

Documento de proyecto

**Una perspectiva de América Latina y
el Caribe sobre los espacios para
políticas en las estrategias de
desarrollo sostenible apoyadas en el
comercio**

Werner Corrales



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.159

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. No basta liberar las fuerzas del mercado | 9 |
| 1.1 Liberalización comercial y desarrollo sostenible en la inserción internacional..... | 10 |
| Procesos claves y estrategias para el desarrollo sostenible en la inserción internacional..... | 10 |
| Una visión de las políticas para la competitividad, desde la perspectiva del desarrollo sostenible | 11 |
| 1.2 Lecciones aprendidas de países en desarrollo que están superando las brechas.. | 13 |
| Idealización de los efectos de la liberalización extendida desde fines de los años 80..... | 13 |
| Liberalización y políticas activas del lado de la oferta en los casos exitosos..... | 14 |
| ¿Cómo ha sido realmente la experiencia de los países en desarrollo? | 14 |
| 2. Los espacios para políticas: desarrollo y curso actual del debate | 17 |
| 2.1 El desarrollo del debate hasta el presente..... | 18 |
| Los orígenes y motivaciones del planteamiento de Espacios para Políticas de desarrollo..... | 18 |
| El curso actual de la controversia | 21 |
| Más de un debate sobre <i>Espacios para Políticas</i> | 22 |
| 2.2 Los principales argumentos del enfoque de <i>Espacios para Políticas</i> | 24 |
| La racionalidad económica de combinar liberalización y políticas activas en las cuatro estrategias básicas..... | 25 |
| Las combinaciones en las estrategias de conocimiento e innovación y de complementariedades y encadenamientos | 25 |
| La estrategia de Sostenibilidad Ambiental y las combinaciones de políticas | 27 |
| La estrategia de capital social y capital humano | 28 |
| Argumentos basados en las lecciones aprendidas de países en desarrollo | 28 |
| 3. Acciones e instrumentos útiles en las situaciones de desarrollo sostenible de los países de la región | 31 |
| 3.1 Un mapa de situaciones relevantes a los países de América Latina y el Caribe | 33 |
| 3.2 La utilidad de ciertos instrumentos de implementación, regulados por normas internacionales | 35 |
| Estrategias, acciones de políticas e instrumentos para la implementación..... | 36 |
| Instrumentos para implementar acciones en las estrategias de conocimiento e innovación y de complementariedades y encadenamientos | 36 |

| | |
|---|----|
| Instrumentos en la estrategia de Sostenibilidad Ambiental | 39 |
| El uso de instrumentos económicos en la estrategia de capital social y humano | 40 |
| 3.3 Los <i>Espacios para Políticas</i> que existen y los que han desaparecido en los principales acuerdos y negociaciones en que participan países de la región | 41 |
| Incentivos y desincentivos, incluidos subsidios y requisitos de desempeño | 41 |
| Promoción focalizada de la inversión extranjera directa..... | 44 |
| Limitaciones a las importaciones | 45 |
| Preferencias en las compras públicas | 45 |
| Propiedad intelectual..... | 47 |
| 4. Reflexiones sobre una agenda regional en materia de espacios para políticas | 49 |
| 4.1 Dos condiciones institucionales necesarias para el aprovechamiento de <i>Espacios</i> | 50 |
| Seguridad jurídica y capacidad regulatoria | 50 |
| Seguimiento y evaluación de desempeño de las Acciones de Políticas | 51 |
| 4.2 Comentarios finales: posibles prioridades de los países en la defensa y recuperación de <i>Espacios</i> | 52 |
| Las concepciones de competitividad y los <i>Espacios para Políticas</i> | 52 |
| Las prioridades ambientales | 53 |
| El campo de los servicios..... | 53 |
| Los costos y beneficios de una nueva cesión de <i>Espacios para Políticas</i> en la OMC | 53 |
| Bibliografía..... | 55 |

Índice de Recuadros

| | |
|---|----|
| Recuadro 1.1 Consideraciones acerca de objetivos y orientaciones de las políticas de competitividad para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe | 12 |
| Recuadro 2.1 La primera etapa del desarrollo y la difusión de los argumentos sobre <i>espacios para políticas</i> | 20 |
| Recuadro 2.2 Apuntes de un seminario interno de especialistas e investigadores de la UNCTAD dedicado a <i>espacios para política</i> | 23 |

Índice de Cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1.1 Indicadores de la convergencia entre países en desarrollo y los EE.UU, 1965-1980-1990-2003 | 15 |
| Cuadro 2.1 “Mapa” de rasgos en las situaciones y casos estudiados..... | 34 |
| Cuadro 3.1 Ilustraciones del uso posible de instrumentos económicos para la implementación de acciones políticas..... | 37 |

Introducción

Hace ya dos décadas empezó a generalizarse en el mundo la aplicación de un paquete de políticas que asumía un enlace causal automático entre la liberalización del comercio y el desarrollo. En ese paquete las estrategias de desarrollo fueron sustituidas por una combinación de liberalización comercial, programas de privatización, medidas para el equilibrio macroeconómico, y reformas en algunos marcos institucionales. Esas reformas se concentraron en fortalecer los derechos de propiedad y las capacidades de gestión de los estados en los campos de la macroeconomía y de algunos servicios sociales. En resumen, la estrategia para la inserción económica internacional se igualó a la liberalización del comercio y ésta a su vez sustituyó a las estrategias de desarrollo.

Históricamente ese fenómeno coincide con el inicio de la octava ronda de negociaciones del sistema multilateral de comercio, que hizo cambiar sustancialmente la institucionalidad de este último. 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 normas 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, por lo que los países en desarrollo podían optar por ser o no partes en los mismos.

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 los gobiernos nacionales, y prácticamente todos los acuerdos se hicieron multilaterales. En efecto, en la Ronda Uruguay se dio un paso firme en busca de la coherencia del “nuevo modelo global”. Si liberalización y desarrollo eran lo mismo, no tenía sentido que el GATT se detuviese en las fronteras de los países sino que asumiese un rol activo de gobernanza internacional, llegando a prohibir o a crear limitaciones serias a la aplicación de aquellas políticas que pudiesen estar definidas en base a intereses 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”.

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,¹ 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 todavía se mantiene la expectativa de que la liberalización comercial podría contribuir a un desarrollo de los países del Sur en el cual la equidad interna, el cierre de las brechas internacionales y la conservación de la integridad ambiental se hiciesen realidades tangibles. En general se acepta que la liberalización del comercio debe ser un componente de las estrategias de desarrollo y de inserción económica internacional, pero la idea de que la liberalización deba ir acompañada de una reducción 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.

Esta monografía es la tercera de un grupo de cuatro que ha producido la CEPAL en el año 2006, como resultados de un proyecto de investigación que dedicó a los temas de *Espacios para Políticas y Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio (EDSAC)*. Ella 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 en la implementación de sus propias estrategias de desarrollo sostenible, en medio de los procesos de inserción en la economía global.

El primer documento del proyecto, titulado “Discusión conceptual y propuestas metodológicas sobre las *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio (EDSAC)*”, 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.

