



Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina

Textos seleccionados 2010-2014

Oswaldo Rosales (compilador)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Oswaldo Rosales
Director de la División de Comercio Internacional e Integración

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

La CEPAL agradece especialmente a Sebastián Herreros, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración, por su valioso apoyo en la preparación de este documento.

LC/M.27

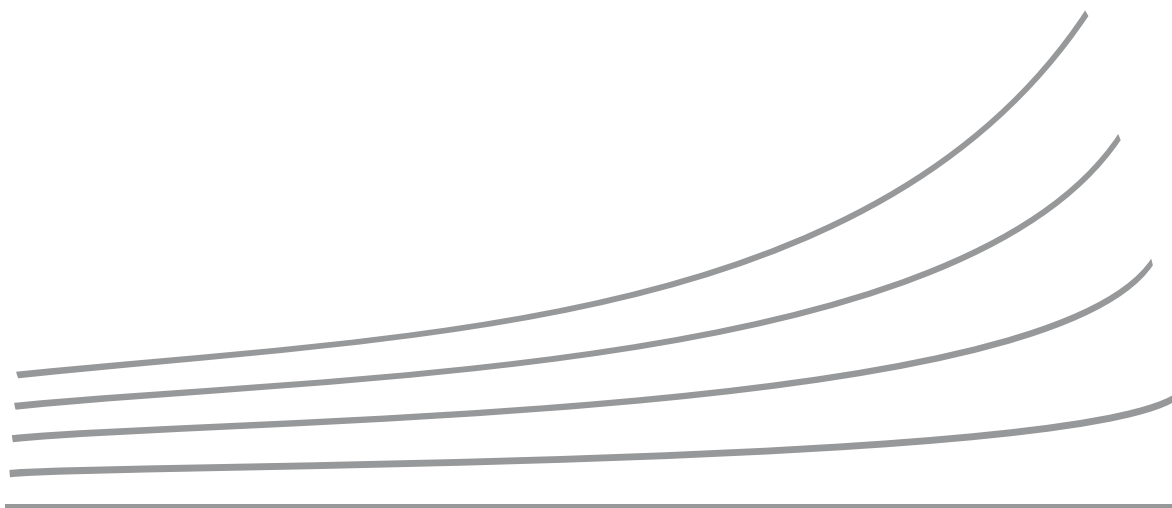
ISBN: 978-92-1-057226-2 (versión pdf)

Copyright © Naciones Unidas, Septiembre 2015
Todos los derechos reservados
Documento digital 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. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	7
Capítulo I	
El escenario que enfrenta América Latina	9
Capítulo I, secciones A y B, de <i>La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: Hacia la convergencia en la diversidad</i> (CEPAL, 2014).	
Capítulo II	
Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial	29
Capítulo II del <i>Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013: lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional</i> (CEPAL, 2013).	
Capítulo III	
Las relaciones entre América Latina y el Caribe y sus principales socios extrarregionales.....	59
Capítulo II del <i>Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011: la región en la década de las economías emergentes</i> (CEPAL, 2011).	
Capítulo IV	
Balance de una década de comercio exterior regional: 2000-2010.....	111
Capítulo II del <i>Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes</i> (CEPAL, 2010).	
Capítulo V	
Participación y escalamiento en cadenas globales de valor.....	151
Capítulo II del <i>Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2014: integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante</i> (CEPAL, 2014) y capítulo III del <i>Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013: lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional</i> (CEPAL, 2013).	
Capítulo VI	
La necesidad de la integración regional en América Latina y el Caribe ante las transformaciones mundiales en curso.....	219
Capítulo IV de la <i>Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas</i> (CEPAL, 2014) .	
Capítulo VII	
El vínculo entre la integración y la industrialización	237
Capítulo V de la <i>Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas</i> (CEPAL, 2014) .	
Capítulo VIII	
Un decálogo para la integración regional	271
Capítulo VII de la <i>Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas</i> (CEPAL, 2014) .	
Capítulo IX	
Comercio internacional: ¿qué aporta al crecimiento inclusivo?	287
Capítulo V del Libro de la CEPAL 128 <i>Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe</i> (CEPAL, 2014).	
Documentos incluidos en esta compilación	325



Prólogo

Las modalidades de inserción de nuestra región en el comercio mundial han ocupado un lugar prominente en la agenda de trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde su creación en 1948. Una preocupación constante ha sido superar la excesiva dependencia regional de la exportación de materias primas. La misma expone a los países de la región a la alta volatilidad de los precios de los productos básicos, generando variaciones bruscas de los saldos en cuenta corriente y los ingresos fiscales. Asimismo, las fuertes apreciaciones reales registradas durante los períodos de altos precios restan competitividad a los demás sectores exportadores y a los que compiten con las importaciones. Ello a su vez dificulta la diversificación productiva y exportadora indispensable para generar el cambio estructural que la región requiere emprender. Más recientemente, ha ganado también presencia la preocupación sobre los impactos ambientales de las actividades extractivas, así como sobre su grado de encadenamiento con otros sectores productivos.

En el actual contexto de globalización económica, el tema de la inserción internacional de la región cobra una renovada importancia. La presente publicación, la segunda de la colección “Páginas Selectas de la CEPAL”, contiene extractos de documentos publicados desde 2010 y que abordan diversos aspectos de dicha temática. Entre éstos se destacan la participación regional en las cadenas mundiales y regionales de valor, la irrupción de China como un socio comercial crecientemente influyente, los logros y desafíos pendientes del proceso de integración regional en su vertiente económica y comercial, y las posibles implicancias para América Latina y el Caribe de las negociaciones comerciales megarregionales actualmente en curso.

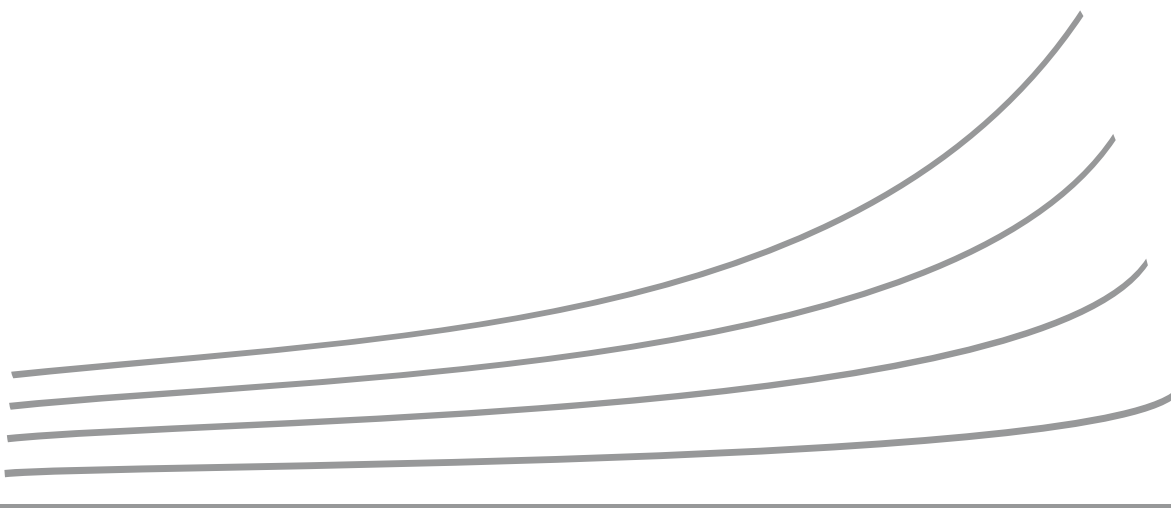
Como trasfondo de todos los textos seleccionados se encuentra el vínculo entre la participación regional en el comercio internacional y el logro de un crecimiento inclusivo. Este último se entiende como un crecimiento capaz de contribuir a la reducción de la heterogeneidad estructural mediante un aumento del empleo, la productividad y el ingreso, mejorando el bienestar de la mayoría y reduciendo la desigualdad.

Varios de los capítulos del presente volumen destacan el rol esencial que le cabe al proceso de integración regional en el reforzamiento del vínculo entre el comercio y el crecimiento inclusivo. En efecto, una transformación productiva que contribuya a reducir las desigualdades requiere más y mejor empleo productivo y una mayor presencia de las pymes, de las manufacturas y de los servicios en las exportaciones. Estas características están mejor representadas en el comercio intrarregional

que en cualquier otro tipo de comercio. Por lo tanto, existe un vínculo directo entre una estrategia de cambio estructural y la profundización del espacio económico regional. En consecuencia, generar las condiciones que permitan elevar los actuales niveles de comercio y de integración productiva a nivel intrarregional constituye un desafío ineludible y una agenda de política para América Latina y el Caribe en materia de inserción económica internacional.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)



Capítulo I

El escenario que enfrenta América Latina

Fuente: *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: Hacia la convergencia en la diversidad* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/S1420838_es.pdf

Este capítulo pasa revista al contexto económico internacional en el que se inserta hoy la región. El mismo constituye una referencia ineludible para la formulación de estrategias de desarrollo y de inserción internacional, en el marco de una economía mundial altamente globalizada. En la primera sección se examina la actual coyuntura económica mundial, caracterizada ya por varios años por un menor dinamismo del producto y del comercio con respecto al período inmediatamente previo a la crisis económica y financiera de 2008 y 2009. Por su parte, en la segunda sección se analizan con una perspectiva de mediano plazo algunas de las principales transformaciones en curso en la economía mundial, centrándose en cuatro de particular importancia: la aceleración del cambio tecnológico, el creciente peso de los países en desarrollo en la economía mundial, la importancia también creciente de las cadenas internacionales de valor, y la irrupción de las denominadas negociaciones megarregionales sobre comercio e inversión.

A. La coyuntura económica internacional

El camino hacia el desarrollo sostenible

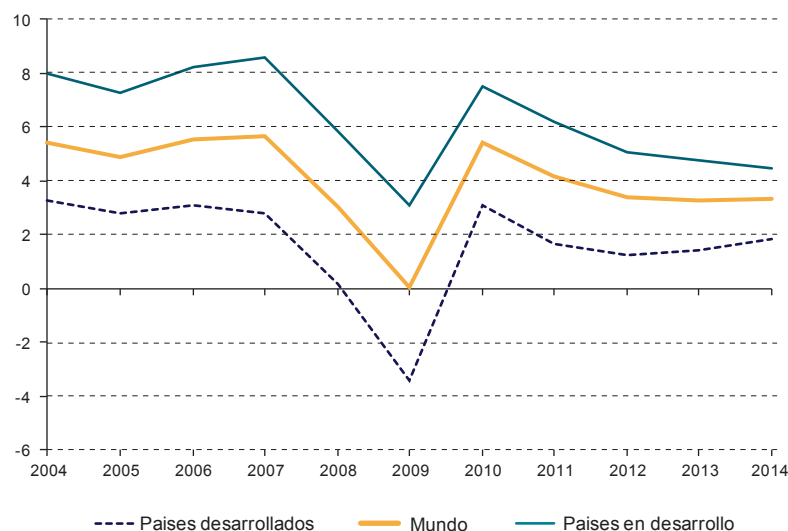
La economía mundial no logra alcanzar los niveles de crecimiento que mantenía antes de la crisis mundial de 2008-2009. Mientras entre 2004 y 2007 el producto mundial creció en promedio al 5,4% anual, su ritmo de expansión se desaceleró al 3,5% anual durante el período 2011 a 2014. Esta ralentización se debe principalmente al débil desempeño de los países desarrollados, los cuales han crecido en la postcrisis a la mitad del ritmo que lo hacían en la pre-crisis (1,5% versus 3,0%) (véase gráfico I.1). En los últimos dos años, los países desarrollados han experimentado una leve mejora del crecimiento. Esta se explica principalmente por el desempeño mejor de lo esperado de la economía de los Estados Unidos, y por una recuperación de las economías de Alemania, España, Reino Unido y otros países europeos, aunque menor de lo esperado. Sin embargo, el desempeño de las mayores economías desarrolladas sigue presentando debilidades estructurales que no les permiten alcanzar un mayor dinamismo.

La economía estadounidense aparece como la más sólida entre los países desarrollados. Crece desde mediados de 2009, el desempleo se reduce, se recupera el mercado de las viviendas, cae el déficit fiscal como porcentaje del PIB y la bolsa alcanza niveles record. Sin embargo, su crecimiento este año bordeará un modesto 2%, y si bien la recesión terminó oficialmente en junio de 2009, todavía persisten señales de debilidad en la economía. Esta ha crecido al menor ritmo de recuperación de la postguerra, apenas 11% entre mediados de 2009 y mediados de 2014 (véase el gráfico I.2). La productividad (producto por hora trabajada) creció 6,5% en los primeros 20 trimestres desde el fin de la última crisis, mientras que, en promedio, aumentó 13,4% en las recuperaciones previas, durante un período de similar duración. Además, el número de empleos ha crecido solamente 6,2%, comparado con un incremento de 12,5% en las recuperaciones previas. Asimismo, se deteriora la calidad de este empleo, pues los trabajadores con seguros de salud patrocinados por el empleador caen desde un 60% en 2007 a 54% en 2013. El porcentaje de trabajadores privados que participan en planes de retiro también cae, del 42% en 2007 a 39% en 2013. La menor seguridad económica provista por el mercado laboral obliga a mayor ahorro privado para financiar esta brecha, reduciendo el ingreso disponible para el consumo¹. Aunque la tasa de desempleo se redujo desde el 10% en 2010 al 6,1% en 2014, esta parece obedecer a una disminución de la tasa de participación en la fuerza de trabajo, la cual ha caído 4 puntos (desde 67% a 63%). En suma, se estima que la economía de Estados Unidos está generando poco empleo, que aumenta la duración del período de desempleo, y que los salarios reales siguen estancados.

¹ Estas cifras se han obtenido de “Economic Snapshot: September 2014,” y “The State of the U.S Labor-Market: Pre-October 2014 Jobs Release,” ambos del Center for American Progress, y de la base de datos de la OCDE.

■ Gráfico I.1

Mundo y regiones: crecimiento del PIB, 2004-2014^a
(En porcentajes)

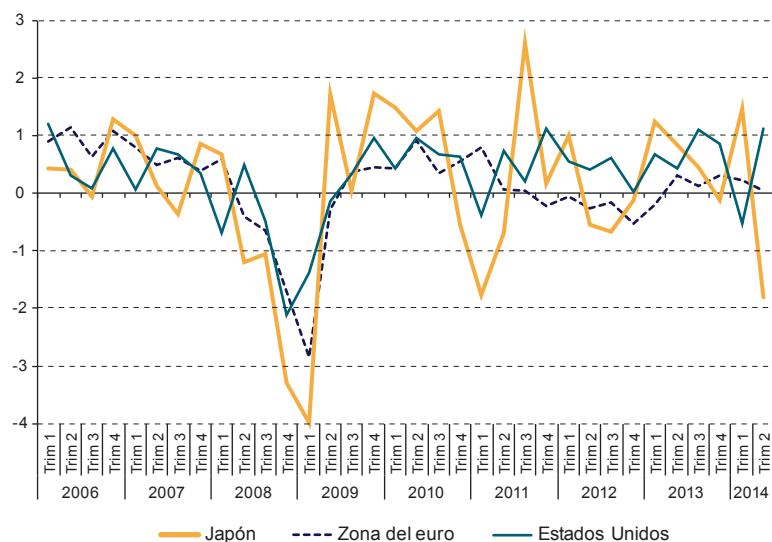


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, octubre de 2014.

^a Las cifras para 2014 son proyecciones.

■ Gráfico I.2

Principales economías desarrolladas: crecimiento trimestral del PIB, primer trimestre de 2006 al segundo trimestre de 2014
(Trimestre a trimestre, en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la OCDE (2014), PIB trimestral [en línea] <http://data.oecd.org/gdp/quarterly-gdp.htm> (accedido el 4 noviembre de 2014).

Este aumento de la vulnerabilidad social es reflejo de un importante salto en la concentración del ingreso y la riqueza. En 2013, el ingreso de las familias pertenecientes al 5% más rico fue más de 9 veces el ingreso del 20% más pobre, la brecha más grande desde que se mantienen estas estadísticas (1967). Mientras que en junio de 2014 los beneficios de las corporaciones, ajustados por inflación, fueron 94% superiores a los de junio de 2009, la mediana del ingreso de las familias aún permanece 8% por debajo del nivel de pre-crisis.

Esta notable asimetría en la distribución de los beneficios del crecimiento preocupa incluso al Sistema de la Reserva Federal. Janet Yellen, presidenta de la Reserva Federal, expresó su preocupación por este salto en la desigualdad distributiva en los Estados Unidos, catalogándolo como el aumento más sostenido desde el siglo XIX. Aludió a las cifras de 2013, que muestran que el 50% inferior de las familias recibió el 1% de la riqueza (3% en 1989), mientras que el 5% más rico percibió el 63% de la misma (54% en 1989). El ingreso promedio del 5% más rico creció 38% entre 1989 y 2013, mientras que el ingreso del 95% restante lo hizo sólo en algo menos de 10% (menos de medio punto de incremento por año)². Este agudo proceso de concentración económica, también presente en el Reino Unido, no sólo permite avizorar tensiones sociales y políticas en los próximos años, sino también se transforma en un obstáculo al crecimiento económico. En economías donde el consumo privado responde por cerca de dos tercios del PIB, que el salario real decline o se estanque, y que el mercado del trabajo se “normalice” con bajas tasas de participación laboral y larga duración del desempleo, está avisando que la demanda efectiva seguirá deprimida y que el producto potencial será más bajo. Por tanto, el dinamismo de la economía mundial seguirá siendo decepcionante mientras no se aborden estos delicados temas de economía política.

En lo que va de la presente década, la economía del Japón crece en promedio 0,9% anual. Este ritmo es similar al de la década de los noventa y la primera de este milenio, cuando creció 1,1% y 0,8%, respectivamente, y equivale a menos de una cuarta parte de la tasa de crecimiento durante la década de los ochenta, cuando crecía al 4,6%. Para 2014, en un contexto de bajo dinamismo del consumo y estancamiento de las exportaciones netas, el banco central proyecta un crecimiento de apenas un 1%. Este bajo dinamismo se da en un contexto de medidas para promover la flexibilización del mercado laboral, un menor apoyo a los productores agrícolas, la desregulación de los servicios públicos y aumentos impositivos para reducir el déficit fiscal. Se prevé que la tasa de inflación se acerque a la tasa meta de 2% durante los próximos años, apoyada por una agresiva política monetaria expansiva. Sin embargo, resta por verse si la salida de la deflación será sostenida en el tiempo.

Los países de la zona del euro, en su conjunto, están saliendo lentamente de una recesión que duró seis trimestres entre el final de 2011 hasta principios de 2013. No obstante, la zona del euro continúa con una trayectoria de crecimiento prácticamente nula desde 2011 (véase el gráfico I.2). La tasa de desempleo se mantiene en un nivel elevado y no ha bajado significativamente desde su nivel más alto en 2013 (11,9%) (véase el cuadro I.1). La persistentemente débil actividad económica y la austeridad fiscal tampoco auguran buenas perspectivas para reducir el desempleo. La situación de los jóvenes es aún más precaria: la tasa de desempleo entre éstos llega a 23% en la zona del euro y hasta 53% en España³. Además, la tasa de inflación sigue desacelerándose, amenazando convertirse en una deflación si persiste el estancamiento económico.

En esta coyuntura, el enfoque del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea no ha ayudado a la región a salir de su estancamiento. La consolidación fiscal a todo evento acentúa las presiones recesivas y el desempleo, aumentando el costo social y debilitando la demanda agregada. En este contexto, todas las medidas orientadas a reforzar la oferta de crédito no tienen mayor impacto, dada la debilidad de la demanda y la rápida desaceleración de la inflación, que no incentivan el consumo e inversión en un contexto de inestabilidad laboral.

² Yellen, Janet, “Perspectives on Inequality and Opportunity from the Survey of Consumer Finances” presentación en Conference on Economic Opportunity and Inequality, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, Massachusetts, 17 de octubre de 2014.

³ Naciones Unidas, DESA, “Global Economic Outlook,” octubre 2014, Nueva York.

■ **Cuadro I.1****Zona del euro: tasas de inflación y desempleo, 2006-2014**
(En porcentajes)

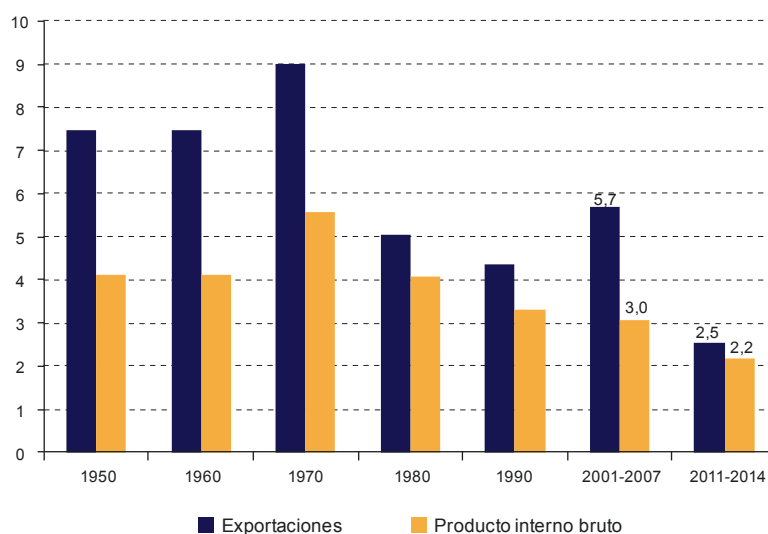
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inflación	1,9	3,1	1,6	0,9	2,2	2,8	2,2	0,8	0,5
Desempleo	8,4	7,5	7,6	9,6	10,1	10,1	11,3	11,9	11,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, octubre de 2014.

La salud de la economía mundial se define hoy en la zona euro, no solamente por su peso en el producto global, sino también por su participación en el comercio mundial. De hecho, la economía de la Unión Europea equivale al 18,7% del PIB mundial, similar al 19,3% de los Estados Unidos y superior al 15,4% de China. Sin embargo, mientras China responde por el 10,4% de las importaciones mundiales y los Estados Unidos por el 12,2%, la Unión Europea es responsable de casi un tercio (31%). Puesto de otra forma, mientras que un punto del PIB en los Estados Unidos aumenta las importaciones mundiales en 0,63 puntos y un punto del PIB chino lo hace en 0,67 puntos, cada punto de variación del PIB europeo incrementa las importaciones mundiales en 1,65 puntos. Es decir, el patrón de crecimiento europeo es mucho más intensivo en importaciones y, por tanto, una Europa estancada impone un freno sustantivo al comercio mundial. Esta situación tiene un doble efecto negativo sobre las exportaciones de América Latina y el Caribe. Por una parte, cuando Europa crece menos o cae en recesión, se resienten las exportaciones de la región a ese continente. Por otra parte, al verse también afectadas las exportaciones de China y los Estados Unidos a Europa, cae la demanda de esos países por materias primas y otros productos desde la región.

En términos globales, en el período después de la crisis tanto el producto mundial como el comercio crecen menos que en el período inmediatamente previo a la crisis. Sin embargo, el crecimiento del comercio se ralentiza más que el del producto. De este modo, mientras en el período 2001-2007 el comercio crecía casi al doble del producto, en el período más reciente (2011-2014) ambas variables crecen a una tasa muy similar (véase el gráfico I.3). Cabe señalar que la fuerte expansión del comercio mundial en el período 2001-2007 coincide con la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la proliferación de las cadenas de valor industriales.

13

■ **Gráfico I.3****Mundo: variación media de las exportaciones y del producto interno bruto, períodos seleccionados**
(En porcentajes)

Fuente: Organización Mundial del Comercio.

Este contexto internacional menos dinámico ha repercutido en la actividad económica de América Latina y el Caribe, la cual continúa la desaceleración iniciada en 2011. La fuerte desaceleración esperada en 2014 se debe mayormente a un estancamiento de la inversión y a un debilitamiento del consumo privado (CEPAL, 2014d). La desaceleración se concentraría en los países de América del Sur, con excepción de Colombia y el Ecuador, que crecerían en torno al 5%. A su vez, México y Centroamérica (con la excepción de Panamá) registrarían tasas de crecimiento superiores o similares a las anotadas durante 2013, impulsados por la recuperación de la economía de los Estados Unidos, un aumento de las remesas de emigrantes y, en algunos casos, del crédito otorgado por el sistema financiero.

En el mediano plazo, se prevé que la ralentización de la economía mundial continúe y que no se recuperen los niveles de crecimiento alcanzados antes de la crisis ni en el período inmediatamente posterior a ésta. Este contexto internacional seguirá afectando el desempeño de América Latina y el Caribe, y en especial de los países de América del Sur. Esto, dada su alta dependencia de las exportaciones de productos primarios, para los que se espera una menor demanda. La región continuaría exhibiendo un dinamismo inferior al del conjunto de los países en desarrollo, tal como ha ocurrido a lo largo de toda la última década (véase el cuadro I.2).

■ Cuadro I.2

Mundo, regiones y países seleccionados: Crecimiento medio anual del PIB, a valores constantes, 2003-2007 a 2014-2019

	2003-2007	2008-2009	2010-2013	2014-2019 ^a
Mundo	5,1	1,5	4,1	3,9
Países desarrollados	2,8	-1,6	1,8	2,3
Estados Unidos	2,9	-1,5	2,2	2,8
Japón	1,8	-3,3	1,8	0,9
Zona del euro	2,2	-2,0	0,6	1,5
Países en desarrollo y economías emergentes	7,7	4,4	5,9	5,0
Comunidad de Estados Independientes	8,1	-0,4	3,8	2,2
Asia en desarrollo y emergente	9,5	7,3	7,6	6,5
América Latina y el Caribe	4,9	1,3	4,0	2,7
Oriente Medio y norte de África	6,8	3,8	4,3	4,0
África sub-sahariana	7,1	5,2	5,4	5,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional World Economic Outlook, octubre de 2014.

^a Proyecciones.

Tampoco se espera que los países desarrollados mejoren su desempeño significativamente en comparación con el período previo. Por una parte, las perspectivas de recuperación de la zona del euro han disminuido, dada la continua debilidad de economías como la alemana y la francesa. Por otra parte, aunque se espera que la economía de los Estados Unidos siga recuperándose, acompañada de condiciones financieras más favorables y una reducción del déficit fiscal, el crecimiento sería menor que el esperado.

B. Principales transformaciones en curso en la economía mundial ⁴

1. La aceleración del cambio tecnológico

En los próximos años, se producirá una aceleración de las innovaciones científicas y el cambio tecnológico, impulsada por avances convergentes que se influirán mutuamente en materia de informática, TIC, biotecnología, nanotecnologías y neurociencias o ciencias cognitivas. La confluencia de estos avances ha conducido incluso al surgimiento de nuevos campos del conocimiento⁵. Se trata de cambios radicales, pero lo más novedoso es la creciente velocidad con que los nuevos conocimientos se aplican a la producción, acortando el ciclo de desarrollo de los productos y de las estrategias empresariales. Esta convergencia tecnológica será más profunda que la convergencia digital que ha tenido lugar en los últimos 25 años y modificará sustancialmente las perspectivas de la sociedad y la cultura, afectando, por cierto, en forma considerable la producción y el comercio internacional. El carácter explosivo de esta confluencia de innovaciones queda bien reflejado en la expresión “*big bang* tecnológico”.

Se prevé que cuatro grupos de tecnologías tendrán una influencia particularmente destacada en la economía y la sociedad mundiales hacia 2030: las TIC, las tecnologías de automatización y fabricación avanzada, las ligadas a la energía y los recursos naturales, y las de la salud (véase el recuadro I.1). Las empresas chinas y del resto de Asia ya cuentan con las competencias necesarias para dominar en muchos de los nuevos mercados asociados a estas tecnologías, con lo que los aspectos sobre competitividad estarán en el centro de los debates comerciales, sobre inversión y propiedad intelectual en los próximos años⁶.

■ Recuadro I.1

Impactos probables de las nuevas tecnologías hacia 2030

En la publicación *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, del Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos, se identifican cuatro grupos de tecnologías que tendrían una marcada influencia en la economía y la sociedad mundiales hacia 2030. Ellas son:

Tecnologías de la información

Estas tecnologías ingresarán en la era del almacenamiento y gestión de grandes volúmenes de información (macrodatos). La capacidad de procesamiento y el almacenamiento de datos serán casi gratuitos; las redes y la computación en la nube permitirán un acceso mundial a servicios omnipresentes. Los medios sociales y la seguridad cibernética constituirán mercados cada vez más importantes. La confluencia de un mejor almacenamiento y gestión de grandes masas de datos y las redes sociales permitirá contar con “ciudades inteligentes”, donde se maximice la productividad y la calidad de vida, minimizando el consumo de recursos y la degradación del medio ambiente.

Tecnologías de automatización y de fabricación avanzada

Estas tecnologías transformarán el modelo de producción en masa. La llamada manufactura aditiva o impresión en tres dimensiones (3D) y la robótica modificarán los modos de trabajo, aunque esta transición puede ser lenta. En los países industrializados, estas tecnologías, al elevar la productividad, reducirán la necesidad de deslocalizar la producción en aquellos casos en que el beneficio no sea evidente. Este desplazamiento de la mano de obra acentuará

⁴ Esta sección y la siguiente corresponden a una actualización de CEPAL (2014b), capítulos III y IV.

⁵ Entre otros, la bioinformática (uso y organización de la información de interés biológico, en particular, los relacionados con la organización de bases de datos biomoleculares -particularmente secuencias de ADN-, que implican la utilización de computadoras para su análisis e integran información procedente de fuentes biológicas dispares), la proteómica (enfoque de la biología molecular que trata de identificar y caracterizar series completas de proteínas y sus interacciones en una especie determinada) (FAO, 2004) y la biomimética (disciplina que se basa en el estudio de los modelos, sistemas, procesos y elementos naturales con el propósito de imitarlos y así encontrar soluciones prácticas sustentables a necesidades humanas) (Rocha, 2012).

⁶ Véase *The Wall Street Journal* (2014).

Recuadro I.1 (conclusión)

la desigualdad distributiva, pudiendo generar movimientos sociales adversos. Hoy se emplean alrededor de 1,2 millones de robots, principalmente en la industria automovilística, en usos domésticos, hospitales y usos militares. Aparece ya una nueva generación destinada al sector de servicios, particularmente en labores de aseo, mantención y relaciones públicas. En el área de la salud, se elevará la demanda por robots en los servicios básicos y de acompañamiento de personas mayores, en la medida en que mejore su capacidad de interacción con las personas.

Los vehículos autónomos o comandados a distancia ya se usan en las fuerzas armadas y en minería para lograr una mayor seguridad, reducir costos, elevar la eficacia y responder a la escasez de mano de obra. Los vehículos aéreos no tripulados (drones) se usan tanto para fines militares como pacíficos, incluidos entre estos últimos la prospección geológica, la agricultura de precisión, la inspección de líneas eléctricas y la trazabilidad. Los vehículos sin piloto podrían contribuir a reducir la congestión del tráfico, disminuir el número de accidentes y aumentar la productividad de las personas, al permitir a sus ocupantes leer o trabajar durante sus desplazamientos. La impresión en 3D ya opera en modelos de plástico de productos de consumo, automóviles y aeronáutica. Empieza también a usarse en medicina, para la reproducción de huesos u órganos internos. La combinación de impresoras 3D a bajo costo y la oferta en línea de *software 3D* podría democratizar la fabricación, favoreciendo la creación de pymes de última generación. Probablemente el énfasis de esta nueva tecnología estará en aquellos productos que tienen un alto costo de transporte o se caracterizan por largos tiempos de entrega, con lo que se acortarían y simplificarían las cadenas de suministro. Los países en desarrollo podrían ser los más beneficiados, pues la manufactura aditiva requiere una menor infraestructura industrial que la convencional. Tecnologías ligadas a la energía y los recursos naturales

Un rol esencial cumplirán las tecnologías que mejoren la gestión del agua y la eficacia de la desalinización y la irrigación, así como la eficiencia energética en general. También destacarán los cultivos genéticamente modificados y los alimentos derivados de ellos (aún sometidos a un intenso debate), la agricultura de precisión, las técnicas de irrigación, la energía solar y las tecnologías de fracturación para la extracción de petróleo y gas natural. Estas últimas ya están teniendo un impacto positivo sobre la competitividad industrial de los Estados Unidos. Se esperan también avances en la relación entre costo y eficacia de las energías producidas sobre la base de la biomasa no alimentaria y los biocarburantes de segunda generación.

Tecnologías de la salud

Gracias a estas tecnologías continuará aumentando el promedio de edad de la población mundial, al mismo tiempo que mejorarán las condiciones físicas y mentales de las personas y la calidad de vida. Se estima que la articulación entre biología, nanociencias y ciencias de la información constituirá el eje de las innovaciones en los próximos 50 años y tendrá expresiones múltiples: las técnicas de diagnóstico y detección de patologías apoyadas en la biología molecular y la información genética permitirán el control y tratamiento más eficaz de enfermedades transmisibles y no transmisibles; el avance en teragnóstico (diagnóstico y aproximación terapéutica en un solo tratamiento) reducirá el costo de las atenciones hospitalarias y el tiempo de recuperación; los avances en medicina regenerativa facilitarán el acceso a órganos de reemplazo (prótesis, exoesqueletos motorizados) y la expansión de los fármacos de uso neurológico aprovechará la confluencia entre los avances en biología y neurociencias. Por el elevado costo de estos avances se puede prever que durante varias décadas ellos serán accesibles solo para una parte limitada de la población mundial, lo que tendrá importantes repercusiones en los debates futuros sobre cohesión social.

Por su parte, Manyika y otros (2013) identificaron 12 “tecnologías disruptivas” que podrían liderar transformaciones económicas masivas en los próximos años. Ellas son: i) la Internet móvil; ii) la automatización de labores intensivas en conocimiento; iii) el uso de sensores para conectar a las máquinas y otros objetos con Internet; iv) las tecnologías asociadas a la computación en la nube; v) la robótica avanzada; vi) los vehículos autónomos y casi autónomos; vii) la genómica de próxima generación; viii) las tecnologías avanzadas para el almacenamiento de energía; ix) la impresión en 3D; x) los materiales avanzados como el grafeno; xi) la prospección y explotación avanzada de petróleo y gas, y xii) las energías renovables. Estas 12 tecnologías coinciden en gran medida con los 4 grupos de tecnologías identificados en el informe del Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington, D.C., diciembre de 2012 [en línea] www.dni.gov/nic/globaltrends y James Manyika y otros, *Disruptive Technologies: Advances that will Transform Life, Business, and the Global Economy*, McKinsey Global Institute, mayo de 2013 [en línea] http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/disruptive_technologies.

Los procesos descritos no solo afectan la producción, sino también la logística, el transporte, la seguridad y la trazabilidad de los bienes y, por ende, el comercio internacional. De este modo, los cambios tecnológicos, junto con la liberalización de los movimientos financieros y la apertura gradual de los mercados al comercio y las inversiones, han acentuado la dinámica de la innovación, la convergencia de estándares internacionales y estrategias empresariales y la tendencia a organizar la producción en torno a redes o cadenas mundiales de valor (véase la sección 3). Estas dan lugar a una fragmentación geográfica de los procesos productivos, aprovechando la digitalización creciente

de muchas actividades, la mayor internacionalización de los servicios y la reducción de los costos de transporte y logística.

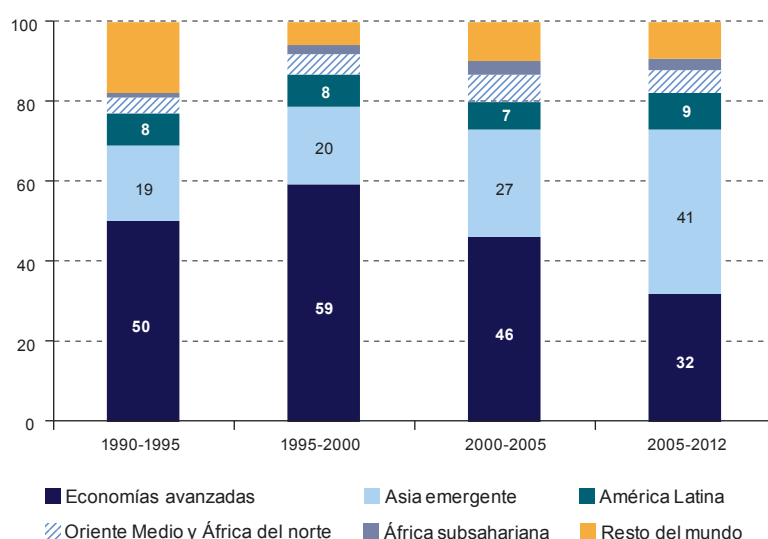
Un breve examen de los efectos de esta sinergia de innovaciones en la estructura productiva revela, como es natural, la importancia de la innovación como eje articulador de las políticas orientadas a mejorar la competitividad. En el escenario expuesto, los sectores más vinculados a los recursos naturales o al trabajo de bajo nivel de calificación pueden enfrentar dos grandes riesgos: i) una tendencia a rezagarse de la impetuosa dinámica tecnológica, y ii) una mayor exposición a modalidades tradicionales o renovadas de proteccionismo en las economías industrializadas y en las emergentes de tamaño medio, debido a la mayor competencia en el sector de las manufacturas intensivas en recursos naturales o de mediana incorporación tecnológica. De allí surge la importancia de que estos sectores lleven a cabo esfuerzos significativos para incorporar más conocimiento, tecnología e innovación en sus procesos productivos. Los países que comprendan más rápidamente las implicaciones de la profunda transformación tecnológica en curso y apliquen políticas adecuadas para enfrentarla tenderán a ser más exitosos en sus esfuerzos de inserción internacional.

