tendencias favorables a estos fines, relacionados con la inserción internacional, destacan reducir la especialización exportadora en producciones ambientalmente sensibles (p.e. producciones basadas en recursos naturales no renovables y manufacturas cuyos procesos productivos o disposición final son altamente contaminantes); crear y aprovechar oportunidades para el comercio basado en el uso sostenible de valores de biodiversidad; limitar las externalidades ambientales negativas de los procesos de producción a través de mejores prácticas; y crear nuevas oportunidades de producción de bienes, servicios y tecnologías ambientales.

Fuente: Elaboración propia del autor.

¹⁰ Por ejemplo políticas de innovación y tecnología; políticas de fomento de cadenas de proveedores pymes; políticas ambientales propiamente dichas; políticas de competencia; políticas de educación y capacitación de RRHH. Es aquí donde se usan instrumentos que podrían estar regulados por normas internacionales, como los incentivos condicionados; requisitos de desempeño no obligatorios u obligatorios; promoción focalizada o no de la inversión extranjera; preferencias en compras públicas; subsidios a la I+D; etc.

La explicación de la lógica general para influir sobre los procesos claves se completa al relacionar las acciones de políticas y los instrumentos útiles para su implementación.

Las acciones de políticas de las EDSAC pueden consistir en la creación, consolidación o ajustes de Marcos Institucionales Habilitantes, o bien en intervenciones activas de políticas para la competitividad. Hay cinco “familias de instrumentos” útiles para la implementación de esas acciones, casi todos directamente asociados a reglas y acuerdos internacionales. Se trata de reformas institucionales; empleo de incentivos y desincentivos económicos; promoción de inversiones extranjeras; limitaciones a las importaciones; y uso de preferencias en la aplicación del presupuesto estatal particularmente de las compras del sector público. La sección 4.3 desarrolla los usos y otras características de estas familias de instrumentos.

2.2 Condicionantes del éxito en los procesos de incorporación internacional

El primero de los conjuntos de procesos claves consiste en la incorporación a los flujos internacionales de comercio, capitales e información.

Las políticas comerciales y las reglas internacionales que hoy gobiernan las relaciones económicas entre Estados (por lo general acordadas en negociaciones), intentan lograr un régimen de libre comercio. Es decir, son los instrumentos de la estrategia de liberalización comercial. Ellas influyen por supuesto sobre las magnitudes y direcciones de los intercambios y sobre las proporciones de sus beneficios que pueden ser apropiadas por las distintas partes. Pero no son ellas los únicos ni los más importantes factores influyentes, sobre todo considerando que hay muchísimas fallas de mercado cuya corrección escapa a los instrumentos de las políticas de liberalización.

Es por la razón anterior que no basta un conjunto de políticas de liberalización para influir sobre los diversos procesos claves. Más aún, la estrategia de liberalización comercial misma debe estar influida por dos condicionantes que pasamos a considerar a continuación. El primero está en el campo de la especialización y la diversificación exportadora. El segundo se refiere al “contenido de desarrollo” que debe darse a la política comercial y las posiciones negociadoras.

La especialización exportadora y los grados de diferenciación y diversificación

La especialización exportadora y el grado de diversificación con que los países participan en el comercio mundial afectan mucho sus capacidades para apropiar excedente en el intercambio, así como para multiplicar al interior de sus economías los efectos de las exportaciones.

El beneficio que un país en desarrollo puede obtener de su incorporación al comercio es superior y más sostenible si tiene una gama amplia de exportaciones y se especializa progresivamente en productos más diferenciados (menos imitables). Si conserva su especialización en las “ventajas comparativas naturales”, por lo general recursos naturales y mano de obra barata, o se mantiene exportando una variedad muy pequeña de productos, sus beneficios tienden a ser decrecientes e inestables.

También es claro que existe a nivel mundial una tendencia a exigir condiciones ambientales a los productos, lo que corresponde a una forma de diferenciación de las calidades. Los consumidores del mundo se hacen cada vez más exigentes en los atributos de sostenibilidad ambiental que demandan.

En función de lo antes dicho, interesa obtener dos resultados de las especializaciones exportadoras:

- i) En primer lugar, ellas deben asegurar que se generan saldos comerciales positivos y que corresponden a rubros que tienen demandas crecientes o al menos estables en los mercados internacionales;
- ii) En segundo término, la producción de los rubros de exportación debe promover y sostener procesos de incremento de las productividades y elevaciones de los derrames de empleo y de conocimiento al interior de la economía.

En lo antes dicho consisten en términos prácticos el desarrollo y el aprovechamiento de ventajas competitivas; no cualquier especialización desencadena estos procesos y unas especializaciones tienen efectos mayores que otras.

En la literatura de comercio y desarrollo hay evidencias que demuestran que importa mucho la especialización exportadora en productos que incorporan conocimiento (Bensidoun y otros 2001; Lall 2003), y que los países exitosos han vivido un proceso sostenido de diversificación hasta que alcanzan niveles de ingreso relativamente altos (Imbs y Wacziarg, 2003), lo que también implica la incorporación creciente de conocimiento.

Las políticas comerciales, las negociaciones y la agenda de desarrollo sostenible del país

El acceso al conocimiento se ha convertido en una clave para que los países en desarrollo mejoren su especialización y eleven su diversificación; es decir, para que modifiquen su inserción internacional elevando sus posibilidades de cerrar las brechas con los países avanzados (Stiglitz, 1999, 2002; Mytelka, 2003). Ese acceso, por otra parte, puede ser ampliado orientando apropiadamente las intensidades y tipos de los flujos y las características de la normativa internacional que se negocia.

Por ejemplo, el acceso al conocimiento puede ser influido por políticas comerciales que favorezcan que la capacidad para importar se emplee dando prioridad a los bienes de capital y los servicios que implican difusión de conocimiento. También puede ser influido por las inversiones extranjeras que establecen producciones en el país, si se logra que estas eleven sus efectos de derrame tecnológico. Y por último, también puede ser determinado por la manera como participen los exportadores del país en las cadenas globales de valor, las cuales son manejadas por corporaciones transnacionales (CTN).¹¹

En fin, hay todo un campo que debe llenar la política comercial con relación a la transformación productiva y en particular al acceso al conocimiento (la transferencia de tecnología y otras vías de aprendizaje). Sin embargo, las tareas de la política comercial en estos campos deben vencer una inercia ideológica de la diplomacia comercial, que concentra el interés negociador solamente en el “Acceso a Mercados”.

Para ser eficaz en esta área, la política comercial debe mejorar el relacionamiento de los exportadores con las CTN (esta es la verdadera vía para mejorar cualitativamente el acceso a mercados); debe contribuir a orientar las políticas de promoción de inversiones para focalizarlas en sectores o temas horizontales del mayor interés (ver en la sección 2.3 párrafos dedicados a la

¹¹ Cerca de un 40% del comercio mundial se canaliza a través de redes de CTN (UNCTAD 2002a, 2002b), las cuales son a la vez los principales agentes de los flujos de inversión extranjera directa que van a los países en desarrollo. Por ejemplo las exportaciones de productos electrónicos de Corea y Taiwán son canalizadas en un 60–70% a través de arreglos de “Manufactura Original de Equipo” (*OEM Original Equipment Manufacture*) que los fabricantes establecen con las CTN dueñas de las marcas con las cuales son comercializadas las exportaciones hasta los usuarios finales.

IED); y debe definir y defender los márgenes dentro de los cuales tales políticas puedan moverse. Las reglas internacionales de comercio e inversión pueden crear oportunidades amplias para la transferencia de tecnología y la transformación productiva en general, o cerrar algunas de ellas. Esto es parte importante del tema de negociaciones en los *Espacios para Políticas*.

Por último, el acceso a la tecnología es contrapartida de un proceso de difusión, absorción y acumulación del conocimiento que no depende solamente –ni siquiera principalmente– de las importaciones y las inversiones extranjeras. Depende primordialmente de la generación de capacidades tecnológicas nacionales y de la consolidación de los sistemas de innovación del país, lo cual es tema del segundo grupo de procesos claves.

Si la política comercial se concentra esencialmente en el acceso a mercados se encuentra estrechamente limitada para dominar los factores referidos a la especialización (los que por último determinan que haya saldos comerciales positivos y procesos de elevación de los derrames y la productividad. Los factores mencionados involucran fundamentalmente la acción de políticas del lado de la oferta, para lo cual es imprescindible que la política comercial –en particular la actitud ante las negociaciones– defienda los *Espacios para Política* que sean necesarios.

En síntesis, hay que repetir que la acción eficaz en el primer grupo de procesos requiere alejarse de una visión de la inserción internacional que reduce a ésta a exportar más y recibir más inversiones extranjeras. Es necesario concebir la política comercial y sus negociaciones poniendo en su justo lugar la dimensión del acceso a mercados,¹² e insertar coherentemente esas acciones en un conjunto más amplio, que incluye a los otros cuatro grupos de procesos.

Los países que han sido realmente exitosos en su inserción internacional, que han logrado con ella cerrar las brechas de ingresos con los países desarrollados, y que han desencadenado procesos virtuosos en la reducción de la pobreza, lo hicieron combinando una actitud exportadora agresiva e innovadora –es decir logrando mayor acceso real a mercados– y mejorando su base tecnológica a través de políticas activas del lado de la oferta. Quienes solo se concentraron en esfuerzos de liberalización tuvieron logros más modestos, podría decirse que menguados.

¹² El argumento de que el acceso a mercados es necesario pero no suficiente, y que los países en desarrollo deben concentrarse en esa dimensión y la de *Espacios para Políticas* está presente desde el inicio del debate de *Espacios para Políticas* (Venezuela, 1999; Corrales 1998 a, 2003 a; Rodrik, 2001a).

2.3 Complementariedades e innovación en la transformación productiva: la acción estratégica sobre el segundo grupo de procesos

Para contribuir a superar las limitaciones de la inserción tradicional de los países en desarrollo en la economía internacional, las *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio* deben apuntar a desarrollar capacidades nacionales en ciertas actividades. Ellas deben ser actividades de alto dinamismo internacional, caracterizadas por rendimientos crecientes a escala (Reinert, 1996).

Cuando se discutían los Objetivos y Acciones de Política en la sección 2.1, dedicada al modelo de relaciones lógicas, se planteaba asegurar un crecimiento estable de largo plazo, basado en incrementos sostenidos de productividad. Para asegurar tal cosa, las acciones de política deben dirigirse a promover procesos de reestructuración del aparato productivo.

Aquí se propone una manera de guiar esas acciones, basada principalmente en combinar dos estrategias, aplicadas tanto en las ramas involucradas directamente en la producción y el comercio, como en los sistemas de infraestructuras y logística y en las organizaciones intermedias que apoyan a aquellas. Se trata de la consolidación de sistemas de innovación y el logro de complementariedades y encadenamientos productivos más extendidos y profundos. En la implementación de esas estrategias juega un papel muy importante la geografía; es decir, deben ser concebidas e implementadas explotando las sinergias que se dan en el territorio.

Crear capacidades nacionales: Aprendizaje y sistemas de innovación

La primera estrategia es la fundamental para el cambio estructural de largo plazo. Persigue *crear capacidades* en toda la economía, en las firmas y otras organizaciones, que eleven las productividades y los salarios reales en general (Sutton, 2001; Lall, 2001a, 2003),¹³ lo que implica la incorporación de conocimiento y la integración y consolidación de los sistemas de innovación. Se trata de políticas que, apoyadas en el aprendizaje, deberían conducir a una sostenida elevación de la productividad y de las capacidades tecnológicas y de innovación, que llevarían a su vez a una transformación profunda de todo el aparato productivo, en el mediano–largo plazo.¹⁴ En el resto de este ensayo, cuando nos referimos a la *creación de capacidades*, está implícito que se trata de la mejora y la creación de nuevas capacidades para absorber, adaptar, innovar e implementar en materia tecnológica y productiva.

La segunda estrategia se basa en promover las complementariedades entre actividades productivas, y está dirigida a generar desde el corto plazo, y a mantener en el tiempo, mejoras en la competitividad sistémica (incluyendo la creación de condiciones para el aprendizaje tecnológico), y en los impactos que puede producir el comercio internacional sobre el empleo de la economía en general.

¹³ Lall (2002) dice que “El aprendizaje tecnológico no es automático ni es un proceso pasivo, sino más bien está guiado por una motivación consciente y el propósito de adquirir conocimiento. Las empresas que usan una misma tecnología por períodos similares siguen trayectorias diferentes y obtienen resultados distintos dependiendo de la intensidad y la eficacia de los esfuerzos que hacen para crear capacidades”... “El aprendizaje tecnológico se produce en un ambiente de externalidades y encadenamientos; es movido por ligazones con los proveedores, los clientes, los competidores, consultores y suplidores de tecnología”.

¹⁴ Los trabajos y las compilaciones de Lundvall (1992) y Nelson (1993), así como los trabajos de Metcalfe (1997) y Mytelka (1998, 2000) ofrecen una visión amplia de la teoría y las políticas basadas en sistemas de innovación.

Las diversas combinaciones de los dos grupos de políticas buscan hacer sinérgica la interacción entre la innovación, la complementariedad entre actividades y la oferta elástica de factores (Ocampo, 2005), y en aprovechar las externalidades positivas, tanto las de las empresas mayores a sus suplidores en otras ramas (Rodríguez Clare 2005), como las del territorio (Camagni, 2002; Messner, 1996).

Aplicar este juego de políticas está justificado por varias razones que Lall explica (Lall, 2003):

- i) Las actividades intensivas en tecnología no solamente son líderes en dinamismo, sino que en general ofrecen mayores potenciales para beneficiar a otras actividades en términos de aprendizaje y derrames;
- ii) Un país que busque insertar lucrativamente sus exportaciones en los mercados de mayor crecimiento, tiene que hacerlo moviéndose a sectores de alto nivel tecnológico, que son aquellos donde crece la demanda mundial y se fortalecen los precios relativos; y
- iii) Asegurar la sostenibilidad de la inserción en sectores dinámicos implica ejercer permanentemente la innovación en muchos campos, y esto a su vez conlleva fortalecer las estructuras tecnológicas internas (p.e. profundizar el desarrollo de las capacidades de innovación y de investigación y desarrollo). Los países en desarrollo pueden entrar en las cadenas internacionales de valor cumpliendo funciones de ensamblaje, pero el progreso sostenido solo se asegura si sucesivamente mejoran sus capacidades, pasando a la manufactura más profunda, el diseño, el desarrollo y las actividades regionales de servicios.

Es evidente que la viabilidad de una estrategia como la aquí comentada depende de la capacidad de aprendizaje de la sociedad, y esta a su vez está determinada por la calidad del capital humano. La educación formal y el entrenamiento en el aparato productivo tienen crucial importancia, en cualquier circunstancia y cualquiera sea la opción empleada para poner en marcha una estrategia basada en la *creación de capacidades* y el fortalecimiento tecnológico.

Respuestas a la heterogeneidad estructural

La combinación de las dos estrategias, como se ha dicho, tiene su principal motivación en la necesidad de generar soluciones para el empleo en medio de procesos que implican apoyar el crecimiento de sectores de alta productividad. Encuentra su fundamento en la existencia de una oferta elástica de factores en los países en desarrollo, explicada por su heterogeneidad estructural,¹⁵ y en el hecho de que esa oferta puede ser combinada de manera virtuosa con los dos juegos de políticas (fomento a la innovación y el aprendizaje, por una parte, y construcción de encadenamientos, por la otra), siempre que ambos se hagan simultáneamente intensos.

El cuadro 2.1 plantea un esquema analítico simplificado, una tipología de 2x2 niveles en los procesos de innovación y de generación de complementariedades. Dos combinaciones extremas y dos mezcladas sirven para ilustrar los resultados posibles de la interacción entre innovación, complementariedades y oferta elástica de factores.

¹⁵ La heterogeneidad estructural está caracterizada por la coexistencia de actividades de alta y baja productividad, en la cual las de la segunda clase, identificadas con subempleo e informalidad, actúan como un sector residual que suplente el trabajo cuando hay una elevación del crecimiento y absorbe el exceso de oferta de trabajo cuando las actividades de alta productividad no se comportan dinámicamente (Ocampo, 2005).

CUADRO 2.1
TIPOLOGÍA DE RESULTADOS DE LA INTERACCIÓN DE LAS DOS ESTRATEGIAS

Innovación/ aprendizaje	Generación de complementariedades	
	Fuerte	Débil
Fuerte	Cambio Estructural Profundo	“Respiro breve”
Débil	Alta absorción de Fuerza de Trabajo	Cambio Estructural Superficial

Fuente: Ocampo (2005), tabla 1.

Una combinación de fuertes encadenamientos y procesos débiles de aprendizaje (relacionados con tecnologías simples) genera reducidos incrementos de productividad a nivel de firmas, pero puede llevar a incrementos agregados significativos, asociados con la reducción del subempleo y la elevación de complementariedades. Estas combinaciones, que absorben mucha fuerza de trabajo, pueden ser atractivas para horizontes temporales cortos en países de bajo ingreso, ya que tienen reducidas exigencias tecnológicas y efectos positivos inmediatos en cuanto a equidad. Sin embargo, estas opciones también están asociadas al deterioro de los términos de intercambio si la demanda internacional no se expande rápidamente, y contribuyen poco a la *creación de capacidades*.

La combinación de innovación fuerte y encadenamientos débiles (p.e. relacionados con altos requerimientos de importación de bienes intermedios), puede generar inicialmente altos incrementos de productividad al nivel de firmas, pero también una acentuada heterogeneidad estructural y por lo tanto un efecto adverso en la equidad. El título “Respiro breve” que se da a esta combinación en el cuadro, tiene que ver con el hecho de que los efectos innovadores iniciales se agotan pronto, debido al bajo resultado sistémico de la experiencia. Los incrementos de competitividad se basan en ventajas específicas a nivel de firmas individuales.

Las combinaciones que resultan en un cambio estructural superficial son típicas del desarrollo de actividades de exportación tipo enclave, en las cuales no hay prácticamente complementariedades ni aprendizaje o derrame. Es decir, no tienen casi aportes a la *creación de capacidades*, y por lo tanto casi ningún efecto sobre la competitividad sistémica.

El proceso de cambio estructural profundo está caracterizado por un intenso aprendizaje (incluyendo innovaciones tecnológicas inducidas), y por complementariedades fuertes (encadenamientos, economías de aglomeración y de especialización). Este tipo de combinación, precisamente basada en la *creación de capacidades*, conduce a rápidas mejoras en los estándares de vida de la población y ha sido la observada en las experiencias de alto dinamismo de países en desarrollo de Asia (Ocampo, ob.cit.).

La historia de los países más exitosos de Asia, si bien muestra trayectorias variadas en cuanto a especialización y combinaciones de políticas, refuerza la validez de lo antes dicho porque en ellos hubo una profundización tecnológica, una consolidación progresiva de los sistemas de innovación y una densificación de los encadenamientos entre firmas.

En cambio, la historia latinoamericana de los años 90 en adelante muestra una mayoría de experiencias contrarias. Por una parte los procesos de apertura contribuyeron a hacer desaparecer y a destruir capacidades que estaban presentes en sistemas incipientes de innovación y redes de investigación y desarrollo que luego no fueron reconstruidos. Con ello se truncó la posibilidad de hacer sostenibles algunos procesos de especialización en altas tecnologías que venían en marcha. Por la otra, algunos ejemplos actuales de exportación de bienes de alta tecnología en América Latina, están asociados a un retroceso en las capacidades de diseño y de investigación y

desarrollo, que ha dado origen a una suerte de maquila o en todo caso a un regreso hacia fases de simple ensamblaje de esos bienes.¹⁶

Las experiencias africanas posteriores a 1990 demuestran por su parte que simplemente abrirse al comercio y a las inversiones extranjeras no constituye una estrategia adecuada para países que se encuentran en los peldaños más bajos de la escalera tecnológica. La estabilización macroeconómica y la liberalización pueden remover las restricciones al crecimiento causadas por políticas macroeconómicas deficientes, ineficiencias de las empresas gubernamentales y restricciones a las inversiones extranjeras. Pero esas reformas no facilitan por sí mismas la *creación de capacidades* tecnológicas que requieren las economías en desarrollo (Lall, 2002),¹⁷ ni contribuyen *per se* a la generación de los empleos necesarios o a favorecer la equidad distributiva (Cornia, 2000, 2006).

Coordinación, organizaciones intermedias y sinergias en el territorio

El territorio juega un papel muy importante en los procesos de acumulación de conocimiento y en el desarrollo de las complementariedades y redes. 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. El rol del territorio en estos procesos se comprende si se toma en cuenta, como dice Camagni, que él es un sistema localizado de externalidades tecnológicas, de relaciones económicas y sociales, y de gobernanza local (Camagni 2002). En fin, el progreso tecnológico no es un “bien público” accesible a todo el mundo sino que fluye en redes restringidas, ya que la acumulación y la adopción del conocimiento, y más allá de ello la apropiación de las ganancias de aquel progreso, requieren de capacidades que no son ubicuas, basadas en activos inmateriales de alta calidad.

No sólo se trata solamente de que los procesos de innovación y de complementación productiva sean hechos fundamentalmente localizados, sino que obtienen una retroalimentación positiva del territorio, el cual favorece la interacción y genera externalidades positivas que aquellos disfrutan. En consecuencia, la sinergia territorial se vuelve un factor fundamental para asegurar beneficios de la inserción económica internacional, en términos de estabilidad del empleo, crecimiento sostenido de la productividad y mejora progresiva del bienestar del país. Los estudios sistemáticos de estas relaciones en la industria manufacturera vienen dándose desde los años 1950, y sirvieron de bases para la planificación territorial desde entonces. Más recientemente los servicios han sido objeto de análisis similares, reconociéndose que la relación entre innovación, servicios y políticas está determinada en gran parte por la geografía (Bryson y Monnoyer, 2004).¹⁸

En realidad, lo que se suele describir como un proceso acumulativo de desarrollo y aglomeración de actividades,¹⁹ es una expresión agregada de cuatro procesos, tres de los cuales

¹⁶ Un caso particular de retroceso hacia situaciones de cambio estructural superficial es la adquisición de empresas nacionales por transnacionales, cuando va seguida de la destrucción de las redes y encadenamientos locales a favor de la conexión con las cadenas internacionales de suplidores, y cuando conlleva la re-concentración de las actividades de investigación y desarrollo fuera del país anfitrión de la inversión. Las exportaciones de maquila, incluso las de productos de alta tecnología, puede tener el mismo carácter, aunque ellas pueden reducir el subempleo y transmitir algunas innovaciones organizacionales y de mercadeo (Ocampo, 2005; Cimoli y Katz, 2003).

¹⁷ Lall refiere que las experiencias de Tanzania, Zimbabwe, Kenya y Ghana muestran que después de un primer “respiro breve”, se agotan las ventajas heredadas y se pierde el crecimiento si no se hace un esfuerzo por *crear nuevas capacidades*.

¹⁸ Esta es una de las conclusiones de una revisión de la literatura europea sobre innovación en servicios llevada a cabo por RESER a través de entrevistas con académicos y expertos de seis países (Francia, Alemania, Italia, Noruega, Eslovenia y España) publicada por la escuela de geografía de la Universidad de Birmingham en 2002 (Bryson y Monnoyer, 2004).

¹⁹ Lo que plantea la Nueva Geografía Económica (Venables, 1996; Krugman, 1999; Fujita, Krugman y Venables, 1999), en la línea teórica de los trabajos originales de Marshall (1920), Myrdal (1954), Kaldor (1957, 1970), Scitovsky (1954) y Perroux (1950, 1955) entre otros, es que el crecimiento en una determinada localización se retroalimenta influenciado por los encadenamientos

pueden ser claramente influidos por intervenciones de políticas activas del lado de la oferta (Camagni, ob.cit.), políticas que tienen una clara relación con las normativas internacionales de comercio:

- i) Las especificidades históricamente construidas por una cultura territorial, las cuales tendrían que ser aprovechadas a través de una política de cooperación, decisiones coordinadas e interacción local de los diversos agentes;
- ii) Las ventajas específicas creadas estratégicamente por las firmas individuales;
- iii) Las sinergias territoriales y las capacidades de cooperación (incrementables por la Acción de Políticas de una administración pública innovadora y proactiva); y
- iv) Las externalidades que proveen los gobiernos nacionales y locales.

Esas intervenciones tienen que ser concebidas y llevadas a la práctica tomando en cuenta que los potenciales de acción, el *know-how* necesario para formular políticas de largo plazo y las capacidades de implementación están repartidos entre numerosos actores tanto estatales como privados e intermedios, como son las empresas y asociaciones del sector privado; el sector científico; diversas agencias estatales; organizaciones no gubernamentales y sindicatos, entre otros (Messner 1996).

Por último, es obligada una corta mención a las políticas de *clusters*,²⁰ ya que la creación de condiciones para que los mismos aparezcan, y el apoyo a la consolidación de los existentes, son acciones fundamentales para aprovechar la sinergia del territorio y elevar la eficacia de las políticas referidas a innovación y complementación. Existen diversos criterios para ordenar los tipos de acciones propios de una política de clusters. El cuadro 2.2, tomado de Navarro Arancegui (2001) las ordena de acuerdo con las clases de fallas de mercado o del sistema a las cuales responde cada acción.

CUADRO 2.2
FALLAS DE MERCADO Y DEL SISTEMA Y RESPUESTAS DE LA POLÍTICA DE CLUSTERS

Fallas de mercado y del sistema	Respuestas de la política
Funcionamiento ineficiente de los mercados	Política de competencia y reforma de la regulación
Fallas de Información	Previsiones tecnológicas
	Información de mercados estratégicos y estudios de clusters estratégicos
Limitada interacción de los actores en los sistemas de innovación	Intermediario y agencias y planes de redes
	Provisión de plataformas para diálogo constructivo
	Facilitar cooperación en redes (planes de desarrollo de clusters)

(continúa)

(complementariedades) hacia delante y hacia atrás, y por los rendimientos crecientes a escala (en contraposición a los rendimientos decrecientes del marco teórico neoclásico). En sus "Principios de Economía", Marshall (1920) planteaba que hay tres fuentes de externalidades que pueden dar origen a economías de aglomeración: a) Derrames de conocimientos; b) insumos compartidos; y c) mercados de trabajo compartidos.

²⁰ La OCDE (1999) define los clusters como redes de producción de empresas fuertemente interdependientes, ligadas unas a otras en una cadena de producción que añade valor, que en ocasiones comprenden también alianzas estratégicas con otros tipos de organizaciones (universidades, institutos de investigación, servicios empresariales intensivos en conocimientos, organizaciones intermedias). Almqvist y otros (1998) definen las políticas de Clusters como "la combinación de medidas de política que pueden crear condiciones positivas para el desarrollo de uno o más clusters".

CUADRO 2.2 (CONCLUSIÓN)

Desacoplamiento institucional entre infraestructuras de conocimiento (públicas) y necesidades del mercado	Centros de excelencia para I+D industrial conjunta
	Facilitar I+D industrial conjunta
	Desarrollo de Capital Humano
	Programas de transferencia tecnológica
Ausencia de clientes exigentes	Política de Compras Públicas
Fallas de Gobierno	Privatizaciones
	Negocios de racionalización
	Políticas horizontales
	Consultoría pública
	Reducción de interferencias de gobierno

Fuente: Navarro Arancegui (2001); basado en Roetlandt y otros (1999).

El fundamento de la Política Industrial tradicional era la consideración conjunta de las fallas de mercado y las fallas de gobierno. En los enfoques actuales basados en el desarrollo endógeno, adquieren gran importancia las imperfecciones del sistema: bien sean de sus componentes (organizaciones e instituciones) o de las relaciones que entre ellos se establecen.

En síntesis, resulta una necesidad adoptar Acciones de Política que mejoren la sinergia territorial, en las cuales tendrían roles importantes la interacción y las redes de cooperación, basadas en combinar políticas espaciales nacionales y políticas de los gobiernos regionales y locales. Los desafíos son, entre otros: i) Promover y garantizar la participación real y efectiva de los ciudadanos en la construcción de una visión y una estrategia territorial; ii) Contribuir activamente a elevar la sinergia territorial usando herramientas apropiadas dirigidas a promover el aprendizaje colectivo (clusters, redes de cooperación, alianzas y otras formas de capital social relacional); y, finalmente, iii) Integrar metas y herramientas sectoriales y locales en las tareas antes mencionadas.

La inversión extranjera y la protección de la propiedad intelectual en las estrategias

Hay dos razones principales para que las estrategias dirigidas a la innovación y la complementación productiva tengan una disposición activa ante las inversiones extranjeras (IED) y las corporaciones transnacionales (CTN).

Por una parte, cerca de un 40 % de todo el comercio mundial se mueve a través de redes de las CTN, y de manera creciente se mueve a través de ellas el comercio de bienes de contenido tecnológico mediano y alto. En segundo término, ellas pueden ser factores primordiales en los procesos de *creación de capacidades* tecnológicas internas, es decir, de transferencia de tecnología, tanto a través de la introducción de innovaciones, como a través de la inserción de productos del país en las cadenas internacionales que ellas manejan.

Siendo esas las principales motivaciones, una disposición activa ante la IED implica atraer inversiones de alta calidad; estimular a las empresas instaladas a profundizar su encadenamiento (complementariedades) con el resto de la economía interna; inducir las a la mejora tecnológica de sus propios procesos; y provocar condiciones para que su operación genere derrames progresivos de conocimiento al resto del aparato productivo.

La IED no es una panacea que desencadene por sí misma y en cualquier circunstancia procesos de inversión de los agentes locales (“*crowding in*”).²¹ No basta crear regímenes que faciliten la llegada y den acogida legal a la IED para que los efectos arriba plantados se produzcan, ni realmente conduce a esos resultados liberar a los inversionistas extranjeros de obligaciones laborales o ambientales, por ejemplo, u ofrecer incentivos económicos no focalizados o condicionados, en una competencia con otros países por atraer cualquier inversión.

El éxito en obtener de la IED los resultados que se buscan en materia tecnológica y de profundización productiva, pasa por realizar esfuerzos en la *creación de capacidades* locales, así como por crear y fortalecer instituciones que permitan a los actores estimar sus riesgos, y que contribuyan a limitar los costos de transacción y transformación.²² Estas tareas se enfrentan a numerosas fallas de mercado y a fallas institucionales (Lall 2001; Stiglitz, 2002). La mano de obra barata no calificada, o la liberación de obligaciones como las arriba comentadas no son sustitutos de las capacidades locales o de la calidad de las instituciones.

En fin, atraer inversiones extranjeras y obtener de ellas contribuciones positivas, pasa por combinar dos líneas de acciones de políticas: Poner en vigor y efectivamente implementar regímenes de protección, transparencia y eficiencia institucionales (es decir proveer un marco adecuado de instituciones); y usar políticas activas para atraer de manera selectiva inversiones en sectores o actividades que contribuyan a los objetivos de generar capacidades y profundizar los encadenamientos.

En cuanto a la primera línea de Acciones se justifica ayudar a resolver algunos de los costos de entrada y costos de transacción de la IED en la cual se está interesado, a través de:

- i) Ajustar las regulaciones para hacerlas transparentes, y generar información clara sobre las políticas, accesible a todo el público;
- ii) Revisar los procedimientos y trámites existentes que sean limitativos o que creen costos innecesarios; y
- iii) Proveer información sobre las instituciones; regímenes legales, mercados de factores y productos; sistemas logísticos e infraestructuras del país.

En cuanto a las políticas activas para focalizar la inversión y *crear capacidades*, de lo que se trata es de explotar al máximo las potencialidades que tienen las CTN de servir de factores de fortalecimiento tecnológico. Esas potencialidades existen en muchos ámbitos de actuación de las CTN, de los cuales merece la pena destacar tres.

En primer lugar las CTN “asignan funciones” a sus filiales, en general grupos de tareas (o etapas) en una cadena global (por ejemplo producciones de sub-ensamblados; funciones de logística de toda una corporación o de una división de la misma; labores de ingeniería; etc.). En la realización de su cometido, las filiales entrenan personal y pueden conectarse a suplidores nacionales.

En segundo término las CTN comercializan mundialmente con sus propias marcas productos finales, equipos complejos, sistemas y paquetes para lo cual contratan a proveedores de todo el mundo producciones de partes, sub-ensamblados y productos acabados (p.e. arreglos tipo

²¹ Para una discusión sobre este tema, ver Agosin y otros (2000) En el período comprendido entre 1976 y 1996 las evidencias estudiadas por el autor sugieren que hubo “*crowding in*” como norma en Asia, y “*crowding out*” en América Latina. En América Latina se produjo en general una mayor liberalización que en Asia y se fue menos “selectivo” que en aquel continente al atraer IED.

²² En palabras de Douglas North “Las instituciones proveen la estructura de incentivos para el intercambio que determina los costos de transacción y los costos de transformación en una economía (North, 1990).

OEM).²³ Esos proveedores deben cumplir estándares que involucran el aprendizaje tecnológico en forma de especificaciones, procesos, acabados, etc. que reciben de la CTN.

En tercer lugar, en los campos de servicios especializados, la inversión de CTNs se presta para la creación de arreglos de colaboración con firmas locales que involucran la transferencia de tecnología “*learning by doing*”.

En función de lo antes dicho, algunas formas de actuación para optimizar los beneficios de la IED en la formación de capacidades y complementariedades son las siguientes (ver recuadro FF):

- i) Dedicar esfuerzos de manera selectiva a la promoción de IED en sectores y actividades de interés para la estrategia. Se trata por ejemplo de actividades orientadas a la producción de bienes y servicios de valor agregado de conocimientos, o a la prestación de servicios ligados a investigación y adaptación de tecnologías (p.e. servicios de remediación ambiental);
- ii) Los apoyos económicos (p.e. contribuir a costear una infraestructura local) y los incentivos deberían ser limitados a nuevas inversiones y estar sujetos al seguimiento de los logros. Ningún incentivo económico debería responder simplemente a un tipo de inversión o producción sino al logro de objetivos específicos, como por ejemplo la generación de un conjunto de encadenamientos o el entrenamiento de personal local;
- iii) Fomentar la participación en programas de formación de proveedores locales, a través de crear facilidades de coordinación y de conceder incentivos fiscales a las grandes empresas que forman a los proveedores, y de subsidiar parcialmente los costos de las pymes locales involucradas;
- iv) Otorgar incentivos a la transferencia de tecnología a través de apoyar financieramente la creación de consorcios y arreglos de diversos tipos mediante los cuales el inversionista extranjero ayuda al proveedor local a superar estándares y desarrollar otras capacidades para integrarse a cadenas de comercialización internacional.

RECUADRO 2.2
CUATRO MODELOS DE RELACIONAMIENTO CON LA INVERSIÓN EXTRANJERA
PARA LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES TECNOLÓGICAS Y LA
GENERACIÓN DE COMPLEMENTARIEDADEES

Lall (2002) caracteriza en cuatro tipos de estrategias las formas como se relacionaron los países exitosos del Este de Asia (y algunos otros países que han alcanzado desarrollos manufactureros apreciables) con las Corporaciones Transnacionales, en cuanto a fortalecimiento tecnológico y creación de complementariedades.

Una primera clase de estrategia, caracterizada como “Autónoma”, fue la empleada por Corea y Taiwán, la cual perseguía principalmente formar capacidades en empresas locales e implicó el uso de restricciones y condicionamientos múltiples a la IED, a la vez que contratos para la transferencia de tecnología. Los productores locales eran apoyados a través de medidas de financiamiento, protección ante la importación y otras.

Los resultados fueron de integración profunda y de una gran capacidad de innovación en la economía coreana.

(continúa)

²³ OEM: Original Equipment Manufacture.