El segundo lleva el nombre “*Liberalización y desarrollo sostenible: Lecciones de la inserción internacional de los países en desarrollo en las últimas dos décadas*”. En él se emplea el enfoque de las *EDSAC* para revisar las experiencias vividas por los países del Sur desde que se generaliza entre ellos la liberalización del comercio. El documento evalúa y contrasta resultados de las experiencias de dos grupos de países en desarrollo en el mundo, los treinta y ocho cuyos PIB per cápita convergen con el de los EEUU desde 1990, y la gran mayoría, los que no convergen. Las lecciones principales que destaca el segundo documento tienen que ver con que hay asociaciones más o menos regulares entre transformación productiva y resultados económicos y sociales, más no así ambientales; y que en la gran mayoría de las experiencias “exitosas” o “en vías de éxito” hubo combinaciones de políticas activas del lado de la oferta y no solamente políticas de liberalización del comercio. No hay fórmulas únicas sino muchas combinaciones, pero la regularidad más interesante es que prácticamente en todos los casos “exitosos” o “en vías de éxito” hubo combinaciones de liberalización y políticas activas, y por lo tanto hicieron falta *Espacios para Políticas*.

¹ 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”.

Por último, el cuarto documento se centra en aplicaciones del enfoque de las *EDSAC* al análisis y la planificación estratégica, en casos y situaciones de relevancia para los países de América Latina y el Caribe.

Finalmente, el presente documento se apoya en los enfoques conceptuales que son propuestos en la primera de las cuatro monografías, en los resultados de las evaluaciones de experiencias del mundo en desarrollo registrados en la segunda, y en el estudio de *Situaciones de Desarrollo Sostenible* presentes en países de la región, hecho en el último de los cuatro documentos.

1. No basta liberar las fuerzas del mercado

Las agendas de la OMC, el ALCA y varias negociaciones de acuerdos de libre comercio que han tenido lugar recientemente o que están en marcha entre países desarrollados y en desarrollo, no se plantean que pueda ser necesario combinar la liberalización comercial con políticas activas dirigidas al logro de objetivos específicos de desarrollo. Esas agendas solo tocan al desarrollo de forma secundaria, a pesar de las declaraciones formales normalmente existentes en los acuerdos, de que el comercio estaría a su servicio. Más aún, como parten del supuesto de que la liberalización comercial es **la vía para el desarrollo**, responden a los eventuales conflictos entre normativa de liberalización comercial y políticas de desarrollo dando a estas 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.

Estamos frente a una limitación muy seria del sistema internacional de comercio, que le impide responder a las necesidades del mundo en desarrollo. La liberalización del comercio no debería ser considerada un fin en sí misma ni siquiera por el propio sistema internacional de comercio, porque no en toda circunstancia ella trae consigo crecimiento sostenido, generación de más empleos y bienestar económico, reducción de la pobreza y mejoras en la sostenibilidad de la base de recursos y el ambiente. Habría que decir, por el contrario, que son muy pocas las experiencias de países en desarrollo que han logrado estos objetivos desde que se generalizó la liberalización del comercio, y ninguno que los haya alcanzado a través de la sola apertura al comercio internacional.

Con el propósito de enmarcar las discusiones sobre *Espacios para Políticas* que planteamos como propósito principal de esta monografía, el presente capítulo introduce conceptos sobre fines de desarrollo sostenible y políticas de competitividad en la inserción internacional; y refiere sucintamente las principales lecciones que han sido aprendidas de la inserción de los países en desarrollo a la economía global en los últimos veinte años.

1.1 Liberalización comercial y desarrollo sostenible en la inserción internacional

¿...Podría la inserción al comercio mundial juzgarse como positiva para un país dado, si ella le produce crecimiento en las exportaciones y casi más nada? ... ¿Qué podría hacer ese país para obtener beneficios de desarrollo de esa inserción? ... ¿Qué deberían esperar los países en desarrollo de su inserción en la economía global?

Comencemos por afirmar que todos los países tienen derecho a esperar beneficios tangibles de desarrollo, de su inserción en la economía mundial. No basta exportar más y ni siquiera es suficiente crecer si las fuentes de empleo se estancan, si el ingreso se concentra y si una proporción alta de la gente permanece excluida de los beneficios de ese crecimiento. Esta es la realidad más común de los países en desarrollo.

Procesos claves y estrategias para el desarrollo sostenible en la inserción internacional

Para que la inserción de un país en desarrollo resulte en una mejoría sostenida del bienestar económico y social, que sea disfrutada por toda su gente de manera equitativa, y para que los recursos naturales y el ambiente sean aprovechados de manera que se preserven para el disfrute de generaciones venideras, no basta la liberalización comercial.

Hay que combinar las políticas de liberalización con políticas activas del lado de la oferta, y hay que hacerlo estratégicamente sobre varios procesos claves. No basta la política comercial u obtener más acceso a mercados si no se crean capacidades tecnológicas nacionales en los sectores productivos y se atienden de manera activa los procesos de intervención de los recursos naturales; o si no se generan condiciones para que los sectores informales participen en un proceso generalizado de aumento de la productividad.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, a las condiciones de heterogeneidad estructural que son comunes a casi todo el mundo en desarrollo, se suman características particulares como una gran desconexión entre los sectores exportadores “modernos” y el resto de la economía; una tendencia a la tercerización informal y una especialización creciente en exportaciones de actividades potencialmente contaminantes.

... ¿Y qué tiene que ver la liberalización comercial o el sistema multilateral de comercio con todo esto? ¿No habría que buscar las soluciones para esos problemas en otro ámbito? ...

La respuesta es que el sistema internacional de comercio tiene mucho que ver. Por una parte hay un conjunto de procesos claves que se interconectan con el comercio y que explican que en algunas condiciones la liberalización dé los resultados esperados y en otras no; por eso hay que actuar simultáneamente sobre el comercio y sobre los otros procesos, realidad a la cual el sistema de comercio no puede dar la espalda. Y por la otra, algunas reglas del sistema multilateral de comercio han cerrado a sus miembros la posibilidad de aplicar políticas que son necesarias, las cuales fueron útiles en el pasado para promover todos aquellos beneficios cuando se combinaron con la política comercial.

Para los países de la región, alcanzar logros de desarrollo sostenible a través de la inserción económica internacional, implica implementar eficazmente estrategias en cuatro ámbitos, en adición a las políticas de liberalización comercial. Se trata de:

- i) Promover la innovación y la creación de capacidades tecnológicas locales en la producción;
- ii) Fomentar complementariedades y encadenamientos entre sectores económicos;

- iii) Crear capital humano y capital social relacional; y
- iv) Asegurar la sostenibilidad ambiental.²

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

La estrategia de sostenibilidad ambiental perseguiría cambiar tendencias de especialización en exportaciones ambientalmente sensibles, introducir prácticas ambientales amigables y aprovechar de manera sostenible las ventajas basadas en la biodiversidad.

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 necesaria para transcurrir los procesos de desarrollo sostenible.

Una visión de las políticas para la competitividad, desde la perspectiva del desarrollo sostenible

Cada país se inserta en la economía mundial a través de flujos económicos en los cuales puede influir fundamentalmente a través de sus políticas para la competitividad. Pero para que éstas sirvan a los fines de desarrollo que venimos comentando, deben dedicarse no solo a la inserción comercial misma, sino fundamentalmente al desarrollo de capacidades productivas y a contribuir a que haya condiciones para lograr los objetivos de carácter social y ambiental.