2. El creciente peso de los países en desarrollo en la economía mundial

El contexto económico actual se caracteriza por un desplazamiento de la riqueza mundial hacia las economías emergentes, que se han convertido en el principal polo mundial de crecimiento (CAF/CEPAL/OCDE, 2013). Esta tendencia estructural ha sido acentuada por el cuadro de bajo crecimiento, alto desempleo y vulnerabilidad fiscal que ha afectado a la mayoría de los países industrializados desde la irrupción de la crisis económica y financiera en 2008. En efecto, la contribución de las economías avanzadas al crecimiento económico mundial se redujo desde el 50% en el período 1990-1995 a poco más del 30% en el período 2005-2012 (véase el gráfico I.4). Si bien desde 2012 se ha registrado una ralentización del crecimiento en las economías emergentes y una leve recuperación de los países desarrollados, las economías del primer grupo seguirían creciendo más rápidamente que las del segundo.

■ Gráfico I.4

Agrupaciones seleccionadas: contribución al crecimiento del PIB mundial, 1990-2012 ^a
(En porcentajes)



Fuente: Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAF/CEPAL/OCDE), *Perspectivas económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo* (LC/G.2575), París, 2013.

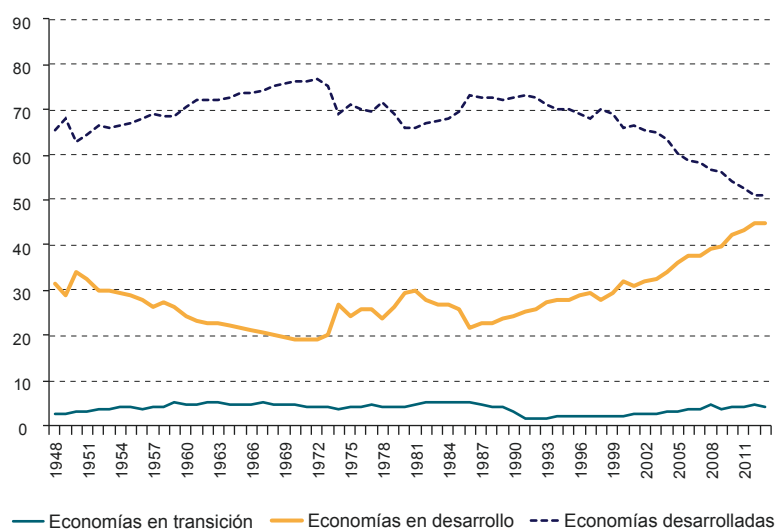
^a El PIB está calculado en paridad de poder adquisitivo. La contribución se mide como la proporción del crecimiento del PIB de cada región con respecto al crecimiento del PIB mundial.

Existe una elevada heterogeneidad entre las regiones en desarrollo en materia de crecimiento económico, destacándose el dinamismo de las economías emergentes de Asia. Mientras la contribución de estas economías al crecimiento del PIB mundial se duplicó con creces entre los períodos 1990-1995 y 2005-2012, aumentando del 19% al 41%, la contribución de América Latina se mantuvo estable, pasando del 8% al 9%. El notable desempeño de Asia se relaciona directamente con la irrupción de China, país que se ha convertido en la segunda economía mundial y el principal exportador mundial de bienes y está próximo a ser una potencia tecnológica. Su tasa de crecimiento, del 10% anual durante más de tres décadas, no tiene parangón histórico y menos aún en el caso de una nación tan poblada. La apertura de las economías de China, desde fines de los años setenta, y de la India, desde comienzos de los años noventa, ha significado agregar un segundo piso a la economía mundial, ampliando el tamaño de los mercados, duplicando con creces la fuerza de trabajo mundial y multiplicando la demanda por recursos naturales.

Junto con su dinámico desempeño en términos de crecimiento, los países en desarrollo registran una participación ascendente en otras variables económicas. Así, la participación de este grupo en las exportaciones mundiales de bienes se ha duplicado en menos de tres décadas, pasando del 22% en 1986 al 45% en 2013 (véase el gráfico I.5). Este avance se explica principalmente por el notable desempeño de Asia oriental, a su vez fuertemente influido por el dinamismo de las exportaciones chinas. El comercio entre países en desarrollo (Sur-Sur) ha crecido con particular fuerza en las últimas décadas. Su participación en el comercio mundial de bienes se ha triplicado con creces, del 8% en 1990 al 28% en 2012. De acuerdo con proyecciones de la CEPAL, el comercio Sur-Sur podría superar en monto al comercio entre países desarrollados (Norte-Norte) antes del fin de la presente década (véase el gráfico I.6). Los países de Asia en desarrollo, con China en primer lugar, son —a gran distancia del resto— el principal motor del comercio Sur-Sur, del que representaron un 83% en 2012 (OMC, 2013b).

■ Gráfico I.5

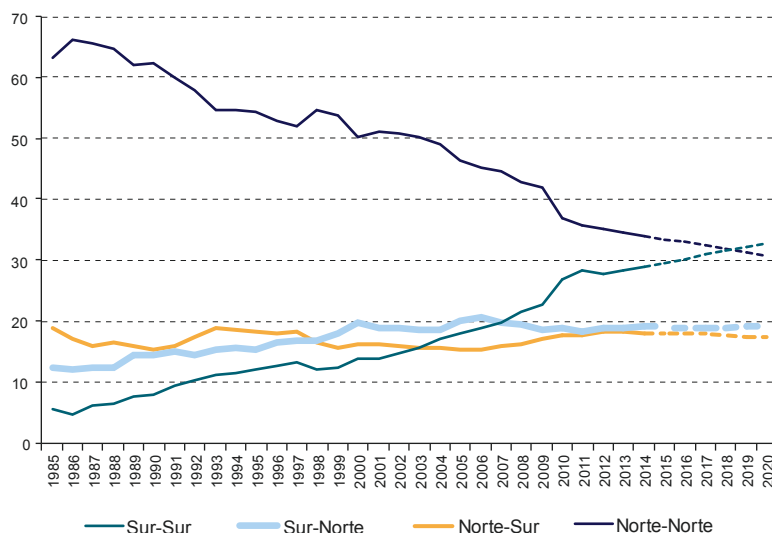
Agrupaciones seleccionadas: participación en las exportaciones mundiales de bienes, 1948-2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), base de datos UNCTADSTAT.

■ **Gráfico I.6**

Distribución de las exportaciones mundiales de bienes, por grupo de origen y destino, 1985-2020^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Las cifras a partir de 2013 corresponden a proyecciones.

Desde finales de los años ochenta también ha aumentado fuertemente la participación de los países en desarrollo en los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED). En 2013, los flujos de IED dirigidos a este grupo de países alcanzaron un máximo histórico de 778.000 millones de dólares, equivalentes al 54% de los flujos mundiales de entrada de IED (véase el gráfico I.7). En el mismo año, los países en desarrollo fueron el origen del 32% de los flujos mundiales de salida de IED, participación solo superada por el 33% alcanzado en 2012. Tal como ocurre con los flujos comerciales, la mayor presencia de los países en desarrollo en la IED mundial se debe en gran medida al creciente peso de Asia, que en 2013 absorbió el 63% de la IED dirigida a este grupo de países, y fue el origen del 84% de la IED originada en ellos. América Latina y el Caribe es la segunda región en desarrollo más destacada en términos de recepción y emisión de IED, registrando en 2013 participaciones en los flujos mundiales de entrada y salida de 28% y 11%, respectivamente (véase el gráfico I.8).

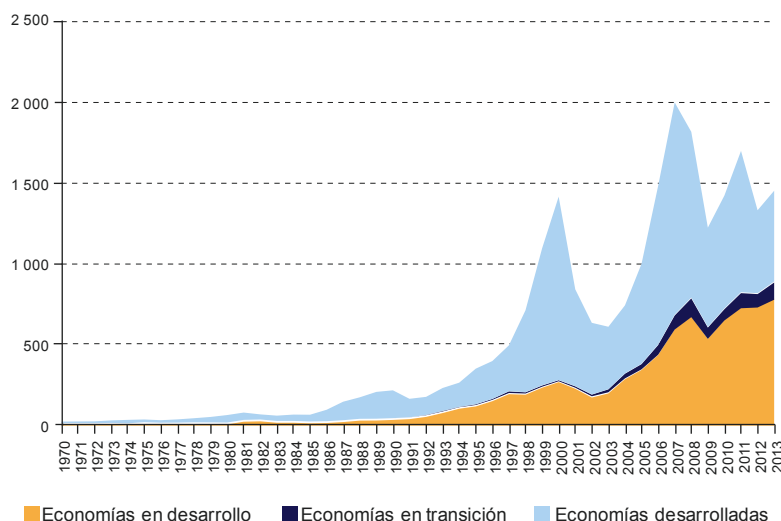
Otra dimensión central del cierre de brechas entre los países industrializados y los países en desarrollo se refiere a las capacidades tecnológicas. En efecto, mientras en 1990 los países industrializados concentraban el 91% de las solicitudes mundiales de patentes, en poco más de 20 años su participación se redujo drásticamente, llegando al 55% en 2012. El consecuente aumento del peso de los países en desarrollo en esta variable se ha visto fuertemente determinado por el notable desempeño de China, cuya participación en el total de patentes solicitadas en el mundo se multiplicó por 28 en el mismo período. De este modo, ya en 2011 China desplazó a los Estados Unidos del primer lugar en dicha variable, y en 2012 registró casi el doble de solicitudes de patentes que toda Europa. En contraste, la participación de América Latina y el Caribe es baja, habiendo incluso disminuido entre 2000 y 2012 (véase el cuadro I.3).

Por último, en un estudio de la OCDE (Kharas, 2010) se proyecta que hacia 2030 casi el 80% de la población mundial de clase media vivirá en países considerados actualmente como países en desarrollo. Asia por sí sola concentraría dos tercios de la población mundial de clase media y un

porcentaje parecido del gasto en consumo mundial, gracias a su elevado dinamismo económico y demográfico. Por su parte, la población de clase media de América Latina y el Caribe crecería un 73% en términos absolutos entre 2009 y 2030. No obstante, el peso de la región en la población mundial de clase media se reduciría gradualmente, como consecuencia de un crecimiento económico esperado menor que el de Asia (véase el cuadro I.4).

■ Gráfico I.7

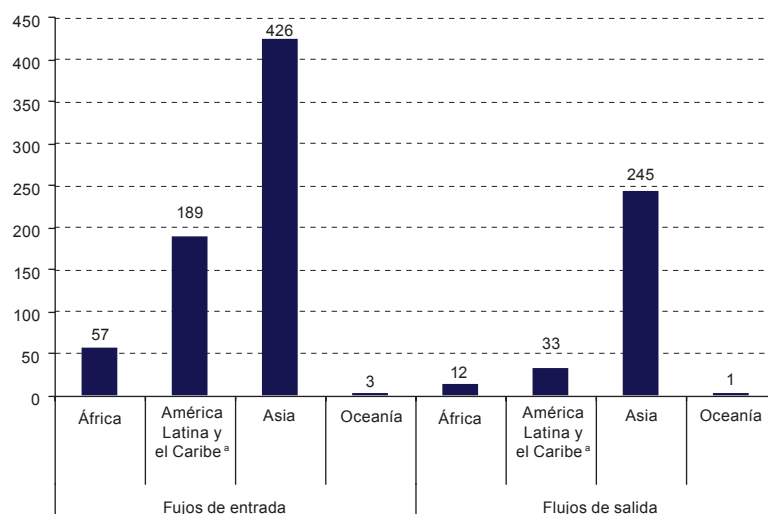
Flujos mundiales de entrada de inversión extranjera directa, 1980-2013
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), base de datos UNCTADSTAT.

■ Gráfico I.8

Distribución por regiones de los flujos mundiales de inversión extranjera directa hacia y desde los países en desarrollo, 2013
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), base de datos UNCTADSTAT.

^a Excluye a los centros financieros del Caribe.

■ Cuadro I.3

Mundo, agrupaciones y países seleccionados: solicitudes de patentes, 1990, 2000 y 2012 ^a
(En número y porcentajes)

	1990		2000		2012	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Países industrializados ^b	902 574	90,5	1 104 904	80,2	1 299 537	55,4
Resto del mundo	94 927	9,5	272 896	19,8	1 048 163	44,6
China	10 137	1,0	51 906	3,8	652 777	27,8
América Latina y el Caribe	18 468	1,9	47 687	3,5	59 314	2,5
Mundo	997 501	100,0	1 377 800	100,0	2 347 700	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), WIPO Statistics Database.

^a Incluidas las solicitudes de residentes y no residentes.

^b Incluye a Australia, el Canadá, Europa, los Estados Unidos, el Japón y Nueva Zelanda.

■ Cuadro I.4

Mundo y regiones seleccionadas: población de clase media, 2009, 2020 y 2030 ^a
(En millones de personas y porcentajes)

	2009		2020		2030	
	Millones de personas	Porcentaje	Millones de personas	Porcentaje	Millones de personas	Porcentaje
América del Norte	338	18	333	10	322	7
Europa	664	36	703	22	680	14
América del Sur y Centroamérica	181	10	251	8	313	6
Asia y el Pacífico	525	28	1 740	54	3 228	66
África Subsahariana	32	2	57	2	107	2
Oriente Medio y África del Norte	105	6	165	5	234	5
Mundo	1 845	100	3 249	100	4 884	100

Fuente: Homi Kharas, "The emerging middle class in developing countries", *OECD Development Centre Working Paper*, N° 285, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, enero de 2010 [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd/12/52/44457738.pdf>.

^a Se consideran de clase media los hogares que tienen un gasto diario por persona de entre 10 y 100 dólares, en paridad de poder adquisitivo. Las cifras de 2020 y 2030 corresponden a proyecciones.

3. La creciente importancia de las cadenas internacionales de valor

Actualmente gran parte del comercio y de la producción mundial se lleva a cabo dentro de las llamadas cadenas de valor, ya sean regionales o globales. Según estimaciones de la UNCTAD, cerca de un 80% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios (medidas en valor bruto) corresponde a comercio en cadenas de valor, asociado a la participación de empresas multinacionales (UNCTAD, 2013). Ello refleja el intenso proceso de fragmentación geográfica de la producción que ha tenido lugar en el mundo, en especial desde mediados de los años ochenta. Dicho fenómeno ha sido posible gracias a la conjunción de la disminución de las barreras al comercio y a la IED, la reducción de los costos de transporte y los adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

En las industrias caracterizadas por cadenas de valor (por ejemplo, la automotriz, la electrónica, la aeronáutica y la del vestuario), se observa una tendencia creciente a que los bienes finales ya no se produzcan en un solo país. Las actividades, que comprenden desde la investigación y desarrollo hasta el reciclaje del producto, incluidos la producción, los servicios de apoyo, la distribución, la comercialización, las finanzas y los servicios de posventa, se realizan en varios países, mediante la

interacción entre filiales de una misma empresa multinacional o transacciones entre estas y proveedores externos. En consecuencia, los países participantes en estas cadenas, más que especializarse en la producción íntegra de bienes o servicios finales, se especializan en determinadas tareas o segmentos del proceso productivo.

El comercio en cadenas de valor presenta varios rasgos distintivos. El primero es su estrecha relación con la inversión extranjera directa. Existe una alta correlación positiva entre el acervo de IED de los países y su participación en cadenas de valor. Esta correlación se ha hecho más marcada en las últimas dos décadas, especialmente en los países menos desarrollados (UNCTAD, 2013). En segundo lugar, este tipo de comercio se caracteriza por un intenso intercambio de bienes intermedios, que ha representado entre el 50% y el 55% de las exportaciones mundiales de bienes (no petroleras) en todos los años comprendidos entre 2000 y 2011 (OMC, 2013c). Un tercer rasgo es el aumento del contenido importado de las exportaciones: aproximadamente un 28% del valor bruto de las exportaciones mundiales de bienes y servicios en 2010 correspondió a contenido importado (UNCTAD, 2013).

Un cuarto elemento distintivo del comercio en cadenas de valor es el rol fundamental que cumplen una amplia gama de servicios (financieros, legales, logísticos, de diseño y comunicaciones, entre otros), muchos de los cuales se incorporan como insumos a los bienes finales comercializados. De este modo, la participación de los servicios en las exportaciones mundiales en 2008, medida en términos de valor agregado, fue del 42%, es decir, cerca del doble de la participación que alcanzan cuando la medición se hace en términos de valor bruto (OMC, 2013c). Muchos servicios que apoyan a las cadenas de valor han sido a su vez fragmentados en distintas tareas y deslocalizados a países que cuentan con ventajas competitivas en dichas tareas. Este fenómeno ha sido facilitado por los avances en las TIC, que permiten separar geográficamente la prestación y el consumo de dichos servicios.

Pese a la reducción de los costos de transporte, comunicación y procesamiento de información, coordinar procesos productivos distribuidos en varios países sigue siendo una tarea compleja, sobre todo cuando las distancias son importantes. El comercio dentro de las cadenas de valor, en que un bien puede cruzar fronteras varias veces en distintas fases de la producción, es especialmente sensible a los costos derivados de la distancia. Es por ello que las principales cadenas de valor tienen una clara dimensión regional (OMC, 2011; Lim y Kimura, 2010)⁷. De este modo, es posible identificar tres grandes redes de producción (“fábricas”) en el mundo: la “fábrica Europa” (centrada en Alemania), la “fábrica América del Norte” (centrada en los Estados Unidos) y la “fábrica Asia” (centrada en un principio en el Japón y más recientemente en China) (Baldwin, 2012). Las tres “fábricas” mundiales se caracterizan por presentar altos niveles de comercio intrarregional (véase el cuadro I.5). Asimismo, dicho comercio tiene una elevada proporción de bienes intermedios (partes y componentes), en particular en el caso de la “fábrica Asia”. Ello refleja los patrones de comercio vertical que caracterizan a las actuales redes internacionales de producción (véase el gráfico I.9).

Un factor importante en la conformación de las grandes “fábricas” mundiales han sido los procesos de integración regional profunda en torno a mega mercados. Un ejemplo destacado es la denominada “fábrica Asia”, espacio constituido por China, el Japón, la República de Corea, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la provincia china de Taiwán y las diez economías que son parte de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). Todas estas economías forman en la práctica una región integrada por medio de los flujos de comercio e inversión extranjera directa, especialmente en el sector manufacturero. Esta integración a través del mercado (*de facto*) se ha visto reforzada en los últimos años por un proceso de integración formal (*de iure*), mediante una

⁷ Cabe distinguir entre redes de producción y de suministro. Mientras las primeras tienden a ser principalmente regionales, las segundas son con frecuencia de alcance mundial. Por ejemplo, países como el Brasil, Chile y el Perú son importantes proveedores del hierro y el cobre empleados en diversas cadenas industriales asiáticas, pero en general no participan en los procesos de transformación de dichos minerales en productos manufacturados.

red de acuerdos comerciales establecidos en torno a la ASEAN. La siguiente etapa de dicho proceso sería la creación de una gran área de libre comercio que incluiría también a Australia, la India y Nueva Zelandia, a través del proyecto conocido como Asociación Económica Integral Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP), cuyas negociaciones se iniciaron en mayo de 2013.

■ Cuadro I.5

Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales, 2008-2013
(En porcentajes)

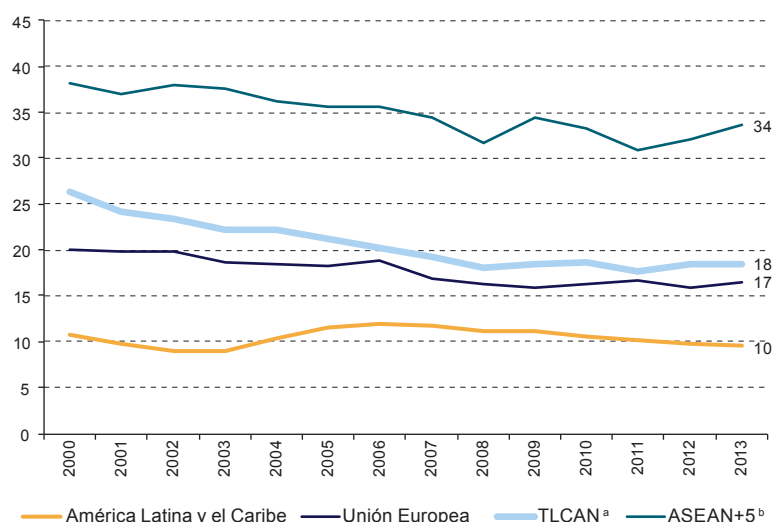
Agrupación	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio 2008-2013
Unión Europea	66,3	65,9	64,4	63,4	61,4	59,1	63,4
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	49,3	47,6	48,3	48,0	48,4	49,6	48,5
ASEAN+5 ^a	47,0	48,4	49,4	49,7	50,4	49,8	49,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Incluye a los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y a China, el Japón, la República de Corea, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

■ Gráfico I.9

Agrupaciones seleccionadas: participación de las partes y componentes en las exportaciones intragrupalas, 2000-2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^b Incluye a los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y a China, el Japón, la República de Corea, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

En Europa, el desarrollo de cadenas de valor fue facilitado por el ingreso de varios países de Europa central y oriental a la Unión Europea (y, por ende, a su mercado único) a partir de 2004. Completan esta macrorregión productiva varias economías del Norte de África, del Oriente Medio y

de la ex-Unión Soviética, con las que la Unión Europea ha suscrito acuerdos profundos de comercio e inversión⁸. Por su parte, la “fábrica América del Norte” ya operaba desde los años sesenta entre los Estados Unidos y el Canadá, en particular a través de redes de producción binacionales en el sector automotor. Sin embargo, su alcance se amplió de manera sustancial con la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que vinculó a ambas economías con México. Ello favoreció el desarrollo de encadenamientos productivos entre este país y los Estados Unidos, principalmente mediante la instalación de plantas de ensamblaje o maquiladoras en sectores como el automotor, el de vestuario y la electrónica. Además forman parte de este espacio económico el conjunto de países de Centroamérica, vinculados con México y con los Estados Unidos por sendos acuerdos de libre comercio (incluida también en este último caso la República Dominicana).

4. Las negociaciones megarregionales sobre comercio e inversión

A las iniciativas de integración profunda en Asia, Europa y América del Norte se han sumado más recientemente iniciativas transregionales de vasto alcance, conocidas como “megarregionales”. Este es el caso en particular de las negociaciones en curso del Acuerdo de Asociación Transpacífico (más conocido por la sigla TPP), del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP) y del acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Japón. Cabe agregar a esta categoría la iniciativa ya mencionada de la Asociación Económica Integral Regional, que aparece compitiendo con el TPP como modelo para definir las “reglas del juego” en Asia en los próximos años. En todos estos procesos se busca armonizar, o al menos hacer compatibles, las reglas con que operan las distintas “fábricas” mundiales⁹. Las negociaciones megarregionales pueden también ser interpretadas como una respuesta de las economías industrializadas al creciente peso de las economías emergentes, en particular de China y el resto de Asia oriental, en la producción y el comercio mundial.

24

Es posible distinguir dos factores principales que explican la irrupción de las negociaciones megarregionales en los últimos años: el propio fenómeno de las cadenas de valor, y el prolongado estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC. La fragmentación geográfica de la producción genera una demanda de las empresas participantes por reglas comunes aplicables a todos los países participantes en las distintas cadenas de valor, de modo de minimizar los costos de transacción derivados de producir en varios países. Esto no puede hacerse de manera eficiente mediante los tradicionales acuerdos comerciales bilaterales, por lo que las negociaciones plurilaterales o multilaterales constituyen una mejor opción. Sin embargo, la credibilidad de la OMC como foro principal de negociación de las nuevas reglas del comercio mundial se ha visto seriamente erosionada por el impasse de la Ronda de Doha, y más recientemente por el bloqueo en torno a la puesta en vigor del nuevo acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC. Enfrentados a la necesidad de definir nuevas reglas para el comercio en cadenas de valor, y a la imposibilidad actual de la OMC de generar esas reglas, los países industrializados han recurrido a las negociaciones megarregionales como una alternativa del tipo “second best”.

En caso de tener éxito, las negociaciones megarregionales tendrán un fuerte impacto en la distribución geográfica y la gobernanza de los flujos mundiales de comercio e inversión en los próximos años. La magnitud de estas iniciativas, en términos tanto del peso económico de los participantes como de su ambiciosa agenda temática, podría en la práctica significar que hacia 2020 se haya producido una renegociación de las reglas del comercio internacional, para adaptarlas a la

⁸ Por acuerdos “profundos” se entiende aquellos cuyo alcance excede la eliminación de los aranceles y otros obstáculos en frontera al comercio de bienes, abordando también diversos aspectos regulatorios internos (“detrás de la frontera”) que pueden representar barreras al funcionamiento de las cadenas de valor. Entre dichos temas se cuentan el tratamiento de la inversión extranjera, el comercio de servicios, la protección de la propiedad intelectual y las normas y estándares técnicos, entre otros.

⁹ Mayores detalles sobre estas negociaciones pueden encontrarse en CEPAL (2013a) y Rosales y Herreros (2014).

realidad de las cadenas de valor. Sin embargo, a diferencia de la última gran negociación de este tipo a nivel mundial (la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)), esta vez las nuevas reglas serían definidas fuera de la OMC y por un número limitado de países, básicamente aquellos que tienen una mayor participación en el comercio en cadenas de valor. Esto por sí solo debiera ser motivo de preocupación para los países de la región, que —con algunas excepciones— participan poco tanto de la dinámica de las redes de producción como de las negociaciones megarregionales.

Las consecuencias de las actuales negociaciones megarregionales para América Latina y el Caribe son variadas y complejas. Los países comprometidos en dichas negociaciones representan en su conjunto cerca del 70% del comercio de bienes de la región, medido tanto en términos de exportaciones como de importaciones. Se trata asimismo de los principales inversionistas extranjeros en América Latina y el Caribe. Por ende, si dichos procesos tienen una conclusión exitosa, la magnitud, composición y dirección de los flujos comerciales y de IED de los países de la región con seguridad se verán modificadas. Estos efectos se sentirán de manera distinta en cada país, dependiendo de la composición y estructura geográfica de su comercio, de su grado de participación en cadenas regionales o mundiales de valor y de su red de acuerdos comerciales, entre otros factores.

Puesto que las negociaciones megarregionales se caracterizan por un fuerte énfasis regulatorio, sus eventuales resultados en esa área debieran tener un impacto mayor sobre el comercio de la región que los que se alcancen en el ámbito arancelario. En particular, el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea puede definir nuevas reglas sobre temas emergentes del comercio internacional, dado el fuerte peso económico e influencia regulatoria que tiene cada una de las partes. En este contexto, existe el riesgo de que en dicho foro o en el TPP se negocien nuevas normas y requerimientos (ambientales, de calidad o trazabilidad, entre otros) que resulten de difícil cumplimiento para los exportadores de la región. Por ejemplo, el resultado de las discusiones entre los Estados Unidos y la Unión Europea sobre temas como la comercialización de cultivos genéticamente modificados, el uso de hormonas en la crianza del ganado o la regulación de los biocombustibles tendrá importantes consecuencias para varios países de la región que exportan dichos productos.

Además de su impacto sobre los flujos comerciales y de inversión de la región, las negociaciones megarregionales probablemente incidirán en el espacio del que hoy disponen los países de América Latina y el Caribe para diseñar e implementar políticas públicas en diversos ámbitos. Las nuevas reglas actualmente en negociación sobre propiedad intelectual, flujos de capital, manejo de información personal en Internet, empresas del Estado, asuntos laborales y medioambientales son solo algunos ejemplos. Así, entre otras, podrían verse reducidas las facultades de los gobiernos de la región para aplicar controles de capital con fines prudenciales, para definir en forma autónoma sus niveles de protección ambiental o para garantizar el acceso a Internet con fines educacionales y de fomento de la innovación. Los países latinoamericanos que participan en las negociaciones megarregionales experimentarían de manera directa el impacto de esas nuevas normas. Aquellos que no lo hacen probablemente se verían expuestos a ellas de manera indirecta, ya que los eventuales resultados de estas negociaciones pueden constituir la base para futuros acuerdos multilaterales en la OMC.

La posibilidad de un acuerdo comercial de amplio alcance entre los Estados Unidos y la Unión Europea, a través del TTIP, plantea considerables desafíos a la región. México ha explicitado su interés en participar en esa negociación, al igual que el Canadá. Un escenario probable a mediano plazo sería entonces la conformación de un acuerdo de nueva generación entre la Unión Europea y los tres miembros del TLCAN. Frente a esta eventualidad, es también razonable suponer que otros países de la región que poseen acuerdos de libre comercio tanto con Europa como con los Estados Unidos buscarán mecanismos que les permitan evitar desviaciones de comercio e inversión que reduzcan la utilidad de dichos acuerdos. En esta lógica prospectiva, dichos países podrían considerar ser parte de este gran espacio integrado, articulado en torno al Atlántico.

La lógica del TPP conduce a inquietudes similares. Los países participantes de la región, por ahora, son Chile, México y el Perú. Sin embargo, puesto que el socio mayor, los Estados Unidos, tiene también en la región acuerdos de libre comercio con Colombia, Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, surge la misma posibilidad expuesta en el caso del Acuerdo Transatlántico, es decir, que algunos de estos países busquen acercarse al TPP, de modo de evitar la caducidad práctica de sus acuerdos con los Estados Unidos. De hecho, Colombia y Costa Rica han manifestado en distintas oportunidades su interés en incorporarse al TPP.

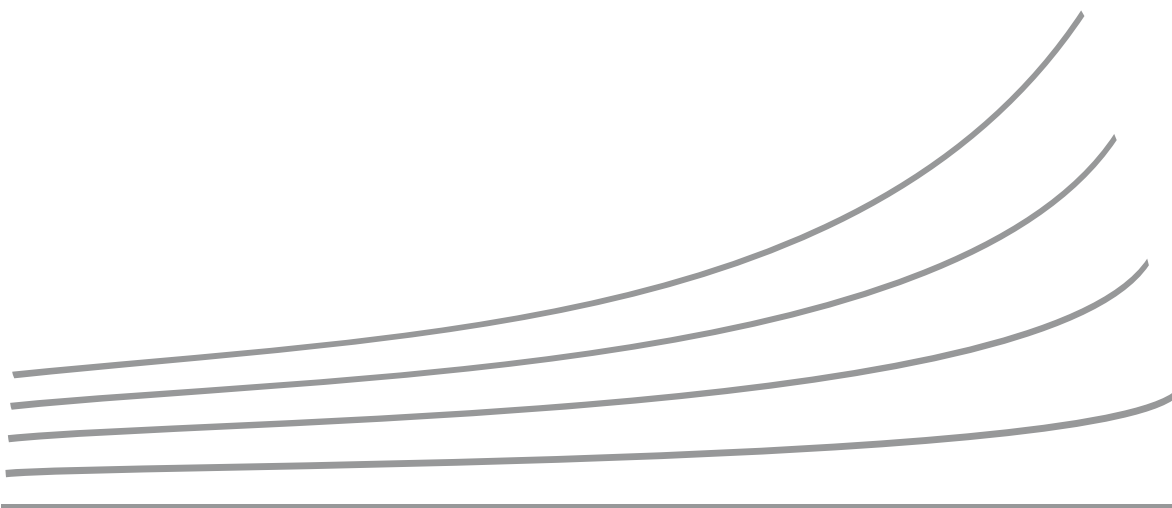
El análisis anterior supone que se alcance una plena convergencia en la cobertura de temas y en su tratamiento entre el TPP y el TTIP, lo que dista de estar garantizado. De hecho, en varios temas relevantes (protección del consumidor, alimentos genéticamente modificados, estándares laborales y ambientales relacionados con el comercio, flujos de capitales, empresas estatales y protección de la privacidad de los usuarios en Internet, entre otros), lo más probable es que persistan diferencias importantes entre ambos acuerdos. Ello ratifica que el mejor escenario sigue siendo la convergencia de estas normativas en el plano multilateral. En efecto, las negociaciones megaregionales bien podrían acentuar los costos de transacción asociados al comercio, generando desviación de comercio y de inversiones y duplicando o sobreponiendo normas no necesariamente convergentes. Tal situación plantearía especiales dificultades a las economías y empresas de menor tamaño. Tampoco es posible descartar que tras normativas exigentes negociadas en esas instancias se oculten tentaciones proteccionistas bajo nuevas formas.

Como ya se mencionó, las negociaciones de los dos acuerdos mencionados ocurren al margen de la OMC. Por otra parte, ninguna de las economías del grupo denominado BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) está presente en esas negociaciones. Esto abre la posibilidad de que en el futuro se configuren tres niveles de gobernanza del comercio internacional: la OMC en la regulación de los temas tradicionales; los acuerdos megaregionales a cargo de los “nuevos temas”, asociados a las cadenas de valor, y un tercer espacio dominado por los esfuerzos de integración regional en Asia, África y América Latina, liderados por los países del grupo BRICS en sus respectivas zonas de influencia (Baldwin, 2012). En tal escenario, si los acuerdos megaregionales son percibidos como potencialmente perjudiciales para los países que no participan en ellos, bien podrían gestarse respuestas defensivas al estilo de bloques comerciales regionales. Ello podría acentuar las tendencias a la fragmentación económica entre zonas geográficas o entre países que participan en estos mega acuerdos y aquellos que no lo hacen. Esta no sería una buena noticia, especialmente en el contexto de bajo dinamismo del comercio internacional previsto para el resto de la presente década.

En último término, las negociaciones megaregionales tienen por objeto establecer mecanismos de gobernanza que respondan a la naturaleza cambiante de la producción, el comercio y la inversión en el mundo. Las redes internacionales de producción basadas en América del Norte, Europa y Asia oriental son uno de los ejemplos más visibles de dichas transformaciones. Sin embargo, la integración productiva es mucho menor entre los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, los acuerdos de integración económica entre estos suelen ser menos profundos que los existentes en esas regiones y, por ende, menos adecuados para gestionar cadenas de valor modernas. En consecuencia, el fenómeno del megaregionalismo desafía a América Latina y el Caribe a profundizar su propio proceso de integración, como una herramienta para mejorar su inserción en la economía mundial. En dicho proceso, la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR resulta ineludible.

Bibliografía

- Baldwin, Richard (2012), “WTO 2.0: global governance of supply-chain trade”, *Policy Insight*, N° 64, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR), diciembre [en línea] <http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight64.pdf>.
- CAF/CEPAL/OCDE (Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo* (LC/G.2575), París.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594(SES.35/11)), Santiago de Chile.
- _____(2014b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2619-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.14.II.G.3.
- _____(2013), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.5.
- Kharas, Homi (2010), “The emerging middle class in developing countries”, *OECD Development Centre Working Paper*, N° 285, París, Centro de Desarrollo de la OCDE, enero [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd/12/52/44457738.pdf>.
- Lim, Hank y Fukunari Kimura (2010), “The internationalization of small and medium enterprises in regional and global value chains”, *ADB Working Paper Series*, N° 231, Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo.
- Manyika, James y otros (2013), *Disruptive Technologies: Advances that will Transform Life, Business, and the Global Economy*, McKinsey Global Institute, mayo [en línea] http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/disruptive_technologies.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2013a), *La participación de las economías en desarrollo en el sistema mundial de comercio. Nota de la Secretaría*, Ginebra, 14 de octubre.
- _____(2013b), *International Trade Statistics 2013*, Ginebra.
- _____(2011), *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, Ginebra, julio.
- Rocha, Enrique y otros (2012), “Biomimética: innovación sustentable inspirada por la naturaleza”, *Investigación y Ciencia*, vol. 20, N° 55, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Rosales, Osvaldo y Sebastián Herreros (2014), “Mega-regional trade negotiations: what is at stake for Latin America?”, *Working Paper*, Inter-American Dialogue, Washington, D.C, enero [en línea] http://thedialogue.org/uploads/Rosales_Trade_1.pdf.
- The Wall Street Journal* (2014), “China’s tech sector enters a new era”, 16 de enero.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2013), *Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, Ginebra [en línea] http://unctad.org/en/publicationslibrary/diae2013d1_en.pdf.