RECUADRO 2.2 (CONCLUSIÓN)

La segunda clase, calificada como “Dependiente estratégicamente de la IED” tiene su mejor ejemplo en Singapur. El acento fue puesto en i) focalizar con precisión la atracción de IED en campos de alto contenido tecnológico; y ii) llevar a las CTN instaladas a superar sus niveles tecnológicos y a crear encadenamientos locales “aguas arriba”.

Las medidas de intervención activa incluyeron fundamentalmente la capacitación y creación de capacidades técnicas; el fortalecimiento de instituciones; la provisión de infraestructuras y el apoyo a los proveedores que se formaban, usando en pocos casos requisitos de contenido local y en la mayoría incentivando la formación de proveedores. Los resultados de esta estrategia, como los de la primera, fueron de integración profunda del aparato productivo y de grandes capacidades tecnológicas.

El tercer modelo, de “Dependencia pasiva de la IED”, fue el aplicado por Filipinas y Tailandia, y por Malasia en una primera fase (eventualmente Malasia copió de Singapur los requisitos e incentivos para elevar el contenido local).

En esta estrategia se usaron fuertes incentivos a la exportación, la provisión de infraestructuras y logística eficientes y una oferta elástica de mano de obra barata entrenable. A falta de los instrumentos activos de las dos primeras estrategias, los sectores manufactureros locales se desarrollaron de manera muy poco conectada con el sector de exportación y se produjo una integración superficial. Los mejores ejemplos actuales (extremos) de este modelo son las maquiladoras.

El cuarto modelo caracterizado es el de “Reestructuración de la industria de sustitución de importaciones”. India y Brasil son ejemplos de esta estrategia, la cual se basa en aprovechar las capacidades desarrolladas en la etapa de “Sustitución de Importaciones” empleando medidas de liberalización selectiva del comercio y grandes apoyos a la exportación, prolongando en algunos aspectos la protección a los productores nacionales. Argentina empleó también por un tiempo un modelo asimilable a éste, y podría decirse que también China lo hace.²⁴

Fuente: Lall (2002).

Los incentivos condicionados (requisitos de desempeño basados en incentivos), los subsidios a la creación de capacidades y las preferencias en las compras públicas son algunos ejemplos de instrumentos útiles en la implementación de acciones como las comentadas (ver sección 3.2 dedicada a las políticas para la competitividad).

Para concluir, un factor fundamental a considerar adicionalmente con relación a las estrategias de conocimiento e innovación lo constituye la protección a los derechos de propiedad intelectual (PPI), la cual se presenta en ciertas argumentaciones del “*mainstream*” como condición que debe responder a un código universal, sin la cual no puede haber innovación y no puede llegar inversión extranjera al país.

Los procesos de aprendizaje y transferencia de tecnología que deben ser fomentados en esta estrategia dependen de muchos factores, entre los cuales está la PPI, pero ella no es la única, ni es realmente indispensable que la protección responda a los estándares de los países desarrollados para fomentar esos procesos en la mayoría de los países en desarrollo. Por otra parte, la cuestión crucial respecto a la PPI no es si ella promueve la inversión extranjera sino si un régimen específico de protección ayuda al país a ganar acceso a las tecnologías que necesita para su desarrollo, o se lo impide o dificulta.

²⁴ En realidad China combina elementos de las cuatro estrategias, siendo la suya una experiencia especial en muchos sentidos debido a su tamaño, a su tradición industrial y a ligazones étnicas muy fuertes.

El Acuerdo de ADPIC contiene limitaciones a las estrategias basadas en conocimiento e innovación²⁵ y ha protegido a los proveedores de tecnología sin ningún contrapeso para promover más competencia (CIPR, 2002),²⁶ fortaleciendo así distorsiones de nivel global que solo pueden ser neutralizadas parcialmente en los países en desarrollo con regulaciones nacionales que se alejen de la pretensión de armonizar mundialmente todas las leyes y reglamentos. Sin embargo, debe decirse que el ADPIC contiene espacios que los países en desarrollo podrían emplear para favorecer la creación de capacidades tecnológicas endógenas. Es importante para ellos valorar la pérdida que puede significar la aceptación de acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales “ADPIC-Plus” en los cuales se puedan perder esos *Espacios*.

Uno de esos espacios es la posibilidad que hay, a través de la legislación interna, de combinar una norma exigente sobre divulgación de la patente (que sea suficientemente clara y comprensiva para que permita a personas expertas reproducir los pasos inventivos), con el otorgamiento de “patentes estrechas” (que concedan protecciones a un limitado rango de variantes alrededor de la invención principal, que no sean explícitamente solicitadas). Este tipo de combinaciones conduciría a favorecer innovaciones menores y mejoras por parte de investigadores y emprendedores locales, las cuales pudiesen ser reconocidas y protegidas a su vez, creando oportunidades para adaptar descubrimientos, inventos e innovaciones mayores.²⁷ Si progresase la iniciativa de armonización global de las legislaciones sobre patentes, que hoy en día se promueven en la Organización de la Propiedad Intelectual (OMPI) se perdería totalmente este *Espacio*.

2.4 La eficacia en el cambio de las tendencias ambientales: cómo influir en el tercer grupo de procesos

La presente sección trata sobre cómo influir en los “procesos claves” para reducir los impactos sobre la sostenibilidad ambiental. Para ello, enmarcamos la reflexión en la relación que existe entre los impactos ambientales y los procesos que fueron tratados en las secciones 2.2 y 2.3, para luego plantear las vías que propone el enfoque de las *EDSAC* para modificar eficazmente las tendencias, en busca de los logros de sostenibilidad.

²⁵ Las experiencias de los países del Este de Asia y de los países desarrollados en el fortalecimiento tecnológico de sus economías se dieron en ambientes en los cuales la protección a los derechos de propiedad intelectual era bastante menos restrictiva. Antes de la implementación del ADPIC, los regímenes de patentes de casi todos los países en desarrollo incluían instrumentos que permitían no extender las protecciones a todos los campos de la tecnología o bien otorgaban protecciones limitadas a los titulares, lo cual permitía responder de manera diferente las solicitudes de protección presentadas por nacionales y extranjeros. Esto permitía por ejemplo otorgar protecciones limitadas a determinados inventos o mejoras, para facilitar las prácticas de imitación, adaptación e “ingeniería de reversa” por parte de investigadores y empresas locales.

²⁶ La Comisión (*Commission on Intellectual Property Rights*) fue designada por el Ministerio de Desarrollo de la Gran Bretaña en el año 2001, integrada por reconocidos académicos de distintas partes del mundo y diferentes perspectivas. El mandato de la Comisión, cuyo trabajo fue reportado en Septiembre de 2002, incluyó estudiar cómo podría controlarse las distorsiones que podrían provenir de los regímenes de PPI, a través de marcos más amplio de políticas que los complementasen. En particular la Comisión debía plantearse cómo los regímenes nacionales de PPI podían ser diseñados para beneficiar a los países en desarrollo dentro del contexto de los acuerdos internacionales, incluyendo el ADPIC; y cómo el marco internacional de reglas y acuerdos podría ser mejorado y desarrollado – por ejemplo en las áreas de conocimientos tradicionales y la relación entre reglas de PPI y los regímenes que cubren el acceso a recursos genéticos.

²⁷ Un segundo grupo de *Espacios*, asociado más a fines de carácter social, existe en lo relativo a mecanismos para tener acceso a medicinas a precios razonables. Este tema fue objeto de un duro debate en la preparación de la reunión Ministerial de Doha y concluyó con una declaración ministerial que confirmaría el derecho de los países en desarrollo (en términos prácticos limitado particularmente a los PMA), de emplear los mecanismos de licencias obligatorias y de facilitar importaciones paralelas cuando la situación de salud pública y de precios excesivos de las medicinas así lo justifiquen.

Relaciones entre los procesos claves y el ambiente: Un marco general

En el primer grupo de procesos (la inserción en los flujos internacionales, ver sección 2.2), los países en desarrollo enfrentan requerimientos ambientales de diversos tipos en los mercados demandantes, y particularmente en los países desarrollados, donde la conciencia de la sostenibilidad ambiental es elevada. Podría decirse que hay dos clases de requerimientos internacionales sobre el comercio que se origina en los países en desarrollo, una basada en los impactos ambientales que pueden originarse en el país importador como consecuencia del uso o la disposición final de los productos importados, y otra relacionada con daños ambientales internacionales, particularmente daños sobre los Bienes Comunes Globales (*Global Commons*).

En los procesos propiamente relacionados con la producción y el territorio, los cuales se dan exclusivamente en el país productor–exportador (caracterizados en la sección 2.3), se forjan modificaciones progresivas en las formas de intervención del medio natural, conducentes a una dinámica de cambios en los impactos que se generan sobre los equilibrios de los ecosistemas y el ambiente. Si entramos a considerar con mayor precisión estos procesos, podemos catalogar en tres clases los cambios que se dan en los impactos: Los directamente relacionados con la especialización productiva–exportadora; los derivados de la evolución tecnológica; y los ligados a cambios en las escalas e intensidades de las demandas.

Requerimientos ambientales internacionales al comercio de los países en desarrollo

Se ha dicho que podría haber dos tipos de requerimientos ambientales internacionales sobre el comercio que se origina en los países en desarrollo, unos motivados por los impactos que podrían generarse en los países importadores y otro por los daños que podrían ser causados sobre los Bienes comunes Globales. El recuadro 2.3 presenta algunos comentarios adicionales acerca de la normativa legal internacional sobre la cual pueden sustentarse los dos tipos de requerimientos mencionados.

RECUADRO 2.3

COMENTARIOS SOBRE LAS BASES LEGALES INTERNACIONALES QUE PUEDEN SUSTENTAR A LOS REQUERIMIENTOS AMBIENTALES QUE HAGAN LOS PAÍSES IMPORTADORES

Las regulaciones de cumplimiento obligatorio en el país importador

Las regulaciones de cumplimiento obligatorio se aplican generalmente a través de restricciones que se imponen a las importaciones que no cumplan con determinados estándares (establecidos por normas) del país importador. Esos estándares pueden estar basados en las características físicas de los productos o en requisitos sobre los procesos productivos empleados en su fabricación. Sin embargo la importación de bienes sólo puede restringirse o regularse legítimamente, según las normas de la OMC, si su consumo o disposición es contaminante o perjudicial para el medio ambiente o la salud.

La práctica de los instrumentos no obligatorios

Los requerimientos motivados por procesos que tienen lugar en el país exportador pueden tener legitimidad en los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMAs), pero no así en las normas comerciales internacionales. Una de las vías que ha sido implementada en los países importadores, particularmente en los países desarrollados, para hacer esos requerimientos sin violar las normas de la OMC, es la práctica de los instrumentos no obligatorios. El más empleado de ellos es el del etiquetado ecológico, el cual ofrece al consumidor información acerca del impacto ambiental que se habría generado (en el país de origen) en la producción de estos bienes

(continúa)

RECUADRO 2.3 (CONCLUSIÓN)

A pesar de que los etiquetados ecológicos no violarían las reglas de la OMC por no ser obligatorios (y no serían discriminatorios respecto a las importaciones si se aplicasen también a los bienes de producción nacional), los exportadores de algunos sectores específicos de los países en desarrollo se encuentran crecientemente presionados a adoptar esos sistemas para no perder su participación en el mercado internacional, lo cual implica incrementos apreciables de costos, particularmente para las pymes.²⁸

Posibles conflictos en relación con la protección de los Bienes Comunes Globales

En general los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMAs) son considerados la manera más eficaz de coordinar a nivel mundial o regional las políticas medioambientales, pero gran parte del éxito de estos acuerdos en alcanzar sus metas se basaría en la implementación de restricciones comerciales, lo cual generaría conflictos con las normas del GATT-OMC. Por otra parte está la dificultad intrínseca de diferenciar los impactos ambientales internacionales (p.e. la pérdida de biodiversidad, la destrucción de recursos globales o el problema del agujero de ozono), de los que no lo son.

El conflicto surge cuando los países importadores implementan políticas restrictivas al comercio para proteger los Bienes Comunes Globales. Sobre la base de la normativa internacional del comercio (GATT-OMC), un país interesado en el daño ambiental global no puede imponer restricciones comerciales o de acceso a su mercado tomando como referencia las políticas ambientales del país exportador o persiguiendo objetivos definidos unilateralmente.

La compatibilidad de las restricciones dispuestas en los AMUMAs con las reglas de la OMC es un tema de permanente debate dentro de los organismos internacionales. El Protocolo de Montreal por ejemplo, prevé la utilización de medidas comerciales para alcanzar sus objetivos (poner límites a la producción y consumo de las principales sustancias que afectan la capa de ozono). Con respecto al Protocolo de Kyoto sobre el Cambio Climático, cuestiones similares podrían darse en su régimen legal, ya que algunas medidas de mitigación puedan tener impactos de importancia sobre la competitividad de los productos provenientes de países signatarios.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Los primeros requerimientos suelen implementarse a través de dos clases de regulaciones referidas al uso de productos. Unas tienen carácter obligatorio, cuyo cumplimiento se exige a los bienes, y eventualmente también a los procesos que pudiesen haber sido empleados en la fabricación de los mismos. Otras son instrumentos de uso no obligatorio entre los cuales se distinguen los de etiquetado ecológico o “eco-etiquetado”.

Por su parte, los requerimientos relacionados con los impactos internacionales y globales, surgen del hecho de que el daño ambiental a los bienes globales podría ser considerado de interés nacional para todos y cada uno de los países del mundo. En ausencia de políticas ambientales correctas, las barreras comerciales podrían ser consideradas un instrumento sub-óptimo para corregir los problemas ambientales, pero en general, dentro de los organismos internacionales se recomienda la utilización de acuerdos multilaterales por sobre este tipo de restricciones al comercio así como también por sobre las medidas unilaterales (Chudnovsky y otros 1999).

La estrategia de sostenibilidad ambiental tiene que tomar en cuenta ambos tipos de requerimientos, y plantearse acciones de política específicas que conduzcan a resolverlos.

²⁸ Las reglas multilaterales de comercio solo permiten la imposición de restricciones a las importaciones sobre la base de características que estén “corporizadas físicamente” en el producto importado y que, al tener una externalidad negativa en su consumo o disposición, tenga un impacto directo sobre el medio ambiente del país importador. Sin embargo, existe un potencial discriminatorio “de facto” si se aplican etiquetados ecológicos incluyendo criterios relacionados con el proceso productivo (PPMs por sus siglas en inglés), si estos reflejan exclusivamente las condiciones y preferencias del país importador o cuando se parcializa la información sobre el proceso de producción.

Las acciones de política relacionadas con los procesos de inserción propiamente dichos (procesos claves del 1er grupo) se concentran en la negociación de normas internacionales y la vigilancia de que terceros países no las incumplan estableciendo barreras indebidas de acceso a sus mercados.

En términos generales, las acciones que persigan reducir los impactos corresponden al ámbito de los procesos de la producción y el territorio (2º grupo de procesos), y son objeto de discusión en las secciones subsiguientes referidas a especialización, cambio tecnológico y cambios de escala.²⁹

Modificaciones en la especialización y su efecto en los impactos sobre el ambiente

Los impactos ambientales que se originan en los procesos productivos pueden cambiar de nivel según se modifica la especialización productiva–exportadora del país.

Lall (2000) desarrolló unas formas de agregación de las estadísticas sobre flujos de exportación de bienes, basadas en criterios tecnológicos. Del análisis de series así agregadas pueden inferirse las tendencias que los cambios de especialización pueden inducir en los impactos sobre el ambiente y los recursos naturales.

Usando esas categorías, puede afirmarse en general que las especializaciones exportadoras en productos básicos de recursos naturales (RN), así como las especializaciones en manufacturas de esos mismos recursos (MBR), conducen a impactos negativos altos. Un cambio hacia la especialización en bienes de media tecnología (MT), de alta tecnología (AT) o hacia la exportación de servicios, conlleva una reducción de las presiones sobre los recursos naturales y el ambiente. Finalmente, una especialización basada en la producción de bienes de baja tecnología (BT), por lo general asociada a técnicas altamente demandantes de mano de obra de baja calificación, puede ser ambientalmente más “limpia” y comúnmente tiene un menor impacto sobre la base de recursos que las especializaciones denominadas RN y MBR, pero implica muy bajas capacidades para apropiar excedente económico en el intercambio.

Las taxonomías basadas en agregar las estadísticas de flujos directamente en categorías ambientales pueden captar de manera más fina la contaminación potencial y la dependencia de los RRNN. Una clasificación “ambiental” muy conocida es la que fue originalmente propuesta por Low y Yeats (1992), que reúne las producciones de industrias potencialmente contaminantes, basándose en aquellas ramas de producción que registraban los gastos más altos de control de contaminación en los EEUU. Otras clasificaciones han sido desarrolladas para captar la dependencia que tiene el comercio de un país de la explotación de recursos naturales.

El cuadro 2.2 y la figura 2.3 muestran cómo han ido variando los índices de especialización de varios grupos de países en exportaciones ambientalmente sensibles. Los índices caracterizan a un país como especializado en un determinado tipo de exportación cuando su índice es mayor que la unidad.³⁰

²⁹ Los únicos impactos ambientales que se originan en los procesos claves del primer grupo son los relacionados con el transporte internacional de bienes (Chudnovsky y otros, ob. cit.), los cuales realmente corresponden a la actividad de transporte considerada como productora de servicios. Para limitar esos impactos es necesaria una acción coordinada, basada o en aplicar normas internacionales, y en el uso de estándares, incentivos y desincentivos específicos nacionales. Es decir, que las acciones de política eficaces en este caso deben darse también en el segundo grupo de procesos.

³⁰ Las categorías mostradas en el cuadro y en los gráficos son la clase agregada de Low y Yeats, y tres categorías pertenecientes a grupos específicos de productos: Productos de las industrias de Madera, papel y celulosa (MPC), Industrias de Minerales no Ferrosos (MNF) y Manufacturas de Hidrocarburos (HIDR). El índice de especialización C_1^j en un producto o grupo de productos “en el país” se calcula como el cociente de dividir la fracción que representan las exportaciones del producto “en el total de las

CUADRO 2.3
ESPECIALIZACIÓN EN PRODUCTOS POTENCIALMENTE CONTAMINANTES

Año	Países Desarrollados				Países en Desarrollo				América Latina y el Caribe			
	L&Y	MPC	MNF	HIDR.	L&Y	MPC	MNF	HIDR.	L&Y	MPC	MNF	HIDR.
1980	1,25	1,31	1,23	0,41	0,40	0,25	0,46	2,35	0,50	0,06	0,96	0,68
1985	1,16	1,27	1,14	0,63	0,61	0,38	0,67	1,81	1,27	0,54	2,50	2,12
1990	1,12	1,23	1,08	0,49	0,70	0,42	0,78	2,26	1,31	0,73	3,32	3,29
1995	1,08	1,21	1,06	0,58	0,84	0,56	0,88	1,91	1,38	1,00	2,39	2,71
2000	1,08	1,22	0,99	0,51	0,85	0,59	1,02	1,94	1,16	0,85	1,76	1,99
2005*	1,09	1,22	0,97	0,56	0,88	0,62	1,15	1,85	1,08	0,94	1,67	2,10

Fuente: Cálculos propios en base a COMTRADE.

* Estimación basada en proyecciones sobre las series anuales

Los cuatro primeros gráficos de la figura 2.3 representan las series anuales de los índices de especialización que son mostrados por quinquenios en el cuadro 2.2. Los últimos dos gráficos tratan de mostrar algunas relaciones interesantes en América Latina, entre categorías de exportaciones industriales como las de Low y Yeats (1992), y categorías de exportaciones primarias.

En el penúltimo gráfico nótese la diferencia que existe en los índices de especialización de América Latina y el Caribe para los casos de Manufacturas basadas en recursos naturales (MBR) y las exportaciones de esos recursos (RN). En el último gráfico nótese una diferencia similar que existe entre productos de la madera, papel y celulosa (MPC) y las exportaciones de madera (M).

En busca de una mejor sostenibilidad ambiental, las estrategias deberían promover una diversificación exportadora hacia rubros potencialmente menos contaminantes o degradantes de los recursos naturales. Las acciones de política que podrían conducir a esos cambios de especialización han sido comentadas en la sección 2.3. Pero esa opción no siempre está al alcance de los países en desarrollo, al menos en la perspectiva de generar cambios en el corto o el mediano plazo. Pero si existe la opción de desarrollar capacidades nacionales para producir e implementar tecnologías que controlen los impactos, lo que se comenta en la sección siguiente.

exportaciones del país $F_{i,j} = [X_j / \Sigma (X_j)]$, por la fracción equivalente en el mundo $F_{m,j}$; $C_L^j = F_{i,j} / F_{m,j}$. Si el cociente es superior a la unidad el país está caracterizado como exportador especializado del producto J en el mundo.

FIGURA 2.3
ESPECIALIZACIÓN EXPORTADORA EN PRODUCTOS DE SENSIBILIDAD AMBIENTAL

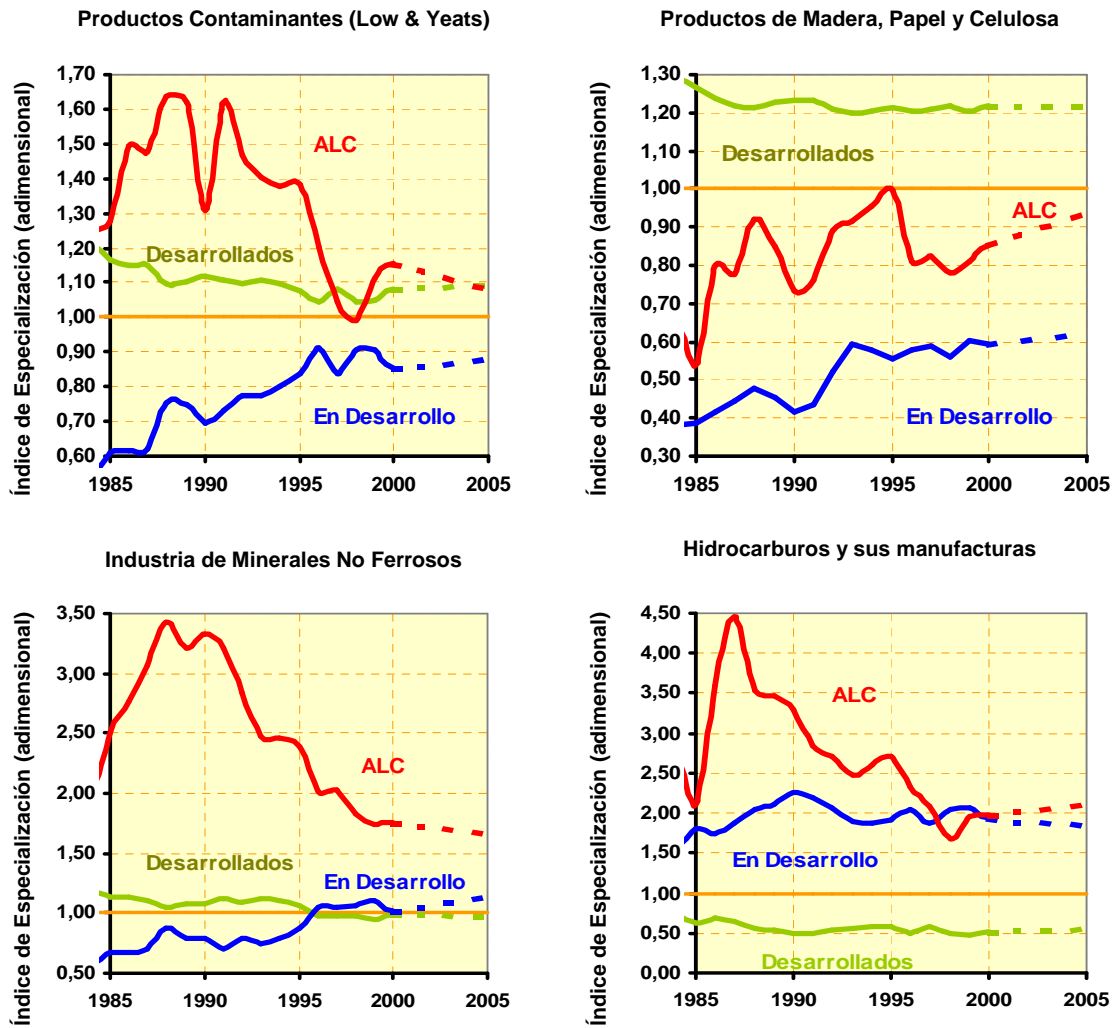
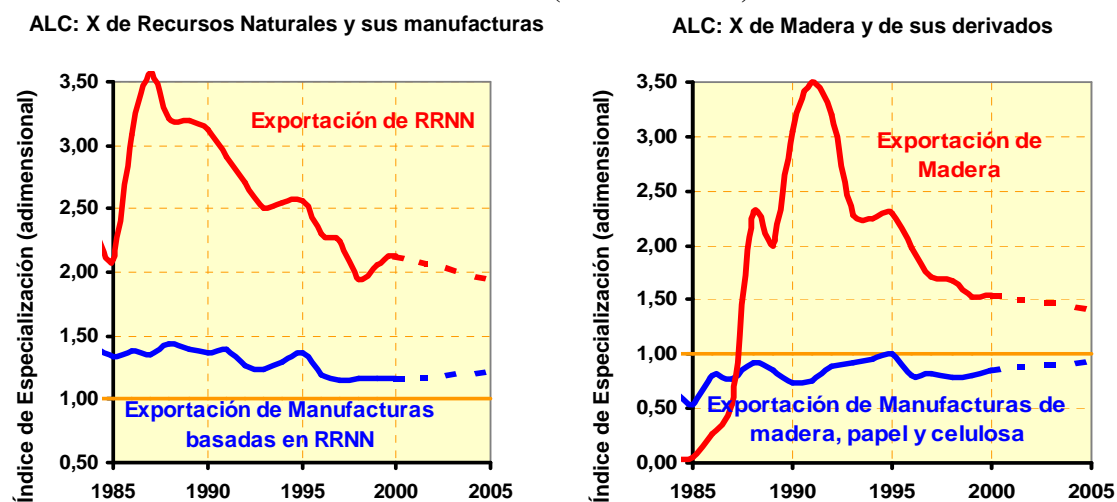


FIGURA 2.3 (CONCLUSIÓN)



Fuentes: Corrales y Baritto (2006 a); procesamiento de data de Maddison (2001, 2006); y COMTRADE (UNCTAD, 2006). Las líneas punteadas muestran las tendencias de los datos de IED sin tomar en cuenta los años 2000 a 2002 de la Crisis Asiática.

El cambio tecnológico y la alteración de las tendencias ambientales

Los impactos pueden cambiar debido a la evolución que se produce en las tecnologías que se adoptan para controlar las condiciones ambientales de la producción, sea que esas tecnologías se importen y apliquen sin otra consideración –caso de uso pasivo–, se adapten, o se creen en el país.

Entre los argumentos que se usan para promover la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales está el acceso incrementado a tecnologías “amigables con el ambiente” que lograrían los países que abriesen sus mercados. Según los proponentes, las empresas de los países en desarrollo se beneficiarían de un menor costo de adopción de estas tecnologías en los procesos productivos, si se acogiese una estrategia como la que fue acordada en principio en Doha en el año 2001.

Sin embargo hay consideraciones que hacer al respecto, las cuales concluyen en que no basta esa liberalización sino que hay que promover la *creación de capacidades* nacionales propias, y por lo tanto poner en práctica políticas activas del lado de la oferta, en la misma línea de pensamiento que fue desarrollada en la sección 2.3 sobre las capacidades de innovación.

Por una parte, adquirir simplemente las tecnologías que provienen de los países desarrollados implica adoptar conjuntos de técnicas que están diseñadas para hacer frente a los problemas ambientales que ellos viven, los cuales no necesariamente coinciden con los problemas ambientales de quienes las adoptarían. Para poder utilizarlas en forma eficiente es necesaria la intermediación de sistemas de innovación (redes de empresas y centros de investigación) que las adapten habiendo absorbido el conocimiento.

Por la otra, para los países en desarrollo, y en particular para los países de América Latina y el Caribe, tendría sentido aprovechar las oportunidades potenciales que se les abren en el comercio internacional de equipos y servicios ambientales, como parte de una estrategia de diversificación exportadora hacia productos de mayor contenido de conocimientos. En estos países hay las bases de biodiversidad y las demandas potenciales que se generarían en las industrias basadas en recursos y las potencialmente contaminantes. Por eso, uno de los campos

propicios para la consolidación de sistemas de innovación de los cuales se habló en la sección 2.3 es precisamente este.

Otras transformaciones ambientales inducidas por cambios de escala e intensidad

El crecimiento económico puede conllevar modificaciones de las demandas de bienes y de la producción de desechos que alteren las tendencias de los impactos ambientales. Entre otras razones para ello pueden citarse el aumento de la escala de la producción y la modificación de los patrones de consumo de los hogares.

Dentro de un mismo patrón tecnológico el incremento de la escala de producción lleva a aumentar la emisión de contaminantes, y a una mayor tasa de explotación de los recursos naturales.

El incremento en el nivel de ingreso de la población, por su parte, se asocia a efectos de sentidos diferentes. Un primer efecto es la elevación del consumo y por lo tanto de la cantidad de desechos producidos; y un segundo efecto es el cambio de patrones culturales que suele conducir a una valoración social mayor del medio ambiente, favoreciendo reducciones en los impactos.

La elevación del ingreso se asocia a un traslado parcial de los presupuestos de los hogares hacia el consumo de servicios, cuya producción implica un impacto sobre el medio ambiente que es menor al de las actividades productivas agrícolas e industriales. Por otra parte, son de esperar reducciones de los impactos asociadas a la incorporación creciente de tecnologías limpias en las producciones dirigidas al consumo en general y en las actividades de los hogares (p.e. el transporte privado), así como en los servicios públicos (p.e. mayor acceso a agua potable; cambios en la eficiencia y el tipo de energía empleada en el transporte público).

Tres orientaciones básicas de sostenibilidad ambiental para la acción de políticas

Los países en desarrollo, y en particular los países de América Latina y el Caribe, se han mantenido especializados en exportaciones basadas en recursos naturales o producciones potencialmente contaminantes como pudo verse en la figura 2.3. Por eso, resulta fundamental que sus estrategias de inserción económica internacional estén sujetas a condicionamientos de sostenibilidad ambiental. No se trata, por supuesto, de ignorar las ventajas comparativas tradicionales en las que hoy fundamentan su conexión comercial con el mundo, sino de tomar cursos de acción que apunten a objetivos de largo plazo, pero que generen beneficios desde el corto plazo.

La primera consideración que resulta de las discusiones anteriores es que los impactos sobre el ambiente y los recursos naturales se producen fundamentalmente a través de los procesos de la producción. Por eso, si se persigue optimizar las condiciones de la inserción internacional en función de objetivos de sostenibilidad ambiental, es indispensable que la mayor parte de las acciones de política dirigidas a ello se implementen a través de aquellos procesos.³¹

Las orientaciones principales que propone el enfoque de las *EDSAC* para la estrategia de sostenibilidad ambiental son tres, las cuales se basan en principios ambientales básicos,³²

³¹ El modelo de relaciones lógicas que fue presentado en la sección 2.1 explicitaba la intermediación que toca hacer a los procesos productivos. Mostraba por ejemplo cómo una Acción de Política ambiental debería ejercerse sobre la producción, y cómo debería combinarse con otra acción orientada a incorporar conocimientos, para generar efectos sinérgicos en la sostenibilidad ambiental, la productividad y la especialización tecnológica exportadora.

³² Se trata de cuatro principios; los tres principios operacionales que propone Daly (1990), y un cuarto que se refiere a los equilibrios de los ecosistemas: i) La tasa de emisión de contaminantes no debe elevarse por encima de la capacidad de asimilación de la ecósfera; ii) El uso de los recursos naturales renovables no debe superar su correspondiente tasa de regeneración natural; iii) La

respondiendo a la problemática planteada y promoviendo sinergias con las políticas de orientación económica y social. Se trata de:

- i) Dictar normas ambientales y supervisar su cumplimiento respecto a: La interiorización progresiva de las externalidades negativas por quienes las generan; la incorporación de “mejores prácticas” ambientales en los procesos de producción y de ocupación del territorio; y la superación progresiva de estándares ambientales en los productos, referidos a inocuidad durante su vida útil y a implicaciones posteriores al momento de ser desechados;³³
- ii) Utilizar al mercado para poner en funcionamiento un conjunto virtuoso de acciones en tres ejes fundamentales: Del lado de la demanda promover por vía de incentivos la adquisición de bienes y servicios ambientales, como complemento de haber creado las condiciones previas para esta demanda a través de la implantación de las normas; del lado de la oferta, aplicar los mecanismos que permitan construir la capacidad de oferta nacional para que satisfaga aquellas demandas y que además pueda trascender hacia los mercados internacionales; y lograr un funcionamiento fluido del mercado a través de medidas regulatorias y de financiamiento apropiado a oferentes y demandantes; y
- iii) Contribuir a la competitividad internacional del país apoyándose en el aprovechamiento sostenible de sus ventajas ambientales, y en particular de los valores de su biodiversidad, lo que requiere de esfuerzos por la creación de conocimientos y la innovación productiva.

2.5 El cuarto grupo de procesos: la distribución de los beneficios entre los actores

En los ámbitos de la competitividad y el comercio – en los cuales se construyen las *EDSAC* – no se encuentran todos los instrumentos que puede emplear una sociedad para lograr sus fines de equidad y erradicación de la pobreza, y ni siquiera se encuentran los más importantes. Pero hay procesos dentro de aquellos ámbitos que contribuyen a determinar la distribución del ingreso y de las oportunidades. Las *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio* pueden influir sobre esos procesos para controlar algunas tendencias negativas en cuanto a equidad y pobreza, e incluso para obtener logros positivos netos en ambos campos. Es con esa ambición que se discuten en esta sección las relaciones y las posibles vías para las acciones de políticas.

El resultado de los procesos comentados en secciones anteriores, en términos de equidad, están asociados a la dotación de capital –incluido capital humano– con la cual participa cada individuo o grupo social en los procesos de la producción y el comercio. Esa dotación termina por reflejarse en el poder relativo que adquiere cada grupo social, y en el grado de participación que logra en las decisiones. Y finalmente, los resultados que dan los procesos en términos de equidad determinan la cohesión y la gobernabilidad política de la sociedad.

En cuanto a la pobreza, aquí solo tocamos relaciones de determinación e indicadores de carácter económico, y aquellas que pueden ser relacionadas con los conceptos de capital (capital económico, capital humano y capital social). Reconocemos que la pobreza es un fenómeno de

extracción de recursos no renovables no supere la velocidad de aparición de sustitutos renovables; y iv) Cualquiera sea el manejo que se dé a los recursos naturales como a la capacidad de asimilación de la ecósfera, no se generen alteraciones de las complejas interrelaciones que caracterizan a los ecosistemas.

³³ Corresponden aproximadamente a los lineamientos de: i) Quien contamina paga; ii) Prevenir; y iii) Rectificar en la fuente.

muchas dimensiones, pero un tratamiento más amplio escapa del alcance de estas reflexiones, dedicadas a estrategias para la inserción económica internacional.³⁴

Comencemos la discusión sobre estos temas comentando las tendencias en la distribución del ingreso y la pobreza que han sido observadas en el mundo durante los últimos treinta años, para intentar luego una explicación acerca de los procesos que parecieran determinar esas tendencias y finalmente identificar cuáles de esos procesos pueden ser influidos desde las *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio*.