Es decir, una estrategia para la inserción económica internacional de los países de América Latina y el Caribe debería asentarse principalmente en un conjunto de *Políticas para la Competitividad*, las cuales estén orientadas a alcanzar fines de desarrollo en las esferas económica, social y ambiental. Si bien la estrategia dependería fundamentalmente de los instrumentos económicos que integran a las políticas para la competitividad, es posible acercarse a aquellos fines manteniendo la perspectiva de actuar de manera integrada sobre los diversos “procesos claves”, y no solamente actuar sobre la incorporación a los flujos internacionales de comercio.

Una estrategia de inserción internacional como la esbozada involucra poner en marcha acciones de política que pueden pertenecer a los ámbitos de las políticas macroeconómicas, de comercio e inversión; políticas educativas y de capacitación; de reestructuración productiva, innovación y fortalecimiento tecnológico; de ambiente; y de ordenamiento territorial, infraestructuras, conectividad y logística, entre otras.

Por último, el éxito de una estrategia como la comentada dependería en gran medida de que los marcos institucionales en vigor no se constituyan en obstáculos y por el contrario hagan viable la acción de los agentes en los procesos claves, y habiliten la aplicación de las políticas necesarias.

Las instituciones tienen un rol muy importante en la implementación de las estrategias, que es mantener condiciones de certidumbre para que los agentes estén dispuestos a actuar,

² Una discusión amplia de estas estrategias puede encontrarse en el documento del proyecto “Discusión conceptual y propuestas metodológicas sobre las *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio (EDSAC)*” (Corrales, 2006b).

dinamizando los procesos de crecimiento y de mejoría social y política. Pero por otra parte, las instituciones deben verse como un sistema cuyo cambio puede ser necesario para asegurar que el desarrollo sostenible alcance sus objetivos de equidad, cohesión social y gobernabilidad.

RECUADRO 1.1
CONSIDERACIONES ACERCA DE OBJETIVOS Y ORIENTACIONES DE LAS POLÍTICAS DE
COMPETITIVIDAD PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE

Objetivos y orientaciones económicas

Las políticas para la competitividad deben tener dos grupos de objetivos económicos:

Lograr mejores condiciones en los mercados internacionales, asegurando acceso efectivo a mercados y trato equitativo para las exportaciones del país (del ámbito tradicional de las “Políticas comerciales”); y

Ayudar al país a derivar del comercio un crecimiento sostenido, ampliando hacia el interior de la economía los efectos positivos de la exportación, en términos de aumentos de productividad, más y mejores puestos de trabajo, y mejores ingresos para una proporción siempre creciente de la población.

Con respecto al primer objetivo se destaca la necesidad de diversificar las exportaciones y de elevar sus contenidos de conocimientos y sus atributos ambientales. En referencia al segundo, es deseable combinar un proceso continuo de aprendizaje soportado por una inversión sostenida en capital humano, y la creación de encadenamientos que profundicen los derrames de empleos y distribución del ingreso.

Eficacia social

La eficacia social de las políticas para la competitividad no sólo se refiere a su contribución al cierre de las brechas de desigualdad, sino también a reforzar la cohesión social y a elevar la legitimidad de origen de las políticas mismas. Por eso es deseable:

Fomentar iniciativas de organización de la producción que promuevan sinergias entre los sectores informales urbanos y sectores rurales de muy baja productividad, por una parte, y las reformas que se intentan en la economía formal, de la otra; e

Implantar formas de gobernanza participativa de las políticas.

Incorporación explícita de fines y condicionamientos ambientales

En adición a los beneficios ambientales indirectos que pueden derivar de logros de las políticas de competitividad, hay otros objetivos de gran valor que solo son alcanzables si estas últimas incorporan de manera expresa consideraciones ambientales que se apliquen a todo el sistema productivo, como:

Fomentar la especialización exportadora en bienes y servicios de baja sensibilidad ambiental, el empleo de prácticas amigables en los procesos productivos y el cumplimiento de estándares ambientales de los productos de exportación;

Promover el uso sostenible de ventajas que da la biodiversidad, y la realización de “eco–negocios” basados en mecanismos internacionales disponibles; y

Combinar dos estrategias relativas a bienes, servicios y tecnologías ambientales: fomentar los mercados nacionales, como complemento de implantar normativas ambientales; y aplicar mecanismos del lado de la oferta que desarrollen capacidades para cubrir demandas nacionales y eventualmente exportar.

La gestión de riesgos de desastres asociados a fenómenos naturales

Muchos países de la región se ven periódicamente sometidos a desastres asociados a fenómenos naturales que les hacen perder buena parte de su acervo productivo y de infraestructuras, y conducen a retrocesos a veces enormes en los logros de competitividad.

Una política de gestión integral de riesgos de desastres como práctica transversal a la planificación del desarrollo, la programación y la fiscalización de inversiones, es pues un componente indispensable de las políticas para la competitividad en los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Corrales (2006 b).

En resumen, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, una política de competitividad debe apuntar a cambios en las condiciones de la oferta y la demanda, respondiendo a dos preguntas fundamentales:

La primera es ¿cómo crear oportunidades para diversificar sistemáticamente la producción y las exportaciones hacia bienes y servicios de creciente valor agregado, intensidad de conocimientos y sostenibilidad ambiental? ... Y la segunda, ¿cómo traducir el crecimiento del comercio en beneficios económicos, sociales y ambientales que sean equitativamente distribuidos?

1.2 Lecciones aprendidas de países en desarrollo que están superando las brechas

En los últimos quince a veinte años, coincidiendo con la generalización de las reformas basadas en la liberalización, se registró un incremento importante de las exportaciones de los países del Sur y se observó en general una recuperación del crecimiento económico, el cual había decaído en los años 80 especialmente en América Latina y en África. La aplicación de disciplinas mayores en lo macroeconómico redujo además los niveles de inflación en muchos países en desarrollo. Sin embargo, los problemas de degradación ambiental, pobreza y falta de equidad han seguido acompañando al crecimiento de muchos países, al punto de estar acrecentando la polarización social en algunas regiones, en particular en América Latina y el Caribe. Por otra parte, cada día es más extendida entre los países en desarrollo la percepción de que los beneficios de la liberalización comercial internacional se vienen concentrando en los países avanzados.

Las informaciones aquí registradas dan evidencias de que los países en desarrollo no pueden esperar que como consecuencia automática de la sola liberalización se produzcan los resultados deseados de elevación del bienestar, sino que hay que contribuir a esos resultados a través de combinar la liberalización con intervenciones activas de política del lado de la oferta.

Idealización de los efectos de la liberalización extendida desde fines de los años 80

Un discurso muy 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 desde entonces, mientras el peso de las exportaciones en el PIB crece más en ellos que en 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 desarrollo.

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 “sólo 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, 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”.

Liberalización y políticas activas del lado de la oferta en los casos exitosos

Pero la historia señala algo distinto. Todos los países que están saliendo o lograron salir de la pobreza aplicaron políticas para cambiar su especialización productiva y para sacar el máximo beneficio de su conexión al comercio internacional.