Capítulo II

Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial

Fuente: *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013: lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional* (CEPAL, 2013).

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1190/S2013758_es.pdf

El presente capítulo profundiza el análisis de las negociaciones comerciales megarregionales presentado en el capítulo I. Se analiza en primer lugar su origen, estrechamente vinculado a la necesidad de generar mecanismos de gobernanza para las redes internacionales de producción en torno a las cuales se articula gran parte del comercio mundial. En segundo lugar, se examinan ciertos rasgos distintivos de estos procesos, como su carácter plurilateral (y en algunos casos interregional), el elevado peso económico de sus participantes, y su amplia cobertura temática. En ésta se destacan diversos temas regulatorios no cubiertos por los actuales acuerdos de la Organización Mundial del Comercio. A continuación, se analizan las tres principales negociaciones megarregionales en curso: el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión, el Acuerdo de Asociación Transpacífico y la Asociación Económica Integral Regional. Finalmente, se discuten las posibles implicancias del fenómeno del megarregionalismo para la inserción económica internacional de América Latina y el Caribe.

A. Introducción

Desde comienzos de la década de 2010, y con particular intensidad en los últimos meses, se vienen gestando a nivel mundial varias negociaciones comerciales de vasto alcance. Este es el caso de las negociaciones de un Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea, un Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Japón, una Asociación Económica Integral Regional entre los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Australia, la India, Nueva Zelandia, China, el Japón y la República de Corea, y un Acuerdo de Libre Comercio entre estos últimos tres países. Estos cuatro procesos, iniciados formalmente en 2013, se suman a las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (más conocido por su sigla en inglés, TPP), que están en curso desde 2010 y reúnen a 12 países de América Latina, América del Norte, Asia y Oceanía. Todas estas iniciativas —denominadas en la literatura negociaciones “megarregionales” o “megabilaterales”— deberían tener un profundo impacto en la arquitectura de las relaciones mundiales de comercio e inversión en las próximas décadas, especialmente ante la continuidad del *impasse* en la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

30

Si bien el marcado aumento del número de acuerdos comerciales regionales es una tendencia que se observa a nivel mundial desde los años noventa, las recientes negociaciones megarregionales tienen características que las diferencian de la mayoría de los acuerdos existentes¹⁰. En primer lugar, se destacan el número y tamaño de las economías involucradas, que en todos los casos representan proporciones importantes del producto, la población, el comercio y la inversión extranjera directa mundiales (véanse el cuadro II.1 y el gráfico II.1). En segundo término, y relacionado con lo anterior, todos estos proyectos apuntan a crear espacios económicos integrados de vasto alcance, ya sean asiáticos, transatlánticos o transpacíficos, superando la lógica esencialmente bilateral de la mayoría de los acuerdos regionales actuales¹¹. En tercer lugar, la agenda temática propuesta es mucho más amplia y compleja de lo que ha sido tradicionalmente, incluido un número importante de áreas no abordadas por los acuerdos de la OMC.

¹⁰ Hasta mediados de junio de 2013, se habían notificado a la OMC un total de 282 acuerdos comerciales regionales vigentes, de los cuales solo 22 (un 8%) entraron en vigor antes de 1990. Véase OMC, Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales (SI-ACR) [en línea] <http://rtais.wto.org/UI/PublicPreDefRepByEIF.aspx> [fecha de consulta: 17 de junio de 2013].

¹¹ Según Acharya (2013), el 81% de los acuerdos comerciales regionales vigentes a marzo de 2013 son bilaterales.

■ Cuadro II.1

Agrupaciones seleccionadas: población, PIB, comercio de bienes y flujos de inversión extranjera directa, 2012

(En millones de habitantes y miles de millones de dólares corrientes)

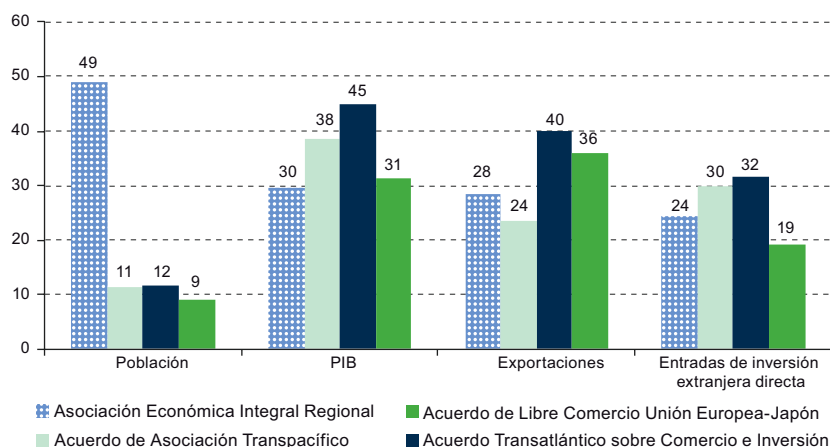
Agrupación	Número de países	Población	PIB	Exportaciones de bienes	Importaciones de bienes	Entradas de inversión extranjera directa	Salidas de inversión extranjera directa
Asociación Económica Integral Regional	16	3 398	21 189	5 236	5 232	329	325
Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)	12	792	27 558	4 339	5 188	406	609
Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión	29	817	32 269	7 349	8 273	426	652
Acuerdo de Libre Comercio Unión Europea-Japón	29	630	22 548	6 602	6 823	260	446
Mundo		6 941	71 707	18 401	18 601	1 351	1 391

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, para población y PIB, abril de 2013; Organización Mundial del Comercio (OMC) para exportaciones e importaciones; y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), para inversión extranjera directa.

■ Gráfico II.1

Agrupaciones seleccionadas: participación en población, PIB, exportaciones de bienes y flujos de entrada de inversión extranjera directa mundiales, 2012

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, para población y PIB, abril de 2013; Organización Mundial del Comercio (OMC) para exportaciones; y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), para inversión extranjera directa.

En la sección B del presente capítulo se examinan las principales transformaciones en la organización de la producción y el comercio que están en la raíz de las actuales negociaciones megarregionales. En las secciones C, D y E se revisan tres negociaciones de particular importancia por el peso económico de sus participantes y por la posición que estos ocupan en las redes internacionales de producción: el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión, el Acuerdo de Asociación Transpacífico y la Asociación Económica Integral Regional, respectivamente¹². Por último, en la sección F se presentan algunas conclusiones.

¹² Al momento de escribir este capítulo, las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico llevaban más de tres años, mientras que las de la Asociación Económica Integral Regional y el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión recién habían comenzado. En ninguno de los tres procesos se han hecho públicos los textos y demás contenidos de la negociación. Por este motivo, el análisis presentado en este capítulo se basa en fuentes indirectas, como publicaciones académicas, informes elaborados por los gobiernos de los países participantes e información de prensa.

B. Las redes internacionales de producción y su impacto en el megarregionalismo

Desde fines de los años ochenta, la reducción a nivel mundial de las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa, junto con los menores costos de transporte y los adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones, han posibilitado el creciente desarrollo de redes de producción y abastecimiento del tipo Norte-Sur. En dichos esquemas, también conocidos como cadenas de valor, las empresas multinacionales de los países desarrollados trasladan o subcontratan parte de sus procesos productivos a países en desarrollo o en transición. Esta fragmentación geográfica de la producción tiene lugar a través de diversos canales, como la inversión extranjera directa, el comercio de bienes intermedios y la subcontratación de servicios. Puesto en términos simples, se busca combinar la tecnología, la innovación y el *know-how* de los países desarrollados (economías de casa matriz) con los menores costos de mano de obra de los países en desarrollo (economías de fábrica) (Baldwin, 2012, pág. 5).

La integración a las redes internacionales de producción (en especial, pero no exclusivamente, en sus segmentos más intensivos en conocimiento) puede traer diversos beneficios a los países en desarrollo, entre los que se destaca la posibilidad de acceder a nuevas tecnologías o habilidades empresariales que permitan alcanzar una mayor sofisticación de la base productiva y exportadora (Lim y Kimura, 2010). Asimismo, la participación en cadenas de valor puede ser una poderosa herramienta para la internacionalización de las pymes, que pueden acceder a ellas ya sea como exportadoras directas o indirectas, es decir, proveedoras de bienes o servicios para empresas exportadoras de mayor tamaño. Wignaraja (2012) presenta evidencia en este sentido para cinco países miembros de la ASEAN e identifica las mayores tasas de participación en redes de producción por parte de las pymes de Malasia y Tailandia, precisamente los dos países de la muestra que están más insertos en dichas redes.

En las industrias caracterizadas por redes de producción (por ejemplo, la automotriz, la aeronáutica, la electrónica y la del vestuario), es cada vez más habitual que los bienes finales no se produzcan en un solo país. Las actividades de investigación y diseño, fabricación de partes y componentes, ensamblaje, mercadeo y distribución se llevan a cabo en varios países, mediante la interacción organizada de múltiples empresas (o de filiales de una misma empresa multinacional). De este modo, más que especializarse en la producción íntegra de bienes finales, los países comienzan a especializarse en determinadas tareas o segmentos del proceso productivo. Un correlato de ello es el aumento del contenido importado de los productos exportados. Entre 1995 y 2007, el cociente entre las exportaciones mundiales medidas en valor agregado y las mismas exportaciones medidas en términos brutos se redujo del 78% al 71%. En otras palabras, casi el 30% del comercio total consiste en reexportaciones de insumos intermedios (OMC, 2013, pág. 82).

Pese a la reducción de los costos de transporte, comunicación y procesamiento de información, coordinar procesos productivos distribuidos en varios países sigue siendo una tarea compleja, sobre todo cuando existen grandes distancias. El comercio en las redes de producción, cuando un producto puede cruzar fronteras varias veces en distintas fases de la producción, es especialmente sensible a los costos derivados de la distancia, incluidas las demoras en los plazos de entrega. Es por ello que las principales cadenas de valor tienen una clara dimensión regional (OMC, 2011, pág. 112; Lim y

Kimura, 2010, pág. 6; Bianchi y Szpak, 2013, pág. 5)¹³. En el mundo es posible identificar tres grandes redes de producción (“fábricas”): la “fábrica Europa” (centrada en Alemania), la “fábrica América del Norte” (centrada en los Estados Unidos) y la “fábrica Asia” (centrada en un principio en el Japón y más recientemente en China) (Baldwin, 2012, pág. 5). Estas tres “fábricas” se caracterizan por altos porcentajes de comercio intrarregional (véase el cuadro II.2). A su vez, dicho comercio intrarregional tiene un importante componente de bienes intermedios, sobre todo en el caso de la “fábrica Asia” (véase el gráfico II.2)¹⁴. Ello refleja los patrones de comercio vertical que caracterizan a las actuales redes de producción.

■ Cuadro II.2

Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales, 2000, 2005 y 2008-2012
(En porcentajes)

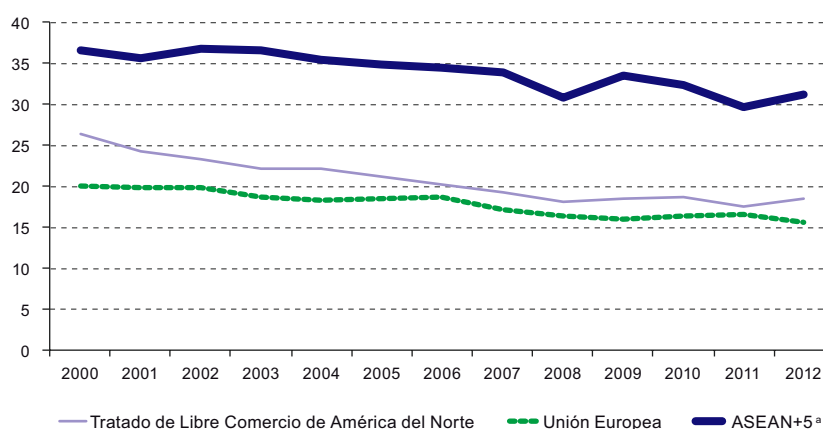
Agrupación	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Unión Europea	67,5	67,3	66,3	65,9	64,4	63,4	62,2
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	56,2	56,0	49,3	47,6	48,3	48,0	48,4
ASEAN+5 ^a	47,1	49,5	47,0	48,4	49,4	49,7	50,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Incluye a China, el Japón, la República de Corea, los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

■ Gráfico II.2

Agrupaciones seleccionadas: participación de los bienes intermedios en las exportaciones intrarregionales, 2000-2012^a
(En porcentajes del valor total de las exportaciones intrarregionales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Incluye a China, el Japón, la República de Corea, los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

Cada “fábrica” corresponde a un espacio económico con un alto nivel de integración. En el caso de la “fábrica Europa”, el núcleo es el Mercado Único, compuesto por los 28 miembros de la

¹³ Aquí cabe hacer una distinción entre las redes de producción y las redes de suministro: mientras que las primeras tienden a ser principalmente regionales, las segundas suelen tener un alcance global. Así, por ejemplo, países latinoamericanos como el Brasil, Chile y el Perú son importantes proveedores del hierro y el cobre empleados en diversas cadenas industriales asiáticas.

¹⁴ En este capítulo, la definición de bienes intermedios es la utilizada en Fung, García-Herrero y Siu (2009). Esta incluye los productos catalogados como “Partes de...” en la revisión 2 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, Rev.2), como textiles, maquinaria y equipo de transporte, manufacturas metálicas y otras manufacturas.

Unión Europea, que se caracteriza por las “cuatro libertades”: libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales¹⁵. Los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) también participan del Mercado Único, mientras que Turquía mantiene desde 1995 una unión aduanera con la Unión Europea¹⁶. Completan esta macrorregión productiva varias economías del norte de África y Oriente Medio, así como diversas exrepúblicas soviéticas. Desde 2011, la Unión Europea ha venido negociando acuerdos denominados “áreas de libre comercio profundas y comprensivas” con Armenia, Georgia, Marruecos, Moldavia y Ucrania, a los que se sumarían próximamente Egipto, Jordania y Túnez¹⁷. Estos acuerdos tienen como propósito la gradual integración de dichos países al Mercado Único de la Unión Europea y por este motivo incluyen disciplinas avanzadas en ámbitos como la inversión, el comercio de servicios, las compras públicas y las normas técnicas.

La “fábrica América del Norte” ya operaba desde los años sesenta entre el Canadá y los Estados Unidos, sobre todo a través de redes de producción binacionales en el sector automotor. Sin embargo, su alcance se amplió sustancialmente con la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que vinculó a ambas economías con México. Ello favoreció el desarrollo de encadenamientos productivos entre este país y los Estados Unidos, en especial mediante la instalación de plantas de ensamblaje o maquiladoras en sectores como el automotor, del vestuario y la electrónica. También forman parte de este espacio económico los países de Centroamérica, vinculados con México y los Estados Unidos por sendos acuerdos de libre comercio (en este último caso se incluye también a la República Dominicana).

Por último, el concepto de “fábrica Asia” suele referirse al espacio económico conformado por China, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), el Japón, la provincia china de Taiwán, la República de Corea y los diez miembros de la ASEAN. Estas economías del este y sudeste asiático están estrechamente vinculadas por redes de producción industrial. Dicha integración se remonta a la deslocalización de ciertas operaciones por parte de empresas multinacionales japonesas a partir de los años ochenta, en busca de menores costos laborales y de una mayor cercanía a recursos naturales clave. Especialmente a partir de su ingreso a la OMC en 2001, China ha desplazado al Japón como centro de la “fábrica Asia” y se ha constituido en el principal ensamblador mundial de una amplia gama de bienes finales de consumo a partir de los bienes intermedios que importa del resto de la región (OMC/IDE-JETRO, 2011, pág. 74).

Las complejas relaciones de comercio e inversión que se dan en las redes internacionales de producción requieren un entorno normativo propicio para su desarrollo. Específicamente, es necesario contar con disciplinas que garanticen: i) el libre flujo de los bienes, la información, las personas y los capitales involucrados en el funcionamiento de las cadenas de valor, y ii) la protección de los derechos de propiedad, tanto tangible como intangible, que poseen las empresas multinacionales participantes en dichas cadenas. Entre las disciplinas del primer tipo se cuentan las vinculadas a la liberalización de los servicios de infraestructura (como los de transporte, logística, telecomunicaciones y financieros), la libre movilidad internacional de capitales y la reducción de las barreras (arancelarias y no arancelarias) al comercio de bienes intermedios y a la exportación de materias primas. Entre las disciplinas del segundo tipo se incluyen las relacionadas con la protección de las distintas categorías de propiedad intelectual (marcas, patentes, diseños industriales), así como las que otorgan determinadas garantías a los inversionistas extranjeros, como los mecanismos de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado, la compensación adecuada y oportuna en caso de expropiación, y la libertad para repatriar el capital y las utilidades (Baldwin, 2012, pág. 15).

A la luz de lo expuesto, los países en desarrollo y en transición que han buscado integrarse a las redes internacionales de producción han procurado generar un entorno que los convierta en

¹⁵ Croacia se convirtió oficialmente en el miembro número 28 de la Unión Europea el 1 de julio de 2013.

¹⁶ La participación de Suiza en el Mercado Único es parcial.

¹⁷ Véase Comisión Europea, “The EU’s free trade agreements – where are we?”, Comunicado de prensa (MEMO/13/576), Bruselas, 18 de junio de 2013 [en línea] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-576_en.htm?locale=en].

atractivos destinos para las empresas multinacionales que lideran las cadenas de valor. Para lograrlo, junto con la apertura unilateral de sus economías al comercio y la inversión extranjera, han suscrito acuerdos de promoción y protección de inversiones y acuerdos comerciales profundos con diversos socios, en especial los que se ubican en el centro de las redes internacionales de producción (los Estados Unidos, el Japón, la República de Corea y la Unión Europea). Por acuerdos profundos se entienden aquellos cuyo alcance excede la eliminación de los aranceles y otros obstáculos en las fronteras al comercio de bienes, abordando también diversas barreras regulatorias internas (detrás de la frontera) al funcionamiento de las cadenas de valor.

Cabe notar que algunas de las temáticas abordadas en los acuerdos regionales de integración profunda también están reguladas por la OMC (por ejemplo, el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública, en este último caso a través de un acuerdo plurilateral). No obstante, en dichos acuerdos suelen establecerse disciplinas de mayor alcance que las multilaterales en esos temas (denominadas “OMC-plus”). Asimismo, los acuerdos profundos por lo general contienen obligaciones vinculantes desde el punto de vista jurídico en una gama de temas que actualmente no están regulados por la OMC (denominados “OMC-X”) y que son relevantes para el funcionamiento de las cadenas de valor. Entre ellos se destacan el tratamiento de la inversión extranjera, la política de competencia, los flujos de capital, las regulaciones ambientales y laborales, las medidas relacionadas con el otorgamiento de visas y la convergencia de diversas medidas regulatorias (Horn, Mavroidis y Sapir, 2010; OMC, 2011, págs. 128-145)¹⁸.

La principal excepción (relativa) al patrón expuesto es China. Al igual que otras economías en desarrollo que deseaban insertarse en las redes internacionales de producción, este país experimentó un fuerte proceso de apertura unilateral, cuyos inicios se remontan a fines de los años setenta. Los niveles de apertura alcanzados por China al cabo de más de dos décadas de reformas quedaron plasmados en su Protocolo de Adhesión a la OMC en 2001. Posteriormente, China ha suscrito numerosos acuerdos de libre comercio, tanto dentro como fuera de Asia (CEPAL, 2012a, pág. 44)¹⁹. Sin embargo, estos tienden a ser considerablemente menos profundos que los negociados por los Estados Unidos, el Japón, la República de Corea y la Unión Europea.

En la práctica, las vastas dimensiones de la economía china han implicado que hasta ahora el país no haya necesitado suscribir acuerdos de integración profunda (más allá de las obligaciones asumidas al ingresar a la OMC) para atraer inversión extranjera y adquirir un papel prominente en las redes internacionales de producción. Sin embargo, esto parece estar cambiando. Por una parte, en julio de 2013 China acordó iniciar negociaciones con los Estados Unidos para la suscripción de un amplio acuerdo de promoción y protección de inversiones²⁰. Por otra parte, se encuentra negociando su adhesión al Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, entre cuyos miembros hasta ahora incluye casi exclusivamente a países industrializados y economías asiáticas de reciente industrialización. Asimismo, resta ver cuál será la disposición de China a asumir compromisos más demandantes en áreas como servicios, inversión o propiedad intelectual en el contexto de las negociaciones en curso de un acuerdo de libre comercio trilateral con el Japón y la República de Corea, así como en el marco más amplio de la Asociación Económica Integral Regional.

En definitiva, la expansión de las redes de producción ha generado una demanda de gobernanza que ha sido cada vez más satisfecha por acuerdos profundos de comercio e inversión, especialmente

¹⁸ En el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio de la OMC se prohíbe el uso de ciertos requisitos de desempeño aplicables a la inversión extranjera. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios contiene algunas reglas aplicables a la inversión extranjera directa cuando esta tiene por finalidad la prestación de un servicio. Sin embargo, la OMC carece de un acuerdo comprensivo sobre la inversión extranjera directa.

¹⁹ Entre estos se cuentan acuerdos suscritos con tres países latinoamericanos: Chile (2005), el Perú (2009) y Costa Rica (2010).

²⁰ Véase Representante de Comercio de los Estados Unidos (RCEU), “USTR Michael Froman welcomes progress at U.S.-China Strategic and Economic Dialogue”, 12 de julio de 2013 [en línea] <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/july/amb-froman-welcomes-progress-SandED> [fecha de consulta: 18 de julio de 2013].

del tipo Norte-Sur (OMC, 2011, págs. 111-113 y 145-150)²¹. Esta tendencia se ha visto acentuada por la continuidad del *impasse* en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. Sin embargo, el resultado ha sido una fragmentación del sistema comercial mundial, ya que en cada región se ha implantado un patrón distinto de acuerdos comerciales que refleja las preferencias de la economía ubicada al centro de la respectiva “fábrica”. De este modo, los acuerdos negociados por la Unión Europea con los países de su entorno geográfico inmediato son similares entre sí, pero difieren en importantes aspectos de los acuerdos de libre comercio negociados por los Estados Unidos con varios países de América Latina y el Canadá (Acharya, 2013, pág. 160). En Asia, la fragmentación es aún mayor, puesto que existen varias familias de acuerdos comerciales, en particular los negociados por la ASEAN, China, el Japón y la República de Corea. Es en este contexto que debe entenderse la reciente aparición de los proyectos megarregionales y megabilaterales, que buscan armonizar, o al menos hacer compatibles, las reglas mediante las cuales operan las distintas “fábricas” mundiales, facilitando las operaciones de las empresas multinacionales que operan en América del Norte, Europa, y Asia oriental y Sudoriental.

C. El Acuerdo Transatlántico sobre comercio e inversión

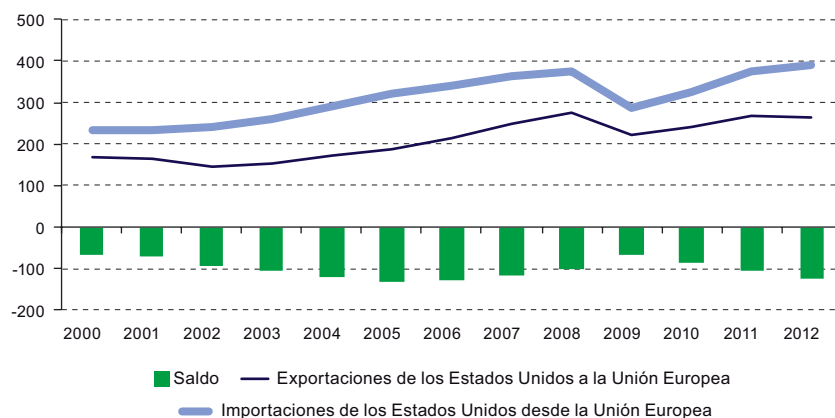
1. El comercio y la inversión transatlánticos

En 2012, el comercio de bienes entre los Estados Unidos y la Unión Europea alcanzó los 655.000 millones de dólares y desde 2000 se ha mantenido de manera constante un superávit a favor de esta última (véase el gráfico II.3). Cada parte es el principal socio comercial de la otra y el comercio diario de bienes y servicios entre ambas alcanza los 2.700 millones de dólares (Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento, 2013). Pese al débil crecimiento de los últimos años, en las dos economías existe una gran capacidad de consumo, con un producto per cápita cercano a los 50.000 dólares en los Estados Unidos y un promedio de 32.000 dólares en los países de la Unión Europea (Galston, 2013).

36

■ Gráfico II.3

Comercio de bienes entre los Estados Unidos y la Unión Europea, 2000-2012
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

²¹ Entre estos últimos, los acuerdos de promoción y protección de inversiones constituyen el instrumento más habitual. Hasta fines de 2012 se habían suscrito 2.857 acuerdos de este tipo en todo el mundo (UNCTAD, 2013, pág. 101). Asimismo, cada vez más acuerdos comerciales profundos contienen también disciplinas sobre inversión similares a las de los acuerdos de promoción y protección de inversiones.

La participación del comercio entre América del Norte y Europa en el total mundial se ha reducido en las últimas tres décadas del 7,8% en 1980 al 4,8% en 2011 (OMC, 2013). Sin embargo, los Estados Unidos exportan el triple de productos a la Unión Europea de los que exportan a China, mientras que el monto exportado por la Unión Europea a los Estados Unidos en 2011 duplicó el de sus exportaciones al país asiático. En los Estados Unidos, 45 de los 50 estados exportaron más a Europa que a China en 2012 (Galston, 2013). Las filiales de empresas europeas generaron unos 3 millones de empleos en los Estados Unidos en 2010 (RCEU, 2013b), mientras que las filiales de empresas estadounidenses generaron 4,1 millones de empleos en Europa en el mismo año (Barefoot, 2012). Los principales sectores del comercio transatlántico corresponden al área industrial: maquinaria y equipos de transporte en primer lugar, seguidos de productos químicos, y de combustibles y productos mineros. En todos ellos, la Unión Europea es superavitaria (véase el cuadro II.3).

Los Estados Unidos y la Unión Europea son las principales economías de servicios del mundo. En 2011, un 38% de las exportaciones de servicios de los Estados Unidos se dirigieron a la Unión Europea y el 41% de las importaciones provinieron de Europa (Galston, 2013). El comercio es bastante balanceado, con un superávit de los Estados Unidos hasta 2010 y una balanza superavitaria para la Unión Europea en 2011 (véase el cuadro II.4).

La inversión bilateral es el motor de la relación transatlántica. La inversión extranjera directa acumulada entre ambas partes ascendía a 3,7 billones de dólares en 2011 (Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento, 2013). Europa ha sido el destino del 56% de la inversión extranjera directa proveniente de los Estados Unidos desde 2000 y la irrupción de China en la economía mundial no ha modificado sustancialmente este patrón. Por ejemplo, entre 2000 y el tercer trimestre de 2012, los Estados Unidos invirtieron 14 veces más en los Países Bajos que en China y 11 veces más en el Reino Unido. El 71% de la inversión extranjera directa recibida por los Estados Unidos en 2011 provino de Europa (Hamilton y Quinlan, 2013). El comercio y las inversiones bilaterales generan unos 13 millones de empleos en la Unión Europea y los Estados Unidos (RCEU, 2013a).

■ Cuadro II.3

Comercio de bienes de la Unión Europea con los Estados Unidos, por sectores, 2011
(En millones de euros)

Sectores	Exportaciones de la Unión Europea	Importaciones de la Unión Europea
Productos agrícolas, alimentos (incluido el pescado) y materias primas	13 874	11 368
Combustibles y productos mineros	24 645	23 112
Productos químicos	61 810	40 134
Maquinaria y equipos de transporte	104 429	70 850
Textiles y vestuario	3 769	1 318
Otros	52 50	37 458

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

■ Cuadro II.4

Comercio de servicios de la Unión Europea con los Estados Unidos, 2009-2011
(En millones de euros)

Año	Exportaciones de la Unión Europea	Importaciones de la Unión Europea	Balanza comercial
2009	119 100	123 900	-4 800
2010	127 100	130 500	-3 400
2011	145 500	140 100	5 300

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Comisión Europea.

El comercio intraindustrial es relevante en prácticamente todos los sectores del comercio transatlántico, como lo evidencian los altos valores del índice de Grubel-Lloyd (véase el cuadro II.5)²². Se trata de un caso exitoso de cadenas birregionales de valor en ambos sentidos y hacia terceros mercados. Asimismo, una proporción significativa del comercio entre ambas regiones consiste en transferencias intrafirma. En 2009, el comercio intrafirma representó un 61% de las importaciones de los Estados Unidos desde la Unión Europea y un 31% de sus exportaciones a esta agrupación (Hamilton y Quinlan, 2011).

■ Cuadro II.5

Índice de Grubel-Lloyd de comercio intraindustrial entre los Estados Unidos y la Unión Europea

	Exportaciones de la Unión Europea (en millones de dólares)	Importaciones de la Unión Europea (en millones de dólares)	Índice de Grubel-Lloyd
Bienes industriales	207 564	167 568	0,89
Productos químicos, caucho y otros sintéticos	55 811	42 575	0,87
Maquinarias y equipos	47 184	37 617	0,89
Vehículos, motores y partes	19 032	7 677	0,57
Manufacturas de vehículos	16 626	28 238	0,74
Aceites minerales y productos del carbón	13 476	11 542	0,92
Otros sectores	12 909	5 633	0,61
Servicios	118 547	98 783	0,91
Prestación de servicios económicos	27 672	29 471	0,97
Servicios financieros	21 348	19 457	0,95
Alimentos y bebidas	16 359	9 390	0,73
Bebidas alcohólicas y tabaco	9 542	1 092	0,21
Alimentos	2 999	2 259	0,86

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de GTAP 8 Database y Gabriel Felbermayr y otros, *Dimensions and Impact of a Free Trade Agreement between the EU and the USA*, IFO Institut, enero de 2013 [en línea] <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/infoservice/News/2013/02/news-20130228-Freihandel.html>.

2. Posible impacto económico del Acuerdo Transatlántico sobre comercio e inversión

a) Impacto bilateral

Aun cuando los aranceles en el comercio entre la Unión Europea y los Estados Unidos son comparativamente bajos (en promedio no superan del 2% al 3%), dados los elevados volúmenes transados, el impacto económico potencial del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión es alto. Mediante el uso de un modelo de equilibrio general computable, Erixon y Bauer (2010) proyectan que la liberalización total del comercio transatlántico podría resultar en un aumento de entre el 0,99% y el 1,33% del PIB de los Estados Unidos y de entre el 0,32% y el 0,47% para la Unión Europea, en un escenario dinámico (esto es, considerando las ganancias en productividad y los menores costos del comercio). En el mismo escenario, las exportaciones bilaterales aumentarían un 18% para la Unión Europea y un 17% para los Estados Unidos.

Un 80% de las ganancias potenciales del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión resultarían de la reducción de costos derivados de barreras burocráticas y regulatorias, y de la liberalización del comercio de servicios y del mercado de la contratación pública (CEPR, 2013). En materia de empleo, la desgravación arancelaria por sí misma no conllevaría cambios relevantes,

²² El índice de Grubel-Lloyd mide la intensidad del comercio intraindustrial entre dos países en un sector determinado. Por comercio intraindustrial se entiende una situación en que ambos países se exportan mutuamente productos del mismo sector. El índice toma valores entre 0 (cuando el comercio es exclusivamente interindustrial) y 1 (cuando es exclusivamente intraindustrial).

pero este resultado se modificaría al eliminarse las barreras no arancelarias. En tal escenario, se reduciría el desempleo y aumentarían los salarios reales. El incremento del empleo se produciría sobre todo en las empresas medianas de mayor productividad que aún no exportan al otro socio (Felbermayr y otros, 2013).

La creación de comercio en el largo plazo entre los integrantes del acuerdo alcanzaría al menos un 79% por los cambios de ubicación de las empresas y el aumento del comercio intraindustrial, mientras que la desviación afectaría a terceros países, sobre todo a los que ya cuentan con acuerdos y regímenes preferenciales con la Unión Europea y los Estados Unidos (Felbermayr y otros, 2013). Entre ellos se encuentran los países en desarrollo que exportan manufacturas con mayor contenido tecnológico a dichos mercados.

b) Impacto mundial

El Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión podría tener notables efectos a nivel internacional, en la medida en que un mayor dinamismo económico en los Estados Unidos y la Unión Europea incidiría positivamente en el crecimiento del producto y el comercio mundial. Según un estudio (CEPR, 2013), este acuerdo permitiría aumentar el ingreso global en casi 100.000 millones de euros. El efecto neto a 2027 sería de entre el 0,7% y el 1,4% del producto del conjunto de países que no forman parte del acuerdo. Dicho efecto resultaría de una compensación de la posible desviación de comercio con los efectos positivos de la reducción de barreras no arancelarias y una mayor convergencia de estándares globales.

Los avances en la compatibilidad regulatoria en los principales mercados tendrán un profundo impacto en los países en desarrollo, ya que se tenderá a una reducción de las barreras no arancelarias y una mayor homologación en las reglas del comercio mundial. Por una parte, esto podría conllevar ventajas para los países que ya han adecuado sus exportaciones a los requisitos normativos existentes en esos mercados, ya que esa armonización permitiría una mayor uniformidad de los procesos productivos y una reducción de los costos de transacción. Por otra parte, el cumplimiento de normas más exigentes podría resultar en dificultades de acceso a los mercados y posibles costos adicionales para los exportadores que no se adecuen a esas nuevas normas.

Dado el fuerte peso económico de los Estados Unidos y la Unión Europea, el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión incidirá en el establecimiento de nuevas reglas sobre temas emergentes en el comercio mundial. Esto podría ser un aporte a la agenda multilateral, pero también podría reducir la relevancia de la institucionalidad multilateral existente. Los resultados de esta negociación impondrán, directa e indirectamente, estándares y disciplinas a terceros países que no han participado en ella. Esto se debe a que los acuerdos que puedan alcanzar la Unión Europea y los Estados Unidos podrían convertirse, de facto, en estándares mundiales, especialmente en temas regulatorios.

3. Principales contenidos

El Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento recomendó negociar un acuerdo comprensivo, que persiga tres grandes objetivos: i) eliminar o reducir las barreras, tanto arancelarias como no arancelarias, al comercio de bienes y servicios, a la inversión y al acceso de los proveedores de una parte a los procesos de contratación pública de la otra; ii) mejorar la compatibilidad entre las regulaciones y los estándares de ambas partes (la denominada “convergencia regulatoria”); y iii) mejorar la cooperación para la elaboración de reglas y principios sobre temas globales de mutuo interés (Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento, 2013).

El primer pilar del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión es el acceso al mercado de bienes y servicios, inversiones y contratación pública. En esta área, tanto los Estados Unidos

como la Unión Europea se han propuesto alcanzar niveles de apertura mayores que los asumidos por ambas partes en cualquier acuerdo comercial anterior. Pese a que los aranceles ya son bajos, dado que los bienes representan aproximadamente un 65% del comercio bilateral, cualquier reducción arancelaria tendrá un gran impacto en los flujos.

El segundo pilar del acuerdo propuesto por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento es el de la convergencia regulatoria. Este reviste especial importancia, ya que la mayoría de las actuales barreras al comercio transatlántico de bienes y servicios derivan de discrepancias entre las regulaciones internas de ambas partes. Entre otros ejemplos se destacan los automóviles, los productos agrícolas, químicos, farmacéuticos y cosméticos, y los distintos tipos de servicios financieros.

Según la Comisión Europea, existen varias formas de reducir las barreras regulatorias al comercio transatlántico, sin que ello implique renunciar a los niveles de protección que cada parte ha definido en ámbitos como la seguridad, la salud, la protección del medio ambiente y la estabilidad financiera. Una opción es el reconocimiento mutuo de las regulaciones de las partes, cuando ambas son suficientemente similares en términos de los resultados alcanzados. En tal caso, el objetivo sería que un producto que cumpla la respectiva exigencia en su mercado de origen (por ejemplo, los estándares de seguridad para automóviles) pueda comercializarse en el territorio de la otra parte sin tener que cumplir requisitos adicionales. Otra opción es que ambas partes aproximen sus regímenes regulatorios a los estándares internacionales existentes. Un ejemplo sería la aproximación gradual de los marcos regulatorios de cada parte en el sector de los productos químicos: la ley de control de sustancias tóxicas (TSCA) de los Estados Unidos y el Sistema integrado de registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias químicas (REACH) de la Unión Europea. Por último, ambas partes pueden estrechar su cooperación en el desarrollo de nuevos regímenes regulatorios, con el objeto de reducir discrepancias innecesarias en el futuro. Un ejemplo sería el desarrollo de estándares comunes de seguridad y ambientales para los automóviles eléctricos (Comisión Europea, 2013).