Las tendencias internacionales de la distribución del ingreso y la pobreza

El fenómeno más extendido en todo el globo, que caracteriza a la época, es la tendencia a la concentración del ingreso. Las desigualdades se han elevado en los últimos veinte años, tanto entre países como al interior de los mismos,³⁵ y la desigualdad interna ha sido una tendencia común tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

No hay una sola región en el mundo en la que no hayan crecido los índices de concentración de GINI, como puede verse en la figura 2.4. Y los crecimientos de los índices de desigualdad para las diversas regiones adquieren visos más serios al considerar datos de ciertos países específicos: Mkandawire (2002) citando los trabajos de Branco Milanovic refiere aumentos de 14 puntos en el índice de Gini del Japón en los años 80–90 y un salto de 28% a 43% en China en el mismo período.

En realidad, como pudo verse en el primer capítulo, al presentar las tendencias a la convergencia de los PIB per cápita (ver cuadro 1.1), solo unos pocos países en desarrollo han experimentado tasas de crecimiento que les permitan ir cerrando las brechas con los países desarrollados. Es decir, la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial no está conduciendo a una convergencia generalizada.

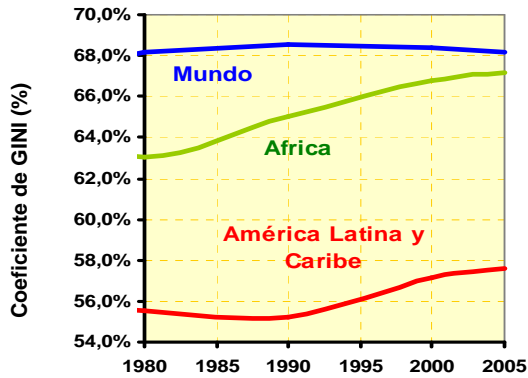
La población que vive con menos de 1 USD por día comenzó a caer aceleradamente en el Este de Asia desde los años 80, mientras todavía estaba en aumento prácticamente en todas las demás regiones en desarrollo. De hecho, es la caída de la pobreza en aquella región y en América Latina y el Caribe lo que explica las cifras de reducción de la pobreza en el mundo.

³⁴ Un tratamiento más amplio debería incluir, entre otras, consideraciones antropológicas y de determinación histórica y cultural; y tratar las nociones asociadas de exclusión, vulnerabilidad, y discriminación de género, etnia y raza.

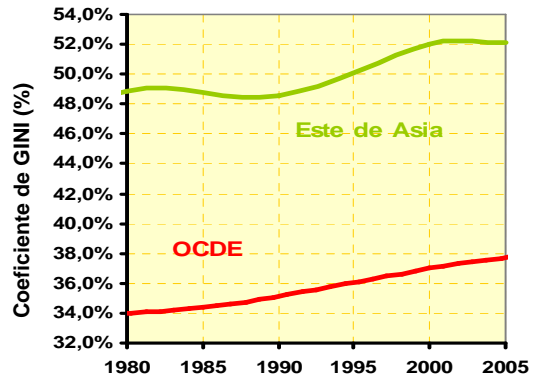
³⁵ Estadísticamente la discrepancia de ingresos puede descomponerse en dos factores, uno de las desigualdades entre países y otro de las desigualdades internas a los países. En los últimos 30 años el peso relativo de las desigualdades entre países ha estado en el orden del 70% (Dikhanov, 2005), y las desigualdades entre países desarrollados y en desarrollo no tienden a reducirse, sino que por el contrario se amplían.

FIGURA 2.4
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y POBREZA EN EL MUNDO Y POR REGIONES: 1975–2005

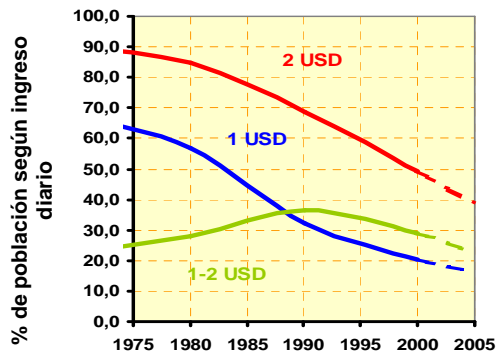
Concentración del ingreso: Mundo, África y ALC



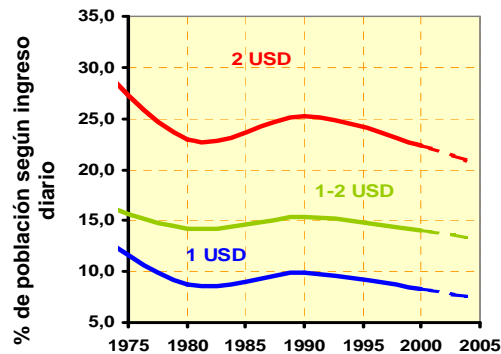
Concentración del ingreso, países de Asia Oriental y la OCDE



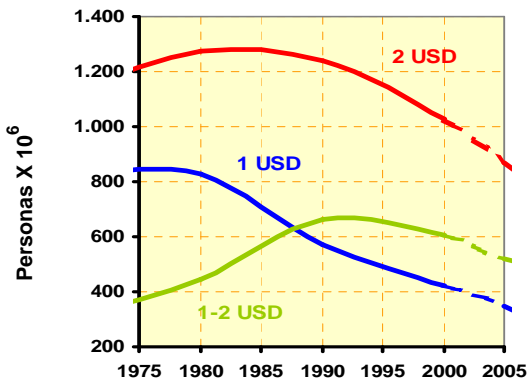
% de población en Pobreza; Asia Oriental



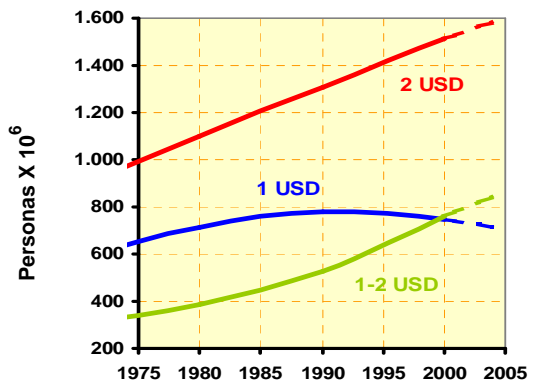
% de población en Pobreza; America Latina y Caribe



Población en Pobreza (Millones): Asia Oriental y ALC



Población en Pobreza (Millones): Resto del mundo



Fuente: Corrales y Baritto (2006 a). Basado en procesamiento de data de Dikhanov (2005) UNDP, Human Development Report 2005. Ver cuadro AI.1 en el Apéndice I.

En el decenio 1980–1990 la pobreza en el Este de Asia se redujo en 268,5 millones de habitantes mientras en el mundo en su conjunto aumentó en 188,5 millones. En la década de los 90 su caída equivalió al 81,7% de la reducción total; y si se toman los 25 años que comenzaron en 1980, el 99,3% de la reducción de esa categoría de pobreza se produjo en los países del Milagro Asiático.

Según las estimaciones publicadas por el PNUD en su informe de Desarrollo Humano del año 2005 (Dikhanov, 2005), cuya representación gráfica ofrece la Figura 2.4, el grupo de población que vive con ingresos diarios situados entre 1USD y 2 USD no ha dejado de crecer hasta el presente. Lo que es más, como muestra el último gráfico de la figura anterior (abajo y a la derecha), se está produciendo un crecimiento neto importante de la población que vive con menos de 2 USD al día en el resto del mundo, la cual ha pasado de unos 1.200 millones de personas a unos 1.600 millones en los últimos veinte años.

¿Cómo se explican las tendencias actuales?

Las principales razones que hay para las tendencias observadas son un sesgo marcado hacia la mano de obra calificada (originado en los cambios tecnológicos que se comunican a todo el mundo a través de la liberalización del comercio); la adopción generalizada de políticas macroeconómicas recesivas; la importancia creciente que han venido adquiriendo las rentas financieras; y las reformas introducidas en las instituciones laborales.

Los razonamientos que ofrecemos aquí se basan en estudios sobre desigualdad y pobreza que han sido hechos desde dos perspectivas distintas y complementarias. Unos revelan cómo los cambios en la concentración de los activos (p.e. tierra, capital financiero y capital humano) afectan la distribución del ingreso y la pobreza; otros relacionan la pobreza y la distribución con los procesos económicos y cambios institucionales habidos desde que se impuso el modelo de liberalización.³⁶ La mayor parte de esas explicaciones son comunes al fenómeno de concentración del ingreso y a la variación en los índices de pobreza, pero hay algunas relaciones que son relevantes para explicar uno y no otro de los dos fenómenos. En función de ello, en los párrafos que siguen se hacen las salvedades cuando se justifican.

Las explicaciones son organizadas a continuación en cinco grupos: El acceso a los activos de capital; las transformaciones habidas en la demanda de empleo y sus relaciones con los cambios tecnológicos y de especialización exportadora; las reformas que fueron hechas por los países en sus políticas macroeconómicas y en algunos marcos institucionales; algunas alteraciones de la dinámica internacional que retroalimentan a los tres grupos de factores anteriores; y la tendencia creciente que viven muchos países en desarrollo a sufrir *shocks* económicos externos y desastres asociados a fenómenos naturales.

Explicaciones relacionadas con el acceso a los activos de capital

Participar en los procesos económicos con distintos niveles de dotación de capital explica que las remuneraciones recibidas sean también dispares. Algunas explicaciones a la concentración del ingreso y la pobreza relevantes desde este ángulo tienen que ver con la propiedad de la tierra en economías agrarias y regiones atrasadas; las rentas financieras en los países de ingresos medios y altos; y el acceso al crédito, el acceso desigual a la educación y el debilitamiento de las redes

³⁶ Ver los trabajos de Cornia (1996, 2000, 2006); Addison y Cornia (1999); y Cornia y Kiiski (1999). Adicionalmente, para visiones de mayor precisión sobre los efectos que han tenido las principales reformas y políticas macroeconómicas y comerciales vigentes desde mediados de los años 80 ver los trabajos de Badhuri (1998, 2005) y de Cornia (2000; 2006) en todo lo que se refiere a las políticas macroeconómicas, y los de Koujianou y Pavnik (2001, 2004), de Francois y Rojas–Romagosa (2004) y de Bensidoun y otros (2005) en lo relativo a las políticas de liberalización comercial.

sociales (capital social relacional) en las comunidades de menores ingresos. El recuadro 2.4 comenta estos factores.

RECUADRO 2.4 **DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y ACCESO A LOS ACTIVOS DE CAPITAL**

La influencia de la propiedad de la tierra en economías agrarias

En economías fundamentalmente agrarias y en regiones atrasadas de países en desarrollo es común encontrar una alta concentración de la propiedad de la tierra (grandes propiedades en pocas manos y muchos campesinos “sin tierra”), lo cual conduce a limitaciones productivas en la agricultura, y a que la renta de la tierra sea también extremadamente concentrada. Esto es particularmente importante para explicar una baja elevación de la productividad general, una alta concentración del ingreso y altos índices de pobreza en economías de muy incipiente urbanización o con alta dependencia de la agricultura de subsistencia, pero cada vez hay menos países en desarrollo donde esto sea significativo en el conjunto.³⁷

Las rentas financieras en la distribución del ingreso

Crecientemente, las clases medias y altas de los países en desarrollo, y una proporción muy grande de los hogares de los países desarrollados tienen capacidad de ahorrar y por lo tanto de percibir rentas financieras, lo que las diferencia de los trabajadores de baja remuneración que no cuentan con esa fuente de ingresos. La distribución del ingreso en los hogares se ve crecientemente influida por este factor.

El acceso de los pobres al crédito

Los pequeños productores, los micro–empresarios y los actores de la economía informal tienen acceso muy limitado al crédito, y los hogares pobres no tienen ninguno porque no cuentan con otros activos que otorgar como garantías colaterales. Esto explica una imposibilidad de elevar los ingresos de gran parte de la población al limitar su capacidad para producir y acumular capital. Por ejemplo, los pobres de las grandes ciudades de América Latina no tienen propiedad sobre la tierra que ocupan y eso les impide el acceso al crédito que pudiesen requerir para mejoras del hábitat. En sociedades agrarias la producción en el hogar suele ser parte importante del ingreso real, lo que implica que una restricción del acceso al crédito limita las oportunidades de incrementar tal ingreso.³⁸

El acceso desigual a la educación

El acceso desigual a la educación explica en muy alto grado las diferencias en el acceso a oportunidades de empleo remunerado estable, y por lo tanto la pobreza y la concentración del ingreso originado en el trabajo. El hecho de que la mayoría de los países en desarrollo no hayan ampliado suficientemente las oportunidades y la calidad de educación para los pobres, ni hayan hecho a tiempo inversiones en calificación de trabajadores, se ha agravado con las tendencias del cambio tecnológico, las cuales se han acelerado a raíz de la liberalización del comercio. En fin, se han generado ofertas y demandas muy desiguales de trabajo calificado y no calificado, lo que presiona sucesivamente al alza relativa de los salarios de ciertas ocupaciones y a la baja en las remuneraciones de otras, con un efecto creciente de desigualdad en los ingresos del trabajo.³⁹

El debilitamiento de las redes de capital social relacional

Las redes de cooperación que se establecen en el seno de comunidades o entre agentes económicos,
(continúa)

³⁷ La agricultura ha perdido mucho peso en casi todos los países en desarrollo. Después de 1945 y hasta los años 60 hubo reformas agrarias en 27 países, de los cuales 14 en América Latina, donde las rentas de la tierra han pasado a representar un 2% o 3% del ingreso de los factores, bajando desde niveles de 20% en los 50 (Cornia, 2000).

³⁸ Este por ejemplo el caso de Vietnam, donde para 1993 solo el 19% de los adultos en edad de trabajar recibía salarios, y apenas el 7% estaba en la manufactura.

³⁹ Se ha demostrado empíricamente que la desigualdad basada en el acceso a la educación crece hasta que la fuerza de trabajo llega a un promedio de 6,3 años de escolaridad. En los países en desarrollo y en transición, excepción hecha de los del Este de Asia y el Este de Europa, el número de años de escolaridad de las cohortes que ingresan a la fuerza de trabajo desde los años 80 se ha mantenido por debajo de 6,3 años (Cornia 2000). Esto implica que la desigualdad en el stock de capital humano debe haberse elevado aún más desde los años 90 como efecto de una tendencia observada a deteriorar los niveles de prosecución escolar en la educación primaria desde los 80.

RECUADRO 2.4 (CONCLUSIÓN)

constituyen un capital social, que en el caso de los pobres llena funciones tanto económicas como de solidaridad social. Las redes de capital social de la economía informal se debilitan y llegan a perder gran parte de su valor relacional en procesos en los cuales se pretende lograr una integración acelerada de los sectores informales a la economía general.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Explicaciones basadas en modificaciones de las demandas de empleo que se relacionan con cambios tecnológicos asociados a la nueva especialización comercial

La liberalización del comercio ha venido insertando cada vez más a las economías en desarrollo en un sistema en el cual la tecnología tiene un rol preponderante. La apertura hace que la exportación neta (el saldo neto de exportaciones e importaciones) adquiera un contenido factorial distinto al tradicional. Muchos bienes de consumo que entran al mercado nacional de los países en desarrollo tienen un contenido alto de trabajo. Por otra parte, a nivel internacional tienen lugar reubicaciones de producción intermedia (la otra cara del “outsourcing”), que conllevan una exigencia mayor de calificaciones en los países en desarrollo que comienzan a adquirir las nuevas especializaciones.

En consecuencia, en cada país en desarrollo se generan cambios que se expresan en sesgos basados en las calificaciones de los trabajadores, y en las especializaciones productivas que adquieren los países específicos.

El recuadro 2.5 comenta algunas de las explicaciones que surgen de estos fenómenos, relevantes a la concentración del ingreso y la pobreza en los países en desarrollo.

RECUADRO 2.5**MODIFICACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO ASOCIADAS AL PROGRESO DE LA APERTURA COMERCIAL, LOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS Y LAS MODIFICACIONES EN LA ESPECIALIZACIÓN**

- a) Al inicio de la apertura, las industrias que estaban más protegidas por aranceles y otros medios no arancelarios –normalmente empleadoras de mano de obra poco calificada– son forzadas a salir del mercado o a ajustarse drásticamente y por lo tanto despiden personal de baja calificación en grandes cantidades;
- b) Según progresa la integración del mercado internacional, las empresas que han logrado ajustarse y las que se encuentran más cercanas a la “frontera tecnológica”(las cuales ya tienen patrones de empleo de relativa alta calificación) pueden defenderse mejor de la competencia. Tienden a mejorar sus funciones de producción y a elevar la calidad de sus productos, lo cual conduce a que participen en los mercados laborales con un nuevo patrón de demanda, de relativa alta calificación;
- c) La misma implementación de los procesos de ajuste y reforma estructural lleva a muchos organismos del estado a reducir los números de sus empleos y a exigir mayores calificaciones en los cargos que permanecen;
- d) Los sectores informales tienden a crecer, alimentándose de población de baja calificación que es desplazada del sector formal debido a los procesos, “a”, “b”, “c”y
- e) Las nuevas tecnologías de información crean nuevas oportunidades de exportación de servicios para países en desarrollo que cuentan con población “entrenable”, es decir, que supera un nivel dado de escolaridad (p.e. los servicios de “call centres”y “back office”; servicios de logística, contabilidad, etc.).

Fuente: Elaboración propia del autor

Explicaciones relacionadas con cambios producidos en marcos institucionales y políticas macroeconómicas

Las reformas económicas implantadas a partir de mediados de los años 80 hicieron énfasis en unos pocos ámbitos, uno de los cuales fue el comercial, cuyos efectos en la distribución fueron comentados antes. Por su enorme impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza merece la pena considerar aparte lo macroeconómico, campo en el cual hubo avances importantes en casi todos los países en desarrollo; y las reformas en instituciones de las áreas laborales y de protección social, la primera de las cuales también avanzó en muchos países.

Los signos comunes de las políticas macroeconómicas vigentes desde las reformas de los años 80 y 90 son la estabilización y el control de la inflación, lo que persiguen a partir de disciplinar el déficit fiscal y evitar su financiamiento monetario. En los primeros momentos los ajustes fueron muy recesivos (reducción de la oferta de dinero, represión de salarios, recortes del gasto público y elevación de los ingresos fiscales). De allí en adelante se insistió – con razón – en la independencia de las autoridades monetarias para evitar el financiamiento por éstas del déficit del gobierno. Pero las reformas no se completaron en el lado de la reorientación del gasto, y – además – aún después de haber reducido notablemente la inflación en casi todo el mundo, las políticas macroeconómicas de los países, y los lineamientos del Fondo Monetario Internacional han mantenido su signo restrictivo, aún en situaciones en que el desempleo nacional es alto y el crecimiento bajo.

Por otra parte, con los propósitos declarados de elevar la competitividad internacional de los sectores productivos y de permitir la reubicación del empleo en situaciones de alta competencia, se han realizado reformas en las instituciones laborales tendientes a eliminar rigideces en el mercado de trabajo, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Las principales reformas han consistido en crear condiciones para mayores flexibilidades en los salarios y erosión de los salarios mínimos; y en reducir las regulaciones y los requerimientos de sindicalización para llevar a una mayor movilidad laboral.

Lo antes descrito ha contribuido a hacer más regresiva la distribución de los ingresos en los países en desarrollo, a través de varios mecanismos que resume el recuadro 2.6.

RECUADRO 2.6

MODIFICACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO ASOCIADAS A LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y A LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LOS MARCOS INSTITUCIONALES DEL SECTOR LABORAL

- a) En los países de ingresos medios y bajos las políticas macroeconómicas y los ajustes han deprimido los salarios medios y las condiciones de vida de los pobres y los trabajadores de baja calificación. La principal razón es que en estos países los salarios son flexibles a la baja y los “Safety Nets” son precarios, por lo que las remuneraciones y los niveles de vida de estos grupos sociales caen más rápidamente y a niveles más bajos que las rentas del capital y el PIB per cápita;
- b) En la gran mayoría de los países en desarrollo las reformas fiscales fueron incompletas; se recortaron los gastos pero la parte impositiva no fue suficientemente progresiva, ni el gasto se reorientó suficientemente hacia los pobres, para contribuir a la elevación de su capital humano. Las tendencias a la distribución desigual del ingreso quedaron así reforzadas para el largo plazo;
- c) Al atacar la inflación con programas incompletos de estabilización que incluyen medidas insuficientes de elevación de ingresos fiscales y de compensación social (p.e. los casos de Bolivia en los 80 y de Venezuela y Ucrania en los 90), el resultado neto de corto plazo es regresivo porque los pobres no pueden indexar sus ingresos como lo hacen los detentores de renta y los empleados de altas calificaciones; y

(continúa)

RECUADRO 2.6 (CONCLUSIÓN)

- d) Las organizaciones de los trabajadores han perdido poder de negociación en todo el mundo, como consecuencia de las reformas mismas, y en los países en desarrollo la parte de las reformas conducente a consolidar sistemas de previsión social ha ido muchísimo más lenta que la flexibilización del mercado de trabajo. En los países en desarrollo hay pues pérdidas adicionales a las salariales en desmedro de los trabajadores. En todo el mundo la flexibilización y el debilitamiento del poder negociador han contribuido a elevar la desigualdad de ingresos.⁴⁰

Fuente: Elaboración propia del autor.

La dinámica internacional que realimenta a las tendencias antes explicadas

En párrafos anteriores nos hemos referido a los efectos de la liberalización comercial y de las modificaciones que estos provocan en la demanda de mano de obra según su calificación. Hemos también mencionado el efecto que tiene en esa demanda el contenido factorial de las exportaciones netas. De igual forma hemos comentado la relación que hay entre el carácter de las políticas macroeconómicas nacionales, de una parte, y los ingresos reales de los pobres y los trabajadores de escasa calificación por la otra. Tres fenómenos internacionales realimentan las tendencias a la distribución desigual del ingreso que fueron explicadas.

Por una parte está una tendencia a tasas limitadas de crecimiento de la economía mundial, asociada a la aplicación de políticas macroeconómicas de corte restrictivo por casi todos los países del mundo (UNCTAD 2002 a, 2006 b; Cornia, 2006).

Adicionalmente, los flujos internacionales de inversión en el mundo, si bien son muy altos, se concentran en los propios países desarrollados en un 70% para el año 2000, y del 30% restante, entre un 15% (la mitad) y un 20% (las dos terceras partes) va a los trece países exitosos o en vías de éxito cuyas experiencias fueron comentadas en el capítulo 1.

Por último, la elevada movilidad internacional que hay para los capitales contrasta con una restricción en la movilidad de la mano de obra, particularmente la no calificada. Esto da origen a sesgos en la distribución del ingreso que perjudican a los factores menos móviles y a los países en desarrollo en particular (CEPAL, 2002).

El impacto diferenciado de los *shocks* externos y desastres naturales sobre la población en situación de pobreza

Finalmente, los países en desarrollo están cada día más expuestos a *shocks* económicos externos, de origen comercial y financiero, y sufren con más frecuencia desastres asociados a fenómenos naturales. Ambos tipos de eventos afectan de manera diferenciada a la población en situación de pobreza, porque los pobres suelen tener mayor exposición y menor capacidad de recuperación. En economías pequeñas sujetas a recurrencia de estos eventos la situación es aún más grave porque los mismos suelen ser seguidos de programas de ajustes en los cuales los pobres llevan la peor parte.

La importancia de estos eventos para la sostenibilidad del desarrollo se hace cada día más alta para los países en desarrollo, razón por la cual se ha dedicado una sección especial de este capítulo a la consideración de la misma (sección 2.6), así como varias consideraciones sobre reforma institucional que involucran gestión de riesgo y socialización de costos en el capítulo 3.

⁴⁰ El 20% de los incrementos en la desigualdad de ingresos ocurrida en los EE.UU después de las reformas es explicado por la caída de la sindicalización, y otro 30% es explicado por la erosión en los salarios mínimos (Cornia, 2000).

Contribuciones que podrían dar las EDSAC a las mejoras necesarias en la equidad

Las acciones propias de una estrategia de inserción económica internacional, capaces de influir de manera relevante en la equidad, son básicamente de dos tipos, las políticas activas propiamente dichas y las reformas a ciertos marcos institucionales.

Las políticas activas incluyen aquellas relacionadas con elevar el efecto del comercio y los flujos de capitales en la generación de puestos de trabajo y la estabilidad del empleo; las que incentiven la oferta de educación y capacitación, y las que faciliten el acceso a esas oportunidades por parte de la población de menores recursos.

Entre las reformas destacan las relativas a un marco macroeconómico orientado con claridad a favorecer oportunidades de redistribución hacia los pobres, incluyendo el manejo de los ajustes y los *shocks* externos por medios que aseguren una socialización de los costos más equitativas entre grupos sociales; innovaciones en diversas esferas que amplíen el acceso al crédito por pequeños empresarios, actores informales y hogares pobres; y reformas en marcos institucionales que habiliten la participación de los diversos actores en las decisiones de política en general.⁴¹

Los marcos macroeconómicos de la estrategia deberían incluir principios generales sobre equilibrio y liberalización (p.e. política fiscal y monetaria responsable y sostenibilidad de la deuda; régimen de competencia e incentivos apropiados; protección de los derechos de propiedad y los contratos), pero también una orientación estratégica para que ellos sean aplicados una vez adaptados a las instituciones y condiciones locales. En otras palabras, hay que dejar un “*Espacio para Políticas*” para transformar los principios generales en paquetes concretos que sean sensibles a las condiciones sociales y económicas locales (Cornia, 2006).

Las ideas que se dan a continuación están basadas en las relaciones que fueron expuestas en esta misma sección entre equidad y empleo, por una parte, y las políticas comercial y macroeconómica, por la otra; en las relaciones que fueron comentadas en la sección 2.3 relativas a las estrategias de complementación e innovación; y en las consideraciones sobre vulnerabilidad que presenta la sección 2.6.

En adición a incluir principios generales sobre equilibrio y liberalización, **el marco macroeconómico debería incorporar lineamientos como los siguientes**, orientados claramente a elevar la equidad en el futuro y a corregir los sesgos pre-existentes: i) Contribuir a minimizar la volatilidad del crecimiento, a través de mecanismos apropiados en los campos cambiario y financiero internacional, y fondos de estabilización si existe una exposición alta a riesgos de *shocks* financieros o comerciales, o de desastres asociados a fenómenos naturales; ii) Hacer que los costos que enfrente la sociedad, derivados de eventuales *shocks* externos, eventos desastrosos y programas de ajuste macroeconómico, se socialicen de manera no sesgada contra los hogares de menores recursos; iii) Asignar prioridad al gasto público orientado a promover la superación de la pobreza, dando especial importancia a elevar el acceso a la educación y la salud; y a la formación

⁴¹ Podría argumentarse que los marcos macroeconómicos están fuera del ámbito de las estrategias para la inserción internacional, las cuales se basan principalmente en políticas de competitividad, pero eso no es cierto si consideramos que los fines de esa inserción no son simplemente exportar más sino que constituyen un conjunto de objetivos de desarrollo en los ámbitos económicos, sociales y ambientales, y si aceptamos que las políticas para la competitividad deben también orientarse al desarrollo sostenible. El capítulo 3 de este documento discute las reformas institucionales necesarias para implementar estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio. Entre otras cosas allí se propone que los Marcos Institucionales de las EDSAC incluyan unos lineamientos sobre políticas macroeconómicas que habiliten la implementación de una *Política de Competitividad para el Desarrollo Sostenible*. El Recuadro AII.1 en el Apéndice II presenta una síntesis de los hallazgos de ocho estudios de casos de países en desarrollo en los cuales fueron evaluadas las influencias de las políticas macroeconómicas en la pobreza y la equidad.

de capital humano en general; y iv) Eliminar los sesgos regionales y étnicos que puedan existir en el gasto público.⁴²

En relación con lineamientos para las políticas del ámbito productivo, se confirman aquí los lineamientos que han sido discutidos en secciones precedentes: i) La promoción activa de complementariedades internas y encadenamientos, y el fomento de cadenas de proveedores pymes; ii) El fomento de cadenas de cooperación de microempresas y otras formas cooperativas de organización que sirvan para conectar los sectores informales y el grueso de la economía “moderna”; y iii) El acceso al crédito para pymes, microempresas y emprendedores de la economía informal

2.6 Controlar las desviaciones en la trayectoria de desarrollo: una perspectiva estratégica de la vulnerabilidad ante riesgos de eventos desastrosos

Controlar a nivel de un país la continuidad de los procesos claves antes comentados, o asegurar la sinergia entre sus instituciones, no bastan para lograr que el país se mantenga siempre dentro de una trayectoria de mejoría. En efecto, las sociedades nacionales en procesos de inserción profunda en el mundo son sistemas abiertos, sujetos a riesgos de “*shocks* externos”, que pueden no depender fundamentalmente de las decisiones que toman sus actores nacionales, ni de las políticas que ellos aplican en el ámbito nacional.

Las discontinuidades de gran magnitud que pueden inducir los eventos desastrosos en los “procesos claves”, pueden generar enormes pérdidas instantáneas en lo económico, social o ambiental, y causar desviaciones serias con respecto a la trayectoria de desarrollo de largo plazo, la cual podría ser muy difícil de recuperar.

Los “*shocks* externos” pueden originarse no sólo en eventos que provienen del “resto de la economía mundial” –por ejemplo *shocks* financieros y de precios–, sino también en desastres asociados a fenómenos naturales, e incluso pueden provenir de conflagraciones de otro carácter, como las bélicas.

El incremento de la vulnerabilidad a los *shocks* económicos externos

Los países en desarrollo son más vulnerables que los desarrollados a los *shocks* externos de origen económico, vulnerabilidad que ha tendido a incrementarse con la integración internacional más profunda que se produce desde los años 80 tanto en lo financiero como en lo comercial.

Los riesgos de *shocks* de origen comercial tienen que ver con la escasa diversificación de productos y mercados que tienen muchos países en desarrollo, que eleva la exposición a los efectos de alzas y caídas en demandas y precios. Esta es una situación muy común en los exportadores de materias primas y otros *commodities* originados en recursos minerales.

Por su parte, hay dos tipos de riesgos de *shocks* externos en relación a movimientos de capitales. El primero es relacionado con el ingreso y salida de capital extranjero, y el segundo con la deuda externa de agentes públicos y privados del país.

En el primer caso, los flujos suelen tener carácter procíclico debido al alto riesgo percibido sobre los países en desarrollo en los mercados internacionales. La mayor exposición a

⁴² En adición al problema ético y político que estos sesgos encierran, los riesgos de polarización social extrema son frecuentes, como ilustran las experiencias de Rwanda y las situaciones conflictivas de algunas regiones de México y Brasil (Cornia 2006).

riesgos relacionados con la deuda externa obedece por su parte a la naturaleza de las monedas en las que se denomina esa deuda y a las estructuras de plazos que ofrecen los mercados financieros; al alcance limitado de los mercados secundarios, y a la relación muy desfavorable que hay entre las presiones especulativas que enfrentan los países en desarrollo y los tamaños de sus mercados financieros nacionales.⁴³

Los desastres asociados a fenómenos naturales y la sostenibilidad del desarrollo

Muchos países de América Latina y el Caribe sufren con frecuencia creciente desastres asociados a fenómenos naturales que tienen magnitudes apreciables con relación al tamaño de sus economías; es decir, se hacen cada vez más vulnerables.⁴⁴ Los daños económicos causados en esos desastres generan pérdidas de activos que a su vez crean retrocesos en las capacidades nacionales, y pérdidas difícilmente recuperables en las redes internacionales de comercio del país afectado.

En realidad la situación descrita se hace cada vez más común a los países en desarrollo en general, por lo que la consideración de los riesgos de *shocks* se hace necesaria en cualquier estrategia de inserción internacional. Lo dicho es aún más válido si el objetivo de la inserción es el desarrollo sostenible, ya que –como se ha dicho– la sostenibilidad misma está en juego cuando se pierde la trayectoria.

Elevar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad y la creación de amenazas

En fin, para garantizar la sostenibilidad de la trayectoria de largo plazo no basta promover y hacer sinérgico el funcionamiento de los procesos claves; hace falta también una gestión consciente de los riesgos de desastres asociados a fenómenos naturales y de los relacionados con otros “*shocks* externos”. Dicha gestión debería afectar a los procesos clave, buscando tres objetivos específicos: reducir las vulnerabilidades ante amenazas externas, minimizar la contribución que pudiesen tener los procesos mismos a la creación de nuevas amenazas, y elevar la resiliencia (capacidad de recuperación) de las economías después de sufrir un evento desastroso.

Definida en estos términos, la gestión de riesgos más directamente relacionada con la estrategia de inserción económica internacional debe concentrarse en minimizar aquellos riesgos mediante acciones *ex-ante*, es decir, introduciendo prácticas de prevención.

La prevención involucra una amplia gama de Acciones de Política. Desde el establecimiento de estándares para los procesos de inversión, que eleven la resistencia y minimicen la exposición de los activos y personas (reduzcan la vulnerabilidad), hasta la creación de seguros de riesgo y fondos contingentes que puedan ser aplicados para la recuperación de los daños (eleven la resiliencia).

Además, el progresivo incremento de conocimientos sobre las dinámicas de los “eventos desastrosos” debe llevar a una retroalimentación permanente hacia los procesos claves,

⁴³ La percepción que se tiene de los países en desarrollo responde al hecho de que ellos están sujetos a ciclos financieros con diferencias muy marcadas, en los que se alternan fases de mayor “apetito de riesgo” con “sequías” asociadas a la “huida hacia activos de calidad”. Los mercados financieros de los países en desarrollo son mucho más “incompletos” que los internacionales y por eso parte de la intermediación financiera debe llevarse a cabo obligatoriamente en el mercado internacional, pero la integración financiera internacional se da entre agentes con características disímiles. Los gobiernos y las grandes empresas, que son los que pueden acceder a estos mercados se enfrentan a un descalce de monedas y las pymes, que no tienen acceso a esos mercados se ven afectados por un descalce de plazos; en general, es imposible contar con una estructura financiera que evite simultáneamente ambos riesgos. (CEPAL, 2002).

⁴⁴ Un indicador sintético de vulnerabilidad económica a los desastres naturales fue desarrollado por T. Miquilena (Miquilena, ISDR 2006), usando los cocientes a precios constantes de los valores acumulados de los daños y los acumulados de formación bruta de capital. El seguimiento de este indicador muestra un empeoramiento de la vulnerabilidad en varias economías pequeñas de la Región.

introduciendo mejores prácticas en los mismos. La complejidad de contenidos y la permanente retro-alimentación hacia los “procesos clave” diferencia entre sí a los dos componentes de la gestión de riesgos: la práctica de la prevención y la atención a los eventos desastrosos.

Algunos países de la región viven situaciones extremas de vulnerabilidad y falta de resiliencia, que ameritan una consideración internacional de sus problemas. En casos de países pequeños sujetos a desastres frecuentes, la resiliencia se va agotando al punto que se les hace imposible la recuperación sin una intervención externa importante, no solo para la atención humanitaria posterior al desastre, sino principalmente para la reconstrucción y para la generación de una resiliencia propia mayor.

Un indicador apropiado de la resiliencia que tiene una economía ante los eventos desastrosos, puede construirse comparando la capacidad de ahorro de esa economía con la dimensión de los daños de los desastres típicos que la afectan (Miquilena, 2006).

Las tendencias que muestran los indicadores en algunos países de la región pareciera confirmar la necesidad que hemos aludido de actuar internacionalmente para contribuir a que ellos superen una situación que no pueden enfrentar por sí solos.

El hecho de que el Ahorro Interno Bruto de una economía pueda expresarse como la suma de los gastos de inversión y el saldo comercial (exportaciones menos importaciones), llama la atención sobre la relación estrecha que puede haber entre la resiliencia y el resultado exportador neto de un país.

Para cualquier economía, pero en particular para las pequeñas economías que están sujetas a desastres frecuentes, se da una fuerte retroalimentación entre desastres y competitividad internacional. No sólo la competitividad es afectada negativamente por los desastres, sino que una elevación de la misma podría mejorar la capacidad de recuperación ante los eventos desastrosos.