Lo antes dicho es cierto tanto en la historia de los países desarrollados (que se posicionaron como dominantes en el comercio mundial entre 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. El progreso de la especialización desde los recursos naturales hacia el comercio de manufacturas de valor agregado creciente, y luego hacia los bienes y servicios de mayor tecnología, fue un camino lleno de esfuerzos e intervenciones muy activas en los mercados.

Adicionalmente, así como hay certidumbre de una correlación positiva entre logros de desarrollo con equidad y el uso combinado de políticas activas y liberalización comercial, hay también evidencias empíricas de retrocesos en el desarrollo productivo y en las capacidades tecnológicas, cuando se implementa la liberalización sin el apoyo de políticas para consolidar y recuperar capacidades.

¿Cómo ha sido realmente la experiencia de los países en desarrollo?

¿Puede afirmarse que los beneficios de la globalización que conocemos hayan alcanzado a la mayoría de los países en desarrollo, en términos de crecimiento sostenido, logros de equidad y beneficios ambientales?... ¿Se están realmente reduciendo las brechas?... Desde fines de los años 80, ¿Cuántos países en desarrollo podrían ser considerados exitosos si se emplease ese enfoque?

En los resultados agregados los países en desarrollo aparecen exportando 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 los beneficios de desarrollo están concentrados en un pequeño grupo de países. A partir de 1990 solamente 38 economías en desarrollo dieron muestra de convergencia con la de EEUU en términos de PIB per cápita, y de ellas solo 13 podrían ser consideradas exitosas o en vías de éxito (Corrales y Baritto, 2006 a).³

³ **En Asia**, desde los años 60 convergen de manera ininterrumpida los nueve países siguientes: China; Indonesia; Filipinas; Corea del Sur; Taiwán; Tailandia; Hongkong; Malasia y Singapur;. En el período 65–80 y el 80–90 también convergían Omán, Mongolia, Pakistán, Turquía y Cisjordania–Gaza. En adición a los mencionados antes, en el período 65–80 convergen Iran, Irak, Arabia Saudita, Siria, Yemen, Corea del Norte y Jordania. En el período 80–90 aparecen India, Sri Lanka, Vietnam y Nepal; y desde 1990 converge el grupo de los nueve antes mencionados, India, Sri Lanka, Vietnam, Bangladesh; Bahrain; Irán; Kuwait; Qatar; Siria; Emiratos Árabes Unidos y 23 pequeños estados de Asia Oriental que han sido tomados como 6 a efectos de la 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; 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.

CUADRO 1.1
INDICADORES DE LA CONVERGENCIA ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO Y LOS EE.UU,
1965–1980–1990–2003

| 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 |
| | Número de 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 |
| | Número de países que convergen con los EEUU | 16 | 0 | 5 |
| Países en desarrollo de AFRICA | PIB per cápita @PPP USD y tasa anual media % | 1 194/1 539 1,71 | 1 539/1 450 (0,59) | 1 450/1 550 0,51 |
| | Número de países que convergen con los EEUU | 18 | 3 | 8 |
| Países en desarrollo del 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 |
| | Número de 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 2,42 | 16 430/21 310 2,02 |

Fuente: Cálculos propios en base a Maddison (2001; 2006).

El estudio realizado dentro del proyecto al que pertenece esta monografía, sobre las experiencias de inserción de los países en desarrollo de los últimos veinte años, llega a cuatro conclusiones:

- i) El cierre de las brechas entre países desarrollados y en desarrollo no es generalizado, y no pareciese ser explicado por la liberalización comercial o los incrementos de los flujos de comercio;
- ii) Los beneficios sostenibles de crecimiento y la mejora de la equidad se concentran en un número reducido de países en desarrollo;
- iii) 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”; y;
- iv) Hay evidencias de correlación fuerte entre altos beneficios de desarrollo y experiencias en las cuales se combinan políticas activas del lado de la oferta y políticas de liberalización comercial.⁴

⁴ 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, 2003, 2004; Singh, 1995; Wade 1990, 1992, 1993). Parte de los estudios de este proyecto de CEPAL se concentró en los casos de Bangladesh, Sri Lanka, Vietnam, Cabo Verde, Mauricio, Túnez, Costa Rica y Chile, llegando a conclusiones similares, si bien estos últimos casos son calificados por los autores como “en vías de éxito” (Corrales y Baritto, 2006 a).

2. Los espacios para políticas: desarrollo y curso actual del debate

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 experiencias de desarrollo, tanto remotas en el tiempo, como en la época contemporánea, sugieren que es importante considerar una variedad de opciones en cuanto a procesos económicos, institucionales y políticos para 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 llevar a todos los países a una solución única (Adelman y Taft–Morris, 1997).

En esa misma línea de pensamiento, 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 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 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 promover sus propias capacidades productivas (Bairoch 1993; Chang, 1999, 2002, 2003; Shafeiddin 1998), y a adoptar en ellas tecnologías exitosas que habían desarrollado 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.

2.1 El desarrollo del debate hasta el presente

El primer planteamiento sobre *Espacios para Políticas* en la OMC fue hecho por Venezuela, en Julio de 1999, a través de una propuesta presentada durante el proceso preparatorio de la Conferencia Ministerial de Seattle (Venezuela, 1999).⁵ 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.

Los orígenes y motivaciones del planteamiento de *Espacios para Políticas* de desarrollo

El planteamiento original sobre *Espacio para Políticas* 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.

Los planteamientos del documento seminal de Venezuela se refieren 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 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).*

⁵ 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).

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

Por otra parte, los Espacios para Política reclamados en la propuesta venezolana se vislumbran 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*).

Las líneas de pensamiento antes referidas, con las cuales se dio inicio a la discusión sobre *Espacios para Políticas*, siguen estando presentes en los debates.

Como comentaremos más adelante, actualmente hay más de una discusión sobre *Espacios para Políticas*. Una de ellas ha desarrollado y enriquecido 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 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 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 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 negociadora 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 su consideración entre los países en desarrollo. El recuadro 2.1 registra los hitos principales del proceso en su etapa inicial, entre 1999 y 2003.

RECUADRO 2.1

LA PRIMERA ETAPA DEL DESARROLLO Y LA DIFUSIÓN DE LOS ARGUMENTOS 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 desarrollo⁶. 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 Primak ,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.⁷

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 sesión 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: Corrales (2006 b).

⁶ 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*, 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 conceptos en presentaciones y monografías que llevan a diálogos y simposios. Como un hecho interesante se registra que el mensaje del 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 espacio para políticas” para implementar estrategias de desarrollo”.

⁷ 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 Melamed, 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*.⁸

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). Tuvieron una gran relevancia en otros temas hoy superados o en estado de latencia, como por ejemplo cuando se discutía acerca de la inclusión de los temas de Singapur en la agenda, que los países en desarrollo rechazan finalmente (Inversiones,⁹ Competencia, Compras Gubernamentales y Facilitación del Comercio), o cuando se consideraban las condiciones de una eventual negociación sobre reglas y subsidios en el 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 usado los argumentos.¹⁰ 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).¹¹

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.

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

⁸ 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”.

⁹ 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.