40

El tercer pilar del acuerdo se refiere a la regulación de temas que son de interés no solo para el comercio transatlántico, sino también para la gobernanza del comercio mundial en su conjunto. Esta negociación presenta a los Estados Unidos y la Unión Europea la oportunidad de convenir nuevas disciplinas en temas de interés común que en la actualidad están insuficientemente regulados en los acuerdos de la OMC. De este modo, ambas partes pueden generar estándares mundiales de facto e influir en una futura agenda de negociaciones multilaterales. En este contexto, algunos de los temas destacados por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento son el comercio de materias primas y energía, las operaciones de las empresas estatales y las denominadas “barreras comerciales de localización”²³. Cabe notar que estos tres temas tienen relación con la preocupación manifestada tanto por los Estados Unidos como por la Unión Europea sobre algunas medidas adoptadas por China en los últimos años, como las restricciones a la exportación de ciertas materias primas y los requisitos de transferencia tecnológica que se imponen a las empresas extranjeras que deseen invertir en ese país.

La negociación del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión deberá superar varios desafíos. La matriz de los acuerdos comerciales que ambos socios han negociado anteriormente es diferente, con enfoques y énfasis distintos. Pese a tratarse de economías con un nivel de desarrollo similarmente alto, subsisten divergencias en su aproximación a diversos temas, muchas veces como resultado de diferencias culturales (véase el recuadro II.1).

²³ Estas barreras se definen como medidas diseñadas para proteger, favorecer o estimular a industrias o proveedores de servicios locales y el desarrollo local de propiedad intelectual a expensas de los bienes o servicios importados y la propiedad intelectual desarrollada o controlada en el extranjero (Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento, 2013).

■ Recuadro II.1

Algunas de las principales áreas de posibles discrepancias en las negociaciones del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión

En materia agrícola, las negociaciones pueden verse complicadas por la presencia de productos con un alto grado de protección en ambas partes, con crestas arancelarias que en 2011 llegaban al 205% en la Unión Europea y al 350% en los Estados Unidos (OMC, 2012b). Ambas partes otorgan también importantes subsidios a sus sectores agrícolas. Cabe notar que ni los Estados Unidos ni la Unión Europea han adoptado compromisos de importancia en materia de subsidios agrícolas en sus acuerdos bilaterales previos, como tampoco en el marco de la Ronda de Doha de la OMC. Asimismo, existen importantes diferencias entre los Estados Unidos y la Unión Europea en temas regulatorios que afectan el comercio de productos agrícolas. Por ejemplo, la Unión Europea tiene una política muy restrictiva sobre la comercialización en su territorio de cultivos genéticamente modificados, por sus posibles efectos sobre la salud humana y animal. Estos cultivos son muy importantes en la agricultura estadounidense y su producción mundial es controlada por empresas multinacionales de ese país. En la Unión Europea también existen restricciones al uso de hormonas en la ganadería y a procesos como la esterilización con cloro de los pollos faenados, prácticas aceptadas en los Estados Unidos. Otro tema complejo vinculado al sector agrícola es el de los biocombustibles. Las exportaciones de los Estados Unidos a la Unión Europea han registrado un marcado aumento en los últimos años, pero enfrentan restricciones regulatorias, como la Directiva sobre energías renovables de la Comisión Europea, y sobretasas producto de la aplicación de derechos antidumping y compensatorios.

En el área del comercio de servicios aún se desconoce si las negociaciones se conducirán con un enfoque de lista positiva (como lo hace usualmente la Unión Europea) o de lista negativa (como es habitual en los Estados Unidos). Ambas partes tienen intereses ofensivos, pero también fuertes sensibilidades defensivas. Un ejemplo de estas últimas es el sector audiovisual en la Unión Europea. Francia, de hecho, logró que este sector se retirara del mandato de negociación de la Comisión Europea, como una forma de proteger su sistema de cuotas de pantalla y subvenciones a la industria audiovisual local. En los Estados Unidos, el sector del cabotaje marítimo está reservado por ley (Ley Jones de 1920) a barcos de bandera estadounidense, construidos íntegramente en ese país, que sean propiedad de ciudadanos estadounidenses y que estén tripulados por ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes en el país. También existen diferencias entre las partes respecto del alcance de las negociaciones sobre servicios financieros. Mientras la Unión Europea desea abordar distintas áreas en las que el marco regulatorio difiere a ambos lados del Atlántico, los Estados Unidos han señalado que prefieren mantener esas conversaciones en otras instancias, como el Grupo de los Veinte (World Trade Online, 2013e).

El régimen comunitario de contratación pública es más abierto que el estadounidense (Galston, 2013). Este último se caracteriza por limitados compromisos de apertura a nivel subfederal (es decir, de los estados y gobiernos locales), así como por distintos programas de preferencias para proveedores estadounidenses, conocidos como *Buy American*. En este contexto, la contratación pública será otra área compleja de las negociaciones del acuerdo.

Debido a que tanto los Estados Unidos como la Unión Europea mantienen altos estándares de protección de la propiedad intelectual, este tema no debería ser problemático en las negociaciones del Acuerdo. No obstante, un asunto particular en el que ambas partes sostienen posiciones contrarias tiene relación con las indicaciones geográficas para alimentos, vinos y licores (por ejemplo, queso feta, jamón de Parma o champán). Mientras la Unión Europea sostiene que solo los productores europeos de la región correspondiente tienen derecho a utilizar estos nombres, los Estados Unidos argumentan que muchos de dichos nombres ya son genéricos y, por lo tanto, pueden ser empleados por productores fuera de Europa.

Las negociaciones del capítulo sobre flujos de datos y privacidad pueden verse afectadas por las recientes alegaciones vinculadas a programas de vigilancia digital por parte de los Estados Unidos en el territorio europeo. Para responder a la preocupación europea se acordó abrir un diálogo paralelo al Acuerdo entre los Estados Unidos y la Comisión Europea (que tiene jurisdicción sobre los derechos relacionados con la privacidad de los datos personales), así como con los estados miembros de la Unión Europea (que tienen jurisdicción sobre la seguridad nacional) (World Trade Online, 2013d). El contenido de este capítulo también podría verse afectado por la resolución aprobada en julio de 2013 por el Parlamento Europeo vinculada a la revisión del Acuerdo sobre “puerto seguro” entre los Estados Unidos y la Unión Europea, un acuerdo bilateral que entró en vigencia en 1998 y que regula los flujos de datos que se transmiten de la Unión Europea a los Estados Unidos con fines comerciales.

Por último, es probable que el tema de las ayudas estatales también resulte de difícil abordaje en el Acuerdo, no solo debido a los regímenes de subsidios agrícolas de ambas partes, sino también a su larga controversia sobre las subvenciones a la industria aeronáutica.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de William A. Galston, “Obamas’s pivot to Europe: forget China. An EU trade deal would be the real game-changer”, *Brookings*, 20 de febrero de 2013 [en línea] <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/02/20-obama-pivot-europe-galston>; Organización Mundial del Comercio (OMC), *Informe sobre el comercio mundial 2012. Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*, Ginebra; World Trade Online, “US, EU to hold talks dealing with spying fallout in parallel to TTIP”, 7 de julio de 2013 [en línea] <http://insidetrade.com/201307072439937/WTO-Daily-News/Daily-News/us-eu-to-hold-talks-dealing-with-spying-fallout-in-parallel-to-ttip/menu-id-948.html> y “EU negotiator: TTIP needs financial services rules despite derivatives deal”, 12 de julio de 2013 [en línea] <http://insidetrade.com/201307122440612/WTO-Daily-News/Daily-News/eu-negotiator-ttip-needs-financial-services-rules-despite-derivatives-deal/menu-id-948.html>.

Los Estados Unidos y la Unión Europea se han planteado el objetivo de concluir las negociaciones del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión en 2015, lo que dependerá del ritmo al que se vayan resolviendo las principales diferencias entre las partes. Si ambas insisten en sus demandas iniciales en algunos de los temas que las separan, será difícil avanzar y posiblemente el acuerdo se frustre. Sin embargo, la actual negociación ha recibido un gran impulso del sector privado de ambos lados del Atlántico, que, con un enfoque pragmático, está interesado sobre todo en abordar en forma constructiva los temas regulatorios y las barreras no arancelarias. Está por verse en qué medida esta perspectiva es asumida por los equipos negociadores, priorizando el fluido avance de la negociación.

D. El Acuerdo de Asociación Transpacífico

1. Principales contenidos

En el acuerdo actualmente en negociación se consideran 29 capítulos. Mientras algunos guardan relación con temas tradicionales —como aranceles, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas de defensa comercial, comercio de servicios e inversión—, en otros capítulos se abordan temas (denominados “del siglo XXI”) que hasta ahora no han figurado de manera prominente en la agenda de los acuerdos comerciales, como la convergencia regulatoria y los flujos transfronterizos de datos. A continuación se examinan los temas en los que, sobre la base de la información disponible, se encontrarían los principales puntos críticos de la negociación.

42

■ Cuadro II.6

Red de acuerdos comerciales entre los participantes en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico, a junio de 2013

	Australia	Brunei Darussalam	Canadá	Chile	Estados Unidos	Japón	Malasia	México	Nueva Zelandia	Perú	Singapur	Viet Nam
Australia		TLCAANZ RCEP ^a		TLC	TLC	TLC ^a RCEP ^a	TLC TLCAANZ RCEP ^a		ANZCERTA RCEP ^a		TLCAANZ TLC RCEP ^a	TLCAANZ RCEP ^a
Brunei Darussalam				P4		TLCAJ RCEP ^a	AFTA RCEP ^a		TLCAANZ RCEP ^a		AFTA P4 RCEP ^a	AFTA RCEP ^a
Canadá				TLC	TLCAN	TLC ^a		TLCAN		TLC		
Chile					TLC	TLC	TLC	TLC	P4	TLC	P4	TLC ^b
Estados Unidos								TLCAN		TLC	TLC	
Japón							TLC TLCAJ RCEP ^a	TLC	RCEP ^a	TLC	TLCAJ RCEP ^a	TLCAJ RCEP ^a
Malasia									TLC TLCAANZ RCEP ^a		AFTA RCEP ^a	AFTA RCEP ^a
México										TLC		
Nueva Zelandia											P4 TLCAANZ RCEP ^a	TLCAANZ RCEP ^a
Perú											TLC	
Singapur												AFTA RCEP ^a
Viet Nam												

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Nota: AFTA: Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental. ANZCERTA: Acuerdo Comercial de afianzamiento de las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia. P4: Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (AETAE) entre Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur. RCEP: Asociación Económica Integral Regional. TLC: Tratado de Libre Comercio (bilateral). TLCAANZ: Tratado de Libre Comercio entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia. TLCAJ: Tratado de Libre Comercio entre la ASEAN y el Japón. TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^a Acuerdo en negociación.

^b Acuerdo firmado, pero aún no vigente.

■ Cuadro II.7

Comercio entre países del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) cubierto por otros acuerdos, 2012

(En miles de millones de dólares y porcentajes)

	Monto	Participación
Comercio total de bienes entre países del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)	2 009,8	100,0
Comercio cubierto por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte	1 151,3	57,2
Comercio cubierto por otros tratados de libre comercio	471,9	23,5
Comercio no cubierto por tratados de libre comercio	386,6	19,2

Fuente: I. Fergusson y otros, "The trans-pacific partnership negotiations and issues for Congress", *United States Congressional Research Service*, Washington, D.C., 17 de junio de 2013 [en línea] <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>.

a) Acceso al mercado de bienes y reglas de origen

El objetivo de la negociación en este ámbito es la eliminación de los aranceles para el comercio de bienes entre los países participantes mediante la creación de una gran área de libre comercio. En muchos casos, esto implica volver plurilaterales los cronogramas de desgravación pactados en el marco de los distintos acuerdos que actualmente vinculan a dichos países. Las negociaciones para tal efecto se están llevando a cabo de manera bilateral y plurilateral. Mientras los Estados Unidos y el Perú han privilegiado la primera modalidad, el resto de los participantes ha optado por la segunda.

Además de la eliminación de los aranceles, el establecimiento de un área de libre comercio entre los 12 países participantes también implica un conjunto común de reglas de origen y la acumulación de origen. Este último concepto se refiere a que los insumos originarios de un país miembro del TPP (por ejemplo, el Perú) incorporados en un bien final exportado por otro miembro (por ejemplo, México) a un tercer miembro (por ejemplo, los Estados Unidos) se consideren originarios del país que exportó el bien final. El concepto de la acumulación de origen ha sido generalmente aceptado por los participantes del TPP, sin perjuicio de que puedan producirse excepciones en ámbitos de especial sensibilidad. Cabe notar que la acumulación de origen constituye una de las principales ganancias potenciales que ofrece el TPP a los países participantes, al favorecer la integración productiva entre sus economías.

Sin perjuicio del objetivo de eliminar los aranceles para el comercio de bienes entre los miembros del TPP, la mayoría de los participantes en las negociaciones tiene sensibilidades defensivas en determinados sectores o productos. Varios de los casos de mayor complejidad política involucran a los Estados Unidos. Este país enfrenta fuertes presiones internas para no abrir los sectores textil, del vestuario y del calzado con Viet Nam (véase el recuadro II.2), el sector de los automóviles con el Japón, el sector de los lácteos con Nueva Zelanda y el sector azucarero con Australia. El ingreso formal del Japón a las negociaciones agregará algunas complejidades en materia de acceso al mercado, ya que son bien conocidas las sensibilidades defensivas de ese país en materia agrícola. Asimismo, en el ámbito industrial, han generado controversias las barreras que el Japón mantendría en los ámbitos regulatorio y de la distribución, y que afectarían negativamente el acceso a su mercado de los automóviles importados. Dichas barreras han sido especialmente criticadas por la industria automotriz estadounidense.

■ Recuadro II.2

Las negociaciones sobre el régimen de origen para el sector textil en el Acuerdo de Asociación Transpacífico

Uno de los temas más críticos de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) se centra en el régimen de origen aplicable a los textiles y las prendas de vestir. Los Estados Unidos buscan aplicar una regla de “hilado en adelante”, que el país ha utilizado en todos sus tratados de libre comercio anteriores. El objeto de esta regla es impedir que prendas confeccionadas en un país miembro del acuerdo con telas o fibras originarias de un país no miembro se beneficien de la desgravación arancelaria. Por el contrario, Viet Nam prefiere la regla de “corte y confección”, que solo requiere que la prenda final se corte y confeccione en este país. Ello le permitiría utilizar insumos provenientes de países que no forman parte del TPP (por ejemplo, China), sin perder el acceso a los beneficios arancelarios del acuerdo.

En el curso de las negociaciones, y con el propósito de otorgar más flexibilidad a Viet Nam con respecto a los requisitos de la regla de “hilado en adelante”, los Estados Unidos presentaron una lista de materiales que escasean, donde se identifican 173 insumos que no se producen en la región del TPP, pero que se podrían utilizar en la confección final de una prenda sin perder el acceso a las preferencias arancelarias. Esta lista tendría una duración de tres años y de acuerdo con el Representante de Comercio de los Estados Unidos (RCEU) cubre aproximadamente el 75% del comercio bilateral de textiles. Viet Nam, por el contrario, argumenta que la lista solo abarca el 5% de dicho comercio.

Con su insistencia en aplicar la regla de “hilado en adelante”, los Estados Unidos buscan reducir la competencia de las prendas de vestir fabricadas en Viet Nam con las que se producen en el país, pero también con las importadas desde América Latina y en cuya fabricación se emplean telas o fibras de origen estadounidense. Por ello, esta negociación tiene importantes implicaciones para varias economías latinoamericanas, en particular México y los países centroamericanos. Al respecto, cabe notar que los sectores textil y de la confección representan más del 50% de las exportaciones totales de El Salvador, Honduras y Nicaragua a los Estados Unidos. Tanto el Tratado de Libre Comercio de América del Norte como el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos contienen la regla de “hilado en adelante”. Sobre esta base, México y los países centroamericanos han construido encadenamientos productivos subregionales y se han insertado en las cadenas de valor centradas en los Estados Unidos. De este modo, ambos acuerdos han ayudado a la industria textil y de la confección en la subregión a enfrentar de la mejor manera la competencia asiática^a. Sin embargo, estos procesos productivos podrían reestructurarse a favor de algunos países asiáticos, en particular Viet Nam, dependiendo del régimen de origen acordado en el TPP. A esto se suma la preocupación recientemente expresada por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos respecto de que la aplicación de la regla de “corte y confección” podría cuadruplicar la cuota de mercado de Viet Nam en los Estados Unidos, lo que podría provocar pérdidas de empleo en el sector textil estadounidense.

El desacuerdo sobre las reglas de origen a ser aplicadas en el sector textil también ha afectado otros ámbitos de las negociaciones, ya que Viet Nam se ha rehusado a negociar el acceso al mercado para bienes industriales y otros aspectos del TPP, hasta que los Estados Unidos flexibilicen la exigencia de aplicar la regla de “hilado en adelante”. Este tema está siendo objeto de intensas negociaciones bilaterales (World Trade Online, 2013c).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Aun así, la mayoría de los países de la subregión ha visto disminuida su participación en las importaciones estadounidenses del sector textil y de la confección. Entre 2000 y 2012, las cuotas se redujeron del 3,5% al 2,7% en Honduras, del 2,3% al 1,9% en El Salvador, del 2,1% al 1,3% en Guatemala, del 1,2% al 0,2% en Costa Rica, del 14,5% al 5,1% en México y del 3,7% al 0,8% en la República Dominicana. Solo Nicaragua registró un aumento del 0,5% al 1,4%. En comparación, la cuota de mercado de Viet Nam fue del 7,6% en 2012 (CEPAL, 2012c).

En la medida en que las economías más poderosas, como los Estados Unidos y el Japón, busquen excluir total o parcialmente del programa de desgravación a sus productos más sensibles, ello tendrá repercusiones en el resto de la negociación del TPP. Esto se debe a que inevitablemente los demás participantes buscarán, a su vez, evitar concesiones en ámbitos que les son sensibles, ya sea en materia de bienes y servicios o de aceptación de ciertas disciplinas.

b) Inversión

El propósito de este capítulo es otorgar altos niveles de protección a la inversión extranjera a través de disposiciones como las de trato nacional, nación más favorecida, trato justo y equitativo, prohibición de diversos requisitos de desempeño, garantías de compensación pronta y adecuada en casos de expropiación, y libertad de repatriación de las utilidades y el capital. Al mismo tiempo, se busca proteger la capacidad del Estado anfitrión de establecer regulaciones en el interés público en ámbitos como el ambiental, la salud pública y la seguridad nacional.

Si bien este capítulo en general no ha producido grandes controversias, una excepción importante es la posición de Australia frente al mecanismo de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado. Este tipo de disposición, que permite a un inversionista extranjero demandar directamente al Estado anfitrión en un tribunal internacional si considera que no se han respetado sus derechos, figura habitualmente en los acuerdos de promoción y protección de inversiones entre países desarrollados y en desarrollo²⁴. La solución de controversias entre los inversionistas y el Estado se incluye asimismo en los capítulos sobre inversión de todos los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos hasta la fecha, excepto con Australia (por oposición de este país). La controversia actual se centra en la oposición de Australia a aceptar, ahora en el marco del TPP, que se le aplique dicho mecanismo. Los Estados Unidos, por su parte, sostienen que este debe ser aplicable a todos los miembros del acuerdo.

En un informe de la Comisión de Productividad del Gobierno de Australia se formulan varias críticas al mecanismo de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado, en las que se basa la actual posición de ese país. Entre ellas se cuentan la posibilidad de que el Estado anfitrión se vea inhibido de regular por temor a ser demandado en tribunales internacionales (el denominado “*regulatory chill*”), así como preocupaciones sobre el propio proceso de arbitraje (como el sesgo institucional, los conflictos de interés, la falta de transparencia y el otorgamiento de sumas excesivas como compensación a los inversionistas extranjeros) (Comisión de Productividad del Gobierno de Australia, 2010, págs. 271-273). Cabe destacar que los tres participantes latinoamericanos en el TPP ya aceptaron el mecanismo de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado en sus respectivos tratados de libre comercio con los Estados Unidos, por lo que este tema no figura entre los más sensibles para ellos en el marco del acuerdo en cuestión.

c) Propiedad intelectual

Desde los años ochenta, los Estados Unidos han perseguido en sus acuerdos comerciales una política de continuo aumento de los niveles de protección de la propiedad intelectual, lo que refleja la gran importancia de las industrias basadas en la creación y el conocimiento en la economía del país, así como su fuerte influencia política. Como resultado, la protección de la propiedad intelectual en los acuerdos comerciales negociados por los Estados Unidos se caracteriza por exceder (de manera creciente) la contemplada en el acuerdo sobre los Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) de la OMC. Diversas industrias estadounidenses vinculadas a la propiedad intelectual, como la farmacéutica y la audiovisual, han manifestado su interés en fijar un nuevo estándar más alto de protección en el marco del TPP. Sin embargo, en mayor o menor medida, la gran mayoría de los participantes en las negociaciones tiene sensibilidades defensivas en esta materia. Tal es el caso de los tres participantes latinoamericanos, que en su momento debieron hacer importantes concesiones en materia de propiedad intelectual en sus respectivos tratados de libre comercio con los Estados Unidos. En consecuencia, este capítulo aparece en la actualidad como el más controvertido²⁵.

Un tema que ha suscitado controversia es la propuesta de los Estados Unidos de establecer sanciones penales para la falsificación intencional de marcas y la piratería de derechos de autor que ocurran “en una escala comercial”, incluso si ello no resulta en una ganancia financiera directa o indirecta. Según esta propuesta, también estarían sujetas a sanciones penales la importación de etiquetas y empaquetados falsificados y las grabaciones en los cines.

²⁴ El foro arbitral más utilizado en estos casos es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), una institución internacional con sede en Washington, D.C., perteneciente al Grupo del Banco Mundial. Otro foro relevante es la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

²⁵ Armstrong (2013) sostiene que el fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual a través del Acuerdo de Asociación Transpacífico implicará transferencias de riqueza desde los países participantes menos desarrollados hacia los más desarrollados.

Otro tema tradicionalmente controvertido en los tratados de libre comercio negociados por los Estados Unidos es la propiedad intelectual asociada a los medicamentos. Este país ha propuesto en el TPP un mecanismo según el cual se ofrecería a las farmacéuticas una serie de beneficios si estas obtienen la autorización para introducir nuevos medicamentos al mercado dentro de un plazo a determinar, denominado “ventana de acceso” (RCEU, 2011a). Dichos beneficios se referirían a la extensión de las patentes, la duración del período de exclusividad de los datos de prueba y la vinculación obligatoria de patentes²⁶. Según la propuesta, este mecanismo aceleraría la introducción en el mercado de versiones genéricas de los medicamentos, presumiblemente de menor costo que las originales. No obstante, la propuesta estadounidense ha encontrado una fuerte resistencia entre otros países participantes en las negociaciones. Las controversias sobre patentes se extienden también a otros sectores²⁷.

Un tercer tema controvertido es el de la protección de los derechos de autor en el entorno digital. Según la información disponible, los Estados Unidos buscarían incluir en el TPP disposiciones en virtud de las cuales los proveedores de servicios de Internet tendrían la responsabilidad de retirar aquellos contenidos, como música, películas u obras literarias, que pudieran contravenir derechos de autor, una vez que hubieran recibido el aviso correspondiente por parte del titular de esos derechos. Por otra parte, el país ha presentado en el TPP propuestas que apuntan a ampliar el ámbito de las excepciones y limitaciones permisibles a la protección de los derechos de autor, para fines como la crítica, la enseñanza y la investigación (Fergusson y otros, 2013, pág. 33). La forma en que se resuelva esta área de la negociación es de gran importancia, debiéndose encontrar un adecuado equilibrio entre la protección de los derechos de propiedad intelectual y la búsqueda de otros objetivos, como la libertad de expresión, la innovación y el acceso a la cultura (Rosales, 2013).

d) Empresas del Estado

46

La inclusión de este tema en el TPP ha sido impulsada con gran decisión por los Estados Unidos. El propósito es generar un entorno de neutralidad competitiva en que las empresas del Estado no reciban ventajas que excedan a las recibidas por las empresas privadas con las que compiten. Tales ventajas pueden incluir el otorgamiento de subsidios y créditos en condiciones preferenciales, el derecho a prestar ciertos servicios de manera exclusiva o preferente, y el acceso privilegiado a los procesos de contratación pública, entre otras.

Hasta el momento no existe claridad sobre el alcance de las reglas que se están negociando en el capítulo sobre empresas del Estado. Sin embargo, ha trascendido que es un tema especialmente complejo para los participantes asiáticos en el TPP (Brunei Darussalam, el Japón, Malasia, Singapur y Viet Nam) debido a que las empresas del Estado juegan un papel importante en la economía de todos ellos. Tal es el caso, por ejemplo, del Japan Post en el Japón, de la petrolera Petronas en Malasia y del fondo soberano Temasek en Singapur²⁸. En el caso de Viet Nam, las empresas del Estado representarían cerca del 40% del producto (Fergusson y otros, 2013, pág. 44).

Dependiendo de las disciplinas específicas que se negocien, este capítulo podría afectar las operaciones de destacadas empresas estatales de los países latinoamericanos participantes, como la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) y la Empresa Nacional de Minería

²⁶ La vinculación de patentes se refiere a la práctica de vincular la autorización para comercializar un medicamento genérico (proceso que está a cargo de la autoridad sanitaria) al estatus de la patente del respectivo medicamento original (tema del que se ocupa la autoridad a cargo del régimen de patentes).

²⁷ De hecho, los Estados Unidos también enfrentan dificultades internas en materia de patentes. El reciente veto del presidente Obama a la prohibición de importaciones de modelos antiguos de dispositivos de Apple por infringir patentes de Samsung pone en tela de juicio las estrictas disciplinas que los Estados Unidos están tratando de imponer en la negociación del TPP (*Financial Times*, “Apple import veto risks undermining patent protection push”, 4 de agosto de 2013).

²⁸ Por ejemplo, la participación del Japan Post en la provisión de servicios de correo expreso y de pólizas de seguro en el Japón fue materia de negociación con los Estados Unidos previo al ingreso formal del Japón al TPP (Fergusson y otros, 2013, pág. 51).

(ENAMI) en Chile, Petróleos Mexicanos (PEMEX) en México y Petróleos del Perú (PETROPERU) en el Perú. Asimismo, podría configurarse una situación en que las empresas públicas de diversos países quedaran de hecho en un pie competitivo desventajoso con respecto a las empresas agrícolas estadounidenses, que se benefician de cuantiosos subsidios, así como frente a diversos bancos y entidades financieras de ese país, que han recibido ingentes recursos en el marco de programas de rescate tras la irrupción de la crisis financiera mundial en 2008. Por último, cabe mencionar que el contenido de este capítulo se vuelve especialmente relevante ante la perspectiva de una eventual incorporación de China al TPP, dado el fuerte peso de las empresas estatales en la economía de ese país.

e) Contratación pública

Este capítulo tiene por objeto proporcionar a las empresas de todos los países miembros del TPP acceso a los procesos de contratación pública de bienes, servicios y obras públicas en cada país miembro del acuerdo, en igualdad de condiciones con los proveedores nacionales. Este tema es especialmente sensible para Malasia, país que a la fecha no ha asumido compromisos en materia de contratación pública en ningún acuerdo comercial y que mantiene políticas de acceso preferencial en este sector para las pymes y las empresas de la población malaya étnica (*bumiputra*). Por su parte, y pese a haber suscrito varios acuerdos comerciales con capítulos sobre contratación pública, los Estados Unidos mantienen diversas disposiciones que dan preferencia a las empresas nacionales (*Buy American*). Asimismo, el alcance de los compromisos sobre contratación pública asumidos por los Estados Unidos en algunos acuerdos comerciales es muy modesto a nivel subfederal (por ejemplo, solo 8 de los 50 estados de ese país asumieron compromisos en los tratados de libre comercio más recientes suscritos con Colombia, Panamá y la República de Corea) (Fergusson y otros, 2013, pág. 23). Similares preocupaciones surgen en el caso de otros países con sistema federal que participan en el TPP, como Australia, el Canadá y México.

f) Medio ambiente

La propuesta de los Estados Unidos en este ámbito es significativamente más amplia que el contenido de los capítulos sobre medio ambiente de sus tratados de libre comercio previos, que, en general, se limitan a reflejar el compromiso de las partes de garantizar la aplicación efectiva de sus respectivas legislaciones ambientales. Por el contrario, la propuesta estadounidense en el TPP también incorpora compromisos vinculantes en materia de conservación. Entre estos se cuentan disposiciones para combatir el comercio ilegal de especies animales y vegetales, la tala ilegal y la sobreexplotación de pesquerías (RCEU, 2011b). Por otra parte, los Estados Unidos han propuesto que las obligaciones contenidas en el capítulo ambiental del TPP estén sujetas al mecanismo general de solución de controversias del acuerdo, abriendo la posibilidad de sanciones comerciales en caso de incumplimiento. Este último planteamiento ha sido resistido por varios de los participantes, en especial por los países en desarrollo.

Este capítulo es de particular complejidad para Malasia y Viet Nam, dos países con problemas de tala ilegal. En el caso de Malasia, otros temas sensibles son la eliminación de subsidios a la pesca y a los combustibles fósiles, y la adopción, por parte del gobierno central, de compromisos vinculantes en ámbitos como el manejo de los bosques y la biodiversidad, que son regulados a nivel estadual (Ministerio de Comercio Internacional e Industria de Malasia, 2013). El ingreso del Japón al TPP puede añadir nuevas complejidades, ya que este país mantiene importantes subvenciones al sector pesquero.

g) Asuntos laborales

El tema laboral es de una gran sensibilidad en el TPP, dado que entre los actuales participantes se cuentan países con niveles de desarrollo y prácticas laborales muy dispares. En este contexto,

existe una fuerte presión en los Estados Unidos por establecer disciplinas estrictas y legalmente vinculantes en materia laboral en el acuerdo, especialmente dada la competencia de Viet Nam en sectores como los de vestuario y calzado. La competitividad de este país en esos sectores se basa, en buena medida, en sus bajos salarios y en prácticas laborales inferiores a las de los demás participantes en el acuerdo.

La propuesta estadounidense requiere que los países miembros del TPP garanticen la aplicación efectiva de sus respectivas legislaciones nacionales y cumplan con los derechos fundamentales incluidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998: la libertad de asociación, el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Al igual que en el capítulo sobre medio ambiente, los Estados Unidos han planteado que el capítulo sobre asuntos laborales del TPP esté sujeto al mecanismo general de solución de controversias, incluida la posibilidad de sanciones comerciales. Esto ha encontrado resistencia en varios de los participantes en las negociaciones, especialmente en los países en desarrollo. En este contexto, en mayo de 2013, el Canadá propuso un mecanismo alternativo en virtud del cual los eventuales incumplimientos de las obligaciones del capítulo laboral darían lugar a multas en vez de sanciones comerciales (World Trade Online, 2013a).

h) Flujos de datos y comercio electrónico

Los Estados Unidos buscan incluir disposiciones que aseguren el libre flujo transfronterizo de datos en el capítulo sobre comercio electrónico. Para ello, han propuesto que se prohíban el bloqueo de la transmisión transfronteriza de datos a través de Internet y la imposición de requerimientos a las empresas de instalar servidores de datos en un país como condición para poder ofrecer sus servicios en él. Australia y Nueva Zelandia han expresado que la propuesta estadounidense podría contravenir sus leyes sobre privacidad de los datos personales. Malasia y Viet Nam también aplicarían restricciones a la libre transmisión transfronteriza de datos por Internet, por lo cual podrían tener problemas para aceptar la propuesta de los Estados Unidos (Fergusson y otros, 2013, págs. 45 y 46). Al igual que en otras áreas, el contenido de este capítulo se vuelve especialmente relevante ante la perspectiva de una eventual incorporación de China al TPP.

2. Desafíos y perspectivas de la negociación

Al momento de escribir este capítulo, las perspectivas de concluir las negociaciones del TPP a fines de 2013 parecen escasas, ya que aún subsisten importantes diferencias entre los participantes, que probablemente se acentuarán con el reciente ingreso del Japón. Pese a la pretensión de establecer un acuerdo del siglo XXI, algunas de las principales controversias tienen relación con temas del siglo XIX, como las barreras arancelarias al comercio de productos agrícolas, calzado y vestuario. Asimismo, la pretensión de construir un acuerdo amigable con las cadenas de valor no se condice, por ejemplo, con la posición de los Estados Unidos respecto de las reglas de origen en el sector textil. En caso de prevalecer, dicha posición impediría a los fabricantes vietnamitas de vestuario abastecerse de telas y fibras con sus proveedores tradicionales en China si desean beneficiarse de la desgravación arancelaria en el TPP.

Un importante desafío que enfrentan los negociadores del TPP se desprende de la diversidad de los países participantes, que constituyen un grupo muy heterogéneo en términos de situación geográfica, tamaño de las economías, nivel de desarrollo, sistema político, institucionalidad y aspectos culturales, entre muchas otras dimensiones. Sumado a la complejidad de la agenda en discusión, esto abre interrogantes sobre la viabilidad de replicar en este contexto el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que los Estados Unidos han venido siguiendo —con ciertas adaptaciones— en todas las negociaciones de acuerdos de libre comercio en las últimas dos décadas. En este contexto, cabría considerar la posibilidad de establecer en el TPP compromisos diferenciados en algunas áreas, como la de propiedad intelectual, de modo de reflejar las distintas capacidades y niveles de desarrollo de los países miembros. Sin embargo, hasta la fecha, las negociaciones se han conducido bajo la premisa de que el resultado final debe ser aplicable a todos los países, cualquiera sea su nivel de desarrollo. En consecuencia, la única forma de trato especial y diferenciado que se estaría contemplando es el otorgamiento de plazos más largos a los participantes menos desarrollados para cumplir con determinadas obligaciones. Esta posición, sostenida por los Estados Unidos, no solo puede dificultar la conclusión del acuerdo, sino también disuadir a algunos países asiáticos en desarrollo de acceder a él, sobre todo si otras iniciativas comerciales en curso, como la Asociación Económica Integral Regional, ofrecen alternativas más flexibles (véase la sección E).

Los participantes en las negociaciones del TPP han convenido en que los numerosos acuerdos existentes entre ellos seguirán vigentes y no serán subsumidos en este acuerdo plurilateral. Esta coexistencia, además de plantear importantes complejidades legales, abre una interrogante sobre el real aporte del TPP para resolver el problema del “*noodle bowl*” asiático. Este se refiere a la proliferación de acuerdos comerciales y al consiguiente aumento de los costos de transacción que enfrentan las empresas participantes en cadenas de valor, al encontrarse con distintos calendarios de desgravación arancelaria, reglas de origen y otras disciplinas en cada mercado en que operan (Kawai y Wignaraja 2013, pág. 87). Una preocupación similar surge respecto de la futura relación entre el TPP y la iniciativa de la Asociación Económica Integral Regional, especialmente dado que varios países (Australia, Brunei Darussalam, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, Singapur y Viet Nam) participan simultáneamente en ambos procesos.

Por último, un gran desafío institucional que enfrenta el TPP es la creación de reglas y procedimientos para la futura adhesión de nuevos miembros. Hasta la fecha, varios países se han incorporado a las negociaciones en curso. Sin embargo, la situación será distinta una vez alcanzado un acuerdo entre los actuales participantes, puesto que los países interesados en acceder al acuerdo tendrían, en principio, una mínima capacidad de influir en los términos de su adhesión. Este tema constituye un importante desafío si se espera que el TPP, mediante su gradual expansión, constituya la base para el establecimiento de un área de libre comercio transpacífica. Difícilmente se puede esperar que algunas economías asiáticas de gran tamaño, como China, Indonesia o la República de Corea, accedan a un acuerdo de esta magnitud sin tener la oportunidad de influir en su contenido. Un tema relacionado es la definición de qué países pueden acceder al TPP. Hasta el momento, la participación en las negociaciones se ha restringido a países miembros del APEC, pero con este criterio se excluye a países ribereños del Océano Pacífico, como Colombia y Costa Rica, que han manifestado interés en formar parte del acuerdo.