En el ámbito de la OMC un grupo de países que viven estas circunstancias ha planteado que se les deben conceder medidas de trato especial y diferenciado para contribuir a paliar su situación de vulnerabilidad.

3. La dimensión institucional de las EDSAC: los marcos habilitantes y las políticas para la competitividad

Las ideas expuestas en el capítulo anterior han aclarado el funcionamiento de los procesos claves y han señalado como ellos pueden ser influidos por acciones de política de las cuatro estrategias que propone el enfoque de las *EDSAC*. Lo mismo se ha hecho con referencia a los riesgos de desviación de las trayectorias de desarrollo. Corresponde ahora una discusión desde la perspectiva institucional.

Influir sobre los procesos claves es el rol de las políticas, tanto las de tipo selectivo o sectorial como las que se aplican de manera “horizontal” a muchos sectores o procesos. Pero la viabilidad de esas políticas depende a su vez de que existan instituciones y marcos jurídicos del más alto nivel que hagan viable la acción de los agentes en los procesos, y que habiliten la aplicación de las políticas mismas.

En función de lo dicho, una parte muy importante de las acciones de política de las *EDSAC* consiste en implementar reformas institucionales dirigidas a crear, fortalecer o ajustar ***Marcos Institucionales Habilitantes***, y otra parte a concebir y poner en práctica políticas propiamente dichas, principalmente dirigidas a logros de competitividad y a limitaciones en la vulnerabilidad, en una perspectiva sistémica y de desarrollo sostenible.

La sección 3.1, primera parte del presente capítulo, introduce de manera simplificada la relación que existe dentro del enfoque de las *EDSAC* entre *Marcos Institucionales Habilitantes* y políticas propiamente dichas. La sección 3.2 plantea a su vez una redefinición *de las Políticas para la Competitividad*, vista la importancia de las mismas como eje de las *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio*.

Seguidamente, la sección 3.3 está dedicada a discutir los *marcos institucionales habilitantes* que resultan más relevantes en la implementación de las iniciativas estratégicas. La discusión sobre ciertos *marcos habilitantes* específicos, relacionados con las perspectivas de desarrollo sostenible y las políticas para la competitividad, es fundamental cuando se pretende superar la visión limitada de la sola liberalización del comercio en una estrategia de inserción internacional.

Por último, la sección 3.4 comenta muy brevemente la relación que hay entre los principales instrumentos que el capítulo 2 había comentado como útiles para la implementación de las políticas, y las reglas internacionales de comercio. De esa manera se hace una introducción al tema de los *Espacios para Políticas*, objeto del capítulo 4.

3.1 El rol de las instituciones y sus relaciones con las políticas

Los marcos habilitantes son instituciones regulatorias del más alto nivel; reglas y convenciones que respaldan las visiones y consensos sociales básicos, y que tienen la cualidad de ser habilitantes de la acción de los agentes, o de hacer viables otras políticas, sean estas activas o regulatorias. Los valores, convenciones y reglas que promueven el cambio constituyen un contenido fundamental a exigir a estos *Marcos Habilitantes*.

Por otra parte, en una inserción económica internacional inspirada en el enfoque de las *EDSAC*, las políticas de competitividad para el desarrollo sostenible – sean estas activas o regulatorias – son los instrumentos mediante los cuales se puede intervenir en los mercados para promover cambios en los procesos claves.

Las políticas de competitividad adoptadas en el enfoque de las *EDSAC* no se limitan a las acciones microeconómicas (a nivel de la firma) o a la combinación de estas últimas con las políticas de equilibrio macroeconómico, combinación que ha sido común en la historia de los países en desarrollo después de los programas de ajuste estructural de los años 80 y 90. Influir en los procesos claves de las maneras discutidas en el capítulo 2 exige actuar en los niveles microeconómico y macroeconómico y además en un nivel intermedio para el cual hacen falta tanto *Marcos Habilitantes* como políticas propiamente dichas.

¿Hacia dónde se han dirigido y dónde deberían ir las reformas?

Hoy día se reconoce que los sistemas legales y políticos de los países son cruciales en las estrategias de crecimiento y de inserción internacional, en línea con las ideas de los economistas institucionales. Sin embargo, el énfasis puesto en los países en desarrollo, tanto de parte de los teóricos que estudian sus experiencias, como de las agendas prácticas de reformas, se ha dado casi exclusivamente en que las decisiones de inversionistas y emprendedores económicos sean facilitadas por un ambiente institucional adecuado, o que la IED pueda ser atraída por marcos institucionales que garanticen el respeto a los derechos de propiedad y los contratos (North, 1990; 1991).

Algunas reformas institucionales indispensables para poner en marcha políticas de competitividad sistémica, como son las relacionadas con instituciones intermedias (p.e. redes de cooperación), han sido introducidas en los países desarrollados desde los años 90, ejemplos de lo cual son las políticas europeas de innovación y muchas experiencias regionales y locales de clusters en los EEUU, Canadá y Australia. En los países en desarrollo esas innovaciones aun se mantienen en los medios académicos y en experiencias limitadas de unos pocos gobiernos y sectores privados, por lo que en general sigue existiendo un “vacío” entre las políticas macroeconómicas y los conceptos microeconómicos de competitividad.⁴⁵

Menos difundida aún es la conciencia sobre la necesidad de adecuar marcos institucionales y políticas fuera de los ámbitos económicos. Muy pocas estrategias nacionales se plantean la necesidad que tienen todos los actores sociales –y no sólo de los inversionistas– de medir sus riesgos para actuar, y menos aún se encuentran en ellas planteamientos de reforma

⁴⁵ Los trabajos de Messner (1996) y Meyer Stamer (1998) son particularmente relevantes en este sentido.

institucional que integren –junto a los objetivos de crecimiento económico– los demás fines del desarrollo sostenible.

En América Latina y el Caribe los esfuerzos de reforma institucional que fueron hechos después de los años 80 fueron concebidos bajo el patrón del Consenso de Washington. Por eso las reformas fueron implementadas de manera selectiva y obtuvieron resultados muy diferenciados por áreas institucionales.

Se generaron avances y niveles de consolidación apreciables en instituciones y en prácticas de gerencia pública relativas a lo macroeconómico; la política comercial (entendida ésta en su sentido de liberalización); la recaudación fiscal; y en algunos casos en los servicios sociales de educación y salud, áreas en las cuales debía concentrarse el estado según los paradigmas dominantes.

Se avanzó modestamente en reformas dirigidas a elevar la eficiencia de la gestión en las políticas ambientales y aún más limitadamente en las políticas relacionadas con “ciencia y tecnología”. En la gran mayoría de los países en desarrollo las reformas en estos ámbitos no fueron acompañadas de incrementos significativos en la asignación de recursos, y fueron hechas con agendas aisladas, sin mayores esfuerzos por integrarlas a reformas y políticas en otras esferas.

Finalmente, salvo en contados países no se hizo nada, o casi nada, más allá de lo macroeconómico o comercial, en cuanto a crear condiciones para la *generación de capacidades* tecnológicas y el fomento de capacidades productivas nacionales, ni se integró las visiones y estrategias de comercio, medio ambiente y tecnología con las visiones de competitividad. Esto es una consecuencia lógica de una concepción que considera suficiente la liberalización del comercio, los equilibrios macroeconómicos y el respeto a los derechos de propiedad, para que el desarrollo venga como resultado automático.

El enfoque de las *EDSAC* plantea que las reformas creen y consoliden Marcos Habilitantes en varias áreas que son especialmente relevantes para que la inserción económica internacional arroje beneficios económicos, sociales y ambientales. Los párrafos siguientes discuten los objetivos a perseguir en cada caso.

Estabilidad y certidumbre de las reglas, y facilitación del cambio institucional

Las instituciones tienen un rol muy importante que es mantener condiciones de certidumbre que los actores toman en consideración cuando deciden conducirse en un sistema social. En efecto, las instituciones –nacionales e internacionales– deben contribuir a que los riesgos de los actores (no sólo de los inversionistas) se mantengan dentro de límites que estos consideren “controlables”, de forma que estén dispuestos a operar para dinamizar los procesos de crecimiento y de mejoría social y política.

En segundo término, las instituciones son creadas por actores y expresan un equilibrio de intereses de quienes les dieron origen. Por eso, las instituciones tienden a preservar las relaciones de poder entre quienes las han creado, y en consecuencia pueden tender a reproducir el patrón de apropiación de los beneficios. Desde esta perspectiva, las instituciones –nacionales e internacionales– deben verse como un sistema de reglas, convenciones y valores cuyo cambio puede ser necesario para asegurar que el desarrollo sostenible alcance sus objetivos de equidad, cohesión social y gobernabilidad.

Por ejemplo, son muy bajas las probabilidades de éxito de unas estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio si todos los “grupos de interés” se mantienen actuando frente al estado a través de “lobbies” y esquemas “corporativistas” tradicionales que son poco transparentes y altamente excluyentes, y si no se promueven nuevas formas de participación de otros actores en las decisiones sobre políticas. La actuación de las organizaciones de la sociedad

civil preocupadas de la integridad ambiental o los derechos humanos; de las redes de cooperación de microempresarios y las cooperativas, entre otras “organizaciones no tradicionales”, requiere de la legitimación por parte de marcos jurídicos concretos.

En fin, la estabilidad de las condiciones de certidumbre es una necesidad para que los procesos dinamizadores del crecimiento se mantengan por períodos largos, pero el cambio de las instituciones es también necesario para modificar las tendencias en dirección a los objetivos del desarrollo sostenible. De allí que sea útil concebir al mismo tiempo instituciones estables y acciones para el cambio institucional, como un sistema de políticas a dos niveles: i) el nivel de los *Marcos Habilitantes*, y ii) el de las políticas propiamente dichas, tanto activas como regulatorias.

Marcos institucionales habilitantes y políticas propiamente dichas

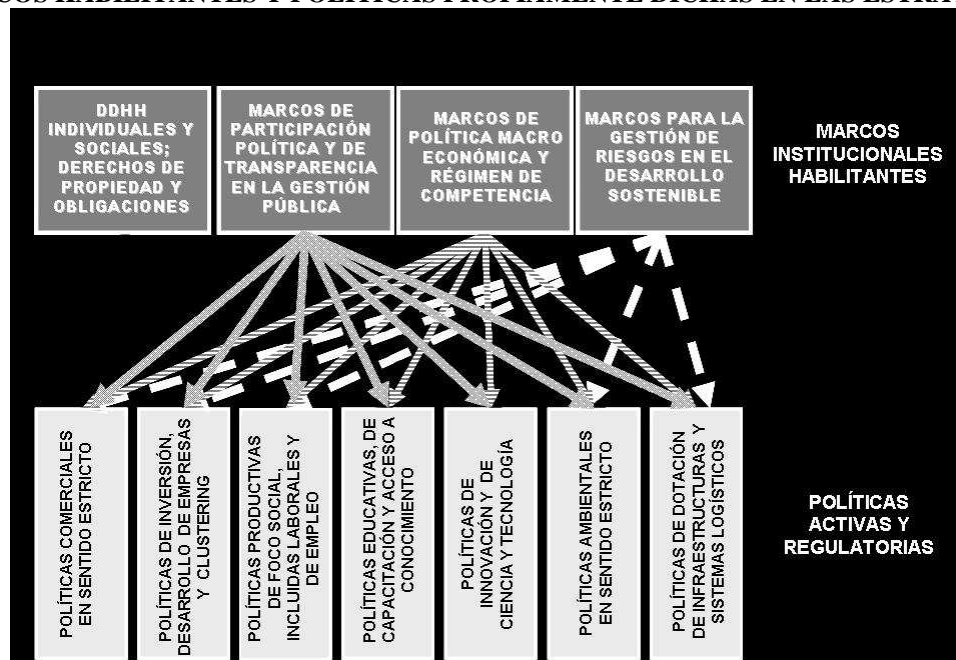
En general, las políticas que se aplican para inducir determinados comportamientos de los agentes, pueden ser de carácter regulatorio (normas con las cuales se establecen las “Reglas del Juego” y los mecanismos para supervisar su acatamiento), o de naturaleza activa. Estas últimas pueden, a su vez, tomar la forma de “Señales” que estimulan ciertas reacciones de los agentes en los mercados, o consistir en acciones en que el Estado asume directamente el papel de un agente económico (p.e. inversionista, empresario, o consumidor).

Es importante notar pues, que no toda política es activa por naturaleza, y que no toda política activa busca sustituir mecanismos de mercado o convertir al Estado en inversionista o empresario. Incluso el acto de establecer una nueva regla para promover la competencia puede considerarse una intervención activa del Estado en el mercado.

Dependiendo de la especificidad del sujeto al cual se aplican, las políticas pueden ser específicas para un sector o región subnacional, o ser políticas “horizontales” o “transversales”; es decir, políticas que aplican a todos los sectores y áreas sin hacer diferenciación o garantizar preferencias a ninguna de ellas en particular.

La figura 3.1 ilustra un conjunto de doce políticas para la competitividad potencialmente relevantes en una *Estrategia de Desarrollo Sostenible apoyada en el Comercio*. Cuatro de ellas corresponden a Marcos Habilitantes y las demás a Políticas Horizontales.

FIGURA 3.1
MARCOS HABILITANTES Y POLÍTICAS PROPIAMENTE DICHAS EN LAS ESTRATEGIAS



Fuente: Elaboración propia del autor.

3.2 Políticas de competitividad para el desarrollo sostenible, no sólo para exportar más

La concepción más común de la competitividad internacional en el mundo del comercio es muy limitada y requiere ser revisada para ser útil a los efectos de implementar las estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio.

A nivel de las firmas individuales, la competitividad internacional se expresa como la capacidad que ellas tienen para competir con éxito frente a otras firmas en los mercados internacionales. Extrapolar esta visión a la inserción de un país en la economía mundial lleva a conclusiones erradas. Conduce a definir como objetivo que las empresas de los países en desarrollo logren hacerse competitivas, y a considerar que la apertura comercial, el logro de los equilibrios macroeconómicos y la seguridad jurídica de los inversionistas son condiciones (y acciones) suficientes. El resto, es decir, que la economía como conjunto crezca, y que se produzcan derrames en forma de más empleos y más equidad, “lo haría el mercado”.

Como hemos visto en las secciones del capítulo 2 dedicadas a la reflexión sobre procesos claves, los requerimientos son bastante más exigentes e implican la utilización de políticas activas en combinación con las políticas de liberalización y equilibrio macroeconómico. Hay muchas limitaciones que la liberalización y el equilibrio macroeconómico son incapaces de superar, debido a influencias mutuas (sistémicas) que se dan en los procesos de la producción y en los de la incorporación a los flujos internacionales de comercio, capitales e información, y al hecho de

que las fallas de mercado, estáticas y dinámicas, son en general la regla, y no una excepción, en estas economías.⁴⁶

Una redefinición indispensable de las políticas para la competitividad

Desde una perspectiva de desarrollo sostenible, las políticas para la competitividad deben ser las vías para la implementación de las estrategias, actuando sobre los procesos claves para generar cambios en las condiciones de la oferta y la demanda, dando respuesta a dos preguntas fundamentales: ¿Cómo crear oportunidades para diversificar sistemáticamente la producción y las exportaciones hacia bienes y servicios de creciente valor agregado e intensidad de conocimientos?; y ¿Cómo traducir el incremento de las exportaciones en crecientes beneficios económicos, sociales y ambientales que sean equitativamente distribuidos?

La siguiente es una definición de los objetivos y componentes de una *Política de Competitividad para el Desarrollo Sostenible*, la cual sirve de base al enfoque de las EDSAC.⁴⁷

... “Fortalecer y mejorar las estructuras de producción, las capacidades de comercio y las instituciones de política de un país, con miras a lograr una integración positiva en el sistema global que conduzca a un crecimiento económico sostenible, basado en producir bienes y servicios que superen la competencia internacional bajo condiciones justas de mercado, a la vez que contribuya a expandir los ingresos reales y las libertades de sus ciudadanos, y use los recursos naturales y el ambiente en una manera sostenible, manteniendo sus valores para el beneficio de las generaciones actuales y futuras”...

Implementar unas políticas de competitividad como las definidas requiere de una revisión de los objetivos e instrumentos, así como de la organización institucional para la puesta en práctica, lo que pasamos a discutir seguidamente.

Los niveles nacional, regional y local de implementación

Se considera deseable y realista que los niveles de gobierno nacional, regional y local asuman roles complementarios en la implementación de las política de competitividad para el desarrollo sostenible. Las organizaciones institucionales de cada país son particulares y no se puede generalizar una recomendación, mucho menos una fórmula, que defina qué tipo de tareas y atribuciones deberían ser asumidos por cada nivel de gobierno, pero hay tres razones fundamentales que apoyan lo dicho y sugieren algunas ideas sobre los perfiles de esas atribuciones.

En primer término el movimiento hacia la descentralización política es una realidad en todas las regiones en desarrollo y en particular en América Latina. Cada vez más se producen cesiones de atribuciones y recursos hacia los niveles subnacionales de gobierno.

Por otra parte el territorio es muy importante en los procesos claves (ver sección 2.3), tanto en lo relativo a *creación de capacidades* tecnológicas como en lo que tiene que ver con complementariedades. Esto sugiere que la eficacia de las políticas se eleva en la medida en que los agentes públicos responsables participan de una interacción intensa con los demás actores en

⁴⁶ A mediados de la última década del siglo XX se produjo una amplia polémica acerca de si la competitividad era un hecho micro-económico (de las firmas) o si era una característica de las economías que implicaba que el progreso comercial de ciertos países necesariamente involucrase el detrimento de otros. Este documento hace abstracción de dicha polémica por considerarla errada, ya que la competitividad de las firmas puede ser un hecho microeconómico y sin embargo las políticas para la competitividad deben concebirse de manera sistémica, y servir de apoyo a la estrategia de desarrollo sostenible del país, en la cual elevar las exportaciones de las empresas es un medio y no el fin último.

⁴⁷ Esta definición fue desarrollada en un proyecto conjunto del ICTSD y el Programa Global de la UNCTAD y el PNUD, en el año 2003. Corrales y otros (2003).

las localizaciones; y en la medida en que la legitimación de su propio mandato político depende del éxito que va a ser juzgado por esos actores.

Por último, los *Espacios para Políticas* tienen una expresión muy concreta en la autonomía de los gobiernos locales y regionales en materias de infraestructuras, compras y contrataciones públicas e impuestos no nacionales. Esa autonomía puede aprovecharse para implementar políticas activas del lado de la oferta, en el apoyo a clusters, redes de I+D y redes de cooperación regionales y locales en general. Desde mediados del siglo XX hasta hoy los países desarrollados y los de América Latina pasaron por tres generaciones distintas de políticas regionales. En el presente (en la tercera generación), dentro de los paradigmas del desarrollo endógeno, la innovación y las complementariedades, se reconocen como válidos varios grupos de instrumentos válidos de las políticas regionales, los cuales comprenden muchas intervenciones activas del lado de la oferta que de hecho están en uso en Europa dentro de las políticas de la Comisión.⁴⁸

La coherencia de las políticas especializadas con las estrategias de desarrollo sostenible

En un “paquete” de políticas para la competitividad convergen políticas y acciones pertenecientes a diversos ámbitos de la organización del Estado. Es indispensable que todas las instancias encargadas de implementar políticas especializadas incorporen las orientaciones de las estrategias de liberalización comercial y de las cuatro estrategias de desarrollo sostenible.

Por una parte, las estrategias de conocimiento y complementariedades; de capital social y humano; y de sostenibilidad ambiental, deben orientar a todas las políticas. Eso incluye, por ejemplo, a las políticas comerciales en sentido estricto; a las políticas de inversión, desarrollo empresarial y clustering; a las de educación y capacitación; y a las políticas de dotación de infraestructura y logística, entre otras.

Por la otra, la gestión integral de riesgos de eventos desastrosos debe también incorporarse en las políticas especializadas para la competitividad en los países en desarrollo. Esto responde al planteamiento hecho cuando se consideró la vulnerabilidad y las desviaciones de la trayectoria de desarrollo como parte del enfoque de las *EDSAC* (Sección 2.6).

De entre los diversos niveles que componen a una gestión integral de riesgos, la perspectiva que deben asumir las políticas especializadas para la competitividad es la de la prevención. Es decir, las políticas para la competitividad deben introducir la gestión de riesgos como práctica transversal a la planificación del desarrollo, el establecimiento de normas y estándares, la programación y la fiscalización de inversiones.⁴⁹

⁴⁸ En primer lugar están las Acciones de Política más directamente relacionadas con la innovación y el aprendizaje (p.e. la educación y la capacitación; la asistencia técnica para la introducción de prácticas de aseguramiento de calidad en las empresas, en particular en las pymes; el fomento de la innovación y la I+D en las firmas existentes y en los centros de innovación e investigación; el desarrollo de servicios de información para estimular el aprendizaje interactivo y orgánico entre firmas). En segundo término están las relativas a la asociación y las redes (p.e. intermediación para creación de *joint ventures* y consolidación de clusters; el fomento de encadenamientos y cadenas de proveedores entre grandes empresas y pymes; la promoción de otras formas de capital social asociativo). Por último están las Acciones de Política referidas a la dotación de infraestructuras, como por ejemplo las de infraestructura de telecomunicaciones. (Moncayo 2005).

⁴⁹ La gestión integral de riesgos tiene tres niveles de prácticas. La primera es la reducción de las vulnerabilidades a través de limitar la exposición en la medida de lo posible, y de elevar el acceso a mecanismos de defensa en los casos de eventos desastrosos. La segunda consiste en el mejoramiento de la preparación para enfrentar a esos eventos; y la tercera en la elevación de la capacidad de recuperación (resiliencia) de las actividades humanas y la economía después de ocurrido el evento. La atención a los eventos desastrosos (mitigación y corrección de daños) es la parte última de la secuencia de la gestión, la cual casi siempre resulta demasiado costosa si no se ha hecho la prevención necesaria desde la planificación misma de todas las políticas horizontales y sectoriales.

En síntesis, las políticas especializadas deben contribuir y nunca contradecir a los objetivos y orientaciones económicas; deben contribuir a la eficacia social en general; deben incorporar explícitamente fines y condicionamientos ambientales; y deben incorporar la gestión integral de riesgos de eventos desastrosos, todo ellos de acuerdo con lo expuesto en el capítulo 2 para las diversas estrategias.

3.3 Marcos habilitantes de especial relevancia en el enfoque de las EDSAC

Corresponde al análisis de las realidades de cada país identificar necesidades de ajustes o creación de nuevos *Marcos Habilitantes*. Sin embargo, la discusión que sigue es fundamental para definir una perspectiva de inserción que se diferencie de una visión reducida al comercio y el crecimiento económico. Esto es así porque los valores y objetivos últimos del desarrollo sostenible tendrían que estar presentes en los marcos institucionales de mayor nivel de una sociedad, para hacer viable la implementación de políticas que sean coherentes con ellos.

La equidad, la integridad ambiental, los riesgos de desastres y las necesidades relativas a la participación de múltiples actores en las decisiones de política son ejemplos de áreas en las cuales plantearse evaluaciones y reformas sobre los *Marcos Habilitantes*.

Riesgo, equidad y gobernabilidad en los marcos

En el nivel superior de la Figura 3.1 se mostraron marcos comúnmente referidos como indispensables para garantizar un “ambiente favorable de negocios”, en el cual los agentes económicos inviertan y mantengan en funcionamiento la producción, todo lo cual es necesario para promover el crecimiento. Esos son los casos ilustrados como “Marcos de Política Macroeconómica” y “Derechos de Propiedad y Obligaciones”. Su importancia es evidente y no requiere mayor discusión, pero que esos sean los únicos derechos económicos que se busque asegurar mediante reglas jurídico-económicas del más alto nivel, o por ejemplo, que se pretenda universalizar un cierto tipo (individual) de derechos de propiedad intelectual, no necesariamente conduce a un desarrollo como el que ha sido comentado en secciones precedentes.⁵⁰

Por el contrario, si lo que se busca con los marcos es dar cobertura institucional a un desarrollo con equidad y sostenibilidad ambiental, tan importante como incluir en ellos el respeto a los derechos de propiedad y los contratos, es la inclusión explícita de valores que afirmen visiones y convenciones sociales sobre la igualdad de oportunidades y la integridad del ambiente; y que promuevan la defensa de los derechos a la seguridad social, la educación y las condiciones de trabajo dignas, entre otros.

Marcos que incorporen los valores sociales y políticos del desarrollo, además de contribuir a la cohesión interna, la solidaridad y la gobernabilidad en el seno de la sociedad, habilitan la implementación de acciones prácticas de política dirigidas a fines sociales,⁵¹ que de otra forma quedarían en discursos sobre “el bien social”.

⁵⁰ En los derechos de propiedad intelectual se puede ofrecer un ejemplo claro de la subordinación que debe haber de los derechos de propiedad a los objetivos del desarrollo sostenible. Las convenciones y acuerdos internacionales solo reconocen formas individuales de los derechos de propiedad intelectual, con lo que el retorno económico de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas o sociedades más amplias de los países en desarrollo no tienen protección, en cambio sí lo tiene el retorno económico relacionado con una medicina derivada de aquellos conocimientos tradicionales, cuando es patentada por una empresa o un individuo.

⁵¹ Por ejemplo, programas dirigidos a favorecer la titularidad sobre tierras ocupadas por comunidades pobres de las ciudades, como medio de apoyar la acumulación privada de esas familias y su acceso a los mercados financieros; programas que fomenten redes

Incorporar de manera orgánica en los marcos la doctrina económica de los bienes públicos habilita a su vez la implementación de políticas ambientales y el establecimiento de limitaciones legales a la propiedad relacionadas, por ejemplo, con el uso del suelo y las aguas en las políticas de ordenación del territorio.

Marcos habilitantes para la negociación social

Las acciones de agentes distintos del Estado deben ser claramente habilitadas por los marcos, y eso debe incluir sobre bases de equidad a los individuos y a las organizaciones de la sociedad civil en general, para que el accionar de cada grupo social le permita perseguir sus propios intereses.

La capacidad relativa de negociación que tienen los diversos grupos sociales evidentemente condiciona la distribución de los beneficios del crecimiento. Por eso, al realizar reformas de los marcos institucionales con fines de eficiencia económica es importante no debilitar indebidamente a un grupo de actores sociales frente a otros, ya que el resultado de tal cambio puede ser – y de hecho ha sido en muchos países – un desequilibrio enorme en las capacidades de negociación de los grupos sociales, que lleve en última instancia a un crecimiento con desempleo y polarización social.

Con el argumento de la competitividad internacional se ha planteado en el pasado reciente que los mercados de trabajo deben flexibilizarse, para dar a los empresarios la capacidad de gerenciar los niveles de ocupación según sea el “ciclo de los negocios”. Ello es lógico desde el punto de vista puramente económico pero para balancear el debilitamiento que resulta en la capacidad de negociación de los trabajadores, la reforma tendría que incluir la creación de marcos efectivos y políticas que garanticen la reivindicación de los derechos al trabajo digno y la seguridad social. Promover la liberalización o flexibilización de los mercados laborales sin crear mecanismos efectivos de defensa ha conducido en muchos países a un crecimiento con desempleo, empleo precario y exclusión.

Por último, los marcos habilitantes deben legitimar la participación creciente de los diversos grupos sociales en las decisiones sobre estrategias y políticas, así como la transparencia en la gestión de éstas, como una manera de garantizar su legitimidad, de garantizar el apoyo de los distintos actores sociales para la implementación, y de asegurar que las reglas y políticas están sujetas a revisión cuando la sociedad así lo requiere.

Marcos que habiliten la participación de organizaciones intermedias en las políticas

El éxito de las políticas de competitividad para el desarrollo sostenible, como ha sido expuesto antes, implica la participación de gobiernos locales y regionales y de organizaciones intermedias no públicas tanto en la formulación como en la implementación. Es necesario pues crear los marcos legales necesarios, o ajustar los existentes, para que ese tipo de participación sea legítima y eficaz, y para asegurar coherencia con otros marcos legales como pueden ser los de promoción de la competencia.

Dos ejemplos pueden ser dados de esta necesidad:

- i) En los clusters y los sistemas regionales de innovación debe producirse un acoplamiento entre oferentes, y deben producirse decisiones coordinadas entre empresas y organismos públicos (nacionales, regionales y locales) a quienes

de cooperación entre microempresas, dirigidos a la elevación de la productividad de los sectores informales y a favorecer la cooperación solidaria en las comunidades.

corresponde contribuir a la gestión estratégica y proveer apoyos de infraestructuras y financiamiento. Además, las decisiones de política deben ser legitimadas con la participación de los actores relevantes no gubernamentales, y casi toda su implementación debe ser asumida por estos últimos (p.e. las empresas y centros de investigación en las redes de cooperación); y

- ii) La creación de capacidades tecnológicas y la introducción de innovaciones ambientales en las pymes implican “aprender a cooperar” y compartir medios y fines manteniendo la competencia.

La socialización de impactos producidos por eventos desastrosos y programas de ajustes

La gestión de riesgos en el desarrollo merece una consideración especial en los *marcos habilitantes* de una estrategia de inserción internacional para el desarrollo sostenible. En América Latina y el Caribe esto adquiere relevancia particular porque, como se ha dicho antes, muchos países de la región están expuestos a riesgos de *shocks* y de desastres naturales frecuentes, y estarán más expuestos a *shocks* externos en la medida en que se inserten más profundamente en la economía internacional y no hayan logrado reducir su dependencia de pocos mercados de exportación o de pocas exportaciones de bajo valor agregado.

Las prácticas de gestión de riesgos, tanto las relacionadas con riesgos de desastres naturales como de *shocks* externos de origen comercial o financiero, deben ser incorporadas en la planificación del desarrollo y en la ejecución de las políticas y programas de inversión. Y esto es así porque la mayoría de los riesgos se originan precisamente en las acciones de desarrollo que ponen en marcha tanto los agentes privados como los públicos.

Por otra parte, siendo que los *shocks* asociados pueden producir impactos negativos muy grandes y extendidos, la socialización de los daños tiene implicaciones muy importantes de equidad que deben estar resueltas en los marcos habilitantes, los cuales deben informar como principios a las políticas mismas.

Por ejemplo, una forma de socialización de los daños de desastres naturales es la de contar con seguros que repongan una parte sustancial del valor del acervo de activos perdido en un desastre. Pero este mecanismo tiene muy altos costos y es solo accesible a una parte limitada de la población y las empresas, por lo que contar solo con él deja sin resguardo a la parte más débil de los hogares y de las actividades económicas del país afectado.

Otro ejemplo referido a equidad en la socialización de los daños puede encontrarse en los programas de ajuste macroeconómico que suelen seguir a una crisis financiera o a un *shock* de precios de cierta magnitud. Cuando hay devaluaciones del tipo de cambio, el valor de los activos corrientes (incluyendo los “ahorros” mantenidos en moneda local y la capacidad de los hogares para obtener salarios), se ve reducido a niveles que casi nunca se recuperan, lo que no sucede con los activos fijos y los “ahorros” mantenidos en divisas. El carácter perverso de este mecanismo de socialización de los costos del ajuste es evidente.

La institucionalidad regional, la integración y la armonización de políticas

Casi todos los países de América Latina y el Caribe pertenecen a sistemas de integración regional. Por eso, en el contexto de esta discusión sobre instituciones y políticas, es obligado un comentario sobre las instituciones propias de los sistemas regionales de integración. Es necesario interrogarse sobre la utilidad de tal institucionalidad en una estrategia en la cual la inserción económica internacional es un instrumento del desarrollo sostenible, y examinar la eventual necesidad de reformar las estructuras y mandatos existentes en el sistema particular.

Para responder a estas cuestiones es útil comenzar por contestar varias preguntas fundamentales... ¿Un sistema de integración y una estrategia de inserción para qué? ¿Puede concebirse una estrategia de inserción económica internacional donde la plataforma de integración regional sea una externalidad positiva? ¿La estrategia servirá para una inserción positiva de cada país en la economía global y también para su integración regional, o solamente para uno de estos dos propósitos?

Si los países miembros de un sistema de integración le reconocen a ese sistema un valor para sumar escalas y aprovechar los beneficios de la coordinación de políticas en la economía internacional, el modelo de tal integración debería ajustarse a los fines de la inserción que ellos persiguen.

Las políticas comerciales tradicionales, con sus focos en el acceso a mercados de terceros países, no son el ejemplo más claro de las sinergias entre economías pequeñas, las cuales con frecuencia exportan los mismos productos a aquellos terceros mercados (Messner, 1996). Pero la complementariedad en las cadenas y clusters productivos, así como en las redes de investigación y desarrollo sí son objetivos que justifican por sí mismos la creación de Marcos Habilitantes específicos en los acuerdos de integración.

Si además existiese un acuerdo mínimo entre esos países, que identificase al desarrollo sostenible como objetivo último de la inserción, –en términos de bienestar, crecimiento, equidad y sostenibilidad ambiental–, entonces la integración regional devendría en una plataforma eficaz para las *Estrategias de Desarrollo Sostenible Apoyadas en el Comercio*, y su modelo institucional debería ser ajustado a esos fines.

En fin, si un sistema de integración debe contribuir a una estrategia común de inserción internacional que persiga el desarrollo sostenible, sería necesario crear (o ajustar) *Marcos Habilitantes* dentro de él, así como armonizar las estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio, e incluso coordinar cuando sea posible aquellas políticas que puedan tener efectos importantes sobre los procesos claves comentados en la sección 3.1.

Los Espacios para Políticas como marcos habilitantes internacionales

Los acuerdos internacionales de los cuales son parte los países en desarrollo se transforman en marcos legales para su actuación. Es evidente que la existencia de los *Espacios* apropiados en esos acuerdos es indispensable para la aplicación de las políticas de competitividad de cualquier *Estrategia de Desarrollo Sostenible apoyada en el Comercio*.

Una inserción internacional dirigida al desarrollo sostenible conlleva por eso una conducta proactiva con relación a los *Espacios para Políticas* en las reglas internacionales de comercio e inversión.

Con relación a nuevas negociaciones, la estrategia debería perseguir que se conserven las flexibilidades que son necesarias para implementar las políticas; con relación a la implementación de acuerdos comerciales vigentes, debería maximizar el aprovechamiento de los *Espacios* existentes. El capítulo 4 que sigue se dedica a reflexiones más profundas en el tema de los Espacios para Políticas. La presente sección no hace más que introducir el tema señalando los diversos acuerdos multilaterales de comercio (OMC) en los cuales existen disposiciones útiles para construir instrumentos de política.

El cuadro 3.2 muestra un “Mapa” simplificado que señala los diversos acuerdos multilaterales de comercio (OMC) en los cuales existen disposiciones útiles para construir instrumentos de política. En algunos de esos acuerdos, como el acuerdo sobre servicios (AGCS), los *Espacios* existentes son amplísimos, mientras en otros como el de MICs todo el propósito es eliminar *Espacios* que antes existieron.

El cuadro muestra las mismas cinco “familias” de instrumentos a las cuales nos referimos en la sección 2.1. La formulación de las estrategias nacionales para la inserción internacional, al entrar a definir políticas para la competitividad, requerirá hacer un “Mapa” más detallado de los espacios relacionados con cada familia de instrumentos, que indique cada acuerdo o norma multilateral, bilateral o regional en la cual dichos espacios están reglamentados. El capítulo 4 siguiente desarrolla un análisis detallado acerca de los Espacios que han sido limitados y de los existentes en estos y otros acuerdos multilaterales, bilaterales y regionales.