¹⁰ Ver Cuello (2004); Corrales (2004) y SELA (2005).

¹¹ Economic Partnership Agreements, derivados de los acuerdos de Cotonou.

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.¹²

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.¹³ 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*.¹⁴ Buena parte de los contraargumentos 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 que hoy en día hay más de un debate sobre *Espacios para Políticas* en los medios multilaterales.

Por una parte sigue dándose una discusión 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; 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 contar con una latitud amplia 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 una reposición de los argumentos de “*infant industries*” o a un artificio para restaurar 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 que hoy existen 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 2.2 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 los 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 interpretando la cuestión de los *Espacios para Políticas* de maneras distintas, desde perspectivas políticas y metodológicas diversas.¹⁵

¹² 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).

¹³ ICTSD y APRODEV, 2005); Paus y Abugattas (2006).

¹⁴ Destacan entre estos los trabajos de especialistas como Hoekman (2004), Page y Kleen (2005); y Messerlin (2005).

¹⁵ 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

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.

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, 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, hace falta dar **contenido de desarrollo** a ese debate sobre *Espacios para Política*.¹⁶

RECUADRO 2.2

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 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.

(continúa)

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.

¹⁶ 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 2.2 (CONCLUSIÓN)

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 solo 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: Corrales (2006 b).

2.2 Los principales argumentos del enfoque de *Espacios para Políticas*

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.

En términos más precisos interesan *Espacios* para implementar acciones de política enmarcadas en las cuatro estrategias básicas que fueron mencionadas antes: Conocimiento e

Innovación; Encadenamientos y Complementariedades; Capital Humano y Capital Social; y Sostenibilidad Ambiental.

Los argumentos que siguen han sido estructurados 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 dirigidas a los fines mencionados. Seguidamente 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 en las cuatro estrategias básicas

La literatura dedicada a la discusión sobre la conveniencia o inconveniencia de usar políticas activas es enorme y sobre todo gira alrededor de las fallas de mercado.¹⁷ De ese inmenso campo tomaremos solamente lo que consideramos más relevante para argumentar en favor de acciones de política en las estrategias introducidas al comienzo de esta sección.

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 et al, 2006). No se desprecia la importancia de otros factores en el funcionamiento de los procesos, pero la reflexión que sigue se centra principalmente en externalidades,¹⁸ fallas de coordinación y organización;¹⁹ e información imperfecta,²⁰ haciendo menciones a la competencia monopólica, los costos de transacción, las economías de escala y otros factores cuando corresponde.

Las combinaciones en las estrategias de conocimiento e innovación, y de complementariedades y encadenamientos

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. Todas 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

¹⁷ Una falla de mercado no implica que el mercado haya cesado de existir sino que el proceso de mercado no resulta en máxima eficiencia. En la visión neoclásica si los resultados son “Pareto-eficientes” no se considera que haya una falla de mercado, independientemente de si ese resultado sirve al “interés público”. Un mercado puede pues 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.

¹⁸ Una externalidad ocurre cuando una decisión causa efectos de costos o beneficios a otros agentes distintos a quien tomó la decisión. Ejemplos clásicos son: i) los efectos de la contaminación generada por una industria sobre la atmósfera (un bien común); ii) el beneficio a todos los miembros de una red de conocimientos cuando se incorpora un nuevo miembro con su biblioteca “en línea”.

¹⁹ Una falla de coordinación ocurre cuando la inhabilidad de varios agentes para coordinar sus acciones (elecciones), los deja a todos peor (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.

²⁰ Casos de información imperfecta/ asimetrías de información son los de “mercados incompletos” como los mercados de financiamiento a la innovación en muchos países en desarrollo.

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).²¹

En tercer lugar, el funcionamiento de los sistemas de innovación requiere de ambas cosas, coordinación e información. Como dice Camagni, contribuir a la consolidación de clusters innovadores y profundizar las complementariedades requiere múltiples acciones coordinadas, que el mercado no es capaz de proveer por sí solo (Camagni, 2002).

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.²²

Un factor adicional a considerar con relación a las estrategias de conocimiento e innovación lo constituye la protección a los derechos de propiedad intelectual, la cual se presenta en ciertas argumentaciones 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 la estrategia de conocimiento e innovación dependen de muchos factores, entre los cuales está la Protección a la Propiedad Intelectual (PPI), pero ella no es la única, ni es importante que la protección responda a los estándares de los países desarrollados para fomentar esos procesos en la mayoría de los países en desarrollo.

El Acuerdo de ADPIC ha protegido a los proveedores de tecnología sin ningún contrapeso para promover más competencia (CIPR, 2002),²³ 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. 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.

Los mercados no dan a los inversionistas las señales correctas de información cuando hay costos inciertos de aprendizaje y altos niveles de externalidades pecuniarias,²⁴ lo cual puede estar asociado a muchas fallas (p.e. mercados de capital débiles; derechos de propiedad intelectual restrictivos). El efecto es una muy baja inversión en sectores tecnológicamente dinámicos.

Considerando la necesidad de generar encadenamientos y complementariedades en el aparato productivo, si la liberalización no se acompaña de acciones conscientes que los fomenten, 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).

²¹ El fomento de encadenamientos es una respuesta a muy diversas fallas de mercado, como por ejemplo barreras a la entrada; externalidades tecnológicas; y externalidades pecuniarias en contextos de fallas de información (Ver Bekerman y Cataife, 2001).

²² Ver Hausman 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.

²³ 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.

²⁴ Se habla de una externalidad pecuniaria cuando ella opera a través de efectos de precios en lugar de efectos sobre recursos reales.

La participación de la inversión extranjera en procesos de creación de esos encadenamientos, y sobre todo en procesos de transferencia de tecnología constituye un campo importante para contribuir a superar las fallas que venimos considerando, ya que los esquemas de colaboración entre empresas transnacionales y locales tienen altas probabilidades de generar flujos de conocimientos en dos sentidos. También en este caso el fomento de derrames tecnológicos 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.²⁵

En fin, en presencia de las fallas de coordinación y las externalidades de información mencionadas, si la liberalización comercial no se combina con políticas activas de oferta, tiende a producir beneficios estáticos basados en aprovechar ventajas comparativas, pero no a generar beneficios dinámicos asociados al cambio tecnológico (Reinert, 2005; Kumar y Gallagher, 2006).²⁶

La estrategia de Sostenibilidad Ambiental y las combinaciones de políticas

La situación de la mayoría de los países en desarrollo es que continúan dependiendo en gran medida de exportaciones de recursos no renovables, o de producciones basadas en recursos renovables en las cuales no se aseguran las mejores prácticas ambientales. Adicionalmente, la mayor parte de las pequeñas empresas, así como los productores marginales de los países en desarrollo, no están en capacidad de superar por sí solos estándares ambientales que son exigidos en mercados internacionales, y aplican técnicas productivas no sostenibles. Los mercados de Servicios Técnicos Ambientales²⁷ no están desarrollados y, por último, los países en desarrollo han venido especializándose cada vez más en la exportación de bienes cuyos procesos de producción son potencialmente contaminantes.