E. La Asociación Económica Integral Regional

De las tres grandes “fábricas” mundiales, la “fábrica Asia” es la que históricamente mostró un menor grado de integración económica formal (de jure). Sin embargo, esta situación se viene revirtiendo de manera acelerada desde comienzos de la década de 2000. En poco menos de 15 años, Asia oriental y sudoriental ha pasado de ser una región en que la integración económico-comercial tenía lugar casi exclusivamente a través de los mercados a una región en que han proliferado los acuerdos comerciales. En septiembre de 2012 había 103 acuerdos de libre comercio vigentes en los que al menos un participante era asiático y la mayoría de esos acuerdos eran bilaterales. A esto se sumaban 26 acuerdos firmados que aún no han entrado en vigor, 64 en negociación y 60 propuestos (Menon, 2013). Esto ha dado lugar a una compleja trama de relaciones, con distintas coberturas de productos, plazos de desgravación, regímenes de origen y disciplinas comerciales (Lim y Kimura, 2010, pág. 16).

El reconocimiento de la creciente complejidad de la red de acuerdos comerciales en Asia oriental y sudoriental, y de los costos asociados a dicha complejidad, llevó a las principales economías de la región a considerar la posibilidad de establecer un acuerdo que abarcara a toda la región (Urata, 2013, pág. 101). La ASEAN ha tenido un papel central en este proceso. En 1992 se suscribió el acuerdo para establecer el Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, en el marco de la cual los seis miembros originales de dicha agrupación han eliminado sus aranceles para el 99,1% de las líneas arancelarias (Kleinmann, 2013, pág. 4)²⁹. Al Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental le han seguido otras iniciativas de integración económico-comercial en el ámbito de la ASEAN, como el Acuerdo Marco sobre Servicios de la ASEAN (AFAS), suscrito en 1995, y el Acuerdo Integral de Inversiones, suscrito en 2009. Sobre la base de estos y otros instrumentos, en 2003 se fijó la meta de establecer en 2015 la Comunidad Económica de la ASEAN, caracterizada por un mercado y una base productiva únicos.

En forma paralela a la profundización de su propio proceso de integración subregional, desde la década de 2000, la ASEAN se ha constituido en el eje articulador de los esfuerzos de integración formal en Asia oriental en su conjunto. Esto se ha logrado mediante la suscripción de acuerdos de libre comercio de distinto alcance con China, la India, el Japón, Australia y Nueva Zelanda, y la República de Corea. A estos acuerdos, denominados genéricamente “ASEAN+1”, se suman los suscritos entre sí por estos seis países, así como entre ellos y miembros individuales de la ASEAN.

En el contexto descrito, en la ASEAN se comenzaron a evaluar opciones para avanzar hacia la constitución de espacios económicos integrados de mayor tamaño. Durante algunos años, dos proyectos de este tipo estuvieron bajo consideración en paralelo. Uno era el denominado “ASEAN+3”, que incluía a los diez miembros de la ASEAN, China, el Japón y la República de Corea (esto es, el núcleo de la “fábrica Asia”). El otro era el ASEAN+6, que incorporaba también a Australia, la India y Nueva Zelanda. Finalmente, esta segunda opción fue la que prevaleció, con el anuncio en noviembre de 2012 del inicio de negociaciones orientadas a constituir una gran área de libre comercio entre la ASEAN y los seis países mencionados. Este es el proyecto conocido como Asociación Económica Integral Regional, cuya primera ronda de negociaciones tuvo lugar en mayo de 2013³⁰. Los 16 gobiernos participantes han reconocido explícitamente la centralidad de la ASEAN en este proceso.

²⁹ Los seis miembros originales son: Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

³⁰ Paralelamente con el proceso de la Asociación Económica Integral Regional, China, el Japón y la República de Corea se encuentran negociando un tratado de libre comercio trilateral desde inicios de 2013.

En el marco de la Asociación Económica Integral Regional se persigue la eliminación progresiva de los aranceles y las barreras no arancelarias para “sustancialmente todo el comercio” de bienes entre los países participantes. Asimismo, se ha fijado el objetivo de “sustancialmente eliminar” las restricciones o medidas discriminatorias con respecto al comercio de servicios entre ellos. En materia de inversión, se ha definido que el acuerdo abarcará los cuatro pilares de promoción, protección, facilitación y liberalización. También se abordarán la propiedad intelectual, la política de competencia y la solución de controversias, entre otras materias. Se prevé que las negociaciones concluyan a fines de 2015, el mismo año que se ha fijado para el pleno funcionamiento de la Comunidad Económica de la ASEAN³¹.

Los acuerdos ASEAN+1 constituyen la base sobre la cual se espera construir la Asociación Económica Integral Regional y se ha convenido que mantendrán su plena vigencia una vez que esta entre en vigor. Sin perjuicio de esto, los participantes en la Asociación Económica Integral Regional han dispuesto que esta debe representar mejoras significativas con respecto a los acuerdos ASEAN+1. Una manera de hacerlo sería uniformar las coberturas de desgravación, reglas de origen y otras disciplinas contenidas en estos acuerdos, los que (más allá de su denominación genérica común) presentan importantes diferencias entre sí. Por ejemplo, la cobertura de productos para los que se prevé la eliminación de los aranceles es superior al 90% en el caso de los acuerdos de la ASEAN con Australia y Nueva Zelandia, China, el Japón y la República de Corea, pero solo llega al 80% en el acuerdo con la India (Urata, 2013, pág. 101).

Cabe destacar que en los temas de acceso al mercado de bienes, cada acuerdo ASEAN+1 es, en realidad, una red de diez acuerdos bilaterales entre cada miembro de la ASEAN y el respectivo socio “más uno”, lo que da lugar a una compleja trama de relaciones con distintas coberturas de productos y plazos de desgravación (Lim y Kimura, 2010, pág. 16). Por otra parte, los distintos acuerdos ASEAN+1 utilizan diferentes regímenes de origen, lo que dificulta el funcionamiento de las redes de producción asiáticas (Urata, 2013, pág. 105). Las diferencias entre los acuerdos ASEAN+1 también son significativas en términos del alcance y la profundidad de sus disciplinas comerciales. De este modo, los acuerdos suscritos por la ASEAN con países desarrollados (Australia y Nueva Zelandia, el Japón y la República de Corea) son mucho más profundos que los firmados con países en desarrollo (China y la India). Asimismo, los acuerdos suscritos individualmente por miembros de la ASEAN con países “más uno” desarrollados, como el Japón, son de mayor alcance y profundidad que los respectivos acuerdos plurilaterales (Kleinmann, 2013, págs. 27-29).

Las reglas de origen serán un tema especialmente relevante en las negociaciones de la Asociación Económica Integral Regional. Si en este marco se logran consensos sobre la armonización de dichas reglas y la acumulación de origen, se podría lograr un impacto positivo sobre el dinamismo de la “fábrica Asia”, dada la alta fragmentación de los procesos productivos en dicha región. Sin embargo, se corre el riesgo de que los consensos no vayan más allá de un mínimo común denominador (carrera hacia mínimos, o lo que en inglés se denomina *race to the bottom*), lo que debilitaría considerablemente la relevancia del acuerdo (Menon, 2013).

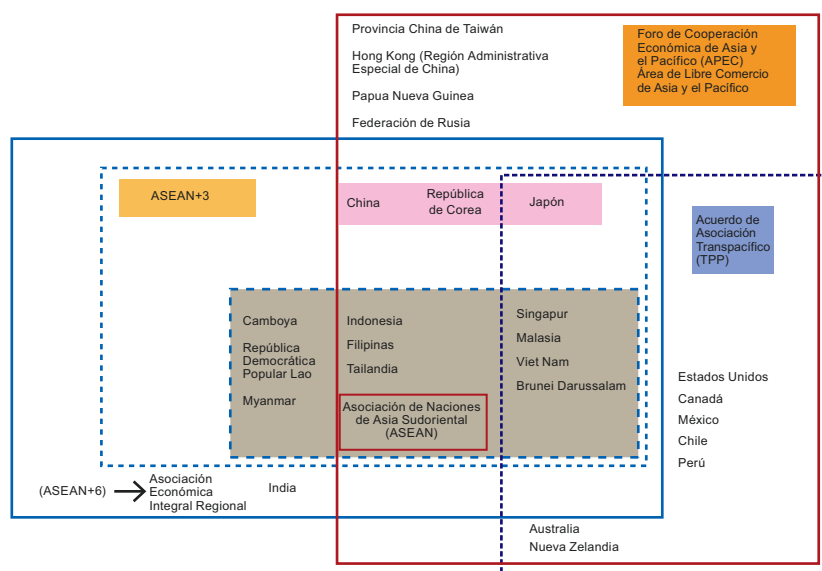
Lo expuesto pone de relieve la complejidad técnica y política que reviste el proyecto de la Asociación Económica Integral Regional. No obstante, en comparación con el TPP, los miembros de la Asociación Económica Integral Regional coinciden mucho más con los del grupo de economías conocido habitualmente como “fábrica Asia” (véase el diagrama II.2). En consecuencia, la Asociación Económica Integral Regional aparece en principio como potencialmente más relevante para el funcionamiento de las actuales redes de producción asiáticas, en las que China (que no participa en el TPP) tiene un papel central. Sin perjuicio de lo expresado, aún resta por ver la real contribución de la Asociación Económica Integral Regional para aliviar el problema de la proliferación de los

³¹ Véase “Guiding principles and objectives for negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership” [en línea] <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202013/11581.pdf> [fecha de consulta: 13 de junio de 2013].

acuerdos comerciales en Asia. En efecto, al igual que el TPP, la Asociación Económica Integral Regional no reemplazaría a la actual red de acuerdos bilaterales y plurilaterales entre sus miembros. Aun así, la Asociación Económica Integral Regional podría representar un importante aporte para una mayor integración productiva en Asia oriental y Sudoriental, mediante la acumulación de origen y la negociación de disciplinas comerciales más profundas que las de los actuales acuerdos ASEAN+1.

■ Diagrama II.1

Miembros de iniciativas de integración comercial seleccionadas en Asia y el Pacífico



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Así como el TPP, la Asociación Económica Integral Regional ha sido concebida como un acuerdo abierto a la incorporación de nuevos miembros. De hecho, se ha convenido que contendrá una cláusula de adhesión abierta a todos los países o agrupaciones que hayan suscrito o suscriban en el futuro acuerdos de libre comercio con la ASEAN, incluso si no son asiáticos. La existencia de este tipo de cláusulas es un elemento positivo por varias razones. En primer lugar, porque contribuiría a atenuar la discriminación y la consecuente desviación de comercio e inversiones que pudieran experimentar los países que no formen parte originalmente de la Asociación Económica Integral Regional. En segundo término, porque la incorporación de nuevos miembros está en línea con una de las premisas básicas del megarregionalismo: la ampliación de los espacios económicos integrados. En tercer lugar, la configuración de un número reducido de grandes acuerdos megarregionales facilita, en principio, una posterior multilateralización de los compromisos pactados en estos en el ámbito de la OMC.

Finalmente, una importante diferencia entre la Asociación Económica Integral Regional y el TPP radica en la manera de enfrentar la diversidad que caracteriza a los miembros de ambos procesos. La Asociación Económica Integral Regional ha sido explícitamente concebida como una iniciativa flexible, que toma en cuenta los distintos niveles de desarrollo de sus participantes. En consecuencia, se ha definido que el acuerdo final incluirá elementos de trato especial y diferenciado para los países de menor nivel de desarrollo, en particular los de la ASEAN (Camboya, Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam). Asimismo, se hace referencia explícita al otorgamiento de asistencia técnica y a la creación de capacidades a favor de los participantes menos desarrollados, de modo de permitirles participar plenamente en la negociación, asumir los compromisos derivados de esta y beneficiarse de los resultados. Esto contrasta con una de las premisas básicas de la negociación del TPP: que todas las obligaciones deben ser aplicables a todos los países miembros,

independientemente de su nivel de desarrollo. Tras estas diferencias subyacen las distintas filosofías de la ASEAN y los Estados Unidos respecto de la integración económica y comercial (Findlay, 2013).

En definitiva, el TPP y la Asociación Económica Integral Regional constituyen dos caminos hacia una mayor integración económica en la región de Asia y el Pacífico. Estos caminos podrían eventualmente converger en un Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico, como la que promueve el APEC. Si, por el contrario, dicha convergencia no se produjera, el proyecto del Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico quedaría trunco puesto que las dos principales economías mundiales, los Estados Unidos y China, no quedarían vinculadas entre sí por ningún acuerdo.

F. Conclusiones

Las negociaciones megarregionales en curso probablemente tendrán un fuerte impacto en la distribución geográfica y la gobernanza de los flujos mundiales de comercio e inversión en los próximos años. En la práctica, la magnitud de estas iniciativas, tanto en términos del peso económico de sus participantes como de su ambiciosa agenda temática, podría implicar que hacia 2020 se haya producido una verdadera redefinición de las reglas del comercio internacional. Sin embargo, a diferencia de la última gran negociación de este tipo a nivel mundial (la Ronda Uruguay del GATT, concluida en 1994), esta vez las nuevas reglas se habrían negociado en su totalidad fuera del ámbito multilateral y entre un número limitado de países, básicamente los más vinculados a la dinámica de las redes de producción.

El prolongado *impasse* de la Ronda de Doha es uno de los factores detrás de la irrupción de las negociaciones megarregionales. A su vez, estas pueden afectar la eficacia y centralidad del sistema multilateral de comercio, especialmente como foro de negociación. Cabe señalar que la OMC mantiene un rol central indiscutido como foro de solución de controversias comerciales en todo el mundo. No obstante, la irrupción de los acuerdos megarregionales podría también afectar dicha primacía en el futuro, por cuanto las nuevas reglas del comercio internacional comenzarían a negociarse cada vez más en otros foros y, por lo tanto, no estarían codificadas en los acuerdos multilaterales. Este escenario resulta preocupante para los países en desarrollo, en particular para los más dependientes del comercio exterior. Sin embargo, cabe considerar también que en el pasado, las negociaciones multilaterales recibieron un impulso a partir de iniciativas regionales relevantes. Por ejemplo, en los años sesenta, el proceso de conformación de la Comunidad Económica Europea contribuyó a la finalización de la Ronda Kennedy, mientras que en la década de 1990, la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte impulsó la conclusión de la Ronda Uruguay.

La irrupción de los acuerdos megarregionales puede reducir la viabilidad de la Ronda de Doha, cuya agenda —definida hace más de una década— no incorpora varios aspectos importantes de la gobernanza de las cadenas de valor³². Asimismo, debido a esta irrupción, la OMC podría dar mayor énfasis a la negociación de acuerdos plurilaterales, en áreas donde haya una masa crítica de países interesados (CEPAL, 2012b, pág. 47; Draper, 2013, pág. 6). De hecho, en 2013 se prevé el inicio de negociaciones plurilaterales sobre el comercio de servicios, que se sumarían a las negociaciones en curso

³² Una excepción importante es la negociación sobre facilitación del comercio, un aspecto fundamental para el adecuado funcionamiento de las redes de producción. Por lo mismo, en los últimos meses se ha planteado la posibilidad de alcanzar un acuerdo en esta área en la próxima Conferencia Ministerial de la OMC, a celebrarse en Bali en diciembre de 2013, y de aplicarlo de manera independiente del resto de los contenidos de la Ronda. Sin embargo, a la fecha este planteamiento no ha generado el consenso requerido.

para la ampliación del Acuerdo sobre las tecnologías de la información y a la reciente propuesta de los Estados Unidos de negociar un acuerdo plurilateral para liberalizar el comercio de bienes ambientales. Más a mediano plazo, la eventual conclusión de las negociaciones megarregionales abriría un espacio para que la OMC recupere su centralidad en la definición de las reglas del comercio mundial. El siguiente paso tras la conclusión de dichos acuerdos sería buscar hacer compatibles sus resultados y darles, eventualmente, carácter multilateral, tarea para la cual la OMC constituye el foro natural. Por otra parte, temas de gran interés para los países en desarrollo, como los subsidios agrícolas y el abuso de las medidas antidumping en los países industrializados, no figuran en la agenda de los actuales acuerdos megarregionales. En consecuencia, la OMC continúa siendo el único foro disponible para alcanzar acuerdos sobre esas materias.

Las implicancias del fenómeno del megarregionalismo para América Latina y el Caribe son variadas y complejas, y dependen, entre otros factores, de la estructura productiva y exportadora de cada país y subregión, así como de sus respectivas estrategias de inserción económica internacional. Por ejemplo, México, los países centroamericanos y la República Dominicana tienen una fuerte vinculación con las redes de producción centradas en los Estados Unidos, que se han visto fortalecidas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos. A su vez, todos estos países han suscrito acuerdos de libre comercio con la Unión Europea. El ejemplo ya expuesto del sector textil y de la confección ilustra los riesgos que un proceso como el TPP puede representar para los países mesoamericanos. Al mismo tiempo, la participación paralela de los Estados Unidos en negociaciones orientadas a crear áreas transatlánticas y transpacíficas de libre comercio también genera oportunidades para estos países.

En el caso de México, las negociaciones previstas para ampliar su tratado de libre comercio con la Unión Europea abren un espacio para la eventual incorporación de ese país al tratado comercial entre los Estados Unidos y la propia Unión Europea. Dado que esta también se encuentra en negociaciones avanzadas para concluir un acuerdo similar con el Canadá, es concebible que en el mediano plazo se avance hacia un espacio transatlántico integrado que incorpore a los tres miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al cual también podrían sumarse los países centroamericanos. La acumulación de origen y la armonización de reglas que se generarían a través de ese proceso abrirían importantes oportunidades para los países mesoamericanos y caribeños de incorporarse a cadenas de valor transatlánticas. En principio, tal posibilidad existiría también para los países sudamericanos que poseen acuerdos comerciales tanto con la Unión Europea como con los Estados Unidos. Sin perjuicio de esto, no debe olvidarse que las reglas negociadas entre dos socios con un alto nivel de desarrollo no necesariamente serán óptimas ni de fácil cumplimiento para los países de la región.

Las actuales negociaciones megarregionales, especialmente entre los Estados Unidos y la Unión Europea, podrían acelerar la conclusión de las negociaciones para un acuerdo comercial entre esta última y el MERCOSUR, las que se reanudaron en 2010 pero no han registrado avances decisivos. En efecto, la conclusión del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión podría implicar un deterioro de la posición competitiva de las exportaciones agrícolas del MERCOSUR en el mercado europeo, frente a sus competidores estadounidenses. Esta situación se vería reforzada por el hecho de que a partir de enero de 2014 la Argentina, el Brasil, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) dejarán de tener acceso a los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea, al haber sido clasificados por tres años consecutivos como países de ingreso medio-alto por el Banco Mundial.

Las posibles implicancias del TPP y la Asociación Económica Integral Regional para la región son menos claras. Por una parte, el grado de articulación productiva de América Latina y el Caribe con Asia es mucho menor que el existente con los Estados Unidos y Europa, lo que refleja un patrón

de comercio claramente interindustrial. Por otra parte, son pocos los países de la región que poseen acuerdos comerciales tanto con los Estados Unidos como con las principales economías asiáticas. Los que sí los tienen podrían, en principio, beneficiarse de una mejor inserción en las cadenas de valor asiáticas y transpacíficas, aunque ello dependerá mucho de su patrón productivo y exportador.

Los tres participantes latinoamericanos en el TPP son un ejemplo de lo expuesto. Por una parte, México ha construido una modalidad de inserción internacional muy apoyada en la participación en cadenas de valor, lo que lo ha situado en una posición de competencia con varias economías asiáticas que se refleja en abultados déficits comerciales con esa región, pero al mismo tiempo abre opciones de complementariedad y cooperación, aprovechando su cercanía y acceso privilegiado al mercado de los Estados Unidos. Chile y el Perú, por su parte, se han posicionado como exportadores de materias primas a Asia, con escasos indicios de comercio intraindustrial (Roldán y otros, 2013). No resulta evidente cómo la participación en el TPP podría contribuir a modificar sustancialmente este patrón, ya que la activa política de negociaciones comerciales emprendida por ambos países no ha ido acompañada de un énfasis similar en políticas industriales ni de una diversificación productiva y exportadora. Producto de esto, sus perfiles exportadores a Asia no se han modificado sustantivamente tras la entrada en vigor de los distintos acuerdos con países de esa región.

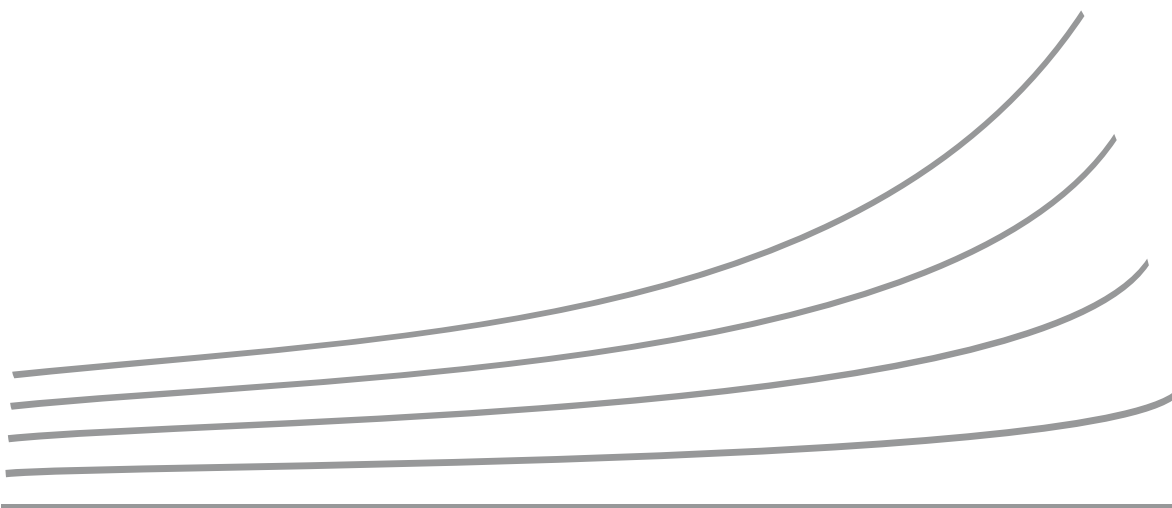
En último término, con las negociaciones megarregionales se intenta establecer mecanismos de gobernanza que respondan a las necesidades de las cadenas de valor de América del Norte, Asia oriental y Sudoriental y Europa. Esta situación pone de relieve el grado mucho menor de integración productiva entre las economías de América Latina y el Caribe, así como la menor profundidad de sus acuerdos de integración económica. En consecuencia, el fenómeno del megarregionalismo plantea a la región el desafío de mejorar la calidad de su propia integración y de su inserción económica internacional, ya sea basada en recursos naturales, manufacturas o servicios.

Bibliografía

- Acharya, Rohini (2013), "Multilateralisation of regional trade agreements", *The Future of the World Trading System: Asian Perspectives*, Richard Baldwin, Masahiro Kawai y Ganeshan Wignaraja (eds.), Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR).
- Armstrong, Shiro (2013), "Intellectual property and wealth transfers in the Trans-Pacific Partnership", *East Asia Forum*, 31 de marzo [en línea] <http://www.eastasiaforum.org/2013/03/31/intellectual-property-and-wealth-transfers-in-the-trans-pacific-partnership/>.
- Baldwin, Richard (2012), "WTO 2.0: global governance of supply-chain Trade", *Policy Insight*, N° 64, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR), diciembre [en línea] <http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight64.pdf>.
- Barefoot, Kevin B. (2012), "U.S. multinational companies. Operations of U.S. parents and their foreign affiliates in 2010", *Survey of Current Business*, Oficina de Análisis Económicos (BEA), noviembre [en línea] <https://www.bea.gov/scb/pdf/2012/11%20November/1112MNCs.pdf>.
- Bianchi, Eduardo y Carolina Szpak (2013), "Cadenas globales de producción: implicancias para el comercio internacional y su gobernanza", *Brief*, N° 87, serie Cátedra OMC, Buenos Aires, Red LATN, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *La República Popular China y América Latina y el Caribe: diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global* (LC/L.3506), Santiago de Chile, junio.
- _____ (2012b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012* (LC/G.2547-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.5.
- _____ (2012c), Módulo para Analizar el Crecimiento del Comercio Internacional (MAGIC) [base de datos en línea] <http://www.cepal.org/magic/>.
- CEPR (Centro de investigación sobre políticas económicas) (2013), "Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Project Report", Londres, marzo [en línea] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf.
- Chia, Siow Yue (2013), "The ASEAN economic community: progress, challenges and prospects", *The Future of the World Trading System: Asian Perspectives*, Richard Baldwin, Masahiro Kawai y Ganeshan Wignaraja (eds.), Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR).
- Comisión Europea (2013), *Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Regulatory Part* [en línea] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151605.pdf.
- Comisión de Productividad del Gobierno de Australia (2010), *Bilateral and Regional Trade Agreements. Research Report*, Canberra [en línea] http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0010/104203/trade-agreements-report.pdf.
- Draper, Peter (2013), "The shifting geography of global value chains: implications for developing countries, trade policy, and the G20", *Global Summitry Journal*, vol. 1, N° 1, abril.
- Erixon, Frederik y Matthias Bauer (2010), *A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods*, Bruselas, Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE).
- Felbermayr, Gabriel y otros (2013), *Dimensions and Impact of a Free Trade Agreement between the EU and the USA*, IFO Institut, enero [en línea] <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/infoservice/News/2013/02/news-20130228-Freihandel.html>.
- Fergusson, I. y otros (2013), "The trans-pacific partnership negotiations and issues for Congress", *United States Congressional Research Service*, Washington, D.C., 17 de junio [en línea] <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>.
- Findlay, Christopher (2013), "Mega-regionalism in the Asia Pacific", documento presentado ante la Fundación Chilena del Pacífico, Santiago de Chile, 11 de abril.

- Findlay, Christopher y Shandre Thangavelu (2013), "The living noodle bowl: ASEAN trade agreements", *East Asia Forum*, 29 de marzo [en línea] <http://www.eastasiaforum.org/2013/03/29/the-living-noodle-bowl-asean-trade-agreements/>.
- Fung, K.C., Alicia García Herrero y Alan Siu (2009), "Production sharing in Latin America and East Asia", *Working Papers*, N° 0901, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).
- Galston, William A. (2013), "Obamas's pivot to Europe: forget China. An EU trade deal would be the real game-changer", *Brookings*, 20 de febrero [en línea] <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/02/20-obama-pivot-europe-galston>.
- Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento (2013), "Final Report. High Level Working Group on Jobs and Growth", febrero [en línea] <http://www.ustr.gov/sites/default/files/02132013%20FINAL%20HLWG%20REPORT.pdf>.
- Gupta, Sourabh (2013), "Will the TPP facilitate or disrupt supply chains?", *East Asia Forum*, 6 de enero [en línea] <http://www.eastasiaforum.org/2013/01/06/will-the-tpp-facilitate-or-disrupt-supply-chains/print/>.
- Hamilton, Dan y Joseph P. Quinlan (2013), *The Transatlantic Economy 2013: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Washington, D.C., Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University [en línea] http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Transatlantic_Economy_2013/TE2013%20pocket%20version.pdf.
- ____ (2011), *The Transatlantic Economy 2011: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Washington, D.C., Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University [en línea] http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Transatlantic_Economy_2011/te_2011.pdf.
- Horn, H., P.C. Mavroidis y A. Sapir (2010), "Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements", *The World Economy*, vol. 33, N° 11.
- Kawai, Masahiro y Ganeshan Wignaraja (2013), "Policy challenges posed by Asian FTAs", Richard Baldwin, Masahiro Kawai y Ganeshan Wignaraja (eds.), *The Future of the World Trading System: Asian Perspectives*, Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR).
- Kleinmann, David (2013), "Beyond market access? The anatomy of ASEAN's preferential trade agreements", *EUI Working Paper*, N° 2013/01 [en línea] http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26015/LAW_2013_01_Kleinmann.pdf.
- Lim, Hank y Fukunari Kimura (2010), "The internationalization of small and medium enterprises in regional and global value chains", *ADB Working Paper Series*, N° 231, Tokio, Asian Development Bank Institute.
- Menon, Jayant (2013), "How to multilateralise Asian regionalism", *East Asia Forum*, 6 de enero [en línea] <http://www.eastasiaforum.org/2013/01/06/how-to-multilateralise-asian-regionalism/>.
- Ministerio de Comercio Internacional e Industria de Malasia (2013), "Brief on the Trans-Pacific Partnership (TPP)" [en línea] http://www.miti.gov.my/storage/documents/425/com.tms.cms.document.Document_9dbb0a6f-c0a8156f-72160910-1c0ee34f/1/TPP%20-%20Briefing%20Note%20020713.pdf.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2013), *Informe sobre el Comercio Mundial, 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*, Ginebra.
- ____ (2012a), *Informe sobre el Comercio Mundial, 2012. Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*, Ginebra.
- ____ (2012b), *Perfiles Arancelarios en el Mundo, 2012*, Ginebra.
- ____ (2011), *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, Ginebra.

- OMC/IDE-JETRO (Organización Mundial del Comercio/Instituto de las Economías en Desarrollo-Organización de Comercio Exterior del Japón) (2011), *Pautas del comercio y cadenas de valor mundiales en el caso de Asia oriental: del comercio de mercancías al comercio de tareas*, Ginebra.
- RCEU (Representante de Comercio de los Estados Unidos) (2013a), “Fact Sheet: United States to Negotiate Transatlantic Trade and Investment Partnership with the European Union”, 13 de febrero [en línea] <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2013/february/US-EU-TTIP>.
- ____ (2013b), “Carta del Representante de Comercio de los Estados Unidos al Presidente de la Cámara de Representantes sobre la intención de negociar con la Unión Europea”, 20 de marzo [en línea] http://www.sice.oas.org/TPD/USA_EU/Negotiations/03202013_TTIP_Notification_Letter.PDF.
- ____ (2011a), “Trans-Pacific Partnership Trade Goals to Enhance Access to Medicines”, septiembre [en línea] http://www.ustr.gov/webfm_send/3059.
- ____ (2011b), “USTR Green Paper on Conservation and the Trans-Pacific Partnership”, diciembre [en línea] <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/ustr-green-paper-conservation-and-trans-pacific-partnership>.
- Roldán, Adriana, Alma Castro y Melissa Eusse (2013), “Comercio intraindustrial entre las economías de Asia y el Pacífico y la Alianza del Pacífico, 2007-2011”, *serie Comercio Internacional*, N° 19 (LC/L.3672), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rosales, Osvaldo (2013), “Reflexiones sobre el TPP”, *El Diario Financiero*, Santiago de Chile, 10 de junio.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2013), *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for development*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.13.II.D.5.
- Urata, Shujiro (2013), “Construction of RCEP by consolidating ASEAN+1 FTAs”, Richard Baldwin, Masahiro Kawai y Ganeshan Wignaraja (eds.), *The Future of the World Trading System: Asian Perspectives*, Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR).
- USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos) (2013), “Agricultural Exports to the European Union: Opportunities and Challenges”, febrero [en línea] http://www.fas.usda.gov/info/IATR/IATR_EU_Trade_Feb_2013.pdf.
- Wignaraja, Ganeshan (2012), “Engaging small and medium enterprises in production networks: firm-level analysis of five ASEAN economies”, *ADB Working Paper Series*, N° 361, Tokio, Asian Development Bank Institute.
- World Trade Online (2013a), “Canada tables alternative enforcement mechanism in TPP labor chapter”, 23 de mayo [en línea] <http://insidetrade.com/inside-us-trade/inside-u.s.-trade-05/24/2013/canada-tables-alternative-enforcement-mechanism-in-tpp-labor-chapter/menu-id-172.html>.
- ____ (2013b), “Short of concluding TPP deal this year, countries could announce ‘Early Harvest’”, 2 de julio [en línea] <http://insidetrade.com/201307022439545/wto-daily-news/daily-news/short-of-concluding-tpp-deal-this-year-countries-could-announce-early-harvest/menu-id-948.html?s=dn>.
- ____ (2013c), “US, Vietnam to meet on textile rules ahead of Malaysia TPP round”, 11 de julio [en línea] <http://insidetrade.com/201307112440408/WTO-Daily-News/Daily-News/us-vietnam-to-meet-on-textile-rules-ahead-of-malaysia-tpp-round/menu-id-948.html>.
- ____ (2013d), “US, EU to hold talks dealing with spying fallout in parallel to TTIP”, 7 de julio [en línea] <http://insidetrade.com/201307072439937/WTO-Daily-News/Daily-News/us-eu-to-hold-talks-dealing-with-spying-fallout-in-parallel-to-ttip/menu-id-948.html>.
- ____ (2013e), “EU negotiator: TTIP needs financial services rules despite derivatives deal”, 12 de julio [en línea] <http://insidetrade.com/201307122440612/WTO-Daily-News/Daily-News/eu-negotiator-ttip-needs-financial-services-rules-despite-derivatives-deal/menu-id-948.html>.



Capítulo III

Las relaciones entre América Latina y el Caribe y sus principales socios extrarregionales

Fuente: *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011: la región en la década de las economías emergentes* (CEPAL, 2011).

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1180/S2011084_es.pdf

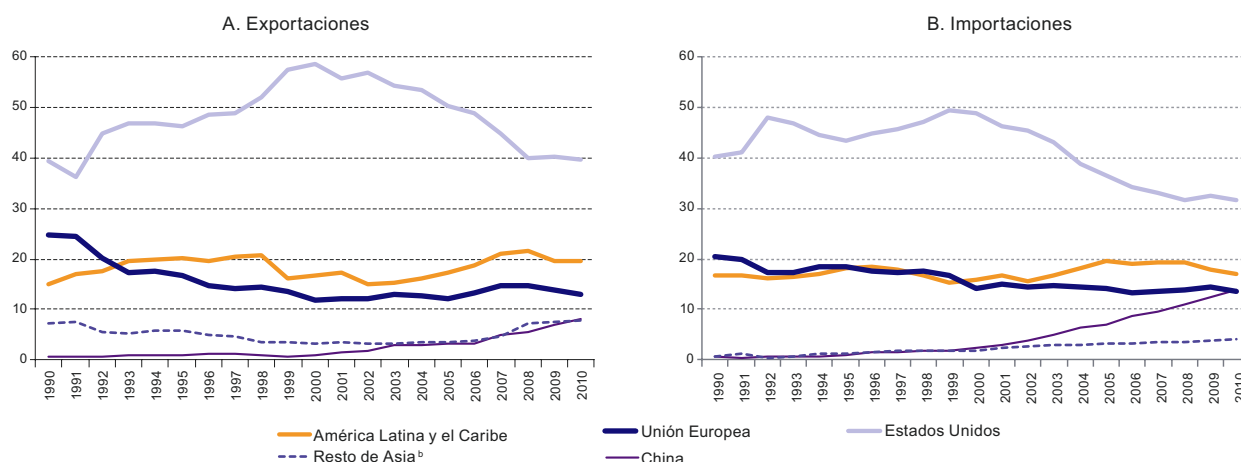
Este capítulo examina la evolución que experimentaron durante la primera década del presente siglo las relaciones comerciales, de inversión y de cooperación económica entre América Latina y el Caribe y sus principales socios extrarregionales: los Estados Unidos, la Unión Europea y la región de Asia y el Pacífico. El análisis de los flujos comerciales considera aspectos como la participación de los distintos socios en el comercio exterior regional y la composición de dichos flujos por socio en términos de intensidad tecnológica, indicadores de concentración y principales productos intercambiados. También se analiza la vinculación institucional entre la región y sus socios extrarregionales, plasmada en diversos acuerdos comerciales y de inversión. Por último, se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones relativas a las relaciones económicas con cada uno de los tres socios analizados.

A. Panorama de las relaciones comerciales de la región con sus principales socios

Durante la década pasada aumentó notablemente la importancia relativa de China en el comercio exterior de América Latina y el Caribe, en contraste con la caída de la participación de los Estados Unidos y el estancamiento de la Unión Europea. Aunque los Estados Unidos continúan siendo el principal socio comercial de la región, la participación de este país en el comercio exterior de América Latina y el Caribe se ha reducido drásticamente. En efecto, su participación en las exportaciones regionales pasó de un 58% en 2000 a un 40% en 2010, mientras que en el caso de las importaciones cayó de un 49% a un 32% entre los mismos años. La Unión Europea, segundo socio comercial más importante para la región, experimentó en la pasada década una leve alza de su participación en las exportaciones regionales, de un 12% a un 13%, mientras que su participación en las importaciones se mantuvo estable, en un 14%. En cambio, China pasó de absorber un 1% de las exportaciones regionales en 2000 a un 8% en 2010. En el mismo período, pasó de suministrar el 2% de las importaciones regionales a un 14% de las mismas (véase el gráfico III.1).