TABLA 3.1
INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE POLÍTICA Y ACUERDOS DE LA OMC

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	Acuerdos de la Ronda Uruguay					Temas del GATT 1994			
	MICS	SMC	ADPIC	AGRIC	AGCS	Aranceles	Art XVII y XVII	Reglas de Origen	Otros
Ajustes Marcos Institucionales (P.e. derechos de propiedad intelectual; promoción de la competencia; gestión riesgos)			X						X
Empleo de incentivos (y desincentivos) para estimular o condicionar el desempeño de las firmas.	X	X		X	X		X		
Promoción de la inversión extranjera directa, de manera focalizada o no.	X		X		X				
Limitaciones selectivas a las M, o inducción de ventajas para las M de determinados bienes o servicios					X	X		X	X
Presupuesto público para proveer servicios y otorgar preferencias en compras de gobierno y empresas de Estado		X			X				

Fuente: Elaboración propia del autor

4. Una perspectiva latinoamericana y caribeña de los espacios para políticas, en un marco de desarrollo sostenible

Hace ya casi dos décadas empezó a generalizarse en el mundo la aplicación de un paquete de políticas en el cual las políticas de desarrollo fueron sustituidas por una combinación de políticas de liberalización comercial, programas de privatización, medidas para el equilibrio macroeconómico, y reformas de algunos marcos institucionales, concentradas en fortalecer los derechos de propiedad y en elevar las capacidades de gestión de los estados en los campos de la macroeconomía y de algunos servicios sociales.

Históricamente ese fenómeno coincide con el inicio de la octava ronda de negociaciones de liberalización del sistema multilateral de comercio, que hizo cambiar sustancialmente su institucionalidad. En las dos rondas anteriores a la de Uruguay, el GATT había dado pasos tímidos más allá de las negociaciones sobre aranceles, introduciendo temas que de todas formas eran claramente relacionados con el comercio, como eran las disciplinas referidas a *dumping*, subsidios a las exportaciones y valoración en aduanas, con las cuales se intentaba disciplinar a los gobiernos para evitar distorsiones al comercio. Además, la mayor parte de los acuerdos de la Ronda de Tokio, inmediatamente anterior a la de Uruguay, eran plurilaterales.

Pero en la Ronda Uruguay la agenda del GATT se amplió para incluir temas de propiedad intelectual, servicios e inversiones, entre otros, que hasta ese momento habían sido considerados parte del espacio autónomo de las políticas de los gobiernos nacionales. En efecto, en la Ronda Uruguay se dio un paso firme en busca de la coherencia del “nuevo modelo global”. Si liberalización comercial era igual a desarrollo, no tenía sentido que el GATT se detuviese en las fronteras de los países sino que asumiese un rol activo de gobernanza internacional de las políticas, llegando a prohibir o a crear limitaciones serias a la aplicación de aquellas que pudiesen estar definidas en términos puramente nacionales. Ostry (2000) plantea que los Acuerdos de la Ronda Uruguay cambiaron el estilo de regulación negativa del GATT –lo que los gobiernos no deben hacer– por uno de regulación positiva, es decir lo que los gobiernos **tienen** que hacer.

Como dice Toro (2005), en un análisis de las transformaciones institucionales del sistema multilateral de comercio, apoyándose en argumentos de Sampson (2001)...

“...Las reglas de la OMC ya no solamente se aplican al quinto del total de la producción mundial que es comercializada, sino también a bienes y servicios que jamás serán transados internacionalmente... Un sistema que antes llegaba hasta las fronteras ahora se interna profundamente en las estructuras regulatorias domésticas exigiendo amplios cambios de políticas nacionales para asegurar el cumplimiento de las disciplinas supranacionales...” (Toro, 2005).

En síntesis, a mediados de los años 80 no solamente se dio el paso de sustituir las estrategias de desarrollo por otras consistentes en la liberalización del comercio y los flujos de inversión, que preconiza que la mejor política de desarrollo productivo es no tener ninguna política,⁵² sino que las instituciones del sistema multilateral de comercio asumieron parte de los *Espacios para Políticas* que antes estaban reservados a los Estados Nacionales.

En los medios internacionales del comercio se acepta que la liberalización del comercio debe ser un componente de las estrategias de desarrollo sostenible y de inserción económica internacional, pero la idea de que la liberalización deba ir acompañada de una reducción drástica de los *Espacios para Políticas* está cada vez más cuestionada. En este cuestionamiento participan cada día más voces de los países en desarrollo y un número creciente de académicos y expertos independientes de los países avanzados.

Este capítulo discute los argumentos de *Espacios para Políticas* y hace un recuento histórico del desarrollo del debate, para arribar finalmente a consideraciones acerca del tipo de *Espacios* que podrían ser útiles a los países de América Latina y el Caribe para implementar sus propias estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio en medio de los procesos de su inserción en la economía global.

La argumentación aquí presentada lleva la orientación de que hacen falta *Espacios* para implementar las cuatro estrategias de desarrollo sostenible que hemos venido discutiendo, en las situaciones específicas que viven los países de la región.

4.1 El desarrollo del debate sobre *Espacios para Políticas*

Desde que se inició el debate sobre *Espacios para Políticas* en 1999, el centro del argumento de sus proponentes fue que los acuerdos internacionales de comercio no deben impedir que los países en desarrollo empleen políticas complementarias a la liberalización comercial para derivar beneficios de desarrollo de su inserción internacional. Particularmente no deben impedirles aplicar políticas activas del lado de la oferta, dirigidas a generar capacidades tecnológicas y promover complementariedades y encadenamientos. En fin, el debate sobre *Espacios para Políticas* trata sobre la existencia legítima de derechos para las políticas de desarrollo en la normativa internacional de comercio; derechos definidos de manera clara y no residual.

Las propuestas de *Espacios para Política* se oponen a las fórmulas únicas; no pretenden crear un “recípe” o un paradigma alternativo de desarrollo, que sustituya como “nueva receta ideal” a aquellas basadas en “sólo liberalización”. Lo que persiguen es que los países en desarrollo tengan diversas opciones de políticas para que puedan construir las combinaciones que mejor se adapten a sus respectivos contextos.

Las intervenciones públicas dirigidas a promover la *generación de capacidades* tecnológicas, el desarrollo productivo, o al logro de objetivos de sostenibilidad, no deberían considerarse reñidas con la liberalización comercial si ésta se viese como un instrumento del

⁵² La expresión de uso corriente por quienes dirigieron en América Latina las reformas del Consenso de Washington fue: “La mejor política industrial es no tener política industrial”.

desarrollo y no como un objetivo en sí misma, o como un dogma que tiene valores superiores intrínsecos. Desde la introducción formal de las estrategias de liberalización del comercio en el siglo XIX, los países que fueron proponentes de las mismas practicaron políticas dirigidas a *generar sus propias capacidades* productivas,⁵³ y a adoptar en la producción tecnologías exitosas que habían sido desarrolladas por terceros. De igual manera actuaron en la segunda mitad del siglo XX los países en desarrollo que lograron cerrar las brechas con las economías avanzadas, combinando políticas activas y políticas de liberalización.

La presente sección introduce los argumentos fundamentales de la discusión de los *Espacios para Políticas* y hace un corto recuento del progreso histórico de la misma en los medios multilaterales de comercio.

Orígenes y motivaciones del planteamiento de Espacios para Políticas de Desarrollo

El primer planteamiento sobre *Espacios para Políticas* en la OMC fue hecho por Venezuela, en Julio de 1999, a través de una propuesta presentada oficialmente durante el proceso preparatorio de la Conferencia Ministerial de Seattle (Venezuela, 1999).⁵⁴ A partir de ese momento se inicia un proceso a través del cual las ideas llegan a difundirse ampliamente y prenden en la mayoría de los países en desarrollo.

La controversia sobre los *Espacios para Política* está lejos de resolverse, y existe en realidad más de un debate. Una vertiente de la discusión podría eventualmente converger hacia soluciones para que los países en desarrollo puedan combinar las políticas activas que requieren con las estrategias de liberalización en las que ya están inmersos. Lamentablemente, otras vertientes de la discusión parecieran estar consumiéndose en debates estériles y fundamentalmente ideológicos.

El planteamiento original de Venezuela fue que, en las reglas negociadas en la Ronda Uruguay, se había reducido la capacidad de los países en desarrollo para poner en marcha políticas de competitividad “del lado de la oferta”, y que esa capacidad debía ampliarse.

El documento seminal de Venezuela se refiere a políticas para *crear capacidades* tecnológicas nacionales y para elevar los impactos de empleo y distribución del ingreso.

... *“El enfoque fundamental del lado de la oferta combina estrategias... entre las cuales dos merecen atención especial, el desarrollo de capacidades de innovación tecnológica, y la construcción de encadenamientos entre empresas... La innovación tecnológica asegura que las firmas se mantengan al día en procesos y productos para no depender de la reducción de sus precios y ganancias como estrategias de competitividad. Los tejidos de encadenamientos... favorecen tres procesos especialmente relevantes para el desarrollo... la agregación de valor a través del procesamiento de los commodities;... la generación de redes que sirven para la difusión de innovaciones y “mejores prácticas”;* y la

⁵³ Bairoch 1993; Chang, 1999, 2002, 2003; Shafeidin 1998.

⁵⁴ En realidad el primer planteamiento fue hecho en 1998, en el marco de las negociaciones que Venezuela mantenía sobre un Acuerdo de Inversiones con los EEUU. Una polémica pública se desató ante la exigencia de EEUU de prohibir el uso de requisitos de desempeño de cualquier clase, incluso los referidos a transferencia de tecnología, la cual culminó con la negativa de Venezuela de firmar el tratado en esas condiciones (León, 1998; El Universal, 1998a, 1998b, 1998c; Riego, 1998). Los argumentos contrarios a la prohibición que exigían los EEUU fueron elaborados sucesivamente por sus autores y presentados al simposio internacional sobre acuerdos de inversión que organizó la UNCTAD con apoyo de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones en Lima, en Noviembre del mismo año (Corrales 1998 a) y finalmente fueron presentados en la OMC por el embajador de Venezuela como propuesta oficial en Julio de 1999 (Venezuela, 1999). Los argumentos originales pueden verse en Venezuela (1999); Corrales y Rivera (2000); Corrales (1998 a; 2003 a; 2003b).

consolidación de sistemas de pymes que proveen bienes y servicios y que contribuyen a un impacto más amplio sobre el empleo y la distribución de los ingresos... (Venezuela, 1999).

La tesis de inicio fue que los países en desarrollo solo podrían aprovechar los beneficios de la liberalización comercial si se dedicaban a *crear capacidades* propias de esas clases, lo que no era alcanzable a través de la sola estrategia de liberalización comercial, y que de otra manera esos países quedarían condenados a ser proveedores de materias primas, y de productos de baja elaboración y precios relativos decrecientes.

Por otra parte, los *Espacios para Políticas* reclamados en la propuesta venezolana se vislumbraban dentro de un sistema multilateral basado en reglas.

“...Estos objetivos no se alcanzan automáticamente a través de la liberalización del comercio, ni son facilitados por los períodos de transición del Trato Especial y Diferenciado. En muchos casos hay una necesidad de “políticas del lado de la oferta” orientadas al mercado, enfocadas en objetivos específicos de desarrollo. Si el sistema multilateral de comercio legitima espacios para estas clases de políticas... muchas políticas compatibles con los compromisos de la OMC podrían ser implementadas por los países en vías de desarrollo, para alcanzar sus objetivos... en el marco de una economía de mercado...”(Venezuela, *ibidem*).

Como comentaremos más adelante, actualmente hay más de una discusión sobre *Espacios para Políticas*. Una de ellas ha desarrollado los planteamientos con los cuales se inició el debate, enriqueciéndolos con las contribuciones de la controversia diplomática y con aportes de académicos y expertos. Dentro de esta primera vertiente, siguiendo las ideas originales, los *Espacios para Políticas* deben darse dentro del marco de las reglas internacionales...

“...Debe tenerse en cuenta que usar el enfoque de los Espacios para Políticas no debe implicar una flexibilidad ilimitada... ya que debe conservarse un claro balance entre las flexibilidades requeridas y la necesidad de mantener el valor intrínseco de un sistema de comercio basado en reglas...”(Corrales, 2005).

En fin, lo intrínseco al planteamiento de *Espacios* no es el regreso a esquemas de proteccionismo comercial, sino por el contrario es la creación de capacidades nacionales; ni con ellos se persigue una reposición de la “sustitución de importaciones”; ni significan el abandono de los compromisos y disciplinas comerciales internacionales por parte de los países en desarrollo, como algunos detractores de los *Espacios* han planteado.

El momento histórico en el cual se dio comienzo al debate y a la difusión de los argumentos de *Espacios para Políticas* era uno de intranquilidad de los países en desarrollo frente a los planteamientos que hacían los miembros más influyentes de la OMC, respecto a lo que se llamaba entonces “La Ronda del Milenio”.

En el proceso preparatorio de la Conferencia de Seattle, y después de ella en Doha y aún en la preparación y realización de la Conferencia Ministerial de Cancún, estaban muy vivas las pretensiones de los EEUU, Europa y Japón de incluir en la agenda de negociación los temas de Singapur (Inversiones, Compras Gubernamentales, Competencia y Facilitación del Comercio), los cuales implicaban –en los términos planteados por sus proponentes– una seria reducción adicional de los *Espacios para Políticas* que los países en desarrollo podrían necesitar.

Es en ese contexto que varias organizaciones preocupadas por los temas del comercio y el desarrollo hicieron suyos los planteamientos de *Espacios* y comenzaron un proceso de promoción activa de los mismos. El recuadro 4.1 registra los hitos principales del proceso en su etapa inicial, entre 1999 y 2003.

RECUADRO 4.1

LA PRIMERA ETAPA DEL DESARROLLO DEL DEBATE SOBRE *ESPACIOS PARA POLÍTICAS*

El argumento de *Espacios para Políticas* nace en los medios multilaterales con el planteamiento hecho por Venezuela en su documento “*Special and Differential Treatment and Spaces for Policies in WTO: Two elements of the Development Dimension in the Multilateral Trading System*” (Venezuela, 1999). A fines de 1999, la UNCTAD y el ICTSD ya incorporan el concepto en declaraciones de sus autoridades, así como en sus programas ordinarios de acción, comenzando una difusión amplia de los argumentos en los países en desarrollo.⁵⁵ Entre los programas de la UNCTAD que incorporan inmediatamente el tema de Espacios destacan los de la Dirección de Inversión y Tecnología; el Programa de Globalización, Liberalización y Desarrollo Humano Sostenible que llevaba a cabo conjuntamente con el PNUD; y los programas de estudios conducentes a sus dos publicaciones principales, el Informe sobre Comercio y Desarrollo y el Informe Mundial sobre Inversiones. El ICTSD incorpora el tema en su diálogo regional sobre comercio y desarrollo sostenible que realiza en Chile en Noviembre de ese año y en las discusiones que promueve en Diciembre, al margen de la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle.

Informes oficiales de la UNCTAD y la CEPAL toman el concepto en sus publicaciones a partir de 2002, y a mediados de 2003 ya están en circulación monografías y estudios de académicos renombrados, especialistas y organizaciones que incorporan la tesis de los *Espacios para Políticas* (Ostry, 2000; Rodrik (2001 a); UNCTAD 2002 a, 2002 b; CEPAL, 2002; Corrales, Sugathan y Primack (2003); Singh, 2003; Wade, 2003; PNUD, 2003), fenómeno que se amplía al año siguiente y mucho más desde el año 2005.

Cuatro eventos que tuvieron lugar en esta fase temprana fueron muy importantes para la difusión de los argumentos de *Espacios de Política*, particularmente por haber incorporado a investigadores y especialistas influyentes en el mundo del comercio y el desarrollo, quienes más tarde multiplicaron enormemente el poder comunicador del argumento.⁵⁶

El primero de ellos fue el diálogo realizado por el ICTSD y la Rockefeller Foundation en Bellagio, Italia, en Octubre de 2002, en el cual se hizo una discusión de los trabajos de *Espacios para Políticas* que hasta el momento venían adelantando el ICTSD y la UNCTAD, con destacados investigadores algunos de quienes más tarde realizaron publicaciones sobre el tema. El segundo fue la celebración del Simposio Internacional sobre Trato Especial y Diferenciado en Mayo de 2003, evento conjunto del Programa Global UNCTAD–PNUD y el ICTSD, en el cual participaron activamente directivos de instituciones y académicos independientes renombrados que más tarde asumen la argumentación.

El tercer evento importante de este período fue el Simposio sobre Comercio y Desarrollo realizado en Cancún, en paralelo con la reunión ministerial de la OMC, en el cual hubo una jornada completa de discusión organizada por Christian Aid y el ICTSD, dedicada a *Espacios para Políticas* (12 de Septiembre de 2003), en la cual ya participaron como ponentes en distintos ángulos del tema especialistas renombrados de diferentes instituciones que hacen suyos los argumentos de allí en adelante.

Finalmente el cuarto evento, de extrema importancia, es la publicación del libro del PNUD “*Making Global Trade work for People*.” (PNUD, 2003), coordinado y editado por Kamal Malhotra, el cual emplea la argumentación de *Espacios* en casi todas sus partes y alcanza una enorme difusión en todo el mundo.

Fuente: Elaboración propia

⁵⁵ En esta fase hay varios discursos y declaraciones del Secretario General de la UNCTAD, Rubens Ricúpero que incorporan el concepto y la defensa de los *Espacios para Políticas* (Ricúpero 2002 a, 2002 b, 2003), así como trabajos de varios especialistas de la UNCTAD, entre ellos Murray Gibbs, Mina Mashayeki, Manuela Tortora, Karl Sauvant y Georg Mayer, que incorporan los *Espacios para Políticas* en presentaciones y monografías que llevan a diálogos y simposios, tanto en Ginebra como en países de América Latina y Asia. Como un hecho interesante se registra que el mensaje del entonces Director General de la OMC, Mike Moore, a la reunión Ministerial del G-7 celebrada en Marrakech el 14 de Septiembre de 1999, incorpora la necesidad de estudiar qué podrían requerir los países en desarrollo para “lo que algunos han descrito como “hacer espacios para políticas” para implementar estrategias de desarrollo”.

⁵⁶ En adición a los organizadores de estos eventos y los especialistas que venían trabajando en *Espacios* dentro del ICTSD y la UNCTAD (Ricardo Meléndez, Pedro Roffe y Werner Corrales), participan en los tres seminarios y simposios: En el Diálogo de Bellagio (Octubre de 2002), Robert Wade, Sanjaya Lall, Kamal Malhotra, Lynn Mytelka, Gary Gereffi y John Humphrey; en el simposio de Chavannes (Mayo de 2003), Agit Singh, Claire Relamed, Martin Khor y Rashid Kaukab; y como ponentes sobre *Espacios para Políticas* en el simposio de Cancún (Septiembre de 2003) Claire Melamed, Martin Khor, Carlos Correa, Nagesh Kumar y Peter Gibbon.

El curso actual de la controversia

Ya en 2003 el uso de los argumentos de *Espacios* se había hecho muy frecuente en las negociaciones de la OMC, con el protagonismo de la gran mayoría de los países en desarrollo y de los mayores países avanzados –que los adversan– así como con valiosos aportes de los principales organismos internacionales y las ONGs que se ocupan de comercio y desarrollo.

Algunos hitos importantes de este debate, en los cuales se encuentran muchas declaraciones de ministros y propuestas concretas basadas en *Espacios para Políticas*, son la conferencia ministerial de la OMC realizada en Cancún en el 2003, y la UNCTAD XI que se realizó en Sao Paulo a mediados del año 2004. Esta última fue escenario de intensas discusiones en las cuales no hubo posibilidad de acuerdo entre la gran mayoría de las delegaciones y la representación de los EEUU, por lo que la declaración ministerial apenas contuvo limitadas menciones del tema de los *Espacios para Política*,⁵⁷ si bien la Secretaría de la UNCTAD asumió el mandato de continuar trabajando en el tema.

La conferencia de la OMC realizada en Hong Kong en Diciembre de 2005 fue un nuevo escenario para propuestas y declaraciones de países en desarrollo que usaron a los *Espacios para Políticas*, con menos frecuencia, como argumentos de peso.

En el marco de la Ronda de Doha, cuyo futuro es hoy incierto, los argumentos tienen relevancia práctica en varias áreas de negociación, entre las cuales destacan las de agricultura, aranceles no agrícolas (NAMA) y trato especial y diferenciado (dentro del comité de comercio y desarrollo). Anteriormente tuvieron una gran relevancia en otros temas hoy superados o en estado de latencia, como por ejemplo cuando aún se discutía acerca de la inclusión en la agenda de los temas de Singapur (Inversiones,⁵⁸ Competencia y Facilitación del Comercio), o cuando se consideraban las condiciones de una eventual negociación sobre reglas y subsidios en comercio de servicios.

Los *Espacios para Políticas* han tenido una presencia más discreta en las posiciones que han defendido oficialmente los países latinoamericanos y caribeños en las negociaciones regionales y bilaterales (ALCA y negociaciones de acuerdos bilaterales entre países latinoamericanos y los EEUU). Pero los análisis de estas negociaciones realizados por especialistas y académicos independientes sí han empleado los argumentos.⁵⁹ En cambio, los *Espacios* están muy presentes en las posiciones oficiales de los gobiernos de países en desarrollo que participan en las negociaciones de la Unión Europea y los países ACP (EPA por sus siglas en Inglés).⁶⁰

En paralelo con el debate sobre *Espacios* que se da en las negociaciones internacionales, desde el año 2002 se produce un progresivo desarrollo conceptual y se profundiza en los argumentos en pro y en contra de los *Espacios para Política*, con la contribución de investigadores y otros actores de organismos internacionales y ONGs.

⁵⁷ A lo largo del proceso preparatorio de la UNCTAD XI ya se vislumbraba de las posiciones de los EEUU un impedimento como el que finalmente sucedió, lo que se capta en la declaración oficial hecha por la delegación de ese país en la UNCTAD el 17 de Septiembre de 2003 en el Subtema I “Estrategias de desarrollo en una economía en globalización”. Refiriéndose al término *Espacio para Políticas*, una parte de la declaración dice... “*Espacio para Políticas*” no debe ser una luz verde para medidas proteccionistas y distorsionantes... Estos términos no deben tampoco ser usados con la expectativa de que los EEUU apoyarán en este foro ninguna extensión del “Trato Especial y Diferenciado”.

⁵⁸ El argumento de los Espacios para Políticas fue muy ampliamente usado en la OMC para rechazar la inclusión del tema de inversiones en las negociaciones del organismo, especialmente en lo relativo a “derecho al establecimiento” y las prohibiciones de emplear cualquier tipo de requisitos de desempeño que planteaban los EEUU, Europa y Japón.

⁵⁹ Ver Cuello (2004); Corrales (2004) y SELA (2005)

⁶⁰ Economic Partnership Agreements, derivados de los acuerdos de Cotonou.

Por una parte, especialistas y académicos contribuyen al desarrollo de la argumentación económica y legal de las propuestas; analizan el uso de espacios en la historia de los países desarrollados y discuten aplicaciones específicas del concepto en la negociación de disciplinas comerciales como requisitos de desempeño, subsidios, agricultura, propiedad intelectual, servicios, y trato especial y diferenciado.⁶¹

De igual forma, el concepto y los argumentos sobre *Espacios para Políticas* son empleados actualmente en propuestas metodológicas para el seguimiento de negociaciones regionales en América Latina y en el ámbito de las tratativas entre la Unión Europea y los países ACP.⁶² Finalmente, desde el año 2002 a la fecha también se ha incrementado la literatura contraria a los argumentos en pro de los *Espacios para Políticas*.⁶³ Buena parte de los contraargumentos de estos autores se dirigen a confrontar las ideas de espacios que se refieren a barreras al comercio, y en función de ello pretenden reducir a los EP a argumentos supuestamente basados en las “*infant industries*”.

Más de un debate sobre Espacios para Políticas

Hay que reconocer, como varias veces hemos dicho, que hoy en día hay más de un debate sobre *Espacios para Políticas* en los medios multilaterales.

Por una parte sigue dándose una discusión sobre todo centrada en flexibilidades para políticas de desarrollo del lado de la oferta (sobre todo para *crear capacidades* tecnológicas, diversificar la producción y promover encadenamientos). En ese debate se intenta buscar soluciones al hecho incontrovertible de que los países en desarrollo necesitan poner en marcha políticas activas de aquel tipo para una inserción positiva en la economía mundial (Hoekman 2004; Corrales 2005, 2006 a; Kumar y Gallagher 2006), y por lo tanto requerirían poder combinar esas políticas con la liberalización comercial.

Por otra parte hay un debate en el cual proponentes y opositores se centran en la liberalización comercial. Los proponentes hacen especial énfasis en flexibilidades amplias para aplicar a terceros barreras en frontera y otras clases de medidas de comercio, y los opositores, por su parte, buscan desacreditar la idea de *Espacios* en general, a través de identificarla con el irrespeto de toda regla internacional negociada, y de reducirla a un artificio para reponer las políticas de sustitución de importaciones (Page y Kleen, 2005; Messerlin, 2005).

El primer debate merece atención y podría eventualmente conducir a flexibilizar en algunas situaciones los obstáculos hoy existentes para todos los países en desarrollo. Pero el segundo pareciera haber llegado a un callejón sin salida y estar consumiéndose en discusiones estériles.

La información recogida en el recuadro 4.2 presenta una muestra de las diversas acepciones que se está dando en la actualidad al término “*Espacio para Políticas*” en los medios multilaterales, y de la consecuente existencia de más de un debate en torno a los *Espacios*. Se trata de apuntes sobre las discusiones producidas en un diálogo interno que fue realizado en la UNCTAD, en Ginebra, a principios de julio de 2006, al cual asistieron más de sesenta expertos e investigadores de la organización, y en el cual tres expositores promovieron la discusión

⁶¹ Corrales, Sugathan y Primack (2003); Singh (2003); Wade (2003); Roffe (2004); Kumar (2005); Aguayo y Gallagher (2004); Corrales (2005); Hamwey (2005); Chang (2005); Kumar y Gallagher (2006); Di Caprio y Gallagher (2006). Otros calificados investigadores como Dani Rodrik y Sanjaya Lall incorporan el concepto en los temas de sus publicaciones desde el año 2002.

⁶² ICTSD y APRODEV, 2005; Paus y Abugattas (2006).

⁶³ Destacan entre estos los trabajos de especialistas como Hoekman (2004), Page y Kleen (2005); y Messerlin (2005).

interpretando la cuestión de los *Espacios para Políticas* de maneras distintas, desde perspectivas políticas y metodológicas diversas.⁶⁴

La discusión que registra el recuadro resalta tres hechos fundamentales, muy relevantes si se considera que las discusiones se producen entre miembros de una organización en la cual se concentra un amplio conocimiento de los temas del comercio y el desarrollo, y la cual además tiene un mandato sobre *Espacios* que fue dado en la Conferencia de Sao Paulo a mediados de 2004.

El primer hecho relevante, ya mencionado, es que hay un debate vivo entre quienes parecieran interpretar *Espacios* como margen para proteccionismo, para limitar el acceso a mercados con el propósito de proteger a “industrias nacientes”. De un lado están quienes apoyan y de otro quienes adversan el proteccionismo comercial, pero nótese que ambas posiciones aceptan implícitamente que el argumento sobre *Espacios para Políticas* trata fundamentalmente de la dimensión de acceso a mercados, es decir de liberalización del comercio en el sentido restringido. El contenido ideológico de este primer debate es más o menos evidente de las argumentaciones registradas.

El segundo hecho es que hay posiciones en la discusión a favor de políticas “post liberalización comercial” que señalan que el objetivo de la inserción internacional (de la participación en la “globalización”) no debe plantearse en términos limitados a beneficios económicos sino que debe incluirse la búsqueda de beneficios ambientales y de equidad, para desembocar en que una visión así tiene implícita una cuestión de economía política, de poder y de distribución de beneficios. Esa posición plantea combinar la liberalización con otros tipos de intervenciones de políticas.

Y el tercer hecho también referido en los apuntes del seminario es que algunos participantes sienten la necesidad de dar contenido concreto a la noción de *Espacios para Políticas*, de focalizarlos en *Espacios para Políticas de Desarrollo*. Es decir, entre estos participantes pareciera sentirse la necesidad de volver al foco con el cual comenzó el debate en Ginebra en 1999, ubicando a los *Espacios* como parte de la “dimensión del desarrollo” en el sistema multilateral de comercio (Venezuela, 1999). Esto confirma que al menos para algunos miembros de la comunidad de expertos e investigadores de una organización especializada en comercio y desarrollo, que tiene un mandato sobre el tema, hace falta dar contenido de desarrollo a ese debate sobre *Espacios para Política*.⁶⁵

RECUADRO 4.2

APUNTES DE UN SEMINARIO INTERNO DE ESPECIALISTAS E INVESTIGADORES DE LA UNCTAD DEDICADO A *ESPACIOS PARA POLÍTICA*

La disciplina necesaria para adherirse a los compromisos multilaterales de comercio es buena, los Espacios para Política y su argumento, la protección a “*infant industries*”, son malos.

La argumentación aportada por el primer expositor plantea que la disciplina requerida por los compromisos multilaterales es buena para el crecimiento económico y el desarrollo. Los Espacios para Política en la política comercial disminuyen la credibilidad de las mismas, atemorizan a los inversionistas, gravan las

(continúa)

⁶⁴ El seminario, coordinado por Sam Laird, contó con una mesa de tres expositores que abrieron la discusión: David Vanzetti, quien se auto denominó la “muestra neoliberal” (token neo-liberal); Richard Kozul-Wright, quien confrontó las ideas de que el proteccionismo fuese malo para los países en desarrollo; y Charles Gore, para quien, desde la perspectiva de los Países Menos Avanzados (PMA), es erróneo plantearse el asunto de los *Espacios* alrededor de la liberalización comercial, debiendo ampliarse la perspectiva de la globalización para abarcar las esferas de la equidad y la sostenibilidad ambiental, y dar a los *Espacios* el sentido de las políticas necesarias de desarrollo en un ambiente post-liberalización.

⁶⁵ La UNCTAD acogió y promovió el argumento de *Espacios* desde su primera aparición en 1999 (ver Recuadro 1.2) y tiene un mandato sobre el tema emanado de la UNCTAD XI realizada en Sao Paulo en Junio de 2004, el cual se refleja en el Informe de Comercio y Desarrollo de 2006 (UNCTAD 2006b).

RECUADRO 4.2 (CONCLUSIÓN)

exportaciones y retrasan los beneficios de la liberalización en relación a la posibilidad de elección entre bienes y los costos de los mismos. Además, los compromisos mayores de liberalización contienen flexibilidades para que los países aumenten o reduzcan sus aranceles de importación.

Un segundo grupo de argumentos en esta misma línea se dirige a rechazar los Espacios porque las “*infant industries*” nunca crecen y la protección de las mismas no es más que una “búsqueda de renta” que provee beneficios a las élites industriales y a los gobernantes, a expensas de los consumidores.

La cuestión de los Espacios para Política es relevante en un contexto en que la globalización es juzgada desde perspectivas económicas, de equidad y de sostenibilidad ambiental del desarrollo

Para el segundo expositor es erróneo preguntarse si la liberalización comercial ayuda al desarrollo. Arraigando su argumentación en las experiencias cotidianas de los Países Menos Adelantados (PMA), la mayoría de los cuales tiene regímenes comerciales abiertos, se plantea que la pregunta a responder es ¿Qué políticas hay que implementar para elevar el nivel de vida y promover el desarrollo en estos países en un ambiente post-liberalización? La producción nacional es clave en las transformaciones necesarias. “

Si la globalización es definida simplemente en términos de libertad económica entonces la liberalización del comercio es el desarrollo. Pero si la globalización es definida desde una perspectiva diferente – una que tenga en cuenta los derechos humanos, el ambiente, la equidad mundial, etc., entonces el desarrollo es mucho más que la liberalización.

Dentro de un contexto así definido, la cuestión de los Espacios para Política es relevante para los PMA, pero los *Espacios* necesarios se relacionan con procesos de formulación de políticas, es decir con la libertad de escoger y decidir, no con los compromisos de la OMC. Hace falta un sistema de comercio justo y por eso hay que hablar de justicia social internacional.

Pareciera haber “*momentum*” alrededor de los Espacios para Políticas, pero el trabajo duro consiste en darles contenido. “Tenemos la necesidad de darle valor normativo al concepto”... “*Espacios para Políticas pro-pobres, o Espacios para Políticas de Desarrollo*”.

La idea de que el proteccionismo es malo para el desarrollo es falsa

El tercer expositor recusó la suposición de “Sentido común” de que el proteccionismo era malo para el desarrollo. “Ningún país industrial avanzado progresó sólo por la vía de la liberalización comercial, ni siquiera las ciudades estado como Singapur y Hong Kong”.

Pero tampoco el proteccionismo es necesariamente bueno. Depende de muchos otros factores. Refiriéndose a Adam Smith, el expositor señaló que la OMC plantea que los PMA logren en 10 años lo que Smith pensó que Gran Bretaña tardaría 50 años en conseguir. Esta comparación reflejaría la hipocresía intelectual que está en el centro de la discusión sobre la liberalización de comercio y el desarrollo. Los enfoques neo-liberales usuales que dominan los debates de política son influenciados por modelos y razonamientos que están basados en suposiciones que no tienen relación con los desafíos que enfrentan los países en desarrollo.

Para este expositor hay un énfasis exagerado en la Inversión Extranjera Directa como fuente de la formación de capital. La inversión productiva –hecha por empresarios locales y el estado– es la que resulta en desarrollo. “Debemos enfocar nuestra atención en la clase empresarial nacional, en el comportamiento de las élites en el mundo en vías de desarrollo – no en las éticas globales mundiales.”... “No hay suficiente inversión en generación de empleo productivo, y en cambio el dinero va a comprar automóviles extranjeros y bienes raíces en Miami”...

Fuente: Apunte de seminario interno de la UNCTAD realizado en julio de 2006.

4.2 Los principales argumentos en favor de los Espacios para Políticas para implementar las EDSAC

Nuestra posición en esta materia es que hacen falta *Espacios* para que los países en desarrollo puedan aplicar políticas activas del lado de la oferta, combinándolas con la liberalización comercial, a fin de modificar favorablemente las condiciones de su inserción económica internacional.

Los argumentos que siguen retoman ideas que fueron discutidas en el capítulo 2 y se estructuran en dos partes. En primer lugar se presenta una discusión sobre las razones económicas que justifican la combinación de políticas de liberalización y políticas activas del lado de la oferta en la implementación de las estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio. Inmediatamente después se asume una discusión desde la perspectiva de las lecciones aprendidas en las experiencias de éxitos y fracasos de diversos países en desarrollo.

La racionalidad económica de combinar liberalización y políticas activas

El capítulo 2 ofreció una discusión amplia acerca de las cuatro estrategias básicas (Conocimiento e Innovación; Encadenamientos y Complementariedades; Capital Humano y Capital Social; y Sostenibilidad Ambiental). Sus orientaciones principales se replantean aquí desde la perspectiva de la racionalidad económica; es decir, de la conveniencia o inconveniencia económica de usar políticas activas para implementarlas.

La literatura dedicada a la discusión sobre esa racionalidad es enorme pero gira sobre todo alrededor de las fallas de mercado. Sin embargo, esas estrategias persiguen cambios estructurales profundos que involucran el dinamismo tecnológico, por lo que las consideraciones de fallas estáticas no son suficientes, y en algunas circunstancias ni siquiera relevantes (Cimoli y otros, 2006). No se desprecia la importancia de otros factores en el funcionamiento de los procesos, pero la reflexión que sigue (ver Recuadro 4.3) se centra principalmente en externalidades, fallas de coordinación y organización; e información imperfecta, incorporando subsidiariamente menciones a la competencia monopólica, los costos de transacción, las economías de escala y otros factores cuando corresponde.⁶⁶

Los argumentos presentados en el recuadro pueden resumirse diciendo que, en presencia de fallas de coordinación y externalidades de información, a menos que la liberalización comercial se combine con políticas activas del lado de la oferta, tiende a producir beneficios estáticos basados aprovechar ventajas comparativas, pero no a generar beneficios dinámicos asociados al cambio tecnológico.