La intervención de políticas activas es una necesidad para controlar y revertir esas tendencias, tanto en lo que respecta a erradicar las externalidades ambientales negativas de los procesos de producción y consumo, como a remunerar los Servicios Ambientales (externalidades positivas) que prestan ciertos sistemas ecológicos, y a 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).

La necesidad de intervenciones de políticas activas con fines de implementar una estrategia de sostenibilidad ambiental no despierta generalmente las polémicas que se dan en los campos de la “Política Industrial” comentados en párrafos anteriores. Los impuestos a los contaminadores, así como los subsidios a actividades de investigación y desarrollo, son generalmente aceptados.

²⁵ Discusiones de estos argumentos en la dirección indicada se encuentran en Mytelka (1991); Pietrobelli (1996); Lall (1994, 200 a, 2002); Archibughi y Pietrobelli (2003).

²⁶ Kumar y Gallagher (2006), citando a Ackerman (2005) y Anderson (2005), refieren que la aplicación de modelos de simulación para estimar los beneficios estáticos de la liberalización de la Ronda de Doha, sugerirían a Brasil desmantelar su sector industrial a favor de una especialización en exportaciones de soya y carne, y a India reducir su énfasis en servicios e industria pesada por una especialización en vestuario y textiles. El mismo ejercicio aplicado a China y Corea del Sur veinte años atrás habría sugerido focalizar su interés en la producción de arroz.

²⁷ En este texto se utiliza el término “Servicios Técnicos Ambientales” para designar las actividades económicas realizadas por empresas o individuos para comercializar servicios tales como estudios ambientales, remediación de daños, control de contaminantes, etc. El término Servicios Ambientales se reserva para el concepto más ecológico de los servicios que presta al resto de la sociedad un ecosistema donde se conserva la biodiversidad a la vez que se produce, por ejemplo café.

La estrategia de capital social y capital humano

Dos líneas fundamentales de acciones de política componen a esta estrategia: La formación de capital humano y el fomento de redes de capital social (relacional). La necesidad de la primera es evidente para dar soporte a todos los procesos de innovación y de transformación productiva. La segunda responde a la realidad de la gran mayoría de los países en desarrollo, donde la exclusión social está arraigada en buena parte en la incapacidad de la “economía moderna” de insertar a los productores informales.

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 que ha recibido la educación.

Los mercados privados no proveen el capital humano en niveles que lleven al óptimo social y por eso se justifica la intervención pública directa, no solo a través de la inversión pública en educación sino también a través de requisitos de desempeño a la empresa privada y otros medios.

Nuevamente en este punto debe discutirse los efectos de distorsión que provienen de los regímenes internacionales de protección de la propiedad intelectual (PPI), los cuales no pueden ser neutralizados o controlados sin la intervención a través de políticas públicas activas.

La intervención de políticas con respecto a PPI en el campo de la salud es indispensable para garantizar los objetivos sociales y la acumulación en capital humano en los países en desarrollo. En estos países es indispensable impedir que los precios de los medicamentos hagan imposibles los tratamientos médicos de la población de escasos recursos, a través de promover la competencia de proveedores de medicamentos genéricos, u obligar a la concesión de licencias a productores locales, o facilitar las importaciones paralelas de medicamentos.

Argumentos basados en las lecciones aprendidas de países en desarrollo

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. Los resultados en materia de crecimiento sostenido y reducción notable de la pobreza están allí, a los ojos de todo el mundo.

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 XX²⁸. 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).

²⁸ 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.

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.²⁹ 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 iría “en vías de éxito”, también han tenido en su mayoría combinaciones de esa liberalización con políticas activas del lado de la oferta.³⁰

En el sentido de los fracasos, hay evidencias empíricas de retrocesos 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.

En América Latina esas reformas condujeron a la destrucción de redes de investigación y desarrollo, al debilitamiento de la base tecnológica y a la desaparición de muchas pymes que no fueron sustituidas por fuentes de empleo más innovadoras (Cimoli y Katz 2003). Por una parte los procesos de apertura contribuyeron a destruir muchas complementariedades, sistemas incipientes de innovación y redes de investigación y desarrollo que luego no fueron reconstruidos, con lo que 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.³¹

En África, las reformas de “sólo liberalización” llevadas a cabo en los años 90 provocaron un extendido retroceso de la industrialización incipiente (Soludo y otros, 2004), o solo dieron un “respiro breve” a experiencias que en un primer momento fueron vistas como promisorias (Lall, 2002). Estas experiencias demuestran 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 construcción de las capacidades tecnológicas que requieren las economías en desarrollo (Lall, 2002),³² ni contribuyen per sé a la generación de los empleos necesarios o a favorecer la equidad distributiva (Cornia, 1999, 2006).

²⁹ 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, 2003, 2004; Singh (1995); Wade 1990, 1992, 1993).

³⁰ Parte de los estudios de este proyecto de CEPAL se concentró en los casos de Bangladesh, Sri Lanka, Vietnam, Cabo Verde, Mauricio, Túnez, Costa Rica y Chile, llegando a conclusiones similares, si bien estos últimos casos son calificados por los autores como “en vías de éxito” (Corrales y Baritto, CEPAL 2006 a).

³¹ 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).

³² 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.

3. Acciones e instrumentos útiles en las situaciones de desarrollo sostenible de los países de la región

Si los países de América Latina y el Caribe quisiesen enfrentar con éxito las nuevas condiciones de su inserción internacional tendrían que poner en marcha acciones de políticas basadas en estrategias como las que hemos venido discutiendo a lo largo de esta nota, de conocimiento e innovación; de encadenamientos y complementariedades productivas; de capital humano y capital social; y de sostenibilidad ambiental.

En efecto, a raíz de la apertura mayor que vivirán casi todas las economías de la región en el futuro inmediato, algunos sectores y cadenas productivas podrían requerir acciones profundas de reconversión para no sufrir crisis que terminen afectando de manera amplia el empleo de todo un país. Otros sectores deberían, en cambio, prepararse de inmediato para aprovechar las nuevas oportunidades de exportación, basándose en la consolidación de las ventajas que ya disfrutaban, o programar la implementación de los Acuerdos de Libre Comercio para que se genere la menor erosión posible de esas ventajas.

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”. Pero más allá de ello, en medio de una competencia en los mercados internos y externos más intensa que la que ha conocido la mayoría de los países de la región en el pasado reciente, la destrucción de los tejidos de pymes podría ser un peligro cierto, que podría conducir a reducciones muy apreciables de empleos. 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 la necesidad de profundizar la transformación productiva creando capacidades tecnológicas nacionales, tanto en los sectores de transformación como en los sistemas de logística, transporte y otros servicios. Entre otras cosas sería indispensable una alta conectividad de información y comunicación para hacer negocios en los nuevos escenarios. No solo hace falta adquirir y usar nuevas tecnologías, sino 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 ambiental 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 ampliar el uso de las ventajas de la biodiversidad a actividades adicionales al eco-turismo, o pasar de las mini explotaciones exóticas a una perspectiva de comercio sostenible a escalas económicas mayores.

El presente capítulo contiene reflexiones acerca de la utilidad que podrían tener en el presente contexto ciertos instrumentos de políticas con los cuales implementar las cuatro “estrategias básicas” de las que hemos venido hablando. Estas reflexiones podrían servir de insumo para que los países de la región definan sus propias agendas y estrategias para la inserción económica internacional.