■ Gráfico III.1

América Latina y el Caribe: participación de socios seleccionados en las exportaciones e importaciones de la región, 1990-2010 ^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://www.cepal.org/estadisticas> y Direction of Trade Statistics database (DOTS) para China, 1980 y 1983.

^a Los datos corresponden a estadísticas espejo, pesadas en el total de la balanza de pagos de la región. Por ello, pueden no coincidir con los datos nacionales de los países de América Latina y el Caribe, en los que se basan los cuadros II.1 y II.2.

^b Incluye a Filipinas, Indonesia, el Japón, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

El análisis por países confirma el crecimiento experimentado por Asia y el Pacífico como destino de las exportaciones regionales en la década pasada. Entre 2000 y 2010, la participación de Asia y el Pacífico en el total exportado aumentó para todos los países de la región excepto el Ecuador, Guatemala y algunos países del Caribe. En contrapartida, se observa una caída de la participación de los Estados Unidos en el total exportado para todos los países de América Latina. La participación de dicho país registra alzas solo en el caso de algunos países del Caribe (véase el cuadro III.1).

■ Cuadro III.1

América Latina y el Caribe: participación de socios seleccionados en las exportaciones totales, 2000 y 2010 ^a
(En porcentajes)

		Asia y el Pacífico ^b		Estados Unidos		Unión Europea		América Latina y el Caribe	
		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
América del Sur	Argentina	9,4	18,2	12,0	5,2	18,0	16,6	48,1	41,8
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,4	16,3	24,0	9,4	17,3	9,8	44,2	60,5
	Brasil	10,3	28,2	24,3	9,6	28,0	21,4	24,8	23,1
	Chile	26,1	49,7	16,5	9,9	25,2	17,2	21,9	18,2
	Colombia	2,6	8,6	50,4	42,5	13,9	12,5	28,9	18,2
	Ecuador	10,9	6,4	37,9	34,8	12,9	12,9	31,5	41,2
	Paraguay	2,0	4,9	3,9	1,4	13,6	9,2	74,5	67,9
	Perú	16,9	26,5	28,0	16,3	22,0	17,8	18,1	17,1
	Uruguay	8,3	9,0	8,3	2,9	16,3	14,8	54,2	42,8
	Venezuela (República Bolivariana de)	1,9	16,4	59,6	49,5	5,8	10,0	19,6	15,6
Centroamérica	Costa Rica	5,5	13,4	52,0	36,7	22,1	17,8	19,0	28,5
	El Salvador	0,4	1,8	65,5	48,3	5,7	4,3	27,8	42,9
	Guatemala	3,6	3,6	44,0	39,6	10,9	5,6	35,6	42,3
	Honduras	1,6	6,5	79,3	36,5	4,5	23,7	6,0	29,8
	México	1,4	4,0	88,2	80,1	3,5	4,9	3,6	7,0
	Nicaragua	0,8	4,6	57,2	30,6	16,4	11,7	23,4	44,1
	Panamá	2,0	14,1	45,9	29,2	21,7	21,8	23,2	20,7
	Bahamas	2,4	20,2	48,3	37,2	29,8	18,0	1,5	13,6
Países del Caribe	Barbados	0,7	2,8	13,5	9,9	18,5	7,7	16,2	73,1
	Belice	0,8	5,1	45,0	32,1	27,8	29,4	30,6	21,0
	Cuba	9,8	28,8	-	0,0	38,5	14,8	10,5	22,1
	República Dominicana	1,4	4,6	91,1	58,7	6,3	10,7	4,2	22,9
	Dominica	0,0	42,4	10,9	0,9	56,9	7,0	28,8	34,7
	Granada	3,1	0,7	7,4	12,8	56,2	7,4	24,4	54,3
	Guyana	6,6	3,4	20,5	25,9	48,5	18,6	10,3	17,5
	Haití	1,2	2,4	83,0	80,7	12,5	4,9	6,5	4,8
	Jamaica	1,0	3,0	28,4	35,1	31,8	16,3	5,1	10,4
	Saint Kitts y Nevis	3,3	0,7	61,3	57,9	34,2	9,2	3,8	8,2
	Santa Lucía	0,1	3,6	16,6	19,4	68,9	24,7	8,7	50,5
	San Vicente y las Granadinas	0,0	2,1	10,6	1,5	54,6	60,7	34,0	29,9
	Suriname	6,2	1,4	11,8	12,3	38,3	22,6	6,3	6,5
Trinidad y Tabago	1,4	4,7	53,9	46,8	9,0	14,8	18,0	27,9	
América Latina y el Caribe		5,3	17,2	59,7	39,6	11,6	12,9	16,0	19,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); información oficial de los países y Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics database (DOTS). Los datos de 2000 corresponden a COMTRADE y los de 2010 a fuentes nacionales. Los datos para el Caribe corresponden (con excepción de la República Dominicana) a Direction of Trade Statistics database (DOTS).

^a En 2000 se han incluido las exportaciones de maquila en el total de los países del Mercado Común Centroamericano, adjudicándoselas a los Estados Unidos; en 2010 se utilizó el reporte propio de los países.

^b Incluye a Australia, Brunei Darussalam, Camboya, China, Filipinas, la India, Indonesia, el Japón, Malasia, Myanmar, Nueva Zelandia, la República de Corea, la República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

Una tendencia análoga se observa en el caso de las importaciones. En efecto, durante la pasada década Asia y el Pacífico aumentó sensiblemente su participación en las importaciones de todos los países de la región, excepto tres países del Caribe. Por su parte, los Estados Unidos redujeron considerablemente su participación en las importaciones de todos los países, excepto Cuba, el Ecuador y el Uruguay (véase el cuadro III.2).

Durante la mayor parte de la década pasada, el comercio de bienes de la región con los Estados Unidos y la Unión Europea registró un superávit y el comercio con China y el resto de Asia un déficit. En los dos últimos casos, esos resultados responden al patrón diferenciado que ha ido emergiendo en la vinculación entre la región y Asia. Por una parte, varias economías sudamericanas muestran una marcada orientación exportadora a ese continente, sobre todo de materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales. Por otra parte, México, los países centroamericanos (excepto Costa Rica y Panamá) y la gran mayoría de los países caribeños (excepto Cuba) destinan una porción muy baja de sus exportaciones a Asia. Al mismo tiempo, la participación de Asia en

las importaciones totales de estos países se ha incrementado notablemente en la última década, lo que ha arrojado fuertes déficits comerciales con esa región (véase el gráfico III.2). Este patrón diferenciado se aborda en mayor detalle en la sección D de este capítulo.

■ Cuadro III.2

América Latina y el Caribe: participación de socios seleccionados en las importaciones totales, 2000 y 2010
(En porcentajes)

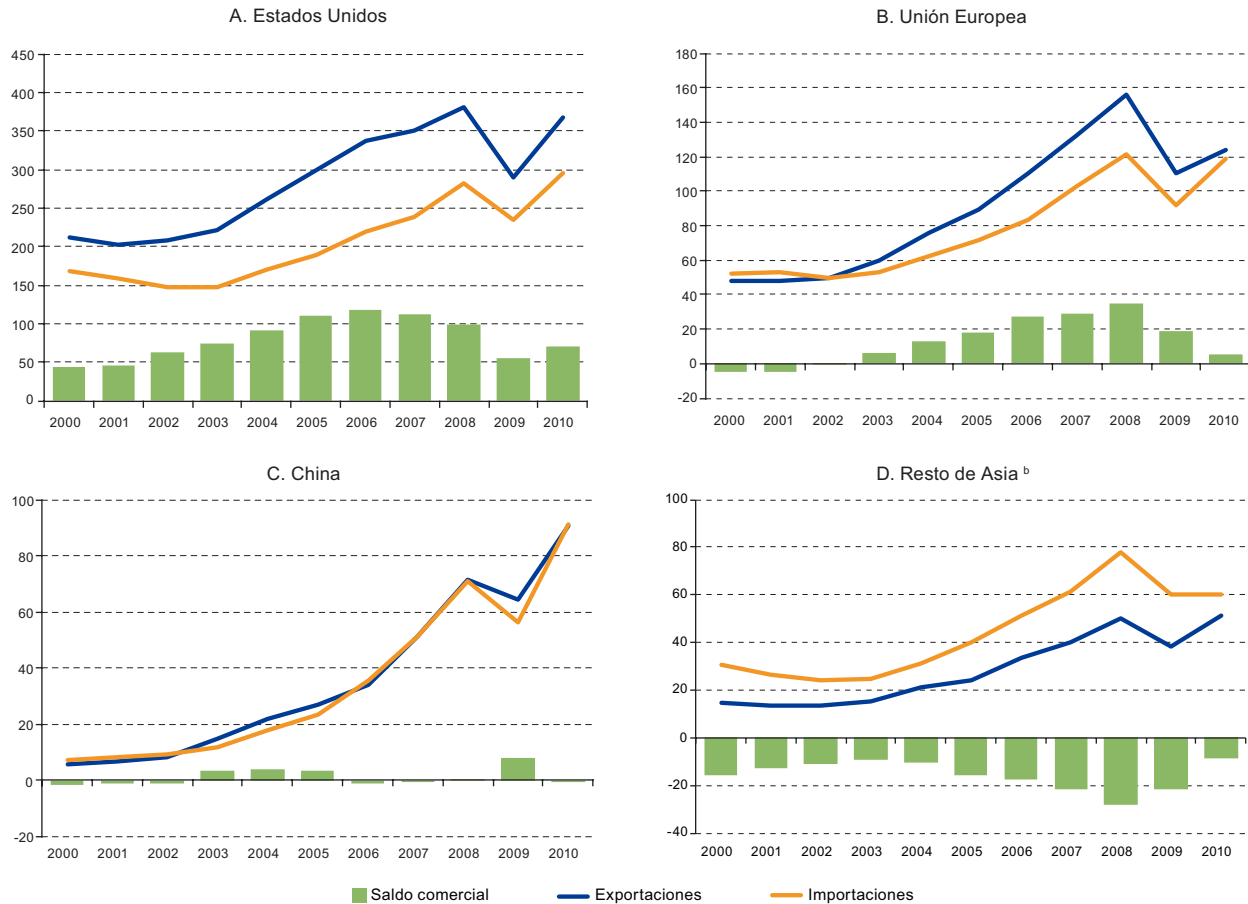
		Asia y el Pacífico ^a		Estados Unidos		Unión Europea		América Latina y el Caribe	
		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
América del Sur	Argentina	13,9	21,4	18,9	10,7	23,5	17,2	34,3	40,3
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	10,6	19,3	22,0	13,2	11,7	9,1	49,6	56,5
	Brasil	13,6	31,7	23,3	14,9	26,0	21,5	21,3	16,9
	Chile	16,3	32,3	19,7	16,7	17,4	13,2	35,8	28,7
	Colombia	11,8	18,6	33,2	25,8	16,7	13,8	27,1	26,5
	Ecuador	8,5	20,7	25,6	27,3	12,6	8,9	43,7	41,1
	Paraguay	19,1	40,7	7,3	4,3	12,0	5,3	56,0	46,1
	Perú	16,1	32,1	23,4	19,4	14,1	10,6	38,4	31,5
	Uruguay	7,8	19,2	9,8	9,9	18,8	11,3	51,7	48,8
	Venezuela (República Bolivariana de)	8,6	13,3	37,8	25,0	19,4	17,1	25,0	29,2
Centroamérica	Costa Rica	5,5	13,3	52,0	28,0	22,1	6,8	19,0	22,5
	El Salvador	0,4	12,5	65,5	36,9	5,7	6,9	27,8	38,2
	Guatemala	3,6	12,9	44,0	37,0	10,9	6,9	35,6	34,6
	Honduras	1,6	9,0	79,3	42,5	4,5	4,3	6,0	41,1
	México	9,7	32,5	71,2	48,2	8,4	10,8	2,6	4,3
	Nicaragua	0,8	17,6	57,2	21,8	16,4	6,7	23,4	52,8
	Panamá	9,4	14,7	33,1	27,5	8,8	6,6	30,9	21,4
Países del Caribe	Bahamas	7,6	9,0	33,7	27,2	20,9	10,9	21,8	44,7
	Barbados	25,4	34,5	38,1	25,1	19,0	11,4	5,1	20,7
	Belize	3,2	7,9	57,9	37,4	15,6	9,2	17,2	37,6
	Cuba	14,6	17,4	0,1	4,3	35,3	19,7	36,5	11,9
	República Dominicana	1,4	16,1	91,1	39,0	6,3	9,3	4,2	31,3
	Dominica	9,5	60,3	33,1	14,1	23,0	4,7	24,7	18,4
	Granada	10,3	4,4	30,6	21,1	21,5	5,7	28,2	53,8
	Guyana	6,7	17,8	29,9	25,6	23,8	9,7	16,4	38,2
	Haití	8,4	13,6	57,9	36,2	11,5	7,6	6,8	31,6
	Jamaica	6,9	9,5	48,5	35,0	11,4	6,9	20,4	39,9
	Saint Kitts y Nevis	3,9	3,7	52,8	42,0	25,4	21,4	11,7	26,7
	Santa Lucía	10,0	0,7	45,4	11,6	25,7	1,3	12,5	85,7
	San Vicente y las Granadinas	5,6	38,8	36,5	15,2	26,5	16,4	24,7	21,2
	Suriname	4,9	18,7	40,1	28,0	30,3	25,9	16,9	23,5
	Trinidad y Tabago	6,4	12,0	40,9	29,2	16,8	8,8	21,0	22,7
	América Latina y el Caribe		10,6	27,2	50,4	29,1	14,2	13,7	15,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); información oficial de los países y Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics database (DOTS). Los datos de 2000 corresponden a COMTRADE, los de 2010 a fuentes nacionales. Los datos para el Caribe corresponden (con excepción de la República Dominicana) a Direction of Trade Statistics database (DOTS).

^a Incluye a Australia, Brunei Darussalam, Camboya, China, Filipinas, la India, Indonesia, el Japón, Malasia, Myanmar, Nueva Zelandia, la República de Corea, la República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

■ **Gráfico III.2**

América Latina y el Caribe: exportaciones, importaciones y saldo comercial con socios seleccionados, 2000-2010^a
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) para la Unión Europea en 2010; datos nacionales para la India y la República de Corea en 2010.

^a Se utilizaron estadísticas espejo, que pueden no coincidir con el dato reportado por los países de América Latina y el Caribe.

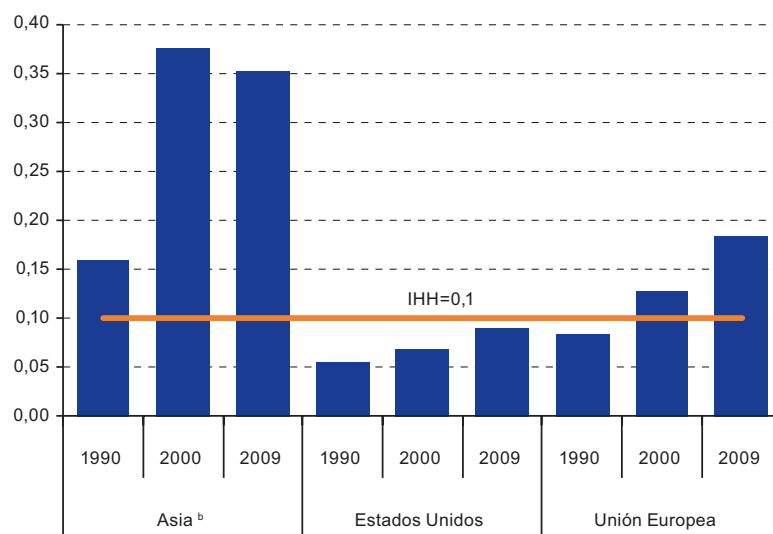
^b Incluye a la India, el Japón y la República de Corea.

Las exportaciones de la región hacia sus tres principales mercados extrarregionales aumentaron su concentración por productos en la pasada década. Ello refleja la tendencia a una reprimarización, inducida por los altos precios registrados por las materias primas durante la mayor parte de ese período. El aumento de la concentración fue particularmente notorio en el caso de Asia, región hacia la cual las exportaciones de América Latina y el Caribe ya estaban muy concentradas a comienzos de la década pasada (véase el gráfico III.3). Esto obedece a la mayor presencia de materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales en las exportaciones de la región dirigidas a Asia que en las destinadas a Europa y los Estados Unidos.

■ Gráfico III.3

América Latina y el Caribe: índice de Herfindahl-Hirschman de las exportaciones a Asia, los Estados Unidos y la Unión Europea, 1990-2009 ^a

(Calculado según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, Revisión 2 a 3 dígitos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

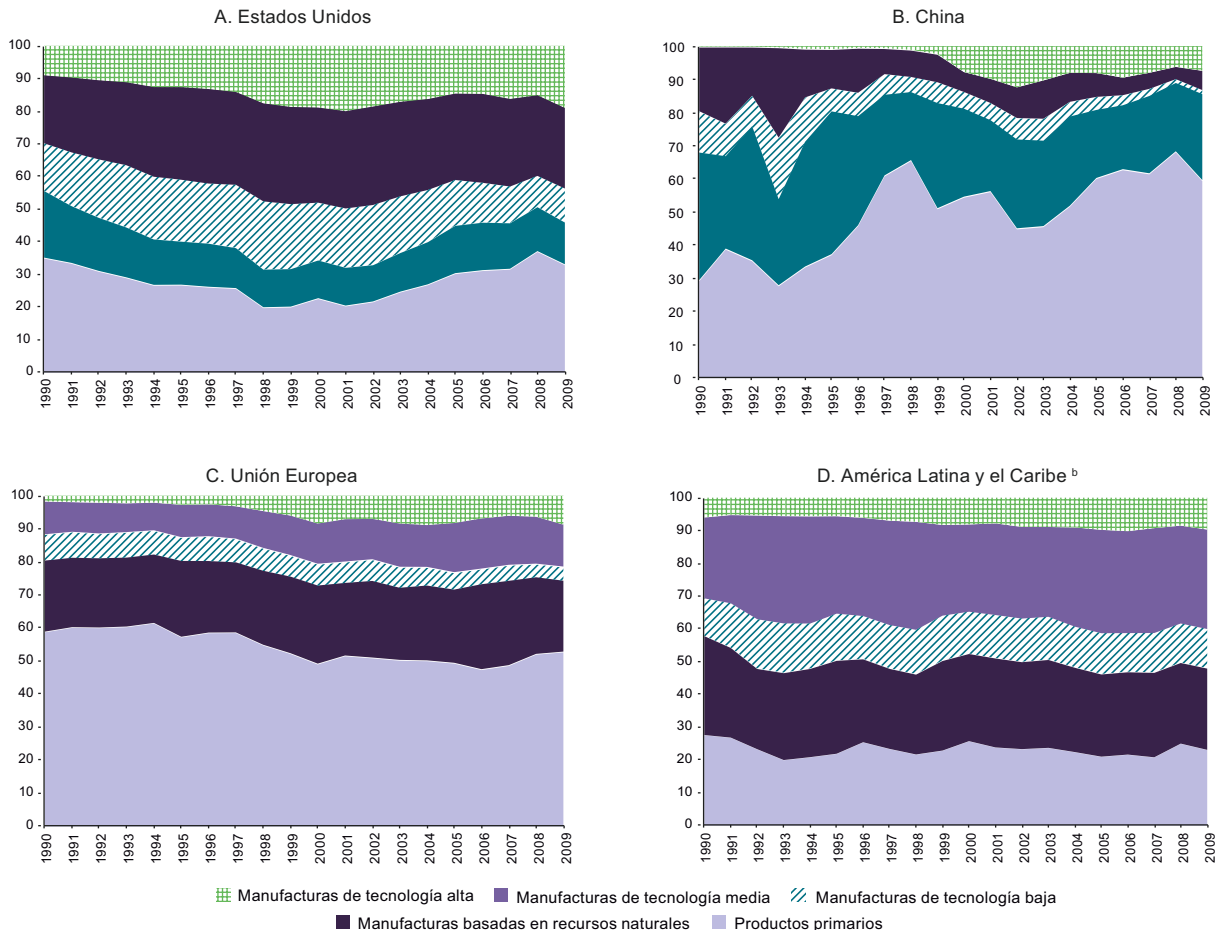
^a El índice de Herfindahl-Hirschman mide el nivel de concentración de las exportaciones de un país a otro. Si su valor es inferior a 0,10, se considera que las exportaciones están diversificadas. Si se ubica entre 0,10 y 0,18, se considera que están moderadamente concentradas. Si es mayor que 0,18, se considera que están altamente concentradas. Los datos fueron tomados con estadísticas espejo a fin de homogeneizar la comparación y pueden no coincidir con los datos nacionales de los países de América Latina y el Caribe.

^b Incluye a China, Filipinas, la India, Indonesia, el Japón, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

Las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia la propia región y los Estados Unidos tienen una mayor presencia de manufacturas que aquellas destinadas a la Unión Europea y Asia. En efecto, mientras que en 2009 los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representaron en conjunto un 75% de las exportaciones de la región a la Unión Europea y un 85% de las destinadas a China, en el caso de los Estados Unidos su participación fue del 46% (similar a la que tienen en el comercio intrarregional). Sin embargo, cabe señalar que incluso en el caso de las exportaciones a los Estados Unidos se observa un marcado incremento de la participación de los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales desde comienzos de la década pasada (véase el gráfico III.4).

■ **Gráfico III.4**

América Latina y el Caribe: desglose de las exportaciones a socios seleccionados por intensidad tecnológica, 1990-2009 ^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Los gráficos fueron elaborados utilizando estadísticas espejo a fin de homogeneizar los datos, por lo que pueden no coincidir con el reporte de los países de América Latina y el Caribe.

^b Corresponde a los datos disponibles en COMTRADE para el comercio intrarregional.

Ninguno de los mercados extrarregionales se acerca al intrarregional en el número de productos exportados por América Latina y el Caribe. En la última década, la región logró aumentar considerablemente el número de productos exportados a todos sus principales mercados. Sin embargo, el orden de estos últimos se mantuvo inalterable. Al final de la década, América Latina y el Caribe exportaba en promedio a la propia región un número de productos un 70% superior al de los enviados a los Estados Unidos y que duplicaba con creces el número de los destinados a la Unión Europea. La diferencia es mucho más marcada en el caso de los mercados asiáticos: en promedio, América Latina y el Caribe exporta a la propia región diez veces el número de productos que exporta a China y más de cuatro veces el número de productos exportados al resto de Asia (véase el cuadro III.3). Esto viene a confirmar la importancia del mercado regional para las exportaciones latinoamericanas y caribeñas de manufacturas y para el desarrollo de cadenas regionales de valor.

■ Cuadro III.3

América Latina y el Caribe: número de productos exportados a destinos seleccionados, promedios 2001-2002 y 2008-2009

(Calculado a 6 dígitos del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías)

	Estados Unidos		Unión Europea ^a		América Latina y el Caribe		China		Resto de Asia ^b	
	2000-2001	2008-2009	2000-2001	2008-2009	2000-2001	2008-2009	2000-2001	2008-2009	2000-2001	2008-2009
Argentina	1 912	1 667	2 051	2 207	3 780	3 726	327	519	1 019	1 469
Bolivia (Estado Plurinacional de)	339	345	220	344	825	668	14	40	97	137
Brasil	2 739	2 773	2 796	3 036	3 984	3 868	716	1 158	2 174	2 529
Chile	1 436	1 336	1 258	1 423	3 085	3 026	189	307	595	701
Colombia	1 615	1 753	999	1 293	3 065	3 217	44	156	320	610
Costa Rica	1 006	1 482	318	749	1 928	2 482	33	175	186	411
Ecuador	605	1 014	375	750	1 057	1 747	26	67	115	246
El Salvador	712	991	164	340	2 037	2 423	9	36	71	163
Guatemala	661	1 479	241	859	2 535	3 249	27	182	94	518
Honduras	454	978	75	375	810	1 804	5	99	29	241
México	4 140	3 990	2 185	2 724	3 594	3 786	354	1 113	1 695	2 101
Nicaragua	287	858	91	162	796	1 758	8	38	29	130
Panamá	196	1 014	57	716	356	2 643	10	100	33	359
Paraguay	136	224	155	317	483	986	14	61	49	91
Perú	1 205	1 686	875	1 542	1 940	2 832	75	245	461	767
Uruguay	346	426	461	739	1 360	1 446	52	112	163	277
Venezuela (República Bolivariana de)	900	525	898	895	2 175	2 092	35	112	329	382
El Caribe	460	760	185	289	484	896	11	49	32	84
América Latina y el Caribe (promedio simple)	835	1 120	521	809	1 336	1 895	77	195	262	455

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Unión Europea de 15 miembros en 2000-2001 y de 27 miembros en 2008-2009.

^b Incluye al Afganistán, la Arabia Saudita, Armenia, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Bhután, Brunei Darussalam, Camboya, los Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Georgia, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la India, Indonesia, Irán (República Islámica del), el Iraq, Israel, el Japón, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Kuwait, el Líbano, Macao (Región Administrativa Especial de China), Malasia, Maldivas, Mongolia, Myanmar, Omán, el Pakistán, la provincia china de Taiwán, Qatar, la República Árabe Siria, la República de Corea, la República Democrática Popular Lao, la República Federal Democrática de Nepal, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Tayikistán, Timor-Leste, Turkmenistán, Turquía, Uzbekistán, Viet Nam y el Yemen.

B. Las relaciones comerciales de la región con los Estados Unidos

1. Comercio

América Latina y el Caribe es un socio comercial de creciente importancia para los Estados Unidos. En las dos últimas décadas, el comercio de este país con la región ha crecido más rápidamente que con todos sus principales socios, excepto China. En 2010, América Latina y el Caribe absorbió el 23% de las exportaciones estadounidenses de bienes, lo que la convierte en su principal mercado de exportación, superando ligeramente a Asia. En el mismo año, la región fue el origen del 18% de las importaciones estadounidenses de bienes, participación equivalente a la de la Unión Europea y algo inferior a la de China (véase el cuadro III.4).

■ Cuadro III.4

Estados Unidos: participación de regiones y países seleccionados en su comercio exterior (1980-2010) y variación anual del comercio (1990-2010)
(En porcentajes del total y tasas de crecimiento anuales)

	Región/país	1980	1990	2000	2010	Variación anual 1990-2010
Exportaciones	Canadá	16,0	21,1	22,6	19,4	5,6
	América Latina y el Caribe	17,1	13,3	21,6	23,2	9,0
	Unión Europea	28,7	26,6	21,6	18,8	4,2
	Asia	19,6	24,5	21,9	22,4	5,6
	China	1,7	1,2	2,1	7,2	15,9
	Japón	9,4	12,4	8,4	4,7	1,1
	Resto del mundo	18,5	14,4	12,2	16,2	6,7
Importaciones	Canadá	16,6	18,1	18,5	14,5	5,6
	América Latina y el Caribe	14,2	12,9	16,9	18,8	8,8
	Unión Europea	17,2	20,2	18,7	16,7	5,7
	Asia	21,9	31,7	31,9	34,2	7,2
	China	0,5	3,1	8,6	19,1	16,8
	Japón	13,0	18,1	12,0	6,3	1,2
	Resto del mundo	30,1	17,1	14,1	15,9	5,8
Comercio total	Canadá	16,3	19,6	20,6	16,9	5,6
	América Latina y el Caribe	15,7	13,1	19,3	21,0	8,9
	Unión Europea	22,9	23,4	20,1	17,7	5,0
	Asia	20,7	28,1	26,9	28,3	6,4
	China	1,1	2,2	5,3	13,1	16,4
	Japón	11,2	15,3	10,2	5,5	1,2
	Resto del mundo	24,3	15,8	13,2	16,0	6,3

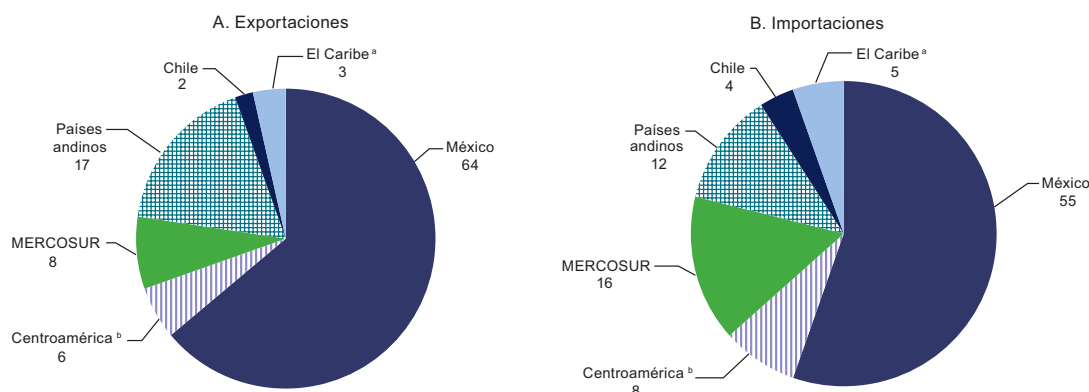
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y de cifras de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC).

El comercio de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos se concentra en pocos países. México por sí solo representó en 2010 casi dos tercios de las exportaciones de la región a dicho mercado y más de la mitad de sus importaciones. En el caso de las exportaciones, los países andinos son el segundo proveedor de los Estados Unidos en la región y, junto con los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), representaron un cuarto del valor exportado a ese país en

2010. Este orden se invierte en el caso de las importaciones, con el MERCOSUR como segundo mercado más importante de la región para los Estados Unidos, seguido por los países andinos (véase el gráfico III.5).

■ Gráfico III.5

América Latina y el Caribe: composición del comercio con los Estados Unidos por socios seleccionados, 2010
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC).

^a Incluye a los Estados miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Cuba y la República Dominicana.

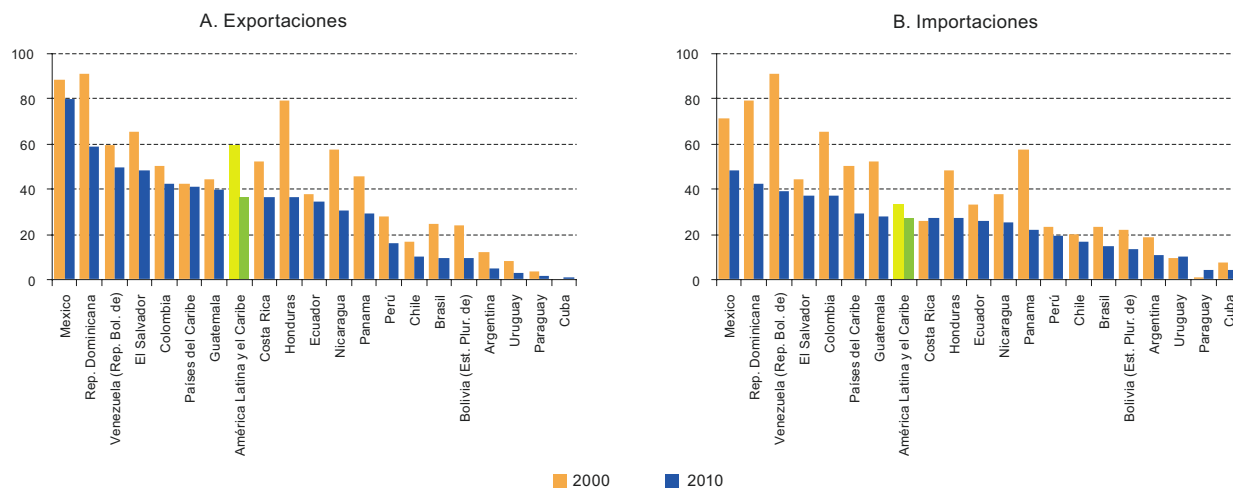
^b Incluye a Panamá.

68

La importancia del comercio con los Estados Unidos varía ampliamente en la región. En un extremo se ubica México, para el cual los Estados Unidos representaron en 2010 un 80% de sus exportaciones y un 48% de sus importaciones de bienes. El comercio exterior de las economías de Centroamérica y del Caribe también está sumamente orientado al mercado estadounidense, tanto en términos de exportaciones como de importaciones. Esta orientación es menor en el caso de América del Sur y particularmente de los países miembros del MERCOSUR y de Bolivia (Estado Plurinacional de) (véase el gráfico III.6).

■ Gráfico III.6

América Latina y el Caribe: participación de los Estados Unidos en su comercio exterior, 2000 y 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); institutos nacionales de estadística; bancos centrales nacionales y Direction of Trade Statistics database (DOTS).

El superávit comercial que la región registra en su comercio con los Estados Unidos se explica fundamentalmente por los saldos favorables que logran México y, en menor medida, Venezuela (República Bolivariana de). De hecho, el superávit mexicano es por sí solo superior al que obtiene la región como un todo. Por el contrario, el MERCOSUR en su conjunto viene registrando desde 2007 un déficit comercial creciente con dicho país. El aumento del déficit ha sido especialmente marcado en el caso de las dos mayores economías del MERCOSUR, el Brasil y la Argentina (véase el cuadro III.5).

■ Cuadro III.5

América Latina y el Caribe: balanza del comercio de bienes con los estados unidos, 2006-2010
(En millones de dólares)

Agrupación/país	2006	2007	2008	2009	2010
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	-211	-1 788	-3 447	773	2 411
Costa Rica	-288	-638	-1 744	897	3 521
El Salvador	-301	-269	-236	-197	-226
Guatemala	-418	-1 044	-1 271	-763	-1 234
Honduras	25	-551	-808	-60	-677
Nicaragua	771	713	611	896	1 026
Países andinos	38 143	34 949	45 836	21 282	26 234
Bolivia (Estado Plurinacional de)	147	85	122	73	171
Colombia	2 557	881	1 654	1 862	3 603
Ecuador	4 336	3 199	5 598	1 345	2 003
Perú	2 949	1 087	-328	-733	-1 657
Venezuela (República Bolivariana de)	28 153	29 697	38 790	18 735	22 114
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	5 538	-1 669	-6 348	-9 573	-17 533
Argentina	-801	-1 360	-1 716	-1 670	-3 607
Brasil	7 161	1 008	-2 451	-6 101	-11 439
Paraguay	-852	-1 169	-1 532	-1 296	-1 749
Uruguay	30	-149	-649	-505	-738
Comunidad del Caribe (CARICOM)	2 256	2 193	1 171	-535	-412
Otros	63 715	69 705	53 312	38 130	53 901
Chile	2 770	692	-3 905	-3 415	-3 871
México	64 092	74 258	64 376	47 539	66 334
Panamá	-2 328	-3 374	-4 536	-4 054	-5 690
República Dominicana	-819	-1 871	-2 624	-1 941	-2 872
Total	109 441	103 390	90 523	50 076	64 601

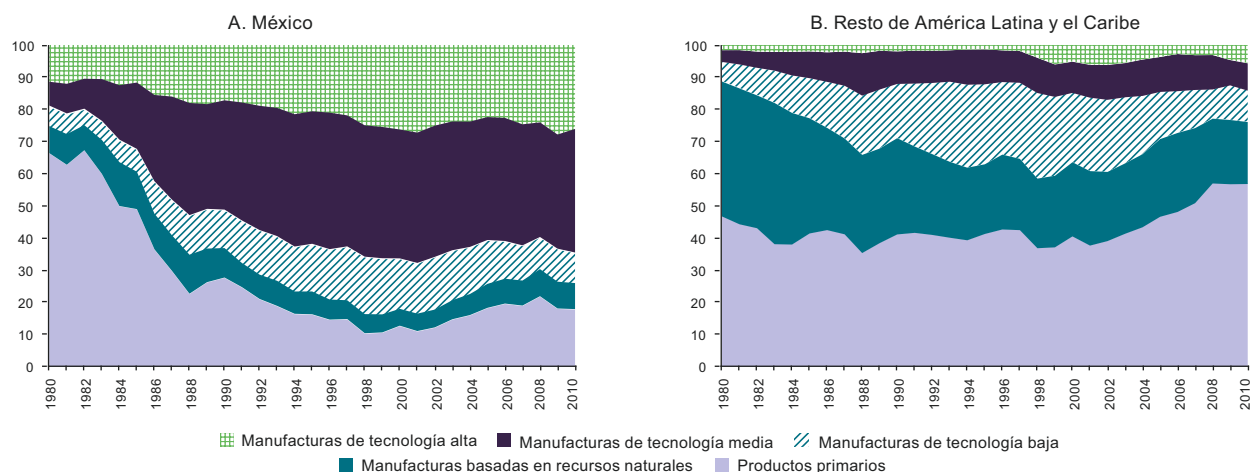
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC).