⁶⁶ En la visión neoclásica una falla de mercado no implica que el mercado haya cesado de existir sino que el proceso de mercado no resulta en máxima eficiencia. Si los resultados son “Pareto-eficientes” no se considera que haya una falla de mercado, independientemente de si ese resultado sirve al “interés público”. Es decir que un mercado puede ser eficiente a pesar de que algunos miembros de la sociedad consideren que la situación sería mejor si hubiese más estabilidad, o más equidad, por ejemplo. Una externalidad ocurre cuando implementar la decisión de un agente causa efectos de costos o beneficios a otros distintos. (Ejemplos clásicos son los efectos de la contaminación generada por una industria sobre la atmósfera, que se considera un bien común; y el beneficio a todos los miembros de una red de conocimientos cuando se incorpora un nuevo miembro con su biblioteca “en línea”). Se habla de una externalidad pecuniaria cuando ella opera a través de efectos de precios en lugar de efectos sobre recursos reales. Una falla de coordinación ocurre cuando la inhabilidad de varios agentes para coordinar sus acciones (elecciones), los deja a todos peor, es decir en una situación de equilibrio sub-óptima. Las políticas de clusters, por ejemplo, tratan de superar fallas de coordinación en el aprovechamiento de las sinergias potenciales entre territorio, procesos de innovación y creación de encadenamientos. Un ejemplo de falla de organización en una empresa o un cluster es la falta de procesos de aprendizaje organizacional. Finalmente, casos de información imperfecta son los de “mercados incompletos” como son los mercados de financiamiento a la innovación en la gran mayoría de los países en desarrollo.

RECUADRO 4.3

ARGUMENTOS ECONÓMICOS EN FAVOR DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CUATRO ESTRATEGIAS BÁSICAS

En las estrategias de Conocimiento e Innovación, y de Complementariedades y Encadenamientos

Los mercados no dan a los inversionistas las señales correctas de información cuando hay costos inciertos de aprendizaje y altos niveles de externalidades pecuniarias, con el efecto de una muy baja inversión en sectores tecnológicamente dinámicos. En efecto, las decisiones de inversión en actividades relacionadas con nuevas tecnologías, adaptaciones e innovaciones, requieren información sobre oportunidades de mercado, fuentes de tecnologías y otros aprovisionamientos, que implican “búsqueda y descubrimiento”, o experimentación a través de actividades formales de investigación y desarrollo, cuyos costos deben ser asumidos por los emprendedores. La experimentación de estos emprendedores puede tener un enorme valor para la economía (externalidad de información), pero solo ellos corren con los costos de un eventual fracaso y eso los puede llevar a no invertir.

Por su parte, la creación de complementariedades y encadenamientos requiere coordinar mercados de mano de obra y de productos intermedios (insumos), apoyos logísticos y de infraestructuras, y mercados de productos finales. En fin, el fomento de complementariedades y encadenamientos es una respuesta a fallas de coordinación, externalidades tecnológicas y externalidades pecuniarias en contextos de fallas de información.⁶⁷

Ni la coordinación ni la provisión de suficiente información son resultados alcanzables en economías en desarrollo en ausencia de acciones de política que contribuyan a mejorar las funciones complementarias de oferta y demanda, al fomento de economías de escala o a financiar los costos esperados de “descubrimiento” en los que se debe incurrir.⁶⁸

Un factor adicional a considerar con relación a las estrategias de conocimiento e innovación lo constituyen las distorsiones introducidas por el acuerdo de ADPIC para la protección a los derechos de propiedad intelectual, distorsiones que solo pueden ser neutralizadas parcialmente en los países en desarrollo con regulaciones nacionales que se alejen de la pretensión de armonizar mundialmente todas las leyes y reglamentos.

Finalmente, la inversión extranjera podría contribuir a superar las fallas comentadas, participando en la creación de encadenamientos, y sobre todo en la transferencia de tecnología, pero también en estos casos el fomento de derrames es poco viable en ausencia de políticas activas que promuevan la *formación de capacidades* nacionales a través de apoyar a las firmas y las organizaciones locales de investigación.⁶⁹

En la estrategia de sostenibilidad ambiental

La intervención de políticas activas es una necesidad para erradicar las externalidades ambientales negativas de los procesos de producción y consumo, como para remunerar los servicios ambientales (externalidades positivas) que prestan ciertos sistemas ecológicos, y para resolver las fallas que limitan la inversión en actividades de innovación tecnológica, incluidas las de producción de servicios técnicos y tecnologías ambientales (las mismas fallas mencionadas con relación a la Estrategia de Conocimiento e Innovación).

Adicionalmente, solo con intervenciones activas puede contribuirse a que la mayoría de las pymes, así como los productores marginales de los países en desarrollo, superen estándares ambientales que son exigidos en mercados internacionales, y apliquen técnicas productivas sostenibles.

En la Estrategia de Capital Social y Capital Humano

Para la economía en su conjunto la provisión de recursos humanos calificados es una externalidad positiva, dado que el beneficio social envuelto en los procesos de innovación y producción supera al costo de inversión individual en formación, y al beneficio privado de la persona. Los mercados privados no proveen el capital humano en niveles que lleven al óptimo social y por eso se justifica la intervención directa, no solo a través de la inversión pública en educación sino también a través de medidas como requisitos de desempeño a la empresa privada, basados o no en incentivos. (continúa)

⁶⁷ Todas esas intervenciones tienen que ser concebidas y llevadas a la práctica tomando en cuenta que los potenciales, el *know-how* y las capacidades de implementación están repartidos entre numerosos actores, como son las empresas y asociaciones del sector privado; el sector científico; diversas agencias estatales; organizaciones no gubernamentales y sindicatos, entre otros. Ver Messner (1996) y Bekerman y Cataife (2001).

⁶⁸ Ver Hausmann y Rodrik, 2002; Rodrik, 2005, y Kumar y Gallagher, 2006; para una interesante discusión sobre los costos de descubrimiento y las incertidumbres de los inversionistas.

⁶⁹ Discusiones de estos argumentos en la dirección indicada se encuentran en Mytelka (1991); Pietrobelli (1996); Lall (1994, 200 a, 2002); Archibugi y Pietrobelli (2003).

Nuevamente en este punto debe discutirse la intervención de políticas con respecto a PPI en el campo de la salud, la cual es indispensable para garantizar los objetivos sociales y la acumulación en capital humano en los países en desarrollo. Entre otras cosas, es indispensable impedir que a través del manejo monopólico los precios de los medicamentos hagan imposibles los tratamientos médicos de la población de escasos recursos.

Fuente: Elaboración propia del autor

Argumentos basados en las lecciones aprendidas de países en desarrollo

Como fue expuesto en la sección 1.1, en la historia de los países más avanzados –tanto los desarrollados de hoy como los países en desarrollo exitosos de Asia– la especialización exportadora basada en recursos naturales y mano de obra barata se superó con acciones y esfuerzos conscientes hechos a favor de la agregación de mayor valor. El progreso hacia el comercio de manufacturas y luego servicios de intensidad de conocimiento crecientes, también fue un camino lleno de esfuerzos e intervenciones muy activas en los mercados, las cuales se mantuvieron hasta que los cambios estuvieron consolidados.

Algunas de las victorias fueron alcanzadas por la vía del proteccionismo y el esfuerzo industrializador dirigidos a la eficiencia dinámica de largo plazo, aún a costa de la eficiencia estática de corto plazo, unas en el siglo XIX y otras en la primera mitad del siglo XX.⁷⁰ Otros éxitos se produjeron en la reconstrucción de Europa después de la segunda guerra mundial, dentro de la interpretación original de Bretton Woods según la cual los principios del libre comercio debían supeditarse a la necesidad de superar el desempleo y el subempleo, o en términos más generales debían someterse a los fines del desarrollo y el cambio estructural (Chang 2002; Reinert 2005).

Pero los éxitos más notables fueron logrados por las dos “olas” de tigres y dragones asiáticos en los últimos cuarenta años, o están siendo espectacularmente alcanzados por China e India en el presente, a base de la combinación de políticas activas y liberalización del comercio.⁷¹ En adición a éstos, los pocos casos de países en desarrollo que dan muestras en los últimos quince años de integrar una nueva ola que irá “en vías de éxito”, también han tenido en su mayoría combinaciones de esa liberalización con políticas activas del lado de la oferta.

En el sentido de los fracasos también hay evidencias empíricas sobre los retrocesos que se produce en el desarrollo productivo y en la *creación de capacidades* tecnológicas cuando se enfrenta la liberalización sin el apoyo de políticas activas del lado de la oferta como las comentadas. La sección 2.3, al discutir las respuestas a la heterogeneidad estructural, comentó como las experiencias de los programas de ajuste estructural de los años 80 y 90 en América Latina y África dan evidencias en este sentido.

4.3 ¿Espacios para cuales acciones e instrumentos de políticas en la región?

A raíz de la apertura mayor que vivirán casi todos los países de la región en el futuro inmediato, podría resultar necesario concentrar esfuerzos en ampliar las complementariedades entre actividades económicas y los encadenamientos entre los sectores exportadores y muchas pymes, para elevar los “derrames”, es decir para mejorar el efecto multiplicador que debería tener el

⁷⁰ Los estudios históricos de Bairoch (1993); Reinert (1996, 2005); Shafeiddin (1998) y Chang (2002, 2005 a) coinciden en estos planteamientos y dan innumerables ejemplos del uso de políticas activas por los países hoy desarrollados.

⁷¹ Ver notas al pie de la sección 1.1 para referencias bibliográficas sobre el tema.

comercio exportador sobre la dinámica de las economías nacionales. Pero más allá de ello, en medio de una competencia en los mercados internos y externos mucho más intensa que la que ha conocido la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños en el pasado reciente, la destrucción de los tejidos de pymes podría ser un peligro cierto, que podría conducir a situaciones de reducción de empleos muy apreciables. Lo mismo podría especularse acerca de la erosión de las ventajas basadas en los precios relativos de la mano de obra de los países de Centroamérica, el Caribe y la región andina.

A nivel general, se estaría haciendo más evidente que nunca la necesidad de profundizar la transformación productiva en el sentido de la *creación de capacidades* tecnológicas nacionales, tanto en los sectores de transformación como en los sistemas de logística y transporte. Entre otras cosas sería indispensable una alta conectividad en los sistemas de información y comunicación para hacer negocios en los nuevos escenarios de inserción. No solo se trata de adquirir y usar nuevas tecnologías, sino de ser capaces de adaptar, innovar y crear paquetes tecnológicos.

Así pues, promover los sistemas nacionales y subnacionales de innovación, poner en marcha programas que conecten efectivamente a los emprendedores y las empresas con instituciones universitarias y centros de excelencia, facilitar apoyo financiero a la innovación y dar asesoría a las pymes para consolidar sus innovaciones en escalas comerciales mayores, deberían ser políticas a explorar dentro de una estrategia dirigida a mejorar los factores de competitividad, dentro de una visión de desarrollo sostenible.

La optimización de las condiciones ambientales de la producción ya no podría mirarse como un lujo, o se correría el riesgo de ver los productos de la región discriminados en los mercados de países industrializados, e incluso en los mayores mercados de países en desarrollo. Asimismo podría hacerse económicamente relevante – en materia de recursos de biodiversidad – ampliar el uso de las ventajas a sectores adicionales al eco-turismo, o pasar de las mini explotaciones exóticas o las experiencias de laboratorio, a una perspectiva de comercio sostenible a escalas que permitan aprovechar realmente las ventajas con que parecieran contar muchos países de la región.

Esta sección contiene reflexiones acerca de la utilidad que podrían tener en el presente contexto de la región ciertos instrumentos de políticas con los cuales implementar las “estrategias básicas” de las que hemos venido hablando. Estas reflexiones podrían servir de insumo para que los países de América Latina y el Caribe región definan sus propias agendas y estrategias referidas a *Espacios para Políticas*.

Las ideas aquí planteadas se desarrollan en tres pasos sucesivos, como producto de los cuales quedarían identificados instrumentos que los países de la región podrían estudiar y eventualmente considerar útiles a sus estrategias, así como las reglas y disciplinas internacionales que estarían involucradas; en otras palabras, habríamos identificado concretamente ciertos *Espacios para Política* que eventualmente podrían ser del interés de los países de la región.

Primero, mostramos sucintamente los rasgos de algunas “situaciones” que se presentan en muchos países de la región, indicativos de los géneros de tendencias que esos países podrían estar interesados en cambiar. Seguidamente asociamos esos rasgos con acciones de política típicas e instrumentos de implementación de las cuatro estrategias básicas, casi todos relacionados con disciplinas comerciales internacionales. Finalmente, tomamos los instrumentos identificados y planteamos una discusión acerca de los *Espacios para Políticas* que haría falta para poder emplearlos, en los marcos de los principales acuerdos y negociaciones en los que hoy participan o se aprestan a participar los países latinoamericanos y caribeños. De aquí resultan consideraciones de factibilidad que los respectivos países podrían considerar interesantes.

Situaciones a resolver en la región a través de intervenciones activas de política

Las circunstancias reales que hoy viven los países de América Latina y el Caribe en su inserción económica internacional son muy variadas. Sobre todo son muy complejas, en el sentido de que presentan combinaciones de muchos rasgos económicos, sociales y ambientales. En fin, no es posible hacer una enumeración exhaustiva de las “situaciones” presentes en los países de la región, pero sí es factible mostrar cómo tienden a combinarse los rasgos, y ofrecer de esa manera ideas acerca de cuales estrategias, y dentro de ellas cuáles tipos de acciones podrían ser interesantes para los distintos países de la región.

Una serie de situaciones y casos de inserción internacional son caracterizados en el documento “Aplicaciones e ilustraciones de casos para América Latina y El Caribe empleando Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio”(Corrales y Baritto, 2006 b). En las situaciones se llega hasta la definición de acciones de políticas y de instrumentos de implementación que podrían ser útiles.

El cuadro 4.1 de la próxima página ofrece un “mapa” donde se muestran los rasgos de cada uno de los casos y situaciones referidos. Los rasgos se refieren a oportunidades, problemas y “cuellos de botella” en el comercio; en la reestructuración productiva; en la equidad y la inclusión social; y en la sostenibilidad ambiental. Al considerar en primera instancia a las situaciones como combinaciones de rasgos, se abren posibilidades amplias de usar las experiencias de otros países para construir las bases de una estrategia propia.

Usando un recurso metodológico, el primer conjunto fue organizado alrededor de problemas y objetivos relacionados con la reestructuración productiva y sus estrategias de conocimiento y complementariedades. Sin embargo, ambas situaciones estudiadas en este grupo tienen un alto componente social y una de ellas lo tiene también ambiental, al referirse a economías dependientes de recursos naturales no renovables.

Empleando el mismo recurso, el segundo conjunto fue estructurado en torno a problemas y objetivos ambientales y a las estrategias de sostenibilidad ambiental y conocimiento. En él se estudiaron dos casos y se caracterizó una situación que integra muchos rasgos de las problemáticas ambientales de la región, pero también rasgos relacionados con la falta de encadenamientos productivos.

Finalmente, se estudió como caso especial la experiencia reciente de Costa Rica, de cuyo estudio surgieron interesantes conclusiones referidas a la combinación virtuosa de políticas de liberalización comercial y políticas activas del lado de la oferta.

CUADRO 4.1
“MAPA” DE RASGOS EN LAS SITUACIONES Y CASOS ESTUDIADOS

Rasgos presentes en los casos y situaciones ilustrados		Conjunto I		Conjunto II				Caso de Costa Rica	
		Ejes: Conoc. y Encaden.		Ejes en Ambiente y Conocimiento					
		Sit. 1	Sit. 2	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Sit. 3		
Rasgos económicos	Alta presencia comercial en mercados internacionales		x		x			x	
	Muy baja presencia comercial en mercados internacionales	x							
	Baja diversificación: Alta dependencia de pocos rubros	x	x						
	Alta tendencia a la exportación de bienes de alta tecnología							x	
	Niveles altos de innovación en grupos de empresas o en ramas específicas		x	x	x	x		x	
	Baja Innovación, Conocimiento y Capacidades Tecnológicas	Incumplimiento estándares tecn.	x						
		Baja capacidad Tecnolog Local	x	x					x
		Espec. en Baja Tecnología	x					x	
		Ensamblaje de Alta Technolog.							x
	Baja Complementariedad y Encadenamientos productivos	Maquila de BT tradicional							x
Cuasi-Enclave de RRNN			x		x				

Rasgos presentes en los casos y situaciones ilustrados		Conjunto I		Conjunto II				Caso de Costa Rica	
		Ejes: Conoc. y Encaden.		Ejes en Ambiente y Conocimiento					
		Sit. 1	Sit. 2	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Sit. 3		
Rasgos Ambientales	Coherencia sistémica entre sostenibilidad ambiental y comercio			x				x	
	Logros ambientales en empresas y ramas para comercio internacional			x	x	x		x	
	Alta especialización exportadora en Recursos Naturales	No renovables		x			x	x	
		Renovables en prácticas bajas	x					x	
	Bajo cumplimiento de estándares ambientales productos y procesos	x						x	

(continúa)

CUADRO 4.1 (CONCLUSIÓN)

	Baja capacidad nacional de oferta en servicios y tecnologías ambientales	x	x				x	
	Alta especialización exportadora en productos contaminantes		x				x	
	Oportunidades no aprovechadas de uso sostenible de la biodiversidad						x	
Rasgos Sociales	Necesidad de elevar dotación y calidad de RRHH calificados	x	x				x	x
	Exclusión social por conexión precaria de informales a resto de econ. product.	x			x			x
	Proporción de población pobre en vías de reducción							x
	Altos niveles de pobreza rural y urbana	x						
	Niveles crecientes de inequidad en distribución del ingreso		x					x

Fuente: Elaboración propia del autor.

Cinco familias de instrumentos de políticas, regulados por normas internacionales

Las acciones de políticas que deberían ponerse en marcha para implementar las estrategias podrían consistir en la creación, consolidación o ajustes de Marcos Institucionales, o bien en intervenciones activas de políticas.

Hay cinco “familias de instrumentos” útiles para la implementación de esas acciones, casi todas directamente asociadas a reglas y acuerdos internacionales. Se trata de:

- i) Creación, consolidación o ajustes en marcos institucionales para viabilizar la actuación de los agentes y habilitar la aplicación de las políticas. Entre estos marcos destacan los referidos a los derechos de propiedad (incluidos los de propiedad intelectual); la promoción de la competencia; el equilibrio macroeconómico y la gestión de riesgos;
- ii) Empleo de incentivos (y desincentivos) para estimular o condicionar el desempeño de las firmas, de forma que éste se acerque a los Objetivos de Política. Estos instrumentos pueden tener relación con reglas de los acuerdos sobre subsidios y sobre medidas de inversión relativas al comercio (MIC);
- iii) Promoción de la inversión extranjera directa, de manera focalizada o no;
- iii) Limitaciones a la importación, o inducción de ventajas para importar determinados bienes o servicios, usadas selectivamente (que pueden relacionarse con muchas disciplinas del GATT, entre ellas las relativas a aranceles y reglas de origen); y
- iv) Usos directos del presupuesto público para proveer servicios y otorgar preferencias, focalizados en sectores o actividades prioritarias de acuerdo con las estrategias (p.e. infraestructuras, educación, salud y preferencias en compras públicas).

La matriz contenida en el cuadro 4.2 de la página siguiente ilustra los tipos de instrumentos cuyo empleo podría ser útil para poner en marcha las acciones de política, organizados por “familias” de acuerdo con lo que fue descrito algunos párrafos atrás.

Las filas del cuadro muestran acciones de política, y las columnas conciernen instrumentos pertenecientes a las “familias” mencionadas. Las “x” en las intersecciones significan que el instrumento de la columna en cuestión puede ser de utilidad para implementar la acción de la fila correspondiente.

CUADRO 4.2
ILUSTRACIONES DEL USO POSIBLE DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE POLÍTICA

ACCIONES DE POLÍTICA (1)	Marcos Institucionales Habilitantes			Incentivos y Desincentivos Económicos				Promoción IED		Trato Selectivo a M		Provisión del Presupuesto Público		
	Derechos Propiedad y Riesgos	Competencia y Transparencia	Macroeconómicos y Otros	Requisitos de Desempeño	Incentivos Condicionados	Subsidios	Tasas e Impuestos	Focalizada	No Focalizada	Aranceles y otros en frontera	Reglas de Origen	Educación y Salud	Infraestructura y logística	Preferencias en Compras Públicas
ESTRATEGIA DE CONOCIMIENTO E INNOVACION (CI)														
CI 1	Creación de nuevas oportunidades de P y X de intensidad de conocimiento	x	x	x		x			x			x		x
CI 2	Fomento de I+D e innovación en productos y procesos	x	x	x	x	x	x	x	x			x		x
CI 3	Apoyo técnico para la superación de estándares en productos y procesos	x		x			x		x					x
ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL (SA)														
SA 1	Fomento a producción servicios y tecnologías ambientales, incl I+D	x	x	x	x	x	x				x	x		x
SA 2	Fomento del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad	x		x		x	x	x			x		x	
SA 3	Interiorización de externalidades ambientales por los productores	x			x	x		x		x				x
ESTRATEGIA DE ENCADENAMIENTOS Y COMPLEMENTARIEDADES (EC)														
EC 1	Fomento de cadenas de valor incorporando PyMEs	x	x	x		x					x	x		x
EC 2	Apoyo a consolidación Clusters y desarrollo endógeno local	x		x		x			x	x			x	x
EC 3	Promoción de la Competencia, y de la transparencia de Políticas	x	x							x				x
ESTRATEGIA DE CAPITAL SOCIAL Y CAPITAL HUMANO (CSH)														
CSH 1	Promoción de redes de cooperación, y de conexión de la economía informal		x			x					x	x	x	x
CSH 2	Formación de recursos humanos calificados en todos los niveles				x	x	x						x	x

Fuente: Corrales (2006b)

(1) Ver modelo lógico de relaciones en la figura 1.1.

Instrumentos para implementar las estrategias de innovación y complementariedades

En la implementación de acciones referidas a las dos primeras estrategias pueden ser de utilidad instrumentos muy diversos de las cinco “familias” (ver cuadro 4.2), de cuya utilización exitosa hay muchísimos ejemplos.⁷²

Entre los ejemplos que merece la pena mencionar para la implementación de acciones de las dos primeras estrategias se encuentran los siguientes:

- i) Financiamiento público no reembolsable (subsidios) a I+D en sectores específicos o en actividades que luego generen derrames a muchos sectores;
- ii) Realización de investigaciones en institutos del Estado, cuyos resultados se pasan sin costo a los sectores privados;
- iii) Reglas de propiedad intelectual diseñadas para que faciliten la actividad de adaptación de tecnologías, por ejemplo a través de la colaboración de centros académicos de investigación y pymes;
- iv) Reformas en marcos institucionales que legitimen la toma de decisiones y el seguimiento de políticas de nivel sub-nacional relacionadas con clusters y distritos industriales por parte de redes en las que participen órganos del estado, instituciones empresariales, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil;
- v) Fomento de cadenas de proveedores pymes y apoyo a la consolidación de clusters innovadores a través de subsidios a actividades de I+D y capacitación técnica; incentivos condicionados a las empresas participantes, y provisión pública de infraestructura;⁷³
- vi) Promoción de inversiones extranjeras focalizadas en sectores específicos;
- vii) Requisitos de desempeño a los inversionistas extranjeros basados en obligaciones o incentivos para crear “*joint ventures*” con propósito de transferir tecnología;
- viii) Incentivos condicionados, requisitos de desempeño basados en incentivos y reglas de origen para promover encadenamientos locales y cadenas de proveedores pymes;
- ix) Incentivos a las exportaciones por vía de *draw-back* y subsidios a la I+D;
- x) Apoyo a actividades que están realizando actividades de innovación a través de preferencias en las compras públicas (de gobierno y empresas comerciales de estado), condicionadas a desempeños específicos;

⁷² Referencias sobre ejemplos asiáticos pueden encontrarse en Amsden (1989; 2001); Jenkins (1991); Ichimura (1998); Mytelka (1998); Lall (2000, 2002, 2004); UNCTAD (2003); Corrales y otros (2003); Capellin (2003); Kumar (2003, 2005); Kumar y Gallagher (2006). Usos diversos de instrumentos de este tipo en América Latina y el Caribe y propuestas para la región pueden ser consultados en Fuentes y Vatter (1991); Messner (1996); Teubal (1998); UNCTAD (2003); Rodríguez-Clare (2003, 2005); Mytelka y Farinelli (2003); Peres (2005); y Abreu (2006). Planteamientos sobre aplicaciones en diversas partes del mundo, y referidos a países desarrollados en la actualidad pueden consultarse en Metcalfe (1997); Cohen y Lorenzi (2000); Rodrik (2001, 2003, 2005); Navarro Arancegui (2001); Mytelka y Smith (2002); Camagni (2002); Moncayo (2005); y UNCTAD (2006b).

⁷³ Uno de los componentes comunes a las acciones mencionadas es la promoción y el fomento de encadenamientos productivos, los cuales pueden ser muy diversos, incluyendo los de insumo-producto y de intercambios de información. El fomento de encadenamientos es una respuesta a muy diversas fallas de mercado (Ver Bekerman y Cataife, 2001: p.e. barreras a la entrada; externalidades tecnológicas; externalidades pecuniarias en contextos de fallas de información). Los enfoques de estas acciones pueden ser muy diversos dependiendo del contexto específico, como puede colegirse de las experiencias exitosas de Singapur (basada en asistencia tecnológica apoyada en las empresas transnacionales, a través del “*Local Industries Upgrading Programme*”); de Irlanda (principalmente apoyando directamente la formación de capacidades tecnológicas en las empresas locales en su “*National Linkage Programme*”); y de Malasia (que utiliza incentivos para las grandes empresas que capacitan a pymes proveedoras en sus programas para proveedores de las empresas ubicadas en el país y para formar “Proveedores Globales”).

Nótese que no han formado parte de la lista ilustrativa anterior acciones apoyadas en la restricción a importaciones vía licencias no automáticas de importación o manipulaciones impositivas que discriminen a las importaciones, ni subsidios a las exportaciones. En ambos casos se tiene la impresión de que las oportunidades de creación y captura de rentas no están contrapesadas con el estímulo al logro de mayores capacidades tecnológicas o a la creación de ventajas sostenibles de competitividad.

Emplear altos aranceles promedio de importación no se considera un instrumento eficaz para implementar las estrategias de conocimiento e innovación, o las de complementariedades y encadenamientos, porque la protección que resulta de su empleo no incentiva la *creación de capacidades* tecnológicas o logros de competitividad en los sectores protegidos, los cuales no tienen estímulo para exportar o realmente competir, y tiende a generar situaciones de transferencia de rentas difícilmente modificables, es decir que tienden a hacerse permanentes.

Un uso interesante que podría ser hecho de las limitaciones selectivas a la importación es el sugerido por UNCTAD (2006) consistente en modular el uso de los aranceles (política de aranceles flexible) para limitar o apoyar de manera diferenciada las importaciones de ciertas categorías de bienes de acuerdo con la trayectoria de mejoramiento tecnológico de las diversas ramas de producción que los requieren o los proveen internamente. Este tipo de instrumento no necesariamente conduce a una elevación de los aranceles promedio de la economía y puede practicarse siempre que se mantenga una cierta diferencia entre los niveles consolidados y los realmente aplicados, y las negociaciones sobre aranceles conduzcan a reducciones en los promedios y no en los niveles aplicados.

Instrumentos útiles en la estrategia de sostenibilidad ambiental

Es importante destacar que, a diferencia de lo que se plantea con las demás estrategias, en el ámbito de la OMC y en general en los diversos Acuerdos de Libre Comercio, no se cuestiona el derecho de los países en desarrollo a aplicar políticas activas a efectos de controlar daños ambientales en su territorio, siempre que no haya trato discriminatorio, o el uso de algunos instrumentos económicos para facilitar o controlar la exportación de bienes asociados a cuestiones de interés ambiental como la energía.⁷⁴

Incluso al considerar la relación que hay entre las reglas de la OMC y los Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMA), se observa que de los aproximadamente 200 AMUMA sólo unos 20 contienen realmente provisiones comerciales, y hasta el año 2005 no se habían introducido disputas en la OMC sobre provisiones de comercio contenidas en los AMUMA, por lo que los potenciales conflictos no deberían ser exagerados (OMC, Comité de Comercio y Medio Ambiente, 2004).⁷⁵

Sin embargo, las controversias podrían aparecer al tomar una perspectiva más amplia de la Estrategia de Sostenibilidad Ambiental que requerirían los países en desarrollo, para incluir por ejemplo la creación de capacidades nacionales para producir bienes, servicios y tecnologías ambientales. Al hacer esto entran potencialmente en juego instrumentos como los requisitos de desempeño, las preferencias en las compras públicas y otros donde sí hay diferencias importantes.

⁷⁴ Se reconocen por ejemplo los efectos positivos, y no solo los negativos, que podrían tener los subsidios (capturar externalidades vs. incentivar sobre-explotaciones que causan "stress ambiental"). Durante la Ronda Uruguay se introdujeron provisiones en el Acuerdo de Agricultura y el de Subsidios y Medidas Compensatorias para que los subsidios empleados con fines ambientales puedan ser exceptuados de la contabilidad de Apoyos Domésticos. El Artículo XX del Gatt provee espacios para políticas de restricción al comercio con fines de preservación de recursos.

⁷⁵ Los principios legales relevantes, que en buena medida determinan el hecho de que no se hayan llevado controversias a la OMC por conflictos entre los AMUMA y las reglas multilaterales de comercio, son el principio de *Lex Specialis* (el cual establece que el acuerdo más especializado prevalece sobre el más general), y el de *Lex Posterior* (según el cual el Acuerdo que se ha firmado de último prevalece sobre el que haya sido suscrito antes).

No obstante, hay que decir que en la implementación de acciones de política pertenecientes a la estrategia de sostenibilidad ambiental, también son muy amplias las oportunidades para emplear instrumentos económicos relacionados con reglas internacionales, como puede verse en el cuadro 2.1.

Algunos ejemplos a destacar dentro de la estrategia de sostenibilidad ambiental son:

- i) Apoyo simultáneo al cumplimiento de estándares, a la creación de la oferta local y a la solvencia de la demanda por servicios técnicos y tecnologías ambientales, a través de combinar cuatro grupos de instrumentos: El fortalecimiento de los estándares a través de su supervisión; la aplicación de impuestos y tasas a los contaminadores; la provisión de incentivos y créditos para solventar la demanda por servicios; y la reforma de marcos institucionales dirigidas a promover el funcionamiento de mercados que son incompletos (p.e. el mercado de financiamiento a actividades de I+D y prestación de servicios).
- ii) Apoyo a la creación de empresas y la consolidación de firmas existentes dedicadas a la producción de servicios técnicos y tecnologías ambientales, así como dedicadas al estudio y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, a través de combinar subsidios a la I+D y ajustes a las normas de propiedad intelectual de manera que fortalezcan la protección al innovador relacionado con ventajas locales (biodiversidad, conocimientos tradicionales) y a la vez faciliten la investigación aplicada en adaptaciones tecnológicas;
- iii) Apoyo a los dos objetivos antes mencionados a través de orientar la demanda de los organismos públicos, empresas comerciales de estado y empresas privadas que aprovechan recursos naturales no renovables. Esta orientación puede lograrse a través de una normativa que conduzca a otorgar preferencias en las contrataciones de servicios ambientales a productores nacionales y asociaciones de nacionales e internacionales, condicionadas a determinados índices de desempeño; y
- iv) Pago (Subsidio) a productores cuyas explotaciones se dan en ecosistemas que prestan “Servicios Ambientales”, para que mantengan la integridad de los sistemas.⁷⁶

El uso de instrumentos económicos en la estrategia de capital social y humano

En el caso de esta estrategia debe hacerse una diferenciación entre las acciones dirigidas a promover redes de cooperación y otras formas de capital social relacional, por una parte, y las que tienen que ver con la formación de recursos humanos. Un ejemplo relacionado a las acciones del primer tipo es el fomento a la formación y consolidación de redes de cooperativas y de microempresas de productores rurales de muy baja productividad. Este tipo de acciones persigue la conexión de estos productores con oportunidades de demandas que de otra forma no les son accesibles, a la vez que la generación de escalas que faciliten la asistencia técnica y financiera que los productores requerirán para elevar sus estándares de productos y mejorar su productividad.

Para implementar este tipo de acciones hace falta involucrar profundamente recursos públicos y pueden ser de utilidad instrumentos como los siguientes:

- i) A los oferentes de los tipos mencionados (p.e. cooperativas) preferencias en compras públicas, provisión de infraestructura para acopio y almacenamiento y regímenes de impuestos especiales;

⁷⁶ Ver casos de pequeños productores de Café en México y Centroamérica en Aguayo y Gallagher (2004); Rosa y otros (2004); Calo y Wise (2005).

- ii) A grandes empresas que podrían abastecerse de las redes, incentivos relacionados con formación de proveedores y asistencia técnica para que éstos superen estándares, condicionados a desempeños concretos.

Finalmente, los instrumentos que pueden ser empleados para implementar acciones relativas a formación de recursos humanos son muy variados y se encuentran prácticamente en todas las “familias”. Algunos ejemplos son:

- i) Programas de becas con recursos públicos para formación de cuarto nivel (Maestrías y Doctorados);
- ii) Subsidios a empresas nacionales para financiar parcial o totalmente programas de entrenamiento de personal;
- iii) Provisión de infraestructuras para escuelas y servicios de salud en clusters y distritos industriales; y
- iv) Requisitos de desempeño a empresas internacionales para el empleo de personal nacional y su entrenamiento en el trabajo.

4.4 Los Espacios para Políticas que han desaparecido y los que aún existen en los principales acuerdos en que participan países de América Latina y el Caribe

La sección 4.3 anterior ilustró la relación que hay entre estrategias, acciones de políticas e instrumentos de implementación. Nos interesa ahora una discusión que relacione los instrumentos que antes fueron considerados potencialmente útiles con las limitaciones que imponen sobre su empleo los acuerdos y los foros de negociación en los que participan los países de la región.

Procederemos a esa discusión por familias de instrumentos, comentando en cada caso lo que corresponda con respecto a los *Espacios* existentes o las limitaciones que imponen los diversos tipos de acuerdos y negociaciones: La OMC; los Acuerdos de Libre Comercio que varios países han suscrito o están por suscribir con los EEUU; las negociaciones que están en marcha entre los países caribeños y la Unión Europea (EPAs); y las negociaciones que estarían por comenzar de parte de los países centroamericanos y andinos con la Unión Europea.

Finalmente, en cada uno de los grupos ilustraremos la importancia que han dado los países desarrollados a los incumplimientos de las obligaciones de desmontaje de políticas “inconformes”, haciendo uso de informaciones sobre casos planteados ante el Mecanismo de Solución de Controversias (MSC) de la OMC. Se trata de casos en los que se han visto involucrados países de Asia que emplearon extensamente esas políticas antes de 1994. El 25% de todos los casos llevados al MSC han tenido que ver con el uso de instrumentos de políticas que habían sido limitados por los acuerdos de la Ronda Uruguay⁷⁷ (Di Caprio y Gallagher, 2006).