¿Cuál puede ser la relevancia de estrategias como las comentadas en la coyuntura actual de América Latina y el Caribe?

La respuesta es múltiple. Por una parte casi todos los países de la región viven situaciones de inserción internacional que dejan mucho que desear en cuanto a sustentabilidad económica, social o ambiental. Por otra parte, cada vez más países latinoamericanos están empleando políticas activas para fortalecerse tecnológicamente o crear encadenamientos y complementariedades. Finalmente, como hemos comentado antes, las nuevas condiciones de apertura de la región podrían promover cambios importantes en los factores de competitividad, cambios que podrían consolidarse antes de que se hiciesen totalmente evidentes las alteraciones de los patrones de comercio. Si ese fuese el caso, las evidencias llegarían cuando ya fuese tarde para corregir defectos graves o para aprovechar plenamente oportunidades que hoy se vislumbran como interesantes.

Las ideas aquí planteadas se desarrollan en el presente capítulo 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, en la sección 3.1 mostramos sucintamente los rasgos de algunas “situaciones” que se presentan en países de la región, indicativos de los géneros de tendencias que esos países podrían estar interesados en cambiar. Seguidamente, la sección 3.2 relaciona esos rasgos con acciones de política e instrumentos de implementación de las cuatro estrategias básicas, casi todos relacionados con disciplinas comerciales internacionales. Finalmente, en la sección 3.3 tomamos los instrumentos identificados y planteamos una discusión 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 de su interés.

3.1 Un mapa de situaciones relevantes a los países de América Latina y el Caribe

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 cuáles 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 fueron estudiados como parte del proyecto de investigación que realizó CEPAL el año 2006, dedicado a *Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio (EDSAC)* y a *Espacios para Políticas*.

El cuadro 3.1 ofrece un “mapa” donde se muestran los rasgos de cada uno de los casos y situaciones estudiados en el proyecto. 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.

CUADRO 3.1
“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 Tecno 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 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 | | |
| | 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 | | | |

(continúa)

CUADRO 3.1 (CONCLUSIÓN)

| | | | | | | | | |
|-----------------|--|---|---|--|---|--|---|---|
| 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: Proyecto “Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio (EDSAC) y a Espacios para políticas”, CEPAL 2006.

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.

El proyecto estudió dos grupos de Situaciones y Casos, llegando en las Situaciones hasta la definición de las acciones de políticas y de los instrumentos de implementación que podrían ser útiles.³³

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 entorno 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 analizó 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.

3.2 La utilidad de ciertos instrumentos de implementación, regulados por normas internacionales

La información que se ofrece en esta sección busca, como se ha anunciado, mostrar la utilidad que pueden tener diversos instrumentos en la implementación de las estrategias básicas de conocimiento e innovación; complementariedades y encadenamientos; capital social y humano; y sostenibilidad ambiental.

³³ Se refiere al lector al documento “Aplicaciones e ilustraciones de casos para América Latina y el Caribe empleando Estrategias de Desarrollo Sostenible apoyadas en el Comercio” (Corrales y Baritto, 2006b).

Estrategias, acciones de políticas e instrumentos para la implementación

Las acciones de políticas que deberían ponerse en marcha para implementar las estrategias pueden 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 todos ellos están directamente asociados 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;
- iv) 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
- v) 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 3.2 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 es de utilidad para implementar la acción de la fila correspondiente.

Instrumentos para implementar acciones en las estrategias de Conocimiento e Innovación, y de Complementariedades y Encadenamientos

En la implementación de acciones referidas a las dos primeras estrategias pueden ser de utilidad instrumentos muy diversos de las cinco “familias” (ver cuadro 3.2), de cuya utilización exitosa hay muchísimos ejemplos.³⁴

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;

³⁴ Referencias sobre ejemplos asiáticos pueden encontrarse en Amsden (1989; 2001); Jenkins (1991); Ichimura (1998); Mytelka (1998); Lall (2000, 2002, 2004); UNCTAD (2003); Corrales et al (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).

- 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;

CUADRO 4.1
ILUSTRACIONES DEL USO POSIBLE DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES POLÍTICAS

| 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 | x |
| SA 2 | Fomento del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad | x | | x | | x | x | x | x | | | x | | x |
| SA 3 | Interiorización de externalidades ambientales por los productores | x | | | x | x | | x | | x | x | | | x |
| ESTRATEGIA DE ENCADENAMIENTOS Y COMPLEMENTARIEDADE (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 | x |
| CSH 2 | Formación de recursos humanos calificados en todos los niveles | | | | x | x | x | | | | | | x | x |

Fuente: Corrales (2006b)

Ver módulo lógico de relaciones en la figura 1.1.

- i) 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;³⁵
- ii) Promoción de inversiones extranjeras focalizadas en sectores específicos;
- iii) Requisitos de desempeño a los inversionistas extranjeros basados en obligaciones o incentivos para crear “*joint ventures*” con propósito de transferir tecnología;
- iv) Incentivos condicionados, requisitos de desempeño basados en incentivos y reglas de origen para promover encadenamientos locales y cadenas de proveedores pymes;
- v) Incentivos a las exportaciones por vía de draw-back y subsidios a la I+D;
- vi) 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;

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 todos estos 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 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 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 consolidados y los realmente aplicados, y las negociaciones sobre aranceles conduzcan a reducciones en los promedios y no en los niveles de aranceles aplicados.

³⁵ 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”).

Instrumentos en la estrategia de Sostenibilidad Ambiental

Es importante destacar que, a diferencia de los que se plantea con las demás estrategias, en el ámbito de la OMC 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.³⁶

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 solo 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).³⁷

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 formación 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.

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;

³⁶ 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.

³⁷ 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).

- 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;³⁸

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;
- 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.

³⁸ Ver casos de pequeños productores de Café en México y Centroamérica en Aguayo y Gallagher (2004); Rosa y otros (2004); Calo y Wise (2005).

3.3 Los *Espacios para Políticas* que existen y los que han desaparecido en los principales acuerdos y negociaciones en que participan países de la región

Las secciones 3.1 y 3.2 ilustraron 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 Uruguay (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 sus beneficiarios (requisitos de desempeño basados en incentivos), así como también requisitos de desempeños obligatorios.

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.³⁹

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

³⁹ Di Caprio y Gallagher (2006) refieren el empleo de estos requisitos como mecanismos de coordinación cuando hay presencia de derrames; como instrumentos para salvaguardar el saldo comercial de países en desarrollo y para mitigar los efectos distorsionadores que podrían introducir los flujos de capital extranjero en algunas circunstancias.

otorgamiento de apoyos a empresas, si ellos se basan en el tamaño o en la actividad innovadora de las firmas, pero no en criterios sectoriales.

Entre los subsidios cubiertos por el acuerdo hay subsidios prohibidos (subsidios a la exportación y los asociados a desempeño exportador también vedados en el Acuerdo de MIC);⁴⁰ subsidios recurribles (que pueden dar origen a acciones ante los mecanismos de solución de controversias de la OMC),⁴¹ y 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.⁴²

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”.