La participación relativamente baja de los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales en las exportaciones de la región a los Estados Unidos se explica fundamentalmente por la alta presencia de manufacturas en las exportaciones mexicanas. Este es particularmente el caso de las manufacturas de tecnología media y alta (véase el gráfico III.7A). Si se excluye a México, la composición de las exportaciones de la región a los Estados Unidos se hace más semejante a la de sus exportaciones a destinos como China (véase el gráfico III.7B).

Incluso si se excluye a México, la composición de las exportaciones de la región a los Estados Unidos muestra una importante heterogeneidad por agrupaciones. Las exportaciones de los países centroamericanos y la República Dominicana muestran la mayor incidencia de manufacturas, principalmente de baja tecnología (entre las cuales se destacan los textiles y el vestuario). En una situación intermedia se encuentran las exportaciones de los países del MERCOSUR y del Caribe, mientras que las de los países andinos corresponden casi totalmente a materias primas y —en mucha menor medida— manufacturas basadas en recursos naturales (véase el gráfico III.8). Ello se explica fundamentalmente por las ventas de petróleo crudo, principal producto exportado a los Estados Unidos por Colombia, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de).

■ Gráfico III.7

México y resto de América Latina y el Caribe: desglose de las exportaciones a los Estados Unidos por intensidad tecnológica, 1990-2010 ^a
(En porcentajes)

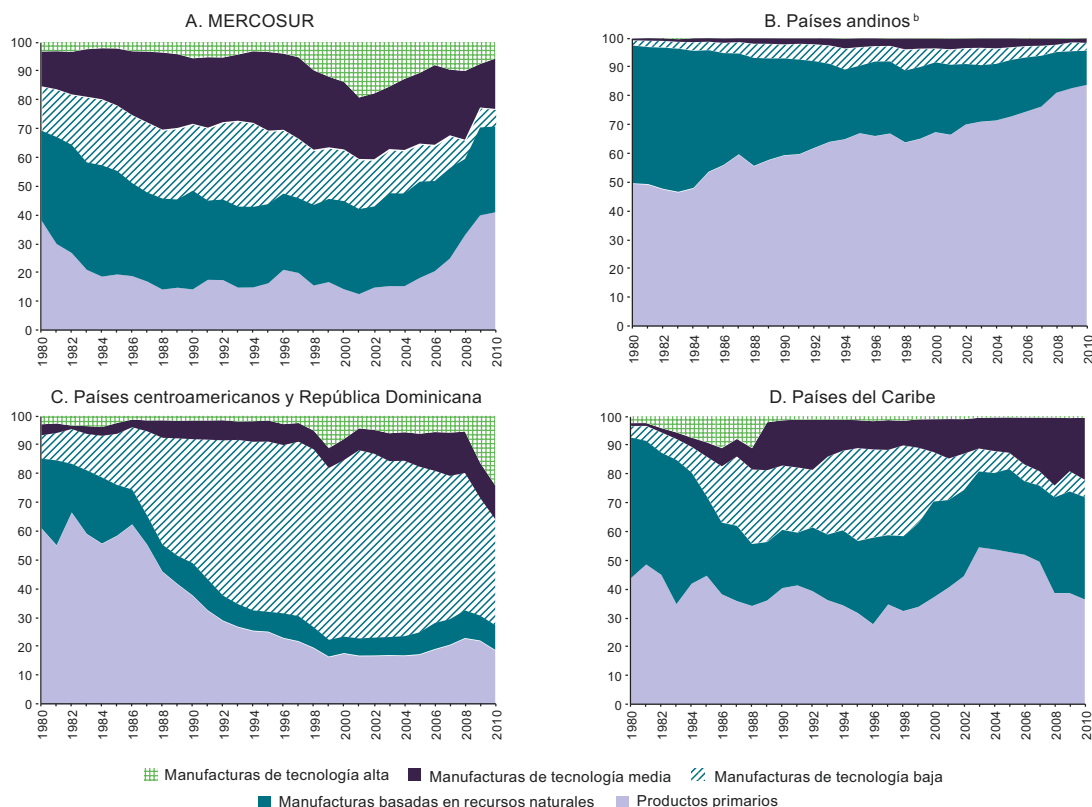


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Los gráficos fueron elaborados utilizando estadísticas espejo a fin de homogeneizar los datos, por lo que pueden no coincidir con el reporte de los países de América Latina y el Caribe.

■ Gráfico III.8

Agrupaciones de América Latina y el Caribe: desglose de las exportaciones a los Estados Unidos por intensidad tecnológica, 1990-2010 ^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Los gráficos fueron elaborados utilizando estadísticas espejo a fin de homogeneizar los datos, por lo que pueden no coincidir con el reporte de los países de América Latina y el Caribe.

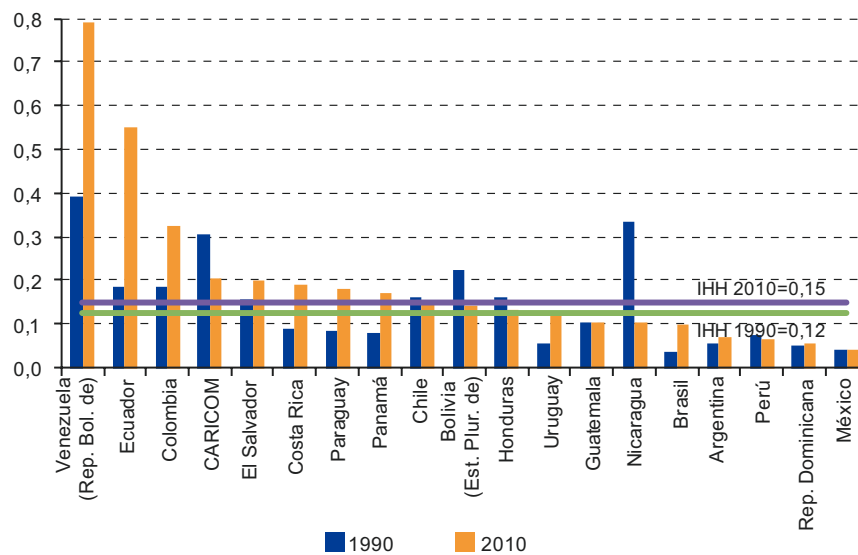
^b Incluye a Venezuela (República Bolivariana de).

En las últimas dos décadas, las exportaciones de la región como un todo hacia los Estados Unidos se han vuelto algo más concentradas. Así lo revela la evolución que ha tenido el índice de Herfindahl-Hirschman entre 1990 y 2010, al pasar de 0,12 a 0,15. Sin perjuicio de lo anterior, existe una elevada heterogeneidad entre países (véase el gráfico III.9). Los menores niveles de concentración corresponden a aquellas economías que exportan un mayor número de productos a los Estados Unidos, como México, la República Dominicana, el Perú, la Argentina y el Brasil. En el otro extremo se ubican aquellos países cuyas exportaciones a los Estados Unidos están dominadas por un número muy reducido de productos, generalmente primarios. Este es el caso de Venezuela (República Bolivariana de), el Ecuador y Colombia (véase el cuadro III.6).

■ Gráfico III.9

América Latina y el Caribe: índice de Herfindahl-Hirschman de las exportaciones a los Estados Unidos, 1990 y 2010 ^a

(Calculado según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, Revisión 2 a 3 dígitos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a El gráfico se construyó utilizando estadísticas espejo a fin de homogeneizar los datos, por lo que las cifras pueden no coincidir con las reportadas por los países de América Latina y el Caribe.

■ Cuadro III.6

América Latina y el Caribe: participación de los primeros cinco productos en las exportaciones totales a los Estados Unidos, promedio 2008-2010 ^a
(En porcentajes)

País	Primer producto	Segundo producto	Tercer producto	Cuarto producto	Quinto producto	Cinco principales productos
Argentina	Petróleo (23,3)	Aluminio (7,19)	Otros productos químicos (7,0)	Vino (5,9)	Perfiles de hierro (5,2)	48,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Petróleo (22,8)	Estaño (18,9)	Joyas de metales preciosos (12,8)	Plata (9,2)	Nueces (5,0)	68,9
Brasil	Petróleo (28,6)	Fundición especular (4,4)	Café sin tostar (3,5)	Aeronaves (3,4)	Pasta química de madera (3,2)	43,1
Chile	Cobre (26,8)	Uvas (11,3)	Frutas (7,7)	Filetes de pescado (6,8)	Vino (3,7)	56,5
Colombia	Petróleo (50,9)	Hulla (9,8)	Oro no monetario (7,5)	Café sin tostar (5,8)	Flores y follaje (4,9)	78,9
Costa Rica	Partes de máquinas (31,0)	Microconjuntos (14,9)	Aparatos de medicina (9,7)	Frutas (8,0)	Bananas (5,2)	68,7
República Dominicana	Aparatos de medicina (14,1)	Aparatos para circuitos eléctricos (7,49)	Cigarros (7,3)	Joyas de metales preciosos (7,0)	Oro no monetario (4,9)	40,9
Ecuador	Petróleo (74,1)	Bananas (6,2)	Crustáceos congelados (4,9)	Flores y follaje cortados (2,2)	Bienes no clasificados (1,9)	89,4
El Salvador	Camisetas (23,4)	Suéteres y análogos (13,6)	Ropa interior masculina (6,2)	Ropa interior femenina (4,6)	Café sin tostar (4,5)	52,4
Guatemala	Bananas (15,0)	Suéteres y análogos (14,4)	Café sin tostar (9,7)	Petróleo (7,9)	Camisetas (5,5)	52,6
Honduras	Suéteres y análogos (17,5)	Camisetas (15,0)	Conductores eléctricos (7,4)	Bananas (5,1)	Ropa interior femenina (5,0)	50,1
México	Petróleo (14,9)	Receptores de televisión (8,1)	Vehículos para personas (6,4)	Partes para automotores (4,8)	Vehículos de mercancías (4,0)	38,3
Nicaragua	Suéteres y análogos (17,5)	Conductores eléctricos (11,6)	Camisetas (11,4)	Ropa (8,4)	Café sin tostar (7,7)	56,8
Panamá	Bienes no clasificados (30,8)	Oro no monetario (13,9)	Pescado (13,6)	Crustáceos congelados (8,3)	Azúcar (5,0)	71,8
Paraguay	Otros azúcares (36,4)	Madera terciada (10,5)	Materiales de origen animal (9,6)	Piezas de carpintería (7,9)	Madera de no coníferas (5,0)	69,5
Perú	Cobre (14,4)	Oro no monetario (10,2)	Petróleo (7,8)	Estaño (6,9)	Legumbres (6,3)	45,7
Uruguay	Carne bovina, congelada (26,0)	Bienes no clasificados (12,9)	Cueros bovinos depilados (6,3)	Carne bovina, refrigerada (4,7)	Despojos de carne (4,6)	54,6
Venezuela (República Bolivariana de)	Petróleo (94,7)	Aluminio (1,04)	Fundición especular (0,7)	Alcoholes monohidricos (0,6)	Abonos (0,3)	97,4
CARICOM	Gas natural licuado (21,5)	Bases inorgánicas (18,8)	Alcoholes monohidricos (14,4)	Petróleo (12,1)	Fundición especular (5,2)	72,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

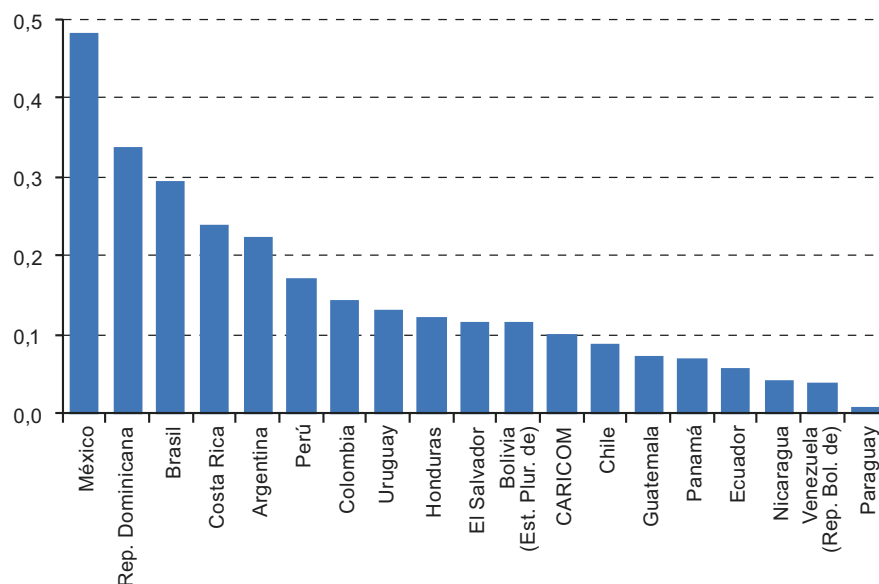
^a El cuadro se construyó utilizando estadísticas espejo a fin de homogeneizar los datos, por lo que las cifras pueden no coincidir con las reportadas por los países de América Latina y el Caribe. Las denominaciones de los productos fueron adaptadas por necesidad de espacio.

El comercio de México con los Estados Unidos es, a gran distancia con los demás países de la región, el que presenta un mayor componente intraindustrial. Así se desprende del elevado valor que adquiere el índice de Grubel-Lloyd en el comercio bilateral entre ambos países (véase el gráfico II.10)³³. Este tipo de comercio es particularmente marcado en industrias como las de autopartes y maquinaria eléctrica. Otros países con una alta incidencia de comercio intraindustrial con los Estados Unidos son el Brasil (en los sectores automotor y químico, entre otros) y la República Dominicana (en los sectores electrónico, de los plásticos y del papel). En el otro extremo se ubican los países cuyas exportaciones a los Estados Unidos están dominadas por productos primarios y aquellos cuyas manufacturas, si bien tienen una presencia fuerte en sus exportaciones a dicho mercado, corresponden a industrias distintas de las que prevalecen en sus importaciones. Esto se aplica a la mayoría de los países centroamericanos, cuyas exportaciones a los Estados Unidos corresponden en gran medida a productos de la industria textil y de vestuario.

³³ Se considera que existe comercio intraindustrial entre dos países cuando estos se exportan mutuamente productos del mismo sector. Se mide mediante el índice Grubel-Lloyd: un valor superior a 0,33 indica una elevada incidencia de comercio intraindustrial y un valor comprendido entre 0,10 y 0,33 indica la existencia de un comercio intraindustrial potencial.

■ **Gráfico III.10**

América Latina y el Caribe (países seleccionados): comercio intraindustrial con los Estados Unidos, 2008-2010^a
(Medido por el Índice de Grubel-Lloyd)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

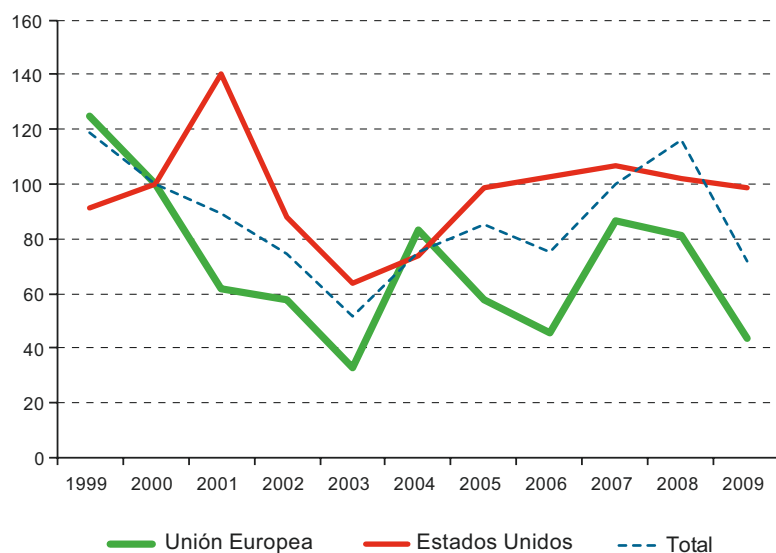
^a El gráfico se construyó utilizando estadísticas espejo a fin de homogeneizar los datos, por lo que las cifras pueden no coincidir con las reportadas por los países de América Latina y el Caribe.

2. Inversión

En la década pasada, los flujos de inversión extranjera directa procedentes de los Estados Unidos han sido más estables que los procedentes de la Unión Europea, la otra fuente principal de inversiones en la región (véase el gráfico III.11). Las economías de la región más orientadas al mercado de los Estados Unidos son también aquellas para las que la inversión extranjera directa proveniente de ese país es relativamente más importante. Esto se aplica sobre todo a México y los países de Centroamérica y el Caribe. En cambio, la inversión extranjera directa procedente de la Unión Europea tiende a ser dominante en los países del MERCOSUR (véase el gráfico III.12). La región en su conjunto representó en 2009 un 8% del acervo de inversión extranjera directa de los Estados Unidos en el exterior, cifra que se eleva a un 19% si se añaden los centros financieros del Caribe (véase el cuadro III.7).

■ Gráfico III.11

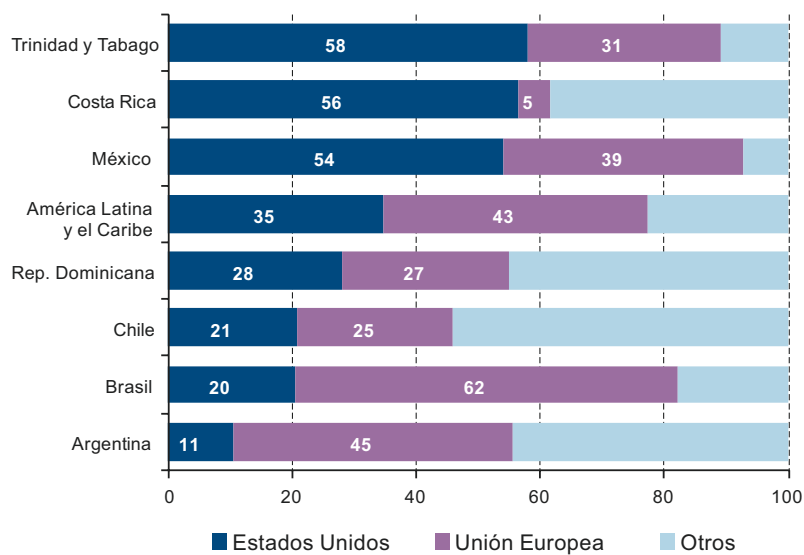
América Latina y el Caribe: flujos netos de inversión extranjera directa, 1999-2009
(Números índices 2000=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

■ Gráfico III.12

América Latina y el Caribe (países seleccionados): distribución de los flujos de inversión extranjera directa acumulada, 1999-2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

■ Cuadro III.7

América Latina y el Caribe y otras economías del hemisferio occidental: participación en el acervo de inversión extranjera directa de los Estados Unidos, 2005-2009
(En porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009
América Latina y el Caribe y otras economías del hemisferio occidental	17	17	19	18	19
América Latina y el Caribe	7,7	7,6	7,6	7,2	7,7
América del Sur	3,3	3,2	3,5	3,1	3,6
Argentina	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Brasil	1,4	1,4	1,6	1,4	1,6
Chile	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6
Colombia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Ecuador	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Perú	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Venezuela (República Bolivariana de)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
México	3,3	3,3	3,0	2,8	2,8
Centroamérica	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
El Caribe	0,8	0,6	0,7	0,8	0,8
Otras economías del hemisferio occidental ^a	9,2	9,3	10,9	11,2	11,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Oficina de Análisis Económicos de los Estados Unidos.

^a Incluye a Aruba, las Bermudas, Curaçao, las Islas Vírgenes Británicas y San Martín, entre otros territorios.

3. Aspectos estratégicos de la relación bilateral

75

Desde 2007 no ha habido grandes novedades en materia de negociaciones comerciales entre los Estados Unidos y la región. En ese año se suscribió el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Panamá, aunque aún no se ha presentado al Congreso estadounidense para su aprobación. Lo mismo ocurre con el acuerdo de libre comercio suscrito en 2006 entre los Estados Unidos y Colombia. Esta situación contrasta con el dinamismo de las negociaciones que diversos países latinoamericanos y caribeños han sostenido en años recientes con socios europeos y asiáticos (véanse las secciones D y E, respectivamente).

El examen de las prioridades actuales de la política comercial estadounidense revela la inexistencia de una visión estratégica de la región. Esta escasamente se menciona en la agenda de política comercial que el Presidente de los Estados Unidos presentó al Congreso en marzo de 2011. Las referencias existentes se relacionan fundamentalmente con la administración de los acuerdos ya en vigor (sobre todo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)), la intención del gobierno del Presidente Obama de iniciar en 2011 el proceso de aprobación parlamentaria de los acuerdos con Colombia y Panamá, y su interés en expandir y diversificar las relaciones económicas con el Brasil³⁴. Asimismo, desde febrero de 2011 se encuentran suspendidos programas de preferencias arancelarias de gran importancia para las exportaciones de algunos países de la región a los Estados Unidos, como los beneficios otorgados con arreglo a la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En ambos casos, la suspensión obedece a las presiones de intereses proteccionistas en el Congreso de los Estados Unidos.

³⁴ Véase “2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program” [en línea] http://www.ustr.gov/2011_trade_policy_agenda [fecha de consulta: 9 de mayo de 2011]. Durante la visita del Presidente Obama al Brasil en marzo de 2011, ambos países suscribieron un acuerdo de comercio y cooperación económica, cuyo programa de trabajo incluye la facilitación y liberalización del comercio y las inversiones bilaterales. Véase [en línea] http://www.sice.oas.org/whatsnew_pending/ATEC_Brazil_US_p.pdf [fecha de consulta: 26 de mayo de 2011].

A juzgar por algunos acontecimientos recientes, en 2011 el Congreso de los Estados Unidos podría aprobar los acuerdos con Colombia y Panamá. Por una parte, los Gobiernos de los Estados Unidos y Colombia acordaron en abril de 2011 un Plan de acción sobre derechos laborales, mediante el cual este último país adoptó una serie de compromisos orientados a fortalecer la protección de esos derechos en su territorio. Esto ha sido permanentemente planteado como una condición para aprobar el acuerdo por sectores del Congreso de los Estados Unidos. Por otra parte, el Gobierno de Panamá ha implementado desde 2010 diversas modificaciones a su régimen laboral y se ha comprometido a aumentar la transparencia de su régimen tributario, también en respuesta a las demandas planteadas por el Congreso de los Estados Unidos. Como consecuencia, en mayo de 2011 la administración del Presidente Obama informó oficialmente que estaba en condiciones de iniciar las discusiones técnicas necesarias para presentar al Congreso los acuerdos pendientes con Colombia y Panamá, así como con la República de Corea.

Sin embargo, la vinculación entre la aprobación de los acuerdos pendientes y la del programa de Asistencia al Ajuste Comercial puede suponer un nuevo rezago en la entrada en vigor de los acuerdos con Colombia y Panamá. En mayo de 2011, la administración del Presidente Obama indicó que los tres acuerdos pendientes solo se presentarían al Congreso una vez alcanzado un acuerdo político bipartidista para renovar el programa de Asistencia al Ajuste Comercial. Este programa, creado en 1974, tiene por objeto asistir a los trabajadores que han perdido su empleo debido a la mayor competencia generada por el comercio internacional. La cobertura del programa se amplió sustancialmente en 2009. Sin embargo, esa ampliación solo se aplicó hasta febrero de 2011, fecha en la que la cobertura volvió a ser la misma que antes de la reforma de 2009. La renovación de los beneficios contenidos en dicha reforma es una demanda fundamental del Partido Demócrata, varios de cuyos congresistas han condicionado a ello la aprobación de los acuerdos comerciales pendientes.

Los acuerdos comerciales entre los Estados Unidos y la región son de tipo radial (*hub and spokes*), desaprovechándose así las oportunidades que podrían derivarse si estuvieran conectados. En la arquitectura actual los Estados Unidos se sitúan en el centro y los socios latinoamericanos y caribeños en los distintos radios (véase el gráfico II.13), por lo que no se materializan las ganancias que podrían surgir de la acumulación de origen. Por ejemplo, si esta fuera posible, un producto exportado por el Perú a los Estados Unidos podría incorporar sin limitación insumos procedentes de otros países de la región con los que el Perú y los Estados Unidos tienen una situación de libre comercio (como Chile), sin perder por ello la calidad de originario del Perú y, por lo tanto, el acceso a las preferencias arancelarias negociadas bilateralmente.

■ Gráfico III.13

Estados Unidos: red de acuerdos comerciales con países de América Latina y el Caribe, julio de 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^b Acuerdos aún no vigentes.

^c Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos.

A la fecha, la principal iniciativa de la administración del Presidente Obama en materia de negociaciones comerciales es la ampliación del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (AETAE). Este acuerdo fue suscrito en 2005 entre Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur. Las negociaciones para su ampliación se iniciaron en marzo de 2010 y a ellas se han incorporado —además de los Estados Unidos— Australia, Malasia, el Perú y Viet Nam. Otros países de Asia y América, entre ellos el Canadá, Colombia, el Japón y la República de Corea, han manifestado su interés en sumarse a este proceso o están evaluando la conveniencia de hacerlo.

Las motivaciones de los Estados Unidos para ingresar al AETAE no apuntan principalmente a la búsqueda de nuevos mercados en el corto plazo. Esto se debe a que las economías participantes son todas relativamente pequeñas y, además, los Estados Unidos ya tienen acuerdos de libre comercio vigentes con cuatro de ellas (Australia, Chile, Perú y Singapur). Se trata, por el contrario, de una apuesta estratégica por convertir el AETAE en un vehículo para alcanzar la integración económica y comercial transpacífica (Herreros, 2011). En este contexto, las autoridades estadounidenses han señalado su intención de convertir el AETAE en un acuerdo del siglo XXI, que fije un alto estándar tanto en los aspectos comerciales como en los vinculados a la protección laboral y medioambiental, y al cual se puedan incorporar progresivamente otros países de la cuenca del Pacífico.

En cuanto al acceso preferencial a nuevos mercados, las negociaciones del AETAE ofrecen hoy un atractivo muy limitado a los dos participantes latinoamericanos. Por una parte, Chile —miembro original del AETAE— cuenta además con acuerdos de libre comercio vigentes con los Estados Unidos, Australia y el Perú, suscribió otro con Malasia en noviembre de 2010 y concluyó exitosamente las negociaciones para un acuerdo con Viet Nam en junio de 2011. El Perú, por su parte, tiene acuerdos de libre comercio vigentes con los Estados Unidos, Chile y Singapur, y los otros cinco participantes (Australia, Brunei Darussalam, Malasia, Nueva Zelandia y Viet Nam) representaron en conjunto solo un 0,6% de sus exportaciones totales en 2010.

No está claro si el resultado de las actuales negociaciones del AETAE contemplará la posibilidad de acumular origen entre todos los participantes. Los Estados Unidos han optado por negociar los aspectos de acceso al mercado exclusivamente de manera bilateral y solo con aquellos países con los que no cuentan con acuerdos comerciales. Por ello, el atractivo comercial del AETAE para los países de la región depende de que se incorporen a las negociaciones nuevas economías, sobre todo asiáticas. Sin embargo, en el corto plazo esto parece altamente incierto.

Además de oportunidades, la ampliación del AETAE plantea también riesgos para los países de la región que participen en dicho proceso. Los Estados Unidos desean aprovechar el AETAE para fijar estándares más altos que los reflejados en sus acuerdos previos en temas como la propiedad intelectual y las cláusulas laborales y medioambientales. Asimismo, desean establecer estándares elevados en otros temas no incorporados en acuerdos previos, como la denominada coherencia regulatoria. Para aquellos países de la región que, como Chile y el Perú, ya negociaron varios de estos temas en sus respectivos acuerdos con los Estados Unidos, existe el riesgo de tener que asumir obligaciones aun más onerosas en áreas de gran sensibilidad política y que tienen relación con una vasta gama de políticas públicas.

4. Conclusiones y recomendaciones

Pese al dinamismo económico registrado en América Latina y el Caribe desde la década pasada, los Estados Unidos han carecido en los últimos años de una estrategia comercial global en la región. El origen de esta situación se remonta al estancamiento y posterior abandono de las negociaciones para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Dicha situación puso de manifiesto la heterogeneidad de los intereses comerciales de la región. En ese contexto, los Estados Unidos adoptaron una nueva estrategia de vinculación por subregiones, e incluso a nivel bilateral, con aquellos socios de la región más dispuestos a profundizar su relación comercial con ese país. Sin embargo, los Estados Unidos han enfrentado crecientes dificultades para lograr la aprobación parlamentaria

de sus acuerdos comerciales, incluidos los establecidos con países de la región. Esta situación obedece a la alta sensibilidad política que el tema del comercio ha ido adquiriendo en los Estados Unidos en los últimos años.

En este contexto, la CEPAL ha propuesto una nueva alianza hemisférica entre los Estados Unidos y la región para abordar desafíos comunes con miras a lograr una mejor inserción en la economía internacional. En el recuadro III.1 se presentan las principales propuestas de la CEPAL en materia de comercio, establecimiento de un diálogo estratégico y cooperación económica.

La posibilidad de establecer la acumulación de origen entre los Estados Unidos y aquellos países de la región con los cuales tiene acuerdos comerciales resulta especialmente pertinente. Esto es así por dos motivos: primero, se trata en su mayoría de países cuya estructura de comercio exterior está fuertemente orientada al mercado estadounidense y, segundo, estas economías están en general muy integradas entre sí, tanto de facto como mediante acuerdos comerciales. Este es el caso de México y los países del Istmo Centroamericano³⁵. En este contexto, la acumulación de origen ampliaría el rango de abastecedores al cual los productores de la región podrían recurrir sin perder acceso a las preferencias arancelarias en el mercado estadounidense, generando ganancias no solo de eficiencia sino también mediante la creación de cadenas subregionales de valor³⁶. En suma, mediante la acumulación de origen los acuerdos con socios extrarregionales —en este caso los Estados Unidos— podrían hacerse más consistentes con las realidades del comercio actual, reforzando al mismo tiempo la propia integración latinoamericana y caribeña.

La principal prioridad actual de los Estados Unidos en materia de negociaciones comerciales es Asia y el Pacífico. Así lo evidencia el liderazgo que este país ha asumido en las negociaciones para la ampliación del AETAE. Dada la actual configuración de participantes, estas negociaciones ofrecen un atractivo muy limitado en términos de acceso a nuevos mercados para los dos países latinoamericanos que participan en ellas (Chile y Perú). Asimismo, la ampliación del AETAE plantea riesgos para los países de la región que participen en dicho proceso, asociados a la posibilidad de tener que asumir compromisos onerosos en ámbitos como la propiedad intelectual y la regulación laboral y medioambiental.

Más allá de lo técnico, la participación de países de la región en el AETAE puede tener implicancias en sus relaciones con China y el resto de Asia y el Pacífico que es preciso sopesar adecuadamente. En efecto, el liderazgo que los Estados Unidos han asumido en las negociaciones para ampliar el AETAE responde en parte a un interés por contrapesar las iniciativas de integración que China estaría liderando en Asia. Por otra parte, cabe señalar que los países de la región, especialmente aquellos con costas en el Océano Pacífico, disponen de otros formatos institucionales para establecer aproximaciones conjuntas a la región de Asia y el Pacífico. Este es el caso del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano y de la reciente iniciativa para establecer un Acuerdo de Integración Profunda entre Chile, Colombia, México y el Perú. Si bien estos esquemas no son mutuamente excluyentes con el AETAE, al estar integrados exclusivamente por países de la región podrían responder más adecuadamente a los intereses y prioridades de esta en su aproximación a Asia y el Pacífico.

³⁵ Esta integración se vería reforzada por las negociaciones actualmente en curso entre México y los países del Mercado Común Centroamericano, que buscan reemplazar los tres tratados de libre comercio que actualmente los vinculan (México-Costa Rica, México-Nicaragua y México-Triángulo del Norte Centroamericano) por un solo acuerdo de asociación.

³⁶ A la fecha esta posibilidad solo existe —de manera limitada— entre los Estados Unidos, México, los países centroamericanos y la República Dominicana. En efecto, se ha acordado que los Estados Unidos otorguen acceso libre de aranceles a determinados productos de vestuario manufacturados en un país de Centroamérica o la República Dominicana con insumos mexicanos. Por su parte, México hará lo propio para determinados productos de vestuario manufacturados en un país de Centroamérica o la República Dominicana con insumos estadounidenses.

■ Recuadro III.1

Propuestas de la CEPAL para una nueva alianza económica y comercial entre América Latina y el Caribe y los Estados Unidos

Comercio

- Compromiso común para apoyar la recuperación económica mundial sin imponer nuevas barreras comerciales, en la línea del adoptado inicialmente por los miembros del Grupo de los Veinte en diciembre de 2008.
- Reincorporación de Bolivia (Estado Plurinacional de) a los beneficios de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA).
- Pronta renovación (durante 2011) del ATPDEA y el Sistema Generalizado de Preferencias, por un período lo suficientemente prolongado que permita contar con un plazo estable a los países beneficiarios de América Latina y el Caribe.
- Aprobación durante 2011 por parte del Congreso de los Estados Unidos de los acuerdos de libre comercio pendientes con Colombia y Panamá.
- Solución definitiva a la controversia sobre la prohibición de acceso de camiones mexicanos al territorio de los Estados Unidos.^a
- Reducción sustancial o eliminación de los aranceles estadounidenses sobre el etanol, como contribución a un mayor uso de energías limpias y la lucha contra el cambio climático.^b
- Acumulación de origen entre todos los acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos con otros países de América, a fin de promover una integración productiva y el desarrollo de cadenas de valor regionales.
- Promoción de la adhesión a las negociaciones del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (AETAE) de aquellos países de América que estén interesados.
- Garantía, en las negociaciones del AETAE, de un equilibrio entre los resultados que se alcancen en los nuevos asuntos (propiedad intelectual, inversión, servicios, normativa laboral y medioambiental y coherencia regulatoria) y los de las áreas tradicionales y otras de particular interés para los países en desarrollo participantes (entre ellas, antidumping, acceso a los mercados para los productos agrícolas, movimiento de personas físicas y servicios de transporte).
- El fomento de la acumulación de origen entre todos los participantes en el AETAE.

Diálogo estratégico

Establecer un diálogo periódico entre los Estados Unidos y los demás países americanos representados en el Grupo de los Veinte, a fin de debatir y coordinar enfoques ante cuestiones de importancia sistémica (por ejemplo, reforma de la arquitectura financiera internacional, reequilibrio de la economía mundial, lucha contra el cambio climático y modo de hacer frente a la volatilidad en los precios de los productos básicos).

Cooperación económica

Establecer un programa hemisférico de cooperación económica integrado, patrocinado por gobiernos nacionales, bancos de desarrollo regional y otras fuentes (como la iniciativa Ayuda para el Comercio de la Organización Mundial del Comercio). Este programa podría beneficiarse de la experiencia adquirida desde 2008 con la iniciativa Caminos hacia la prosperidad en las Américas, si bien debería incluir a toda la región. La cobertura de este programa debería considerar los siguientes aspectos:

- Desarrollo de la infraestructura de transporte y logística en América (puertos, aeropuertos y carreteras).
- Facilitación del comercio para reducir las trabas burocráticas en los países de América Latina y el Caribe y ayudarles a cumplir los requisitos de seguridad estadounidenses.
- Ayuda a la implantación en América Latina y el Caribe de programas orientados a la asistencia y el reciclaje profesional de los trabajadores que puedan haber perdido sus empleos debido a la competencia de las importaciones, aprovechando la experiencia estadounidense con el programa de Asistencia al Ajuste del Comercio.
- Mejora de la disponibilidad y calidad de la información sobre las oportunidades y requisitos asociados a los acuerdos de libre comercio.
- Ayuda a las empresas de América Latina y el Caribe a cumplir las normas de calidad y de otro tipo, como las técnicas y sanitarias, que se aplican en los Estados Unidos.
- Internacionalización de empresas: fomento de alianzas entre empresas de los países de América Latina y el Caribe y de los Estados Unidos, en particular las pymes, mediante su incorporación a cadenas regionales de valor.
- Financiamiento estable y suficiente para el comercio, sobre todo a países de la región con acceso limitado a fuentes privadas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Aspectos destacados de la economía y el comercio entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe 2009-2010* (LC/G.2489), 2011, Santiago de Chile, mayo; Representante de Comercio de los Estados Unidos (RCEU), "USTR Kirk on reduction of tariffs on U.S. exports. Resolution of U.S.-Mexico cross-border trucking dispute", comunicado de prensa, 8 de julio de 2011; Inside U.S. Trade's, *Senators Reach Deal on Ethanol; Would Kill Credit, Tariff by August*, 8 de julio de 2011.

^a A comienzos de julio de 2011 los Estados Unidos y México suscribieron un memorando de entendimiento que daría finalmente solución a esta controversia. En vista de lo anterior, México redujo un 50% los aranceles que había aplicado como retaliación desde marzo de 2009 a una lista de 89 productos provenientes de los Estados Unidos.