Incentivos y desincentivos, incluidos subsidios y requisitos de desempeño

Las políticas que fueron empleadas por los países hoy desarrollados y por las economías exitosas del Este de Asia para crear capacidades nacionales (crear encadenamientos y fomentar el dominio tecnológico por agentes locales), emplearon extensamente instrumentos basados en subsidios y en incentivos económicos de diversos tipos, en algunos casos condicionados a logros por parte de

⁷⁷ Las informaciones sobre casos planteados ante el Mecanismo de Solución de Controversias (MSC) de la OMC provienen principalmente de los estudios sistemáticos realizados por DiCaprio y Gallagher (2006).

sus beneficiarios (requisitos de desempeño basados en incentivos), así como también requisitos de desempeño obligatorios.⁷⁸

En principio, el acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias de la OMC (ASMC) solamente cubre subvenciones de naturaleza específica (que benefician a una firma, grupo de firmas o región), o sea que solo aplica a instrumentos que se emplean de manera selectiva. Esto significa que el ASCM no cubre a subsidios que son aplicados horizontalmente, y estos no tienen restricción en su aplicación. Es decir que existe un *Espacio para Políticas* en el uso de subsidios, por ejemplo en los referidos a la provisión de infraestructura física o social, o para el otorgamiento de apoyos a empresas, si ellos se basan en su tamaño o en su actividad innovadora, pero no en criterios sectoriales.

Entre los subsidios cubiertos por el acuerdo hay aquellos prohibidos (subsidios a la exportación y los asociados a desempeño exportador también vedados en el Acuerdo de MIC);⁷⁹ otros recurribles (que pueden dar origen a acciones ante los mecanismos de solución de controversias de la OMC);⁸⁰ y finalmente los subsidios no recurribles que preveía el Artículo 8 del ASCM.

Los casos decididos en el MSC sobre subsidios prohibidos (de exportación) se relacionan con industrias manufactureras muy grandes, que requieren economías de escala y tienen altos costos de arranque, a cuya producción inicial fueron adjudicados subsidios, tales como la industria de construcción de barcos y aviones.⁸¹

Un amplio *Espacio para Políticas* existía en el Acuerdo bajo la categoría de “no recurribles”, que incluía subsidios a investigación y desarrollo (I+D), desarrollo regional e introducción de tecnologías ambientales. Como parte de los subsidios a I+D comprendidos en esta categoría estaban el financiamiento de fondos de capital de riesgo y el suministro sin costo al sector privado de los resultados de investigaciones que se hiciesen en centros de investigación gubernamentales, así como el soporte a las actividades productivas mismas mientras el producto de las acciones de I+D se mantuviese en etapas “pre-competitivas”.

La categoría de los subsidios no recurribles dejó de existir en términos formales cuando el proceso de examen del ASCM culminó en 1999 sin que se hubiese acordado conservar sin cambio o bien ajustar el citado artículo 8. Sin embargo, existe de hecho un acuerdo de caballeros entre los miembros de la OMC para no accionar sobre estos subsidios, el cual resultó de la reunión ministerial de Doha, cuya decisión sobre implementación acordó que las negociaciones de la Ronda de Doha revisarían el estatus de esos subsidios atendiendo a la propuesta sometida por Venezuela y apoyada por la mayoría de los países en desarrollo,

“... La Conferencia... toma nota de la propuesta de tratar como subsidios no recurribles las medidas que implementen los países en desarrollo con miras a alcanzar objetivos legítimos de desarrollo tales como desarrollo regional, financiamiento de I+D, diversificación de la producción y desarrollo e implementación de métodos de producción amigables con el ambiente, y acuerda que este tema sea tratado (como un asunto de

⁷⁸ Los requisitos obligatorios consisten en el compromiso que se exige a inversionistas extranjeros, de cumplir con determinados cometidos de política industrial o comercial (p.e. adquisición de componentes locales o de generar una determinada cantidad de divisas) como condición para operar en el país. Los incentivos condicionados (requisitos asociados a incentivos) consisten normalmente en un subsidio directo o una ventaja impositiva que se otorgan en respuesta a un desempeño del inversionista nacional o extranjero que coincide con un objetivo de política nacional.

⁷⁹ Artículo 3.II del ASMC

⁸⁰ Los subsidios accionables son aquellos que pueden dar origen a acciones ante los mecanismos de solución de controversias de la OMC, planteadas por Miembros que consideren que a causa de ese subsidio su industria doméstica ha sufrido daño, o las concesiones recibidas han sido afectadas.

⁸¹ En el caso de la industria de astilleros coreana (DS 273) Europa reclamó exitosamente que Corea estaba subsidiando a la industria a través de reducciones de impuestos, subsidios directos y pagos adelantados (Di Caprio y Gallagher, 2006).

*Implementación pendiente), como parte de las negociaciones. En el curso de las negociaciones, se insta a los Miembros a ejercer la debida limitación de acciones contra tales medida”.*⁸²

El llamado hecho en esta declaración se ha mantenido hasta el presente y no hay razones que permitan prever que esta situación cambie.

Con relación a los incentivos que eventualmente se ofrezcan para atraer a la inversión extranjera es importante aclarar que su tratamiento queda en un terreno poco claro. La mayoría de los incentivos directos e indirectos están incluidos en la definición de subsidios del ASMC, pero los conceptos de éste fueron desarrollados para subsidios que afectan al comercio de bienes y pueden no ser de fácil aplicación a la inversión (Bora y otros, 2000).

El Acuerdo de Medidas de Inversión Relativas al Comercio (MIC) de la OMC prohíbe la imposición a inversionistas extranjeros, de requisitos de desempeño que discriminen entre bienes de origen extranjero y nacional (por ejemplo requisitos de contenido local), o que requiriendo un desempeño exportador tengan el efecto de una restricción cuantitativa (por ejemplo aquellos que condicionan las importaciones que puede hacer una firma a que produzca un determinado monto de exportaciones). La prohibición es válida tanto para los requisitos “Obligatorios” como a los que se asocian a un incentivo.

Pero el Acuerdo de MIC no prohíbe los requisitos referidos a desempeño exportador a menos que sean exigidos de manera discriminatoria a productores extranjeros (diferenciada de la que se exija a productores nacionales), ni requisitos que premien u obliguen a la transferencia de tecnología sobre bases comerciales, o a la realización de actividades de I+D en el país, como por ejemplo los que promueven asociaciones de una firma internacional y otra local orientadas a la transmisión de conocimientos a la última por vía de “*learning by doing*”.

Desde que el Acuerdo de MIC entró en vigor, algunos países desarrollados, en particular europeos, pusieron en práctica medidas discriminatorias de la importación de insumos, que tienen el mismo efecto de los requisitos de contenido local, basadas en aplicar derechos *anti-dumping* a componentes que son importados para su ensamblaje en el país. Estas medidas, conocidas como “Regulaciones de Destornillador” se basan en el argumento de que productos terminados que se importaban empleando prácticas de dumping, eran más tarde introducidos al país en partes que solo requerían acciones mínimas para ser transformadas en los productos que habían sido originalmente penalizados con derechos *anti-dumping* (p.e ser simplemente ensambladas).⁸³

Todos los casos referidos a requisitos de contenido local decididos por el MSC de la OMC se refieren a la industria automotriz. Tanto India como Indonesia adujeron estatus de países en desarrollo para defender sus medidas, el primero a base de argumentos de Balanza de Pagos y el segundo de *Lex Specialis* en el ASMC, pero las justificaciones fueron rechazadas y las medidas debieron ser retiradas (Di Caprio y Gallagher, 2006).⁸⁴

⁸² Párrafo 10.2 de la Declaración Ministerial de Doha, contenida en el documento WT/MIN(01)/W/17. Una nueva propuesta de Venezuela, en conjunto con Cuba (TN/RL/W/41/Rev.1) , llevaba más adelante su proposición original, sugiriendo el lanzamiento de un proceso exploratorio con miras a decidir los tipos de subsidios que serían incluidos en una categoría revisada de subsidios no recurribles, solo accesible a países en desarrollo (Corrales y otros, 2003).

⁸³ Los “*Screwdriver regulations*” son formalmente de una respuesta a prácticas de elusión ante una medida original anti-dumping (Safarian, 2003; Kumar, 2005).

⁸⁴ Di Caprio y Gallagher (ob.cit.) refieren la diferencia entre el caso de Indonesia, que consistía en una política nueva, de producción de un “automóvil nacional”, implementada con posterioridad al Acuerdo de MIC, y el de Brasil, donde todas las empresas ensambladoras internacionales tenían en vigor las medidas desde mucho antes y éstas formaban parte integral de la política automotriz del país. Llama la atención a estos autores el hecho de que las diversas solicitudes de consultas hechas a Brasil en 1996 y 1997 nunca pasaran más allá de esa etapa, mientras las consultas con Indonesia, iniciadas en 1996 por Europa, Japón y los EEUU, resultasen en una decisión del panel en 1998.

En general los Tratados Bilaterales de Inversión (BIT) que algunos países de la región han acordado en años recientes con los EE.UU., y algunos Acuerdos de Libre Comercio (ALC) bilaterales y regionales que han sido suscritos últimamente o que están en vías de serlo entre países latinoamericanos y caribeños y países desarrollados (Los EE.UU. y Europa) son mucho más restrictivos en sus prohibiciones que el Acuerdo de MIC. Muchos de esos acuerdos plantean la prohibición de toda clase de requisitos de desempeño y particularmente los de “*joint ventures*” y de transferencia de tecnología.⁸⁵ Sin embargo, también se da el hecho de que algunos de esos ALC han establecido reglas de origen que otorgan preferencias a la importación de partes e insumos provenientes de países signatarios del Acuerdo bajo el amparo de las excepciones disponibles bajo el Artículo XXIV del GATT, o sea que discriminan a las provenientes de otros países, teniendo finalmente el efecto de requisitos de contenido regional (Di Caprio y Amsden, 2004; Kumar y Gallagher, 2006).

A diferencia de lo que sucede con los requisitos de desempeño, los ALC en los cuales han participado los países de la región y los EEUU, o lo que hasta ahora se conoce como planteamientos de Europa en sus acuerdos con países en desarrollo, no prevén disciplinas de subsidios más estrictas que las del ASMC de la OMC.

Algunos de los ALC que negociaron países de la región con los EEUU están por ser ratificados por los respectivos poderes legislativos, mientras los países centroamericanos y los andinos se aprestan a negociar acuerdos del mismo tipo con Europa. Los países del Caribe están en plena negociación de los “*Economic Partnership Agreements*” (EPA) con la Unión Europea, y han anunciado su interés de negociar un ALC con los EEUU.

Para concluir se justifica un comentario referido al uso potencial de incentivos asociados al logro de objetivos de carácter social o ambiental. Las libertades que existen (y la ausencia de confrontaciones) referidas al uso de subsidios para perseguir esos tipos de objetivos abren un *Espacio para Políticas* amplio para implementar las estrategias ambientales y de capital social y humano, en el cual destaca la posibilidad de desarrollar una amplísima variedad de requisitos de desempeño basados en incentivos, de aplicación común a la inversión nacional y extranjera.

En síntesis, considerando la utilidad potencial que tienen los instrumentos basados en subsidios y en requisitos de desempeño, habría que concluir que ha habido una reducción notable de los *Espacios para Políticas* en lo que se refiere a su empleo en relación directa al comercio de bienes (p.e. compra local o subsidios a la exportación), pero no en lo que se refiere al comercio de servicios, al fomento de actividades de investigación y desarrollo o a las estrategias ambientales y de capital social y humano. Hay que considerar por otra parte, que los subsidios a la exportación no parecieran ser instrumentos económicamente eficaces o justificados en una estrategia de creación de capacidades nacionales (ver sección 4.3).

Los Tratados Bilaterales de Inversión y los capítulos sobre inversión de algunos ALC recientes han impuesto limitaciones para el empleo de requisitos de desempeño para la transferencia de tecnología, incluidos los de *joint ventures*, lo que obliga a innovar en la definición de instrumentos de política que persigan los mismos objetivos, empleando otros instrumentos (p.e. reglas de origen y otorgamiento de preferencias en las compras del sector público que se empleen como incentivos para la creación de encadenamientos a través del fomento de cadenas de proveedores).

Finalmente, es muy claro que los *Espacios* que existen en materia de servicios deberían ser defendidos en las negociaciones multilaterales para evitar que se impongan en el comercio de

⁸⁵ En algunos casos los tratados bilaterales de inversión han introducido provisiones que dan al inversionista extranjero el derecho de iniciar controversias contra el Estado del país receptor de la inversión, o el concepto de “medidas equivalentes a la expropiación”, que podrían comprender medidas de política del Estado receptor, ante las cuales se genera el derecho a la compensación al inversionista.

servicios disciplinas generales de efecto restrictivo similar al de las disciplinas del Acuerdo de MIC.

Promoción focalizada de la inversión extranjera directa

No existe ninguna limitación en acuerdos multilaterales, o en los bilaterales y ALC en que participan países de la región, que impida focalizar la promoción de inversiones hacia determinados sectores productivos o hacia actividades específicas consistentes con las estrategias de desarrollo, como por ejemplo focalizar preferentemente la promoción hacia actividades económicas en las cuales haya particular peso de las tareas de I+D. Incluso no existen limitaciones al empleo de incentivos a la inversión orientados a favorecer a esos mismos tipos de actividad, lo cual corresponde al tema de subsidios y requisitos de desempeño tratado en párrafos anteriores.

En virtud de esta “libertad absoluta”, la innovación en políticas debería hacer uso de estrategias de focalización de la promoción de la IED para apoyar a otros instrumentos. En las negociaciones por venir, mantener esta posibilidad conlleva no incorporar limitaciones adicionales en las disciplinas sobre subsidios.

Limitaciones a las importaciones

Las limitaciones a las importaciones fueron empleadas en el pasado por los países en desarrollo para proteger la producción nacional de bienes finales de consumo o de capital, y fueron normalmente implementadas a través del uso de aranceles altos de importación, la manipulación diferenciada de impuestos y tasas sobre las importaciones, o el empleo de mecanismos como las licencias no automáticas de importación.

En adición al hecho de que los instrumentos de manipulación impositiva y licencias no automáticas de importación son considerados no eficientes o justificados (ver sección 4.3), el único *Espacio* legítimo que hoy existe en los acuerdos vigentes para realizar limitaciones a las importaciones es la diferencia entre los aranceles consolidados y los aplicados (el “Agua” en los aranceles de importación). El Artículo III.2 del GATT (Trato Nacional) prohíbe la aplicación discriminatoria de impuestos y el artículo 3.2 del Acuerdo sobre procedimientos de licencias de importación establece las limitaciones que tales regímenes de licencias deben tener en su aplicación.

Las restricciones indebidas a las importaciones que ha considerado el Mecanismo de Solución de Controversias de la OMC, basadas en aranceles discriminatorios y licencias no automáticas de importación, se refieren principalmente a productos textiles sensibles y bienes agrícolas, y muy pocos de ellos pasaron más allá de la etapa de consultas. Los casos referidos a manipulaciones impositivas decididos por el MSC se refieren a discriminación de productos importados a través de aplicarles impuestos mayores sobre la base de maniobras en la definición de “productos similares”.⁸⁶

Sin embargo, en la lógica de las negociaciones futuras de los países de la región no habría que descuidar la necesidad de mantener ciertos niveles de diferencia entre los aranceles realmente empleados y los aranceles consolidados, y el requerimiento de que las negociaciones conduzcan a reducciones en los promedios y no en los niveles aplicados. En efecto, en la sección 3.2 se mencionó que modular el uso de aranceles como sugiere UNCTAD (2006) para apoyar la

⁸⁶ La razón de que muy pocos casos relativos a restricción de importaciones hayan pasado más allá de la etapa de consultas, tendría que ver con las amenazas de paneles. El caso de Chile– Alcohol (DS 110) fue decidido contra Chile por encontrar que aplicaba impuestos a las bebidas espirituosas mayores que los que aplicaba al Pisco local (Di Caprio y Gallagher).

trayectoria de mejoramiento tecnológico de ramas específicas de producción, requiere que esas condiciones se cumplan.

Finalmente, es importante comentar que en las negociaciones sobre aranceles, agrícolas o no agrícolas, no solo están en juego las políticas del lado de la oferta como las que constituyen el tema central de los *Espacios para Políticas*. En muchos países en desarrollo los ingresos por derechos de importación representan proporciones muy altas de los ingresos fiscales totales,⁸⁷ por lo que en las negociaciones sobre estos temas están en juego el financiamiento de los programas de inversión pública y eventualmente el incremento del déficit en cuenta corriente.

Preferencias en las compras públicas

En casi todos los países desarrollados y en desarrollo las compras del Estado han sido empleadas en el pasado como instrumento de las políticas industriales. El valor potencial de esas compras como instrumento de una política de desarrollo productivo puede entenderse al considerar que la adquisición de bienes y servicios por el gobierno central, regional y local, incluida la construcción de infraestructuras; y las contrataciones y adquisiciones de las empresas de propiedad estatal, pueden representar en la región proporciones situadas entre el 11% y el 15% del PIB.

El efecto práctico que ha tenido el uso de este instrumento en la región se ha concentrado en dos áreas. Por una parte ha reservado una proporción de los mercados nacionales a la pequeña y mediana empresa local, lo cual se declara en casi todos los países como objetivo de política. Por la otra, – aún cuando no se plantea oficialmente en casi ningún país – ha guardado la mayor parte de las contrataciones de obras públicas para las empresas nacionales de construcción. Adicionalmente, durante la vigencia de la sustitución de importaciones, casi todos los países de América Latina y el Caribe tenían sectores de empresas nacionalizadas que aplicaban la doctrina del “compre nacional”, la cual tenía el mismo efecto que tuvieron los requisitos de desempeño de contenido local. Contribuyeron a crear complementariedades y cadenas de proveedores basados en la protección y no en la competitividad, los cuales resultaron diezmados al imponerse la privatización y la apertura comercial.

Pero en pocos países de la región esas adquisiciones han sido empleadas – como hacen muchos países desarrollados – para fomentar el desarrollo tecnológico o para introducir estándares ambientales. Tampoco es común que se haya sustituido la preferencia incondicional de la época de la sustitución de importaciones, por preferencias condicionadas y sujetas a requisitos de desempeño, para contribuir a la *creación de capacidades* y encadenamientos y no a la protección.

A nivel multilateral no existen disciplinas que limiten el otorgamiento de preferencias en las compras del gobierno, si bien existen presiones desde la creación misma de la OMC para abrir estos mercados tan importantes a la competencia internacional, y las normas sobre compras públicas son un tema abierto dentro de las negociaciones sobre comercio de servicios. Solo unos pocos países en desarrollo son partes del Acuerdo Plurilateral sobre Compras Gubernamentales de la OMC, algunos de ellos porque fueron presionados en el proceso de su ingreso a la organización. Sin embargo, a través del Artículo XVII del GATT, referido a Empresas Comerciales de Estado, las empresas de propiedad estatal ven limitada la posibilidad de otorgar preferencias a proveedores locales en la adquisición de bienes que se incorporen a las corrientes de exportación.

En los Acuerdos de Libre Comercio que algunos países de la región negociaron con los EEUU hubo ya compromisos que limitan las preferencias que cada país puede otorgar a sus

⁸⁷ UNCTAD (2006) estima que para fines de la década de los 90 esa proporción era de 20% o más como promedio para los países de ingresos bajos y no menos del 12% para países de ingresos medios.

oferentes nacionales en las compras del gobierno (es decir que los ALC otorgan trato nacional a los bienes provenientes de los países signatarios), e introducen disciplinas de transparencia en las compras públicas. Los umbrales que fueron establecidos para las compras con preferencias locales pueden considerarse generosos si el objetivo en mente sigue siendo el de fomentar a la pyme, pero no si se plantean objetivos más ambiciosos ligados al desarrollo tecnológico.

En los ALC por venir esos compromisos seguirán dándose con toda seguridad. Las negociaciones con la Unión Europea que llevan a cabo los países del Caribe (EPA) no solo contemplan disciplinas sobre transparencia, sino solicitudes de acceso a mercado, nivel de exigencia que deberían esperar los andinos y centroamericanos cuando comiencen a negociar sus respectivos Acuerdos de Libre Comercio con Europa.

El uso de preferencias en la contratación pública de servicios puede ser un instrumento eficaz para el fomento de capacidades tecnológicas nacionales sobre todo si se combina con otros instrumentos antes comentados. En virtud de ello, las negociaciones en el campo de los servicios, como fue comentado en párrafos anteriores con respecto a subsidios y requisitos de desempeño, son una oportunidad para consolidar los *Espacios para Política* que hoy existen para el uso de preferencias en las compras públicas.⁸⁸

En fin, no existiendo mayores restricciones impuestas por las disciplinas internacionales, éste es un campo donde se justifica centrar la prioridad en la interpretación adecuada de los acuerdos para facilitar un uso innovador de los *Espacios para Políticas* existentes. La transparencia en la contratación pública es un requisito para la eficacia en este campo, y la combinación de las preferencias con otros instrumentos de política como los que han sido planteados en secciones anteriores constituye una segunda necesidad.

Protección de la propiedad intelectual

La implementación del Acuerdo sobre aspectos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) constituyó una de las más importantes limitaciones impuestas a los países en desarrollo para implementar estrategias basadas en conocimiento e innovación (ver también secciones 2.3 y 4.2). En un mundo en el cual los logros de competitividad dependen en gran medida del acceso al conocimiento y la tecnología, los costos e impedimentos que introdujo el ADPIC con respecto a la situación anteriormente prevaleciente fueron enormes.

El ADPIC entró totalmente en vigor en todos los países miembros (excepto teóricamente en los Países Menos Avanzados PMA) desde el año 2000, requiriendo estándares universales mínimos de carácter obligatorio para la concesión de las protecciones, particularmente en las áreas de derechos de autor y de patentes, obligando a extender estas últimas a todos los campos de la tecnología. Estas obligaciones están acompañadas de mecanismos claros y también obligatorios de implementación y vigilancia. En oposición, las provisiones del ADPIC referidas a transferencia de tecnología y cooperación técnica en favor de los países en desarrollo son

⁸⁸ Se refiere también al lector al documento del proyecto “Aplicaciones e ilustraciones de casos para América Latina y el Caribe empleando *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio*” (Corrales y Baritto, 2006 b), el cual plantea ilustraciones del uso de las preferencias en las compras públicas como instrumentos de las cuatro estrategias de conocimiento e innovación; complementariedades y encadenamientos; sostenibilidad ambiental; y capital social y humano. Uno de los ejemplos allí ilustrados del uso combinado de instrumentos para implementar las estrategias de conocimiento e innovación, y de sostenibilidad ambiental, consiste en: i) implementar normativas ambientales exigentes y precisas para el diseño y la construcción de obras públicas, grandes proyectos de infraestructuras y plantas industriales mayores; ii) exigir presencia comercial (Modo III) a los oferentes internacionales de servicios especializados ambientales; iii) otorgar preferencias en la contratación de servicios ambientales a consorcios (“*joint-ventures*”) de empresas especializadas en los cuales participen empresas calificadas internacionales y nacionales. Las experiencias exitosas de Brasil y Venezuela en el desarrollo de capacidades de ingeniería y servicios “aguas arriba” de la producción de petróleo y gas han hecho uso de combinaciones de este tipo (Corrales y Jiménez, 2005).

formuladas de manera vaga y no tienen carácter obligatorio (solo comprometen los “buenos esfuerzos” de los países desarrollados), lo que las hace casi imposibles de implementar.

En fin, el ADPIC es uno de los ejemplos más claros de asimetría en los acuerdos multilaterales, porque afecta negativamente la posibilidad de que los países en desarrollo implementen exitosamente estrategias fundamentales de desarrollo como las de conocimiento e innovación, mientras favorece a los propietarios, fundamentalmente en los países desarrollados.

El ADPIC mantiene teóricamente abiertos algunos *Espacios* que los países en desarrollo podrían emplear para favorecer la creación de capacidades tecnológicas endógenas e implementar sus estrategias de formación de capital humano.

El primero es la posibilidad que existe a través de la legislación interna, de combinar una norma exigente sobre divulgación de la patente (que sea suficientemente clara y comprensiva para que permita a personas expertas reproducir los pasos inventivos), con el otorgamiento de “patentes estrechas”(que concedan protecciones a un limitado rango de variantes alrededor de la invención principal, que no sean explícitamente solicitadas). Este tipo de combinaciones conduciría a favorecer innovaciones menores y mejoras por parte de investigadores y emprendedores locales, las cuales pudiesen ser reconocidas y protegidas a su vez, creando oportunidades para adaptar descubrimientos, inventos e innovaciones mayores.

Un segundo grupo de *Espacios* existe en lo relativo a mecanismos para tener acceso a medicinas a precios razonables. Este tema fue objeto de un duro debate en la preparación de la reunión Ministerial de Doha y concluyó con una declaración ministerial que confirmaría el derecho de los países en desarrollo (en términos prácticos limitado particularmente a los PMA), de emplear los mecanismos de licencias obligatorias y de facilitar importaciones paralelas cuando la situación de salud pública y de precios excesivos de las medicinas así lo justifiquen.

Pero en realidad esos *Espacios* han sido reducidos fuera del ámbito de la OMC a través de exigencias ADPIC-Plus contenidas en los ALC que vienen promoviendo los países desarrollados con países en desarrollo, o ya eran inexistentes en muchos PMA porque antes de la reunión de Doha ya habían implementado legislaciones nacionales de propiedad intelectual que restringían las oportunidades mencionadas.

Las negociaciones por venir tienen para los países de la región dos grandes temas de particular importancia, que son las propuestas de armonización internacional de la legislación de patentes que promueven Europa, los EEUU y la OMPI; y la protección apropiada a conocimientos tradicionales y al aprovechamiento de valores específicos de biodiversidad.

Si progresasen las iniciativas de armonización global de las legislaciones sobre patentes se perderían totalmente los reducidos *Espacios* que aún quedan en el ADPIC para favorecer la innovación y adaptación local arriba mencionados. Si no se encuentra pronto una solución apropiada para la protección de los conocimientos tradicionales y los desarrollos asociados a los valores de biodiversidad, una ventaja competitiva potencial, que es propia de los países de la región se erosionaría hasta niveles en que podría convertirse en un *commodity* sujeto a una competencia desfavorable con los países desarrollados.

4.5 Reflexiones sobre una agenda regional en materia de Espacios para Políticas

Hasta llegar a este punto, hemos discutido y documentado cómo es necesario para los países en desarrollo combinar políticas de liberalización y políticas activas del lado de la oferta, para poder obtener logros sostenibles de desarrollo en lo económico, social y ambiental. Las evidencias de éxitos y fracasos son muchas y los argumentos conceptuales muy serios y robustos a favor de hacer esas combinaciones.

También las secciones anteriores hemos mostrado una variedad de instrumentos que podrían ser empleados para implementar acciones de política dentro de las estrategias de conocimiento e innovación; complementariedades; sostenibilidad ambiental; y capital social y humano. Muchos de esos instrumentos están sometidos a reglas internacionales que emanan de los acuerdos que los países en desarrollo han suscrito, algunas de las cuales limitan su uso.

Corresponde ahora concluir, haciendo reflexiones acerca de posibles prioridades que los países de la región podrían asignar al tema de los *Espacios para Política* que requerirían, si deseasen implementar estrategias como las que hemos venido discutiendo.

Hay tres “actitudes” posibles ante los *Espacios para Políticas* si existe la disposición para hacer uso de políticas activas. La primera es el aprovechamiento de los *Espacios* que están abiertos, es decir, que no están limitados por reglas internacionales; la segunda es la defensa de los *Espacios* que siendo necesarios estén sometidos a presión en las negociaciones internacionales que estén teniendo lugar; y la tercera es el intento de recuperación de aquellos que son indispensables, y que hubiesen sido perdidos en acuerdos vigentes.

Las reflexiones que aquí hacemos acogen como marco estas tres actitudes, comenzando por la referida al aprovechamiento de los *Espacios* que están abiertos. Seguidamente pasamos a comentar cómo se ven las presiones por los *Espacios* en los diversos foros de negociación abiertos para los países de América Latina y el Caribe, para llegar finalmente a unas cortas conclusiones.

Aclaremos que no cabe una consideración generalizada frente a los *Espacios para Políticas*, algo así como estar interesado en todos o en ninguno. Por evidente que esto parezca, es importante insistir en que los Estados pueden mostrar interés por determinados *Espacios* y no por otros, lo que nos lleva también a decir que la renuncia genérica a los *Espacios para Política* no pareciera tener más sentido que el ideológico, y que la pretensión de tener todos los *Espacios* sin someterse a ninguna regla simplemente ignora la esencia de un acuerdo internacional o el valor intrínseco de un sistema basado en reglas.

Es decir, un *Espacio* sólo es utilizable si habilita el uso de un instrumento regulado por la norma internacional en una o más circunstancias precisas. Por ejemplo, el derecho a emplear subsidios hasta una determinada proporción para dar apoyo a actividades de I+D sin estar expuesto a una controversia, es un *Espacio* que habilita a la acción de políticas descrita pero no habilita para exigir un requisito de desempeño a un inversionista.

Las condiciones institucionales necesarias para el aprovechamiento de Espacios

La cuestión a considerar aquí tiene que ver con la calidad de las instituciones, los marcos jurídicos que habilitan la actuación de los agentes, y las capacidades de gestión que tienen las organizaciones de los estados en los países en desarrollo, factores que podrían limitar la eficacia de las políticas activas. No hay posibilidad de que una estrategia de inserción internacional sea

eficaz, si ella no cuenta con instituciones que faciliten la actuación de los agentes y al mismo tiempo habiliten la aplicación de sus políticas.

Sobre la seguridad jurídica y la capacidad regulatoria involucradas en las posturas negociadoras sobre Espacios para Políticas

Los Espacios para Políticas se ponen en uso cuando se implementan las acciones de políticas, y si no existen las condiciones para esa implementación los Espacios no pueden ser aprovechados. En términos muy concretos hay dos requerimientos jurídicos mínimos para garantizar la implementación de las acciones. Por una parte, la seguridad que requieren los agentes privados (entre ellos los inversionistas y emprendedores), y por la otra la libertad de elección que debe tener el Estado para definir e implementar la estrategia de desarrollo.

En cuanto a la libertad de elección que debe tener un Estado, comentemos que:

- i) Surte los mismos efectos no usar un *Espacio* que existe, que renunciar por un acuerdo internacional al uso de ese espacio, y sin embargo, en la segunda opción el Estado está renunciando a su poder regulador.⁸⁹ Claro que hay renunciaciones que son necesarias para que los Estados puedan darse garantías mutuas, pero puede ser que una renuncia implique cerrarse a sí mismo la posibilidad de progreso futuro porque más nunca pueda usarse una familia de políticas que en unos años pudiese resultar necesaria para tal progreso;
- ii) La condición simétrica es igualmente válida. Contar con un *Espacio* para emplear determinado instrumento (por ejemplo no tener prohibiciones para el uso de requisitos de desempeño para transferencia de tecnología), no obliga automáticamente al Estado a poner en vigor el instrumento. La política o el instrumento no están en vigor hasta tanto sean dictados los actos jurídicos necesarios.

En cuanto a la necesidad de transparencia y la seguridad a los inversionistas y emprendedores:

- i) La autonomía de políticas que tiene un Estado cuando disfruta de un Espacio para Políticas determinado, debe ser empleada de forma tal que los agentes privados confíen en su estabilidad y equilibrio, y puedan evaluar sus riesgos;
- ii) Los marcos institucionales y las políticas deben ser definidos y administrados de manera transparente, y su interpretación y vigencia no deben estar sujetas a actos arbitrarios.

En otras palabras, no debe confundirse la existencia de un *Espacio para Políticas* con una “patente de corso” para desconocer derechos creados al abrigo de una política, o para cambiar las políticas o hacer interpretaciones de la mismas de manera arbitraria. De actuar así el Estado, automáticamente inhibe la actuación de los agentes.

Pero tampoco debe caerse en la interpretación errada de que al mantenerse abierto un *Espacio* en un Acuerdo los agentes quedan sujetos a la arbitrariedad en el uso de las políticas, o que al cerrarse el Espacio sus derechos quedan protegidos. La arbitrariedad o la rectitud de los actos de un Estado no pueden deducirse de su voluntad de renunciar o no a una de sus prerrogativas básicas, sino de sus actos ordinarios de administración de las políticas.

⁸⁹ Un Estado no debería renunciar a su poder regulador en temas que son de la mayor trascendencia para el desarrollo, como son por ejemplo los relacionados con su capacidad para fomentar capacidades tecnológicas nacionales, a lo que equivale aceptar que la manera de ofrecer seguridad a los inversionistas o emprendedores sea amarrarse las manos en acuerdos internacionales.

Seguimiento y evaluación de desempeño de las Acciones de Políticas

Cuando las Acciones de Políticas implican subsidios, preferencias en las compras públicas y otros beneficios, se crean circunstancias proclives a la búsqueda de rentas (*rent-seeking*) en los agentes privados y los actores gubernamentales, las cuales solo pueden ser anuladas si esos beneficios están condicionados al desempeño (sujetos a requisitos de desempeño) y son objeto de seguimiento por un sistema transparente de “control recíproco” (UNCTAD, 2006).

Condicionamiento y seguimiento son respuestas ex ante a los riesgos mencionados, los cuales son intrínsecos a ciertos instrumentos de políticas activas. Las acciones de políticas solo deben permanecer en vigencia mientras estén generando un progreso hacia los objetivos planteados de la estrategia, y los beneficiarios de preferencias e incentivos deben demostrar progresos en su desempeño (no debe ser el estatus del beneficiario lo que lo haga elegible, sino la respuesta que él dé en los cometidos de la política); las medidas e instrumentos deben ajustarse en el camino para elevar su eficiencia; y la acción de políticas que otorga un beneficio debe suspenderse cuando haya cumplido su cometido o cuando se haya demostrado que no es eficaz.

Kumar y Gallagher (2006) citando a Amsden (2005) plantean que en las experiencias exitosas del Este de Asia los subsidios no se convirtieron en derroches y hubo el control suficiente para que no se eternizasen las transferencias de rentas a los empresarios, porque funcionó un sistema de control recíproco.

Comentarios finales: posibles prioridades en el uso, defensa y recuperación de Espacios

De los razonamientos que antes hemos hecho resulta evidente que no es esperable una elección común de prioridades, y ni siquiera una misma posición de parte de los países de la región sobre el tema de los *Espacios para Políticas*. Hemos insistido en el hecho de que no estamos frente a un juego de “Todo o Nada”, ya que hay áreas que pueden despertar más interés que otras a los países.

Por otra parte, como postura general, hay países que están haciendo interpretaciones innovadoras de los acuerdos que ya les han permitido aprovechar ampliamente en sus políticas *Espacios* que existen; otros mantienen posiciones muy claras de defensa y reclamo de *Espacios para Políticas* en las negociaciones de la OMC; otros, finalmente, hacen un uso discreto de las flexibilidades disponibles. En realidad lo que diferencia estas actitudes es la existencia de intereses distintos en los países, porque cada día existen menos diferencias acerca de la necesidad de combinar políticas activas y estrategias de liberalización comercial.

Las contribuciones mayores que podría hacer el presente documento para esclarecer las perspectivas ya fueron hechas en secciones anteriores, cuando intentamos dilucidar los posibles usos de los instrumentos en las *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio*, y cuando comentamos las ventajas y limitaciones involucradas en los distintos mecanismos y acuerdos internacionales.

En vista de lo antes dicho, vamos a concentrar los comentarios finales en cuatro ideas que consideramos merecen la mayor atención. La primera de ellas se refiere a las concepciones de políticas para la competitividad, en las cuales se apoya en gran medida el interés por los *Espacios para Políticas*. La segunda se refiere al tema del uso de *Espacios para Políticas* en las estrategias para la sostenibilidad ambiental; la tercera al área de negociación internacional de comercio de servicios. La última idea se refiere a la relación costo-beneficio que estaría implícita en una reducción adicional de los *Espacios para Políticas* de los países en desarrollo a nivel multilateral, en la actual Ronda de Doha.