Los subsidios no recurribles dejaron de existir 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 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 medidas”⁴³. 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 et al, 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

⁴⁰ Artículo 3.II del ASMC

⁴¹ 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.

⁴² 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).

⁴³ 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).

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.

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).⁴⁴

El acuerdo de MIC no prohíbe los requisitos referidos a desempeño exportador a menos que sean exigidos de manera discriminatoria a productores extranjeros (exigencia diferenciada de la que se haga 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).⁴⁵

En general los Tratados Bilaterales de Inversión (BIT) que algunos países de la región han acordado en años recientes con los EEUU, 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 EEUU 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.⁴⁶ 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 en 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

⁴⁴ Di Caprio y Gallagher (op.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.

⁴⁵ Los “Screwdriver regulations” son formalmente de una respuesta a prácticas de elusión ante una medida original anti-*dumping* (Safarian, 2003; Kumar, 2005).

⁴⁶ 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.

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* muy 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 3.2).

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 –persiguiendo los mismos objetivos– empleen 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 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 son considerados no eficientes o justificados (ver sección 3.2), 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 MSC, 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”.⁴⁷

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 arancelarias 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 (2006b) para apoyar la 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,⁴⁸ por lo que las negociaciones sobre estos temas ponen 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.

⁴⁷ 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, op.cit.).

⁴⁸ 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.

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 fueron 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 construcción 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 sus 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 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) también contemplan disciplinas sobre transparencia, nivel mínimo 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.⁴⁹

⁴⁹ 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

En fin, no existiendo mayores restricciones impuestas por las disciplinas internacionales, éste es un campo donde se justifica centrar la prioridad sobre dos temas: el uso innovador de los *Espacios para Políticas* existentes, y la interpretación adecuada de los acuerdos internacionales. 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.

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. 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. 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.

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 formuladas de manera vaga y no tienen carácter obligatorio (sólo 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.

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).

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 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. 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 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 ellos. 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 que estén teniendo lugar; y la tercera el intento de recuperación de aquellos que son indispensables y 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* solo 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.

4.1 Dos 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.

Seguridad jurídica y capacidad regulatoria

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 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:

- 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, no solo en el instante de la renuncia sino también al futuro.⁵⁰ 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;
- 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 necesarios.

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

⁵⁰ 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.

- La autonomía de políticas que tiene un Estado cuando disfruta de un *Espacio* determinado, debe ser empleada de forma que los agentes privados confíen en su estabilidad y equilibrio, y puedan evaluar sus riesgos;
- 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.

En fin, sería errada la interpretación 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.

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, 2006b).

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; es decir, 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.

4.2 Comentarios finales: posibles prioridades de los países en la defensa y recuperación de *Espacios*

Habiendo discutido las ventajas que podrían estar implícitas en el uso de ciertos instrumentos de política, las condiciones institucionales mínimas para su empleo eficaz y la situación actual de los acuerdos internacionales que los regulan, podemos llegar a unas cortas reflexiones finales sobre prioridades en el aprovechamiento y defensa de los *Espacios para Políticas*.

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: Conocimiento e Innovación; Complementariedades y Encadenamientos; Capital Social y Humano; y Sostenibilidad Ambiental. 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 generar 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 pensamos 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 promoverlos.

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.
- Adelman, Irma y Taft– Morris Cynthia (1997), Development History and its Implications for Development Theory. World Development, vol. 25, issue 6, pages 831–840. are.berkeley.edu/~adelman/WORLDEV.DOC.
- Adelman, Irma (1999)m “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.
- Aguayo, Francisco y Kevin Gallagher (2005)m “Preserving Policy Space for development in the subsidy agreement”. Trade Knowledge Network. www.tradeknowledgenetwork.net/pdf.
- 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).
- 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/.
- Camagni, Roberto (2002), “On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?” Carfax Publishing. Urban Studies, Vol. 39, No. 13.
- 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)
- Cimoli, M ; Giovani 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.
- 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.
- _____ (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/tratadoslibrecomercio EEUU.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 CAN.
- _____ (2006b). “Discusión conceptual y propuestas metodológicas sobre estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el Comercio”. (EDSAC). Santiago de Chile: CEPAL.
- 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., M. Sugathan, y D. Primack (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 (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.
- 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.
- 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).
- El Universal (1998 a), “Fomentar Políticas de Desarrollo”. Caracas: Diario “El Universal”, edición del 08/06/1998. Disponible en <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. Disponible en <http://www.eluniversal.com/index.shtml>.
- _____ (1998 c), “Empresariado nacional discutió el tema”. Caracas: Diario “El Universal”, edición del 17/06/1998. Disponible en <http://www.eluniversal.com/index.shtml>.
- 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.
- 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 Bruselas y Ginebra.
- Kumar, Nagesh (2005), “Performance Requirements as Tools of Development Policy Lessons from Experiences of Developed and Developing Countries for the WTO Agenda on Trade and Investment”, in Kevin Gallagher (ed) “Putting Development First”, London Zed Press (También RIS DP 52-/2003 disponible en www.ris.org.in).
- Kumar, Nagesh y Kevin Gallagher (2006), “Relevance of Policy Space for Development: Implications for Multilateral Trade negotiations”. Geneva: ICTSD.
- Lall, S. (1994), “Industrial Policy: The Role of Government in Promoting Industrial and Technological Development” UNCTAD Review, pp. 65–89.
- _____ (2000a), “Selective Industrial and Trade Policies in Developing Countries: Theoretical and Empirical Issues”. Working papers QEHWPS 48, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- _____ (2002), “Linking FDI and technology development for capacity building and strategic competitiveness.– New York: UNCTAD , .– 1vol. ISSN 1014–9562.
- Leon, Mariela (1998), “Tratado con EEUU debe reorientarse”. Caracas: Diario “El Universal”, edición del 08/06/1998. Disponible en <http://www.eluniversal.com/index.shtml>.
- Maddison, Angus (2001), “The world Economy: A Millennial Perspective.”. Paris: OCDE.
- Maddison, Angus (2006), On line data base.
- Messerlin, Patrick (2005), “Enlarging the Vision for Trade Policy Space: Special and Differential Treatment and Infant Industry Issues”. Disponible en 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).
- Mytelka, L. K. (ed.) (1991), Strategic Partnerships and the World Economy, London: Pinter Publishers.
- Page, Sheila y Peter Kleen (2005), “Special and Differential Treatment of Developing countries in the World Trade Organization”. Disponible en www.odi.org.uk/Africa_portal/pdf/
- Pietrobelli, C. (1996), “Emerging forms of technological co-operation: The case for technology partnerships”. Geneva: UNCTAD, Science and Technology Issues.
- Polasky, Sandra (2006), “Winners & Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries”. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en www.CarnegieEndowment.org/trade
- 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.

- Reinert, Erik. (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. Disponible en <http://www.eluniversal.com/index.shtml>
- 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.
- 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.
- 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. (2003), “Elements for a New Paradigm on Special and Differential Treatment: Special and Differential Treatment, the Multilateral Trading System and Economic Development in the 21st Century”, ICTSD & UNCTAD–UNDP Global Programme, Geneva.
- 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. Disponible en http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/sem01_e/w279.doc
- Wade, Robert. (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.