Las concepciones de Competitividad y los Espacios para Políticas

Los *Espacios para Políticas* en los acuerdos internacionales son necesarios para poder implementar las cuatro estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio, a las cuales nos hemos referido a lo largo de la monografía. No son intrínsecos al planteamiento de *Espacios* rechazar la liberalización, abandonar los compromisos internacionales, implantar un proteccionismo o intentar revivir la sustitución de importaciones.

Las razones que más justifican el empleo de políticas activas en combinación con la liberalización comercial tienen que ver con el hecho de que no basta que una o muchas firmas individuales compitan exitosamente en los mercados internacionales, para que un país disfrute de beneficios que puedan sostenerse en el tiempo y que lleguen a toda su sociedad. Las políticas de competitividad deben ayudar a un país en desarrollo a insertarse en la economía mundial alcanzando logros económicos que sean disfrutados de manera equitativa, generando cada vez más cohesión social y conservando los recursos naturales y el ambiente para el disfrute de las generaciones actuales y venideras.

La necesidad que tienen los países en desarrollo de emplear políticas activas para alcanzar estos logros está suficientemente documentada en forma teórica, y apoyada en evidencias empíricas. No se trata de rechazar la liberalización comercial sino de combinarla de manera virtuosa con las políticas del lado de la oferta que pueden contribuir a hacerla un instrumento eficaz del desarrollo sostenible.

Las prioridades ambientales

Una de las ideas que más fue destacada en secciones precedentes del documento, es que no hay prácticamente diferencias entre los países acerca del empleo de políticas activas para elevar las externalidades ambientales positivas y reducir los impactos negativos. La región en general adolece de problemas ambientales serios, algunos de los cuales están directamente relacionados con el comercio internacional.

Esta situación podría ser aprovechada por los países latinoamericanos y caribeños para un movimiento estratégico que, por una parte incorpore de manera explícita y efectiva fines y políticas ambientales en las políticas de competitividad y comercio; y por la otra implante paquetes de políticas activas en las cuales las mejoras ambientales se conviertan en ventajas competitivas. Es decir, pareciera haber una oportunidad cierta que pudiese aprovechar la región implementando estrategias de sostenibilidad ambiental en el marco de las *EDSAC*.

El campo de los servicios

Cada día es más evidente la necesidad de *crear capacidades* nacionales de oferta en servicios de valor agregado. Es más, podría decirse que el mayor beneficio potencial involucrado en las negociaciones de servicios es el que se relaciona con la creación de capacidades internas, y eso justifica actuar inteligentemente para preservar los *Espacios* que existen.

Las discusiones abordadas en este documento han señalado reiteradamente que en los acuerdos internacionales sobre comercio de servicios hay amplios *Espacios para Políticas*. Este es pues, un campo de oportunidades que no tiene las dificultades que existen en las disciplinas referidas al comercio de bienes.

Los países de la región podrían tal vez interesarse por desarrollar estrategias negociadoras sobre servicios, que partan de plantearse “Situaciones de Desarrollo”, en las cuales identifiquen sus intereses (Objetivos sectoriales), individualicen varias opciones de políticas y finalmente definan sus posiciones en las negociaciones, tanto las referidas a compromisos específicos, como las de regulaciones domésticas y compromisos “horizontales”.

Los costos y beneficios de una nueva cesión de Espacios para Políticas en la OMC

La consideración final que debemos hacer es de carácter muy global. Se refiere a la relación costo/beneficio esperable de una nueva cesión de *Espacios para Política* en la OMC.

La historia de la reducción de Espacios sucedida en la Ronda Uruguay ha tenido varias explicaciones, la más racional de las cuales plantea que hubo un “*trade-off*” entre los beneficios que esperaban obtener los países en desarrollo de su participación en un comercio más libre, y lo que perdían de no usar “políticas industriales” que solamente identificaban en ese momento con las experiencias de la sustitución de importaciones. La verdad es que las promesas de acceso a mercados eran muy grandes en aquel momento para los países del Sur, y las estimaciones de los beneficios que hacían el secretariado del GATT, el Banco Mundial y otras instituciones eran sumamente altas.

Pero la comparación con la situación actual tendría que convencer a los países en desarrollo de que ahora “no pareciera haber negocio”.

En primer lugar, los incrementos de bienestar –en términos de porcentaje del PIB– que hoy proyectan la UNCTAD, el Banco Mundial, el *Carnegie Endowment for Peace* y prácticamente todas las agencias que siguen haciendo simulaciones de tales beneficios, son muy bajos. Las estimaciones más optimistas de hoy rondan un beneficio para los países en desarrollo del orden del 0,2% del PIB, y se concentran en los más grandes de esos países, generando pérdidas netas en la mayoría de ellos (Kumar y Gallagher, 2006; Polasky, 2006).

En segundo término, cada día es más claro para los países en desarrollo que hacen falta políticas activas para promover cambios en sus sectores productivos, y que perder más *Espacios* podría ponerlos en la situación de no poder promover tales cambios.

Este último comentario se refiere por supuesto a una visión global de la Ronda de Doha, pero pareciera que justifica re–pensar si hay *trade-offs* que hoy merezcan ser evaluados para estar dispuestos a perder más *Espacios para Políticas de Desarrollo*.

Bibliografía

- Abugattas, Luis y Eva Paus (2006), “Policy Space for a capability centered development strategy for Latin America”. Documento preparado para la Conferencia “Responding to globalization in the Americas: The political economy of hemispheric integration”. London School of Economic, June 2006.
- Ackerman, Frank (2005), “The Shrinking Gains From Trade: A critical Assessment of the Doha Projections”. Global Development and Environment Institute. Working Paper 05–06, Tufts University, Medford, MA.
- Addison, A. y Giovanni Andrea Cornia (1999), “Income Distribution Policies for Faster Poverty Reduction”, paper prepared for the WIDER Project Meeting on Rising Income Inequality and Poverty Reduction: Are they Compatible?, Helsinki, Finland, 16–18 July 1999.
- Adelman, Irma y Cynthia Taft–Morris (1997), Development History and its Implications for Development Theory (World Development, vol. 25, issue 6. are.berkeley.edu/~adelman/WORLDEV.DOC.
- Adelman, Irma. (1999), “Fallacies in development theory and their implications for policy”; Working paper N° 887; Department of Agricultural and Resource Economics and Policy; Berkeley University of California.
- Agosin, Manuel y Ricardo Mayer (2000), “Foreign investment in developing countries. Does it crowd in domestic investment? Discussion paper UNCTAD, UNCTAD/OSG/DP/146. Feb.
- Aguayo, Francisco y Kevin Gallagher (2005), “Preserving Policy Space for development in the subsidy agreement”. Trade Knowledge Network. www.tradeknowledgenetwork.net/pdf.
- Almquist, G., L. Norgren y A. C. Strandell (1998), “Clusters and Cluster Policy in Sweden”. NUTEK, The Swedish National Board for Industrial and Technical Development (Disponible en http://www.oecd.org/dsti/sti/s_t/inte/nis/Clusters/clusters.htm).
- Amsden, A. (1989), “Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization (Oxford and New York: Oxford University Press).
- _____ (2000), “Industrialization under New WTO law”, MIT, UNCTAD X, 2000.
- _____ (2001), “The Rise of the Rest: Challenges to the west from Late–Industrializing economies”. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Archibugi, Daniele y C. Pietrobelli (2003), “The Globalisation of Technology and its Implications for Developing Countries: Windows of Opportunity or Further Burden?” Technological Forecasting & Social Change 70, no. 9 (2003).
- Badhuri, A. (1998), “Implications of Globalization for Macroeconomic theory and policy in developing countries”, en Baker, D.; Epstein, G. y Poillin R., eds. “Globalization and Progressive Economic Policy”. Cambridge: Cambridge University Press.

- _____ (2005), “Macroeconomic Policies for Higher Employment in the Era of Globalisation”. Employment Strategy Papers No. 2005/11, Employment Analysis Unit, Employment Strategy Department, International Labour Organization, Geneva.
- Bairoch, Paul (1993), “Economy and World History: Myths and paradoxes”. Wheat sheaf, Brighton
- Beckerman, Marta y Guido Cataipe (2001), “Encadenamientos productivos: Estilización e impactos sobre el desarrollo de los países periféricos”. Buenos Aires, Argentina: Asociación Argentina de Economía Política. Disponible en www.aaep.org.ar/.
- Bensidoun, Isabelle; G. Gaulier, y D. Ünal–Kesenci (2001), “The nature of specialization matters for growth: an empirical investigation”. Centre d’Etudes Prospectives et d’Informations Internationaux (CEPII); Lettres du CEP11 N° 13.
- Bensidoun, Isabelle; S. Jean y A. Sztulman (2005), “International trade and income Distribution: Reconsidering the evidence” CEPII working paper N° 2005–17.
- Bryson, J.R. y M. C. Monnoyer (2004), ‘Understanding the Relationship between Services and Innovation: The RESER review of the European service literature on innovation’, The Service Industries Journal, 24, 1: 205–222.
- Calo, Muriel y Timothy A. Wise (2005), “Revaluing Peasant Coffee production: Organic and Fair Trade Markets in Mexico”. Global Development and Environment Institute, Tufts University.
[http://www.insme.org/documenti/Methodological%20Approach%20\(Annex%204\).pdf](http://www.insme.org/documenti/Methodological%20Approach%20(Annex%204).pdf)
- Camagni, Roberto (2002), “On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?” Carfax Publishing. Urban Studies, Vol. 39, No. 13, 2395–2411.
- CEPAL (2002), “Globalización y Desarrollo”, Capítulo 3 “Desigualdades y asimetrías del orden global”. LC/G.2157(S E S 29/3) Santiago.
- Cimoli, M y Jorge Katz (2003), Structural reforms, technological gaps and economic development. A Latin–American perspective”. Industrial and corporate change, volumen 12.
- Cimoli, M; Giovanni Dosi; Richard Nelson, y Joseph Stiglitz (2006), “Institutions and policies shaping industrial development: An introductory note”. LEM working paper series. Laboratory of Economics and management Sant’Anna School of Advanced Studies.
- CIPR (2002), “Integrating intellectual Property Rights and Development policy”. London: Commission on Intellectual Property Rights. Disponible en www.iprcommission.org.
- Cornia, G. (1996), “Transition and Income Distribution: Theory, Evidence and Initial Interpretation”, WIDER Research in Progress, No.1, UNU/WIDER, Helsinki.
- _____ (2000), “Inequality and poverty in the era of liberalisation and globalisation”. Helsinki. UNU WIDER. Disponible en <http://www.unu.edu/millennium/cornia.pdf>.
- _____ (2006), “Potential and Limitations of Pro–Poor Macroeconomics: An Overview”(Introductory chapter of the book “Pro–poor Macroeconomics: Potential and Limitations”, Palgrave –McMillan), disponible en <http://www.palgrave.com/pdfs/0230004881.pdf>.
- Cornia, G. y Sampsa Kiiski (1999), “Trends in Income Distribution in the Post World War II Period: Evidence and Interpretation”, UNU/WIDER, Helsinki, Finland, July 1999.
- Corrales, W. (1998a), “Las reglas internacionales sobre la inversión y los espacios de política para la reestructuración productiva”. Paper presented at the Regional Symposium on Investment Agreements and their implications to the Andean Countries. Lima, Perú 4–5 November 1998.
- _____ (2000), “A Development Agenda for Negotiations in WTO: The Space for Development Policies in Multilateral Trade Agreements”. Conference delivered at the 15th Trade Policy Course of the WTO. Geneva, December 2000.

- _____ (2003a), “Competitiveness Revisited: A Policy Approach for achieving development objectives in the economic, social and environmental spheres”, UNCTAD. Disponible en http://www.unctad.org/sections/meetings/docs/u11_prep_corrales_en.pdf.
- _____ (2003b), “Ideas for an integrated approach to initiatives related to Competitiveness and Spaces for Development Policies in the road to UNCTAD XI”. Mimeo, UNCTAD.
- _____ (2004), “Los tratados de libre comercio de los países andinos con los EEUU: algunas reflexiones sobre una estrategia para la optimización de las negociaciones desde una perspectiva de desarrollo productivo, empleo e impactos tecnológicos”. Ginebra: UNCTAD. Disponible en www.globalprogramme.com/_energy/tratadoslibrecomercioeeuu.pdf.
- _____ (2005a), “An approach to the Doha–Mandated negotiations on Special and Differential Treatment based on Development Situations”. Documento preparado para el Foro Global de la OCDE dedicado a Trato Especial y Diferenciado. Barbados. Disponible en <http://webdomino1.oecd.org/comnet>.
- _____ (2005b), “Discusión conceptual sobre una estrategia de inserción económica internacional de los países andinos orientada al desarrollo”. Lima, Perú: Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.
- _____ (2006a), “Estrategia de Inserción Económica Internacional de los países de América Central, orientada al Desarrollo Sostenible”. Ginebra: ICTSD. Disponible en www.ictsd.org/dlogue/2006-04-03/Docs/
- _____ (2006 b), “Developing Countries’ Competitiveness and Vulnerability in a Situational Approach to Special and Differential Treatment”. Geneva: ICTSD (forthcoming)
- Corrales, W. y Marta Rivera (2000), “Algunas Ideas sobre el Nuevo Régimen de Promoción y Protección de Inversiones en Venezuela”, en “La OMC como Espacio Normativo: Un reto para Venezuela”. Caracas, Ediciones Velea.
- Corrales, W., Sugathan, M. and Primack, D. (2003), “Spaces for Development Policy, Revisiting Special and Differential Treatment” Paper presented at the International Dialogue on Special and Differential Treatment, ICTSD Geneva. Disponible en http://www.ictsd.org/dlogue/2003-05-06/ICTSD_SDT_wkgdraft-16-May.pdf.
- Corrales, W. y F. Baritto. (2006a), “Has developing countries’ integration in the global economy resulted in generalised sustainable development benefits? The empirical evidence”. Geneva. ICTSD (en revisión).
- _____ (2006b), “Aplicaciones e Ilustraciones de casos para América Latina y el Caribe, empleando Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio”. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cosbey, Aaron (2003), “New views of trade and Sustainable Development. Using Sen’s Conception of development to re-examine the debate”. Johannesburg: International Institute for Sustainable Development; TIPS/IISD Trade Knowledge Network. Disponible en www.tradeknowledgenetwork.net
- Cuello, Federico (2004), “¿Es Posible Preservar los Espacios para Políticas de Desarrollo en la Organización Mundial del Comercio ?” monografía preparada para la Fundación Frédéric Eberts. Disponible en www.fes-alca.cl/
- Chang, Ha-Joon (1999), “Industrial Policy and East Asia– the Miracle, the Crisis and the Future”(A revised version of the paper presented 16–17 Feb. 1999 on “Rethinking the East Asia Miracle”).
- _____ (2002), “Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective”. London. Anthem Press.
- _____ (2003), Globalization, economic development and the role of the state. London. Zed Press.
- _____ (2005a), “Policy Spaces in Historical Perspective”in Gallagher, K (ed) “Putting Development First”. London: Zed Books.

- Chudnosky, Daniel; Eugenio Cap y Sebastián Rubin (1999), “Comercio Internacional y Desarrollo Sustentable. La expansión de las Exportaciones argentinas en los años 1990 y sus consecuencias ambientales. www.tradeknowledgenetwork.net/pdf.
- Dahlman, C. and Aubert, J. (2000), China’s development strategy: the knowledge and innovation perspective. Mimeo, the World Bank Institute, Washington D.C.
- Di Caprio, Alisa y Kevin P. Gallagher (2006), “The WTO and the shrinking of development space: How big is the bite?” *Journal of World Investment and Trade*. Octubre 2006. (en prensa).
- Dikhanov, Yuri. (2005), “Trends in global income distribution. 1970–2000, and scenarios for 2015”. En: PNUD Human Development Report 2005”. NY: PNUD.
- Dollar, D., y A. Kraay (2000/2001), “Growth Is Good for the Poor,” *World Bank Policy Research Working Paper No. 2587*, World Bank, Washington.
- El Universal (1998 a), “Fomentar Políticas de Desarrollo”. Caracas: Diario “El Universal”, edición del 08/06/1998. <http://www.eluniversal.com/index.shtml>.
- _____ (1998 b), “Iniciadas consultas para firma del tratado de inversión con EEUU”. Caracas: Diario “El Universal”, edición del 14/06/1998. <http://www.eluniversal.com/index.shtml>.
- _____ (1998 c), “Empresariado nacional discutió el tema”. Caracas: Diario “El Universal”, edición del 17/06/1998. <http://www.eluniversal.com/index.shtml>.
- Esser, K. (1999), “Libertad de Acción Nacional a través de competitividad sistémica”, in Esser, Klaus (ED) “Competencia Global y libertad de acción nacional. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad”, Nueva Sociedad, Caracas.
- Fujita, M; P. Krugman; y A.J. Venables (1999), “The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. Cambridge and London: MIT Press.
- Francois, J. and Hugo Rojas–Romagosa (2004), “Trade Policy and the household distribution of income”. Tinbergen Institute Discussion Paper No TI 2004–051/2. Disponible en <http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=4436>.
- Hamwey, Robert (2005), “Expanding National Policy Space for Development”. South Centre Trade working Paper 25, Geneva.
- Hausmann, Ricardo y D. Rodrik (2002), “Economic development as Self Discovery”. CEPR Discussion Paper 3356. Disponible en www.cepr.org/pubs/dps/DP3356.asp.
- Hausmann, R.; D. Rodrik, D. y A. Velasco (2005), “Growth Diagnostics”. Available at <http://ksghome.harvard.edu/~rhausma/new/growthdiag.pdf>.
- Hirschman, A. (1958), “Strategy of Economic Development”. New Haven: Yale University Press.
- Hoekman, B. (2004), “Operationalizing the concept of policy space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment”. Policy Brief #4, The William Davison Institute. Available at http://www.wdi.umich.edu/files/old/publications/policy_brief/brief_04.pdf.
- ICTSD y APRODEV, (2005), “The EPAs and Sustainable Development: Benchmarks for a Pro-Development monitoring of the Negotiations”. Mimeo Brussels and Geneva.
- Imbs, J.M. y R. Wacziarg (2003), “Stages of diversification, *American Economic Review*”, 93(1).
- Kaldor, N. (1957), “A model of economic Growth”. *Economic Journal*, 67.
- _____ (1970), “The case for regional policies”. *Scottish Journal of Political Economy*, N° 17 Nov. 1979.
- Koujianou, Pinelopi y Nina Pavcnik (2001), “Trade Protection and Wages: Evidence from the Colombian Trade Reforms”. Department of Economics. Yale University. Dartmouth College and NBER. Available at <http://www.econ.yale.edu/seminars/strategy/st01/pavnik-011128.pdf#search=%22Koujianou%20Pavnik%22>.
- _____ (2004), “Trade, Inequality and Poverty: What do we know?; Evidence from recent Trade Liberalization Episodes in developing Countries”.
- Kumar, Nagesh y Kevin Gallagher (2006). “Relevance of Policy Space for Development: Implications for Multilateral Trade negotiations”. Geneva: ICTSD.

- Krugman, Paul (1994), "Competitiveness: A dangerous obsession". *Foreign Affairs*, Vol. 73, N° 2. March/April 1994.
- _____ (1999), "Geography and Trade". Cambridge: MIT Press.
- Krugman, Paul y A.J. Venables (1995), "Globalization and the inequality of Nations". *Quarterly Journal of Economics* Vol. 110.
- Lall, Sanjaya. (1994), "Industrial Policy: The Role of Government in Promoting Industrial and Technological Development" UNCTAD Review.
- _____ (1998), "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985–1998". QEH Working Paper Series – QEHWPS 44, Queen Elizabeth House.
- _____ (2000a), "Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues". Working papers QEHWPS 48, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- _____ (2000b), "Technological Change and Industrializations in the Asian Newly Industrializing Economies; Achievements and Challenges" in Kim, Linsu and Nelson Richard R, (eds) *Technology, Learning, and Innovation: Experiences of Newly Industrializing Economies*, Cambridge University Press.
- _____ (2001a), "Competitiveness, Technology and Skills (Cheltenham: Edgar Elgar).
- _____ (2002), "Linking FDI and technology development for capacity building and strategic competitiveness. – New York: UNCTAD, – 1vol; ISSN 1014–9562.
- _____ (2003), "Industrial success and failure in a globalizing world". QEH Working Paper Series–QEHWPS102; Working paper Number 102. University of Oxford, Queen Elizabeth House.
- _____ (2004), "Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness" TIPS Working Paper 9–2004. Disponible en <http://www.tips.afrihost.com/research/papers/pdfs/745.pdf>
- León, Mariela (1998), "Tratado con EEUU debe reorientarse". Caracas: Diario "El Universal", edición del 08/06/1998 <http://www.eluniversal.com/index.shtml>.
- Low, P. y A. Yeats (1992), "Do Dirty Industries Migrate?", en P. Low (ed.) "International Trade and the environment". Washington, D.C.: World Bank Discussion Paper 159.
- Lundvall, B.A. (Ed). (1992), "National Systems of Innovation: Towards a theory of Innovation and Interactive learning" (London: Pinter Publishers).
- Maddison, Angus (2001), "The world Economy: A Millennial Perspective." Paris: OCDE.
- _____ (2006), On line data base. Disponible en <http://www.ggdcc.net/dseries/totecon.html>.
- Marshall, Alfred. (1920), "Principles of Economics". Mc Millan, London.
- Messerlin, Patrick (2005), "Enlarging the Vision for Trade Policy Space: Special and Differential Treatment and Infant Industry Issues". www.nathanic.com/nathan/files/Library.
- Messner, Dirk (1996), "Latinoamérica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la competitividad sistémica". Instituto de Paz y Desarrollo de Duisburg, (Mimeo).
- Metcalfe, J. Stan (1997), "Technology systems and technology policy in an evolutionary framework", In "Technology Globalization and Economic Performance", by Archibugi, D and J. Michie. – Cambridge University Press.
- Meyer Stamer, J (1998), "Industrial policy for competitiveness and sustainable development", Compete working paper N° 7, Wuppertal Institute & Institute for development and Peace.
- Miquilena, Tanya (2006), Indicator "Sustainability of Real Capital in a context of disaster risk involving natural hazards". Geneva: ISDR (Mimeo).
- Mkandawire, Thandika (2002), "Globalization, Equity and social development". Pretoria, South Africa. *African Sociological Review*, 6, (1).
- Moncayo, E (2005), "Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración Andina" Comunidad Andina de Naciones. Lima. Documento de trabajo. 29 de Abril de 2005. 3.21.43"

- Myrdal, Gunnar (1954), "The Political Element in Economic Theory". Cambridge: Harvard University Press.
- Mytelka, L. K. (ed.) (1991), *Strategic Partnerships and the World Economy*, London: Pinter Publishers.
- _____ (1998), "Learning, innovation and industrial policy: Some lessons from Korea" in M. Storper & L. Tsipouri, eds, *Industrial Policy for Latecomer Industrialization*, London: Routledge, 1998.
- _____ (2000), "Local Systems of Innovation in a Globalised World Economy" *Industry and Innovation*, June, Vol. 77, No. 1, June 2000.
- _____ (2003), "Technology, Competition and International Exclusion".
- Navarro Arancegui, Mikel (2001), "El análisis y la política de clusters". Available at <http://www.ucm.es/BUCM/cee/iaif/27/27.pdf>.
- Nelson, R. (ed) (1993), "National Innovation Systems" (New York: Oxford University Press).
- North, Douglas (1990), "Institutional Change and Economic Performance". Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1991), "Institutions, Transaction costs and Economic Growth". *Economic Inquiry*, 25 (3).
- Ocampo, José Antonio (2005), "Structural dynamics and economic growth in developing countries" en José Antonio Ocampo (ed.), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press/CEPAL.
- OCDE (1999), *Managing National Innovation Systems*. Paris.
- Page, Sheila y Peter Kleen (2005), "Special and Differential Treatment of Developing countries in the World Trade Organization. www.odi.org.uk/Africa_portal/pdf/.
- Perroux, Francois (1950), "Economic Space: Theory and applications". *Quarterly Journal of Economics*. 64.
- _____ (1955), "Note sur la Notion de Pole de Croissance". *Economie Appliquée*, 7.
- Pietrobelli, C. (1996), *Emerging forms of technological co-operation: The case for technology partnerships*. Geneva: UNCTAD, Science and Technology Issues.
- Reinert, Erik (1996), "Diminishing returns and Economic Sustainability; The Dilemma of Resource-based Economies under a Free Trade Regime". In Hansen, Stein, Jan Hesselberg og Helge Hveem (Eds.), "International Trade Regulation, National Development Strategies and the Environment: Towards Sustainable Development?", Oslo, Centre for Development and the Environment, University of Oslo, 1996. Minor editorial changes have been made.
- _____ (2004), "Globalisation in the periphery as a Morgenthau Plan; The underdevelopment of Mongolia in the 1990's. In Erik S. Reinert (editor), *Globalization, Economic Development and Inequality: An Alternative Perspective* (editor), Cheltenham, Edward Elgar, series 'New Horizons in Institutional and Evolutionary Economics', 2004.
- _____ (2005), "Development and social goals: Balancing Aid and development to prevent "welfare colonialism" This paper was prepared for the High-Level United Nations Development Conference on Millennium Development Goals, New York, March 14 and 15, 2005.
- Riego, María Alejandra (1998), "Tratados deben buscar lo mejor para las partes". Caracas: Diario El Universal, edición del 22/07/1998.
- Rodríguez-Clare, Andrés (2005), "Microeconomic Interventions after the Washington Consensus" BID. Working paper N° 524.
- Rosa, Herman; Susan Kandel y Leopoldo Dimas (2004) "Compensation for Environmental Services in Rural Communities: Lessons from the Americas", PERI Working Paper Series, N° 96, Amherst: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts.

- Rodrik, D. (2001a), “The global governance of trade as if development really mattered”. Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Report prepared for UNDP. 2001. (Mimeo, New York).
- _____ (2001b), “Trading In Illusions”, Foreign Affairs, Washington D.C.
- _____ (2004b), “Industrial policy for the twenty–first century” Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Available at <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>.
- Roelandt, T. J. A., P. Den Hertog; J. Van Sinderen; y N. Van den Hove (1999), “Cluster Analysis and cluster policy in the Netherlands” en OCDE, “Boosting Innovation: The cluster approach”. Paris: OCDE.
- SELA (2005), “Estado de las negociaciones del ALCA: Cuestiones básicas y opciones de políticas”. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano, documento SP/CL/XXXI.O/Di N° 15 –05. Disponible en www.sela.org/public_html/AA2K5/ESP/consejo/Di15.pdf.
- Scitovsky, Tibor. (1954), “Two concepts of External Economies”. *Journal of political Economy*. 62 (2).
- Schaper, Marianne (1999), “Impactos Ambientales de los Cambios en la Estructura Exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe. 1980–1995”, CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 19.
- Shafaeddin, Mehdi (1998), “How did developed countries industrialize? The History of Trade and Industrial Policy: The cases of Great Britain and the USA”. Geneva: UNCTAD/OSG/OP/139.
- Singh, A. (1995), “The Causes of Fast Economic Growth in East Asia”, UNCTAD, Geneva.
- Soludo, Charles; Osita Ogbu y Ha–Joon Chang (2004), “The politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?” Trenton, New Jersey and Asmara: Africa World Press.
- Stiglitz, J. (1999), “Public Policy for a Knowledge Economy”, Remarks at the Department for Trade and Industry and Centre for Economic Policy Research, London.
- _____ (2002), “Globalization and its discontents” (London: Allen Lane).
- Sutton, John (2001), “Rich trade, scarce capabilities: industrial development revisited”, London School of Economics and Political Science. Discussion paper No. EI/28. September 2001.
- Toro, Francisco (2005), “The WTO boundary–Setting controversy and the role of Economic Traditions”. Primer capítulo de tesis doctoral (borrador). Disponible en <http://maastrichtchronicles.blogspot.com>.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), (2005), Division for Sustainable Development. Report of the Expert Group Meeting on Indicators of Sustainable Development. Mimeo, New York December 13–15 2005.
- UNCTAD (2002a), “Trade and Development Report, 2002”, New York and Geneva. United Nations.
- _____ (2002b), “World Investment Report, 2002”, New York and Geneva. United Nations.
- _____ (2006a), “Handbook of Statistics 2006 on CD ROM”. Geneva, Switzerland.
- _____ (2006b), “Trade and Development Report, 2006.” New York and Geneva. United Nations.
- UNIDO (2002/2003): “Competing through innovation and learning”. “Industrial development Report series IDR 2002/2003.
- _____ (2005), “Capability building for catching–up: Historical, empirical and policy dimensions, devotes a special section to assess lessons learned ...” Industrial Development Report Series. IDR.
- Venables, A. J. (1996), “Equilibrium locations of vertically linked industries” *International Economic Review* vol. 37.
- Venezuela (1999), “Special and Differential Treatment and the Spaces for Policies in WTO: Two Elements of the Development Dimension in the Multilateral Trading System”,

- WT/GC/W/279, WTO. Available at http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/sem01_e/w279.doc.
- Wade, Robert (1990), "Governing the Marketing: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization (Princeton: Princeton University Press.
- _____ (1992), "East Asia's Economic Success." *World Politics*. Jan. v. 44.
- _____ (1993), "Managing Trade: Taiwan and South Korea as Challenges to Economics and Political Science." *Comparative Politics*.
- _____ (2003), "What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of development space" *Review of International Political Economy*, November 2003, vol. 10, no. 4.

Anexos

Anexo I

CUADRO 1
POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EN EL MUNDO 1980–2005

(Millones de personas y porcentaje)

Región e ingreso diario		1980		1990		2000		2005 ⁹⁰	
		Pobl.x 10 ⁶	%	Pobl.x 10 ⁶	%	Pobl.x 10 ⁶	%	Pobl.x 10 ⁶	%
MUNDO	Bajo 1USD	1 543,8	35,33	1 355,3	26,39	1 172,3	19,88	1 052,3	16,92
	Bajo 2USD	2 377,4	54,40	2 548,6	49,62	2 537,8	43,25	2 397,0	38,54
América Latina y Caribe	Bajo 1USD	31,6	8,78	43,4	9,86	42,7	8,31	40,3	7,33
	Bajo 2USD	82,6	22,93	111,1	25,24	115,1	22,39	113,0	20,55
Este de Asia	Bajo 1USD	798,4	56,89	529,9	32,26	380,4	20,55	310,0	15,9
	Bajo 2USD	1 191,3	84,87	1 127,7	68,66	911,3	49,24	758,0	38,87
Sur de Asia	Bajo 1USD	516,6	56,85	494,2	43,75	352,2	23,98	227,0	15,39
	Bajo 2USD	795,0	87,48	895,9	79,31	903,4	66,61	843,0	57,15
África	Bajo 1USD	196,8	43,16	287,5	47,56	416,1	53,93	466,0	54,19
	Bajo 2USD	301,9	66,22	407,9	67,48	552,8	71,65	623,0	72,44
Este y Centro de Europa	Bajo 1USD	0,3	0,08	0,2	0,04	7,9	1,68	8,7	1,84
	Bajo 2USD	6,4	1,43	5,9	1,24	55,2	11,67	58,0	12,28

Fuente: PNUD Informe de desarrollo Humano de 2005. Trends in World Income Distribution.

⁹⁰ Estimado usando interpolaciones cuadráticas sobre las tendencias del PNUD y su propia estimación del año 2015.

Anexo II

RECUADRO 1

LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS PRO-POBRES HALLAZGOS Y LIMITACIONES RESULTANTES DE OCHO ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES EN DESARROLLO

Un primer hallazgo es que la estrategia de alivio de la pobreza del Banco Mundial de los años 90, basada en promover el crecimiento, las inversiones en capital humano de los pobres y las *Safety Nets* no generó una disminución rápida en la pobreza. En los casos de Bolivia, Chile e India, este enfoque no fomentó actividades productivas de los pobres ni abordó los problemas de desigualdad que se vivían al inicio. Por ejemplo, los gobiernos de la Concertación que llegaron al poder en Chile desde 1990 se concentraron en la reducción de la pobreza, pero no pusieron metas para la redistribución de los ingresos y los activos. El haber dejado de lado la alta desigualdad podría posiblemente explicar los resultados insuficientes obtenidos en los 90 en relación con el alivio de la pobreza y la mala distribución de los ingresos. Por contraste, las condiciones muy igualitarias predominantes al principio de las reformas en China facilitaron el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Un segundo hallazgo es que todos los países exitosos analizados siguieron algunos principios económicos básicos (incentivos, seguridad de los derechos de propiedad, balances macro razonables, etc.), pero la manera en que implementaron sus políticas macroeconómicas nacionales varió considerablemente dependiendo de las condiciones estructurales e institucionales de cada país. En China y Malasia, por ejemplo, se logró un rápido alivio de la pobreza, desigualdad moderada, competencia en los mercados y seguridad para los derechos de propiedad con una fuerte presencia del estado en la manufactura, control estatal sobre instituciones financieras, un tipo de cambio dirigido y una cuenta de capital controlada.

En tercer lugar, el estudio muestra que la política macroeconómica es incapaz de eliminar algunos obstáculos para las políticas de crecimiento pro-pobres. No pueden causar todos sus efectos beneficiosos si no se remueven las desigualdades arraigadas en la distribución de los activos, el crédito, las oportunidades y el capital humano, o si la desigualdad aumenta debido a la estrategia de desarrollo seguida, como fue el caso estudiado de Uzbekistán. El estudio muestra que en Brasil, la pobreza responde más a una reducción en la desigualdad que a una aceleración en el crecimiento producida por buenas políticas macroeconómicas, porque la reducción de pobreza que genera el crecimiento es mucho más baja cuando la desigualdad inicial es alta. No se puede esperar que la pobreza se reduzca como consecuencia de los efectos distributivos de las políticas macro, los cuales pueden tomar tiempo en materializarse.

El impacto de las políticas macroeconómicas pro-pobres también es limitado en economías que tienen sectores informales de subsistencia grandes que apenas están integrados en la economía “moderna” y están ubicados en áreas rurales, pueblos pequeños y regiones lejanas. En Brasil y Chile, los problemas principales enfrentados por los pobres del sector informal son la falta de educación y de integración con las actividades del sector moderno; en Bolivia el aislamiento geográfico es un factor adicional. Efectivamente, esos sectores son influidos muy débilmente por cambios en las señales del mercado. Hay pues una necesidad de integrarlos mejor en la economía general, para lo cual las políticas de gasto público pueden hacer mucho creando infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones, aunque los frutos de este esfuerzo tomen años en materializarse. Una política proactiva de impuestos e incentivos es necesaria para mejorar esta integración y –como en los casos de Malasia y Mauricio– para movilizar inversiones dirigidas a absorber a quienes emigren del sector de subsistencia al sector moderno. Las políticas macroeconómicas pro-pobres son también más difíciles de implementar en economías pequeñas y poco diversificadas que tienen una alta dependencia de la exportación de pocos productos básicos primarios. Como se vio en Bolivia, tales defectos estructurales y las oportunidades limitadas para diversificar la canasta de exportación coartan seriamente el alcance de las políticas macroeconómicas. Para ser más eficaces, las políticas pro-pobres requieren cambios microeconómicos en los mercados de bienes, trabajo, crédito y seguros, que permitan un cambio en la estructura de producción, como se observó en Mauricio. En las economías con mercados muy segmentados de crédito y bienes, por ejemplo, los pobres no sacan provecho de las devaluaciones o las reducciones de las tasas de interés para iniciar nuevas actividades. Finalmente, las políticas macroeconómicas pro-pobres se beneficiarían de un fortalecimiento de las instituciones, la gobernanza y las capacidades administrativas. Los problemas en estas áreas a menudo reducen el impacto de políticas potencialmente útiles que apuntan a la movilización de recursos nacionales, la descentralización, etcétera.

Fuente: Cornia (2006).