^b A comienzos de julio de 2011 se alcanzó un acuerdo en el Senado de los Estados Unidos en virtud del cual se eliminaría el arancel a la importación de etanol a partir de agosto de 2011, sustituyéndolo por ciertos subsidios para los productores estadounidenses de etanol elaborado a partir de maíz.

C. Las relaciones comerciales de la región con la Unión Europea

1. Comercio

América Latina y el Caribe representa una fracción baja del comercio exterior de la Unión Europea. Cerca de dos tercios de dicho comercio corresponden a transacciones entre los propios miembros de la Unión Europea, proporción que ha crecido durante las últimas tres décadas. Lo contrario ha ocurrido con la participación de América Latina y el Caribe, que actualmente es inferior al 3% tanto en el caso de las exportaciones comunitarias como de las importaciones (véase el cuadro III.8). Si se excluye del cálculo el comercio entre los propios miembros de la Unión Europea, la región pasa a representar un 5% del comercio exterior de esta, tanto en términos de exportaciones como de importaciones.

■ Cuadro III.8

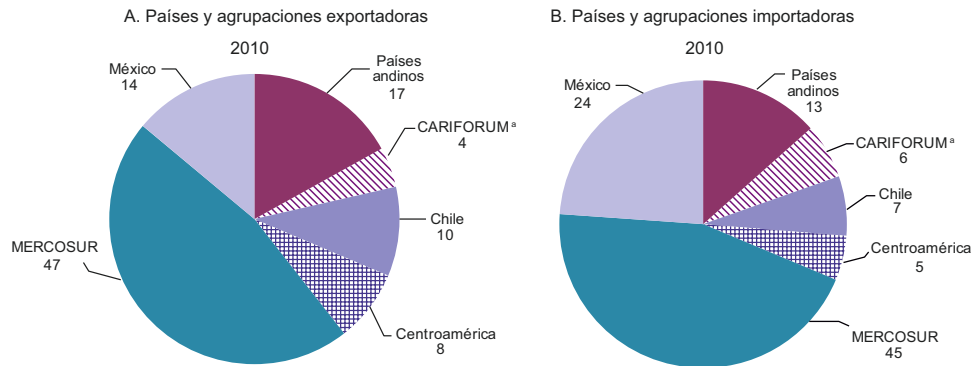
Unión Europea: participación de socios en el comercio, 1980-2010
(En porcentajes)

		1980 ^a	1990 ^a	2000	2010
Exportaciones	América Latina y el Caribe	2,7	1,5	2,2	2,3
	Asia	3,0	5,0	5,3	7,2
	China	0,4	0,5	1,0	2,9
	Japón	0,9	2,0	1,7	1,1
	Estados Unidos	5,1	6,7	9,0	6,2
	Unión Europea	60,1	66,0	65,6	65,3
	Resto del mundo	29,1	20,7	17,9	18,9
Importaciones	América Latina y el Caribe	3,2	2,3	2,0	2,4
	Asia	4,7	7,7	11,0	12,8
	China	0,4	0,9	2,9	7,1
	Japón	2,5	4,3	3,7	1,6
	Estados Unidos	7,7	6,9	8,0	4,3
	Unión Europea	53,4	63,7	60,7	62,2
	Resto del mundo	31,0	19,3	18,3	18,3
Comercio total	América Latina y el Caribe	3,0	1,9	2,1	2,3
	Asia	3,9	6,4	8,2	10,0
	China	0,4	0,7	1,9	5,0
	Japón	1,7	3,2	2,7	1,4
	Estados Unidos	6,4	6,8	8,5	5,3
	Unión Europea	56,6	64,9	63,2	63,8
	Resto del mundo	30,1	20,0	18,1	18,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) para la Unión Europea en 2010.

^a No incluye a Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania.

El comercio de la región con la Unión Europea se concentra en pocos países y el MERCOSUR representa casi la mitad del total. Si se agrega México, los cinco países representaron en 2010 el 61% de las exportaciones regionales a la Unión Europea y el 69% de las importaciones (véase el gráfico III.14). La participación de los distintos socios de la región en el comercio con la Unión Europea se mantuvo bastante estable durante la última década.

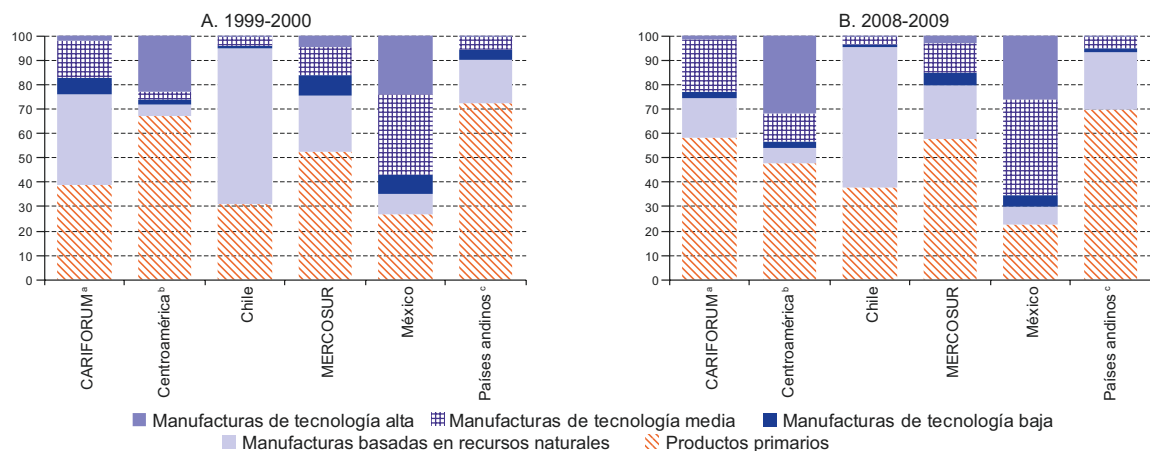
■ **Gráfico III.14****América Latina y el Caribe: participación en el comercio con la Unión Europea, 2010**
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de EUROSTAT.

^a Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico.

Salvo en el caso de México, las exportaciones de todos los países y agrupaciones latinoamericanas a la Unión Europea están dominadas por recursos naturales o manufacturas basadas en ellos. Estas dos categorías son las más importantes en las exportaciones de Chile (cobre bruto y refinado) y los países andinos (productos energéticos, con o sin refinación), mientras que en el MERCOSUR y el Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) también representan más del 70% de las ventas a la Unión Europea. Solo en el caso de México y, en menor medida, Centroamérica los productos de tecnología media y alta representan más del 40% de las ventas a la Unión Europea. El patrón tecnológico de las exportaciones regionales no marcó mayores cambios en los últimos diez años, excepto por el aumento de la importancia de los productos primarios en las exportaciones de los países del Caribe y de las manufacturas de tecnología media y alta en las exportaciones de los países centroamericanos (véase el gráfico III.15).

81

■ **Gráfico III.15****América Latina y el Caribe (países y agrupaciones seleccionadas): desglose de las exportaciones a la Unión Europea por intensidad tecnológica, 1999-2000 y 2008-2009**
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico.

^b Incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

^c Incluye a Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

Las exportaciones latinoamericanas a la Unión Europea están muy concentradas en los productos básicos, como banano, café, carbón, carne de bovino, cobre, gas, hierro, acero, petróleo y soja. Solo en los casos de México y Costa Rica existe más de un producto manufacturado dentro de los cinco productos principales exportados al mercado europeo (véase el cuadro III.9).

■ Cuadro III.9

América Latina y el Caribe: principales productos de exportación a la Unión Europea, promedio 2007-2009^a
(En porcentajes del total)

País	Primer producto	Segundo producto	Tercer producto	Cuarto producto	Quinto producto	Cinco principales productos
Argentina	Soja (36)	Carne bovina (4)	Maíz (4)	Cobre y concentrados (3)	Maníes sin tostar (3)	52,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Nueces (14)	Estaño y aleaciones (14)	Plomo y concentrados (11)	Zinc y concentrados (11)	Alcoholes monohídricos (8)	61,3
Brasil	Hierro y concentrados (10)	Soja (9)	Tortas de soja (7)	Café sin tostar (4)	Pasta química de madera (4)	36,3
Chile	Cobre (42)	Cobre y concentrados (12)	Vinos (5)	Pasta química de madera (4)	Frutas (4)	69,3
Colombia	Hulla (42)	Bananas (21)	Café sin tostar (10)	Ferroaleaciones (6)	Flores y follaje cortados (2)	83,3
Costa Rica	Partes para máquinas de oficina (46)	Bananas (20)	Frutas (16)	Circuitos integrados (3)	Instrumentos médicos (1)	88,6
Ecuador	Bananas (43)	Pescado preparado (16)	Crustáceos congelados (13)	Flores y follaje cortados (4)	Cacao en grano (3)	81,6
El Salvador	Café sin tostar (41)	Pescado preparado (27)	Camisetas (9)	Condensadores eléctricos (6)	Alcoholes monohídricos (3)	89,0
Guatemala	Café sin tostar (35)	Alcoholes monohídricos (7)	Flores y follaje cortados (6)	Tabaco (5)	Pescado preparado (4)	58,9
Honduras	Café sin tostar (53)	Frutas (8)	Crustáceos congelados (7)	Aceite de palma (4)	Camisetas (3)	76,5
México	Petróleo (20)	Vehículos para personas (18)	Instrumentos médicos (7)	Partes de teléfonos (3)	Semiterminados de hierro (2)	52,2
Nicaragua	Café sin tostar (47)	Crustáceos congelados (22)	Maníes sin tostar (6)	Alcoholes monohídricos (5)	Otras legumbres (2)	84,0
Panamá	Buques y embarcaciones (45)	Bananas (29)	Frutas (7)	Pescado congelado (5)	Crustáceos congelados (2)	89,8
Paraguay	Soja (61)	Otros (10)	Leña (5)	Tortas de soja (3)	Cueros bovinos (1)	83,2
Perú	Cobre y concentrados (20)	Cobre (13)	Zinc y concentrados (10)	Café sin tostar (7)	Despojos de carne (6)	58,0
República Dominicana	Ferroaleaciones (20)	Bananas (19)	Instrumentos médicos (10)	Aguardientes (9)	Cacao en grano (7)	66,6
Uruguay	Carne bovina congelada (12)	Carne bovina fresca (12)	Pasta química de madera (8)	Cueros bovinos (7)	Madera en astillas (6)	46,9
Venezuela (República Bolivariana de)	Petróleo (64)	Ferroaleaciones (6)	Hulla (4)	Betún de petróleo (4)	Hierro y concentrados (2)	82,2
El Caribe ^b	Gas natural licuado (24)	Buques y embarcaciones (11)	Alúmina (9)	Petróleo (9)	Azúcar (6)	61,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Se excluyen transacciones especiales y productos no clasificados. La denominación de productos ha sido adaptada al espacio disponible.

^b Incluye a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

La Unión Europea podría disponer hacia 2012-2013 de una vinculación comercial preferencial con unos 30 países de la región. La estrategia comunitaria ha privilegiado la negociación de acuerdos de asociación bloque a bloque con los cuatro principales esquemas subregionales de integración. De este modo, se han concluido acuerdos de asociación con el Caribe (CARICOM más la República Dominicana, agrupados en el denominado CARIFORUM) en 2008 y con los miembros del Mercado

Común Centroamericano (más Panamá) en 2010. También se concluyó en 2010 un acuerdo de libre comercio con Colombia y el Perú. En este último caso, la Unión Europea optó temporalmente por la vía bilateral ante las dificultades registradas en las negociaciones con la Comunidad Andina (CAN) iniciadas en 2007. Sin embargo, se mantiene el objetivo de alcanzar un acuerdo bloque a bloque con la CAN.

Se espera que los acuerdos con Centroamérica y con Colombia y el Perú entren en vigor durante 2012, sumándose a los ya vigentes con Chile, México y el CARIFORUM. Por otra parte, en junio de 2010 se reanudaron las negociaciones para la suscripción de un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR, que se encontraban interrumpidas desde 2004 (véase el cuadro III.10). Sin embargo, los avances han sido escasos debido principalmente a las sensibilidades de la Unión Europea en materia agrícola y del MERCOSUR en el ámbito industrial (ICTSD, 2011).

Existen importantes diferencias entre los acuerdos de asociación que la Unión Europea ha negociado con la región y los acuerdos de libre comercio que esta ha negociado con otros socios extrarregionales. Además del ámbito del libre comercio, los primeros incluyen los pilares de cooperación y de diálogo político, que son fundamentales para promover una relación virtuosa entre la concertación política, el desarrollo comercial y económico y la cohesión social. En definitiva, estos acuerdos representan una visión más integral del desarrollo que los acuerdos de carácter estrictamente comercial. Otra diferencia importante entre los acuerdos negociados por la región con la Unión Europea y los suscritos con otros socios es que los primeros tienen como objetivo explícito fortalecer los esquemas subregionales de integración latinoamericanos y caribeños.

■ Cuadro III.10

Unión Europea: acuerdos comerciales con agrupaciones y países de América Latina y el Caribe, junio de 2011

	Vigentes	Firmados/Iniciados	En negociación
CARIFORUM ^a	X		
Mercado Común Centroamericano		X	
MERCOSUR			X
Chile	X		
Colombia		X	
México	X		
Panamá ^b		X	
Perú		X	
Total países	17	8	4 ^c

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

^a Incluye a 14 países miembros de la CARICOM y la República Dominicana.

^b Parte del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercado Común Centroamericano.

^c Serían cinco países cuando se oficialice el ingreso de Venezuela (República Bolivariana de) como miembro pleno del MERCOSUR.

2. Inversión

En la década de 2000 la participación de la región —incluidos los centros financieros— en los flujos de inversión extranjera directa proveniente de la Unión Europea superó a la de Asia, al tiempo que la Unión Europea pasó a ser la principal fuente de inversión extranjera directa de la región. En el contexto de la aplicación de diversas reformas económicas desde los años noventa, América Latina y el Caribe experimentó una notable expansión en el ingreso de flujos de inversión extranjera directa (IED). Estos provinieron especialmente de países europeos, aprovechando los procesos de privatización de activos públicos en áreas como la banca, las telecomunicaciones y otros servicios. Si bien la inversión estadounidense también creció, lo hizo a un menor ritmo, lo que determinó una recomposición de los flujos acumulados por origen, pasando a ser la Unión Europea la principal

fuentes de estos flujos en la última década, con un 43% del total de los flujos acumulados (véanse el cuadro III.11 y el gráfico III.16).

■ Cuadro III.11

Unión Europea: distribución de los flujos de inversión extranjera directa según destino, 2000-2009

(En porcentajes del total de IED de la Unión Europea al mundo)

	2000-2002	2003-2005	2006-2008	2009	2000-2009
Unión Europea	62,0	64,1	59,2	38,7	59,4
Estados Unidos	14,0	7,4	14,1	17,3	12,4
Asia	5,7	7,1	5,2	6,1	6,0
América Latina y el Caribe ^a	7,1	4,5	6,0	15,4	6,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

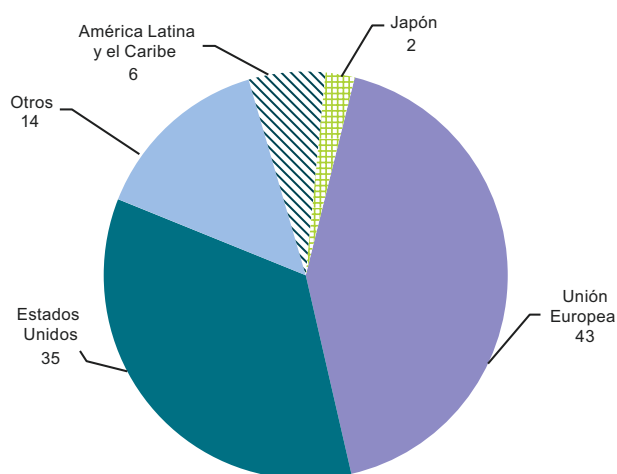
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

^a Incluye los centros financieros.

■ Gráfico III.16

América Latina y el Caribe: flujos entrantes de inversión extranjera directa según origen, 2000-2009

(En porcentajes)

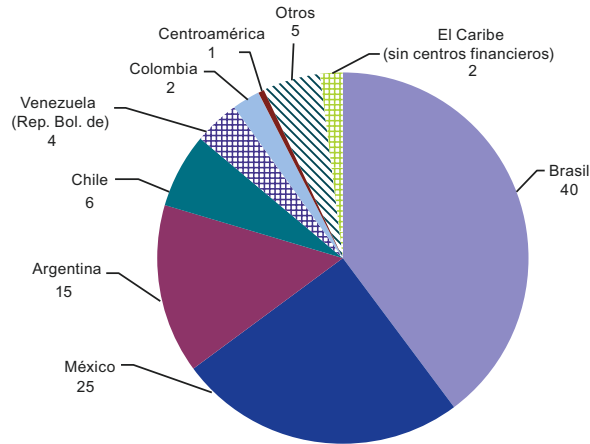


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, Santiago de Chile, abril de 2011.

Se destacan las inversiones de capital en empresas o sociedades de cartera internacionales de propiedad europea (principalmente luxemburguesa, británica y neerlandesa), realizadas con el fin de aprovechar las ventajas fiscales de algunos países centroamericanos y caribeños (antiguas Antillas Neerlandesas, Bahamas, Bermudas, Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas, entre otros). En algunos casos, estos centros financieros son a su vez el origen de nuevas inversiones en México o América del Sur. Sin considerar los centros financieros del Caribe, el acervo de IED del conjunto de la Unión Europea en América Latina y el Caribe se concentra en pocos países. Las tres mayores economías de la región (Brasil, México y Argentina) recibieron el 80% del total de flujos acumulados en 2000-2009 (véase el gráfico III.17).

■ **Gráfico III.17**

América Latina y el Caribe (sin centros financieros): flujos acumulados de inversión extranjera directa provenientes de la Unión Europea según destino, 2000-2009
(En porcentajes)

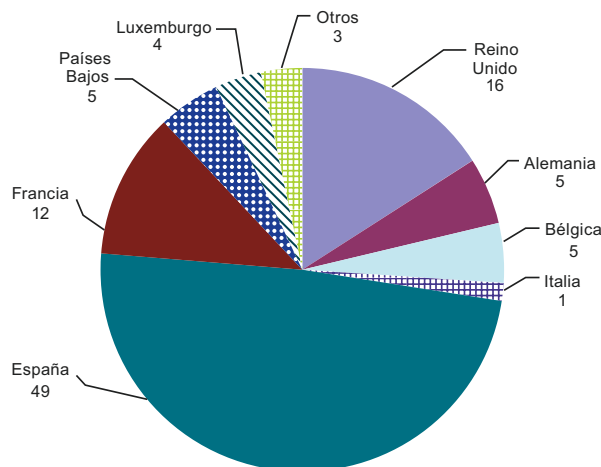


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), International Direct Investment Statistics database.

Entre los factores que determinaron el auge de las inversiones procedentes de la Unión Europea, junto a la liberalización comercial, la desregulación financiera y la mencionada política de privatizaciones, se destaca el proceso de internacionalización de muchos grupos empresariales europeos, especialmente de origen español. De hecho, la inversión española sigue constituyendo cerca de la mitad de la inversión europea en América Latina, seguida muy de lejos por el Reino Unido (véase el gráfico III.18).

■ **Gráfico III.18**

América Latina y el Caribe (sin centros financieros): inversión extranjera directa recibida desde la Unión Europea según origen, 2000-2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), International Direct Investment Statistics database.

Varias empresas europeas están invirtiendo en energías renovables en América Latina y el Caribe. Las empresas europeas, varias de las cuales son líderes mundiales en esta área, invierten sobre todo en la generación de energía eólica, aunque también existen iniciativas en otras energías no convencionales como los biocombustibles y la energía fotovoltaica (véase el cuadro III.12).

■ Cuadro III.12

Empresas europeas con inversiones en energías renovables en América Latina y el Caribe y principales áreas de inversión, 2011

Empresa	Países	Inversiones realizadas y programadas
ABENGOA	Brasil	Producción de bioetanol a partir de caña de azúcar (capacidad instalada anual 200 millones de litros) y cogeneración de energía eléctrica utilizando como materia prima el bagazo de la caña de azúcar (capacidad instalada 70 MW).
ACCIONA	México	Producción de energía eólica con una potencia total instalada de 250 MW y tres nuevos parques eólicos en construcción con una capacidad total de 306 MW.
ENDESA	Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú	Generación de energía eléctrica en plantas hidráulicas, térmicas y eólicas, con una potencia instalada total de alrededor de 15.000 MW (58% hidráulica, 41% térmica y algo menos del 1% eólica).
IBERDROLA	Brasil y México	Generación de energía eólica, con una potencia total instalada de 166 MW.
ENEL	Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Panamá	Plantas de generación de energía hidroeléctrica, geotérmica y eólica, con una capacidad total de algo más de 800 MW (75% hidráulica, 23% geotérmica y 2% eólica).
GDF SUEZ (Gaz de France)	Brasil	Generación de energía hidroeléctrica, termoeléctrica, eólica y a partir de biomasa, con una capacidad instalada total de 6.500 MW.
GRUPO GUASCOR	Brasil	Producción de energía fotovoltaica y eólica.
MAINSTREAM RENEWABLE POWER	Chile	Cuatro plantas de generación de energía eólica en desarrollo, con una capacidad total que alcanzará casi 1.000 MW.
SOWITEC	Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay	Proyectos en desarrollo para la instalación de diversos parques de generación de energía eólica, con una capacidad total potencial de 35.000 MW.
VESTAS	Argentina, Brasil, Chile, Jamaica, México y Uruguay	Generación de energía eólica con una capacidad total instalada de 350 MW y nuevos parques en construcción con una capacidad total prevista de 400 MW.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las empresas.

3. Aspectos estratégicos y de cooperación

Desde 1999 las cumbres bienales de jefes de Estado de América Latina y el Caribe y la Unión Europea han servido para profundizar la integración birregional y la cooperación estratégica entre ambas regiones. La asociación estratégica entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea se inició en la cumbre presidencial de Río de Janeiro de 1999. Desde entonces, dichas cumbres bienales han sido importantes para identificar áreas prioritarias en materia de integración y cooperación. Un tema constante en este sentido ha sido la integración económica y comercial, plasmada en los acuerdos entre la Unión Europea y el CARIFORUM, Chile, México, Centroamérica, Colombia y el Perú. Estas reuniones también han apoyado la cooperación en numerosas otras áreas clave para el desarrollo económico y social, entre las que destacan la democracia y los derechos humanos; el fortalecimiento del enfoque multilateral para fomentar la paz, la estabilidad y el respeto por el derecho internacional; la lucha contra el terrorismo, las drogas y la delincuencia organizada; el medio ambiente; la energía; el crecimiento y el empleo; la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social; la cooperación para el desarrollo y la financiación internacional; la migración, y el intercambio de conocimientos y la capacitación (véase el cuadro III.13).

■ Cuadro III.13

Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe y principales resultados en materia de integración birregional, 1999-2010

Lugar	Fecha	Principales resultados
Río de Janeiro	1999	Establecimiento del objetivo de asociación estratégica interregional, definición de objetivos y de un plan de acción en torno a temas comunes, y lanzamiento de las negociaciones para alcanzar acuerdos de asociación entre la Unión Europea y Chile y la Unión Europea y el MERCOSUR.
Madrid	2002	Reafirmación de la asociación estratégica, conclusión de negociaciones del acuerdo entre la Unión Europea y Chile, reimpulso de las negociaciones con el MERCOSUR y compromisos de negociación de acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina y la Unión Europea y Centroamérica.
Guadalajara	2004	Concertación política en los temas de la agenda, avance en la evaluación para una futura asociación entre la Unión Europea y Centroamérica y la Unión Europea y la Comunidad Andina y lanzamiento del programa EUROsocial.
Viena	2006	Lanzamiento oficial de las negociaciones para un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica y la Unión Europea y la Comunidad Andina, incorporación de nuevos actores al diálogo oficial y celebración de la Cumbre Empresarial y la Cumbre Alternativa.
Lima	2008	Lanzamiento del programa EUroCLIMA para la cooperación en la mitigación del cambio climático y anuncio del establecimiento de una asociación estratégica entre la Unión Europea y México.
Madrid	2010	Anuncio del término exitoso de las negociaciones de la Unión Europea con Centroamérica, Colombia y el Perú.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz y Carlos Quenan (eds.), *América Latina y la diplomacia de cumbres*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2009.

La cooperación de la Unión Europea con América Latina se define por una estrategia de mediano plazo de 2007 a 2013 en torno a la cohesión social y territorial, la integración regional y la enseñanza superior. América Latina se ve beneficiada por un importante programa de cooperación con la Unión Europea de mediano plazo (2007-2013) que asciende a 556 millones de euros. Más de la mitad de este monto se dedica a la cohesión social y territorial y la integración regional. Dentro de este último tema, la cooperación europea promueve la internacionalización de las pymes y el desarrollo de la sociedad de la información. En 2010 la Facilidad de Inversión en América Latina retomó la promoción de esos programas (véase el recuadro III.2). Los demás fondos de cooperación buscan mejorar la calidad de la enseñanza superior en América Latina mediante vínculos con sus pares en la Unión Europea. Por otro lado, existen varias redes de cooperación entre universidades y centros tecnológicos de ambas regiones con respecto a la transferencia de tecnologías medioambientales (véase el cuadro III.14).

■ Recuadro III.2

La facilidad de inversión en América Latina

En 2009 la Unión Europea creó la Facilidad de Inversión en América Latina (*Latin American Investment Facility* (LAIF)) como mecanismo para promover la cohesión social y territorial y la integración regional. Entre 2007 y 2010 la promoción de estos temas se hizo mediante programas independientes. Este mecanismo tiene como objetivo movilizar financiación adicional, estimulando a los gobiernos beneficiarios y las instituciones públicas a realizar inversiones cruciales que sin el apoyo de LAIF no podrían ser financiadas independientemente por el mercado financiero o por los organismos financieros de desarrollo.

El objetivo de este mecanismo es apoyar la estrategia regional de la Unión Europea para América Latina. En particular, los tres objetivos estratégicos interrelacionados son: a) mejorar la interconectividad en los países latinoamericanos y entre ellos, en especial estableciendo mejores infraestructuras energéticas y de transporte; b) mejorar la protección del medio ambiente y apoyar la mitigación y adaptación al cambio climático, y c) promover el desarrollo socioeconómico equitativo y sostenible a través de la mejora de la infraestructura de servicios sociales y el apoyo a las pymes. El presupuesto para el período 2009-2013 es de 125 millones de euros.

El mecanismo ofrece distintas operaciones, entre ellas: subvenciones para cofinanciar inversiones en proyectos de infraestructuras públicas; financiación de las garantías del préstamo; ayudas para la bonificación de intereses financieros; asistencias técnicas, y operaciones de capital riesgo. Las instituciones financieras elegibles son instituciones financieras europeas de desarrollo multilateral o nacional y las instituciones financieras latinoamericanas donde los estados miembros de la Unión Europea participan en el capital.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Santiago de Chile, abril de 2011.

■ Cuadro III.14

Proyectos de cooperación en energías limpias entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

Proyecto	Objetivo general	Países participantes	Período	Monto (millones de euros)
BIOTOP	Identificar oportunidades técnicas y de investigación para América Latina en el sector de los biocombustibles, y crear y apoyar actividades de cooperación específicas de investigación y desarrollo tecnológico entre la región y la Unión Europea.	América Latina: Argentina, Brasil, Chile y México Unión Europea: Austria, Dinamarca, España y Países Bajos	2008-2010	1,29
SETATWORK	Promover el uso de tecnologías eficientes en sectores industriales relacionados con los mercados de carbón.	América Latina: Chile Unión Europea: Alemania, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Italia, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia	2008-2010	1,21
JELARE	Fomentar propuestas innovadoras educacionales y de investigación orientadas al mercado en el sector de las energías renovables en instituciones de educación superior latinoamericanas y europeas.	América Latina: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile y Guatemala Unión Europea: Alemania y Letonia	2009-2011	(...)
CANEBIOFUEL	Crear un proceso innovador, rentable y viable desde el punto de vista industrial para la conversión de biomasa de caña de azúcar en etanol.	América Latina: Brasil Unión Europea: Suecia	2009-2011	2,49
DIBANET	Desarrollar tecnologías para la producción sostenible de biocombustibles diésel a partir de desechos y residuos orgánicos en la Unión Europea y América Latina.	América Latina: Argentina, Brasil y Chile Unión Europea: Dinamarca, Grecia, Hungría, Irlanda y Reino Unido	2009-2012	4,84
BABETHANOL	Desarrollar nuevos procesos sostenibles para la producción de etanol a partir de residuos agroindustriales (lignocelulosa).	América Latina: Costa Rica y México Unión Europea: España, Finlandia, Francia e Italia	2009-2013	4,39
CELA	Mejorar la calidad de la investigación y la transferencia de tecnología de las universidades latinoamericanas, fortalecer su papel en el desarrollo socioeconómico sostenible, y fomentar la cooperación entre instituciones de educación superior de América Latina y la Unión Europea en investigación aplicada y transferencia de tecnología en el área del cambio climático.	América Latina: Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Nicaragua y Perú Unión Europea: Alemania y Estonia	2011-2013	(...)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Servicio de Información Comunitario sobre Investigación y Desarrollo (CORDIS), Comisión Europea.

4. Conclusiones y recomendaciones

En las tres últimas décadas, la participación de la Unión Europea en el comercio latinoamericano ha seguido una tendencia descendente. Aunque se mantiene como el segundo socio comercial de la región, la Unión Europea podría perder ese lugar frente a China hacia mediados de la presente década (véase la sección D). Por su parte, América Latina y el Caribe representa menos del 3% del comercio total de la Unión Europea.

El comercio entre ambas regiones se caracteriza por su gran asimetría. América Latina y el Caribe importa desde la Unión Europea sobre todo productos manufacturados y exporta principalmente productos primarios. La proporción de exportaciones de este tipo de productos a la Unión Europea es mayor que la dirigida a otros destinos, como la propia región y los Estados Unidos. Además, las exportaciones latinoamericanas y caribeñas a la Unión Europea se concentran en pocos productos.

En los últimos años, América Latina y el Caribe y la Unión Europea han tratado de dar un nuevo impulso a sus relaciones económicas. Estos esfuerzos se han plasmado en los acuerdos de asociación concluidos por la Unión Europea con los países centroamericanos (incluido Panamá) y con el Caribe (CARICOM más la República Dominicana), así como en el acuerdo de libre comercio alcanzado con Colombia y el Perú. A ello se suma la reanudación de las negociaciones con el MERCOSUR en junio de 2010.

Existe una ventana de oportunidad para dinamizar la alianza estratégica entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. En un contexto de bajo crecimiento en Europa y de mayor dinamismo

en América Latina y el Caribe, la región adquiere un atractivo creciente para los exportadores e inversionistas europeos. Por su parte, la Unión Europea sigue siendo un destino muy importante para los exportadores latinoamericanos y caribeños, por tratarse del mayor mercado integrado del mundo y registrar un alto ingreso per cápita. Además, la Unión Europea produce múltiples bienes y servicios que son insumos importantes en los procesos productivos de la región e incrementan la competitividad de sus productores. De esta forma, se constituye en un socio clave en la transferencia de tecnologías y conocimiento para la región.

La Unión Europea es un líder mundial en protección del medio ambiente, lucha contra el cambio climático y responsabilidad social empresarial, todos ellos elementos que contribuyen a un desarrollo integral e inclusivo. En efecto, entre un 30% y un 38% del total de patentes otorgadas en el mundo entre 2004 y 2006 en distintas categorías de tecnologías medioambientales correspondieron a la Unión Europea (CEPAL, 2011c). Asimismo, las instituciones comunitarias han venido promoviendo desde hace más de una década la incorporación sistemática del concepto de la responsabilidad social empresarial en las estrategias de las empresas europeas. Desde esta óptica, reforzar las alianzas empresariales entre la región y Europa podría contribuir al logro de los objetivos de crecimiento con igualdad y de una competitividad menos intensiva en carbono, que deben orientar las políticas públicas de América Latina y el Caribe en los próximos años.

En este contexto de gran complementariedad entre ambas regiones, existe un potencial importante para reforzar sus vínculos económicos. Específicamente, se recomiendan las siguientes iniciativas:

- Concluir lo antes posible las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea.
- Promover la acumulación de origen entre todos los acuerdos de la Unión Europea con países de América Latina y el Caribe, como se ha hecho en los acuerdos de la Unión Europea con los países mediterráneos. Ello promovería la integración productiva en la región y el desarrollo de cadenas de valor regionales y transregionales.
- Continuar el apoyo que la Unión Europea ha venido prestando a la consolidación de los distintos esquemas subregionales de integración de América Latina y el Caribe. La experiencia y cooperación comunitarias pueden ser especialmente valiosas en ámbitos como la libre circulación de bienes, la armonización de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias y la eliminación de barreras no arancelarias al comercio intrarregional.
- La Unión Europea podría implementar programas de cooperación orientados a ayudar a los exportadores latinoamericanos y caribeños a adaptarse a las nuevas exigencias de los gobiernos y empresas comunitarias en relación con el cambio climático y la inocuidad de los productos alimenticios.
- En la misma línea, la Unión Europea podría reforzar sus programas para asistir a los exportadores latinoamericanos en el cumplimiento de las exigencias comunitarias en materia de calidad, especificaciones técnicas y aspectos sanitarios y fitosanitarios.
- Promover la creación y el fortalecimiento de alianzas y redes empresariales birregionales en temas como las tecnologías de energías renovables, de la información y las comunicaciones y de la microbiología. En este sentido, podrían reforzarse iniciativas como el Foro Empresarial MERCOSUR-Unión Europea y el Foro empresarial de la SEGIB, así como fortalecer la cooperación entre cámaras de comercio de ambas regiones.
- En definitiva, se trata de intensificar la cooperación para: profundizar la integración en la propia región; mejorar la calidad de su oferta exportadora para poder aprovechar de manera óptima los espacios creados por los acuerdos de asociación; vincular de mejor forma la inserción internacional de las economías con la internacionalización de las pymes, y avanzar hacia un crecimiento con igualdad, como lo viene promoviendo la CEPAL desde su trigésimo tercer período de sesiones, realizado en Brasilia en junio de 2010.

D. Las relaciones comerciales de la región con Asia y el Pacífico

1. Comercio

En la última década, el comercio de la región con Asia y el Pacífico ha crecido mucho más que con sus otros socios principales. Entre 2006 y 2010 la tasa de crecimiento de las exportaciones de América Latina y el Caribe a Asia y el Pacífico triplicó con creces la de sus exportaciones al mundo. Este resultado ha estado fuertemente determinado por el dinamismo de las exportaciones a China, que se expandieron a una tasa que quintuplicó la de las exportaciones totales de la región. El crecimiento de las importaciones regionales desde Asia y el Pacífico, y especialmente desde China, también ha sido superior al de las importaciones totales. La relevancia de Asia y el Pacífico como socio comercial de la región es mayor en las importaciones, lo que ha generado un creciente déficit comercial con esa región. El comercio de la región con China superó el umbral de los 100.000 millones de dólares en 2007 y alcanzó los 183.000 millones de dólares en 2010, por lo que ese país representa ya la mitad del intercambio comercial que América Latina y el Caribe realiza con Asia y el Pacífico (véase el cuadro III.15).

■ Cuadro III.15

América Latina y el Caribe: comercio con el mundo y socios seleccionados, 2006-2010
(En millones de dólares y porcentajes)

		2006	2007	2008	2009	2010	Tasa de crecimiento anualizada 2006-2010
Exportaciones	Mundo	670 749	758 143	878 981	679 195	865 095	6,6
	Estados Unidos	335 437	350 171	380 736	281 762	354 395	1,4
	Unión Europea	92 978	110 262	128 387	92 226	110 404	4,4
	Asia y el Pacífico	65 397	86 997	106 920	103 013	144 109	21,8
	China	22 175	34 786	42 806	47 612	71 840	34,2
	Otros países de Asia	43 223	52 211	64 114	55 401	72 269	13,7
	América Latina y el Caribe	115 394	138 219	172 374	128 018	163 361	9,1
	Resto del mundo	61 542	72 494	90 565	74 176	92 827	10,8
Importaciones	Mundo	583 308	697 940	852 694	638 498	837 015	9,4
	Estados Unidos	203 267	227 369	264 649	200 234	255 432	5,9
	Unión Europea	82 300	100 119	122 658	94 164	117 059	9,2
	Asia y el Pacífico	128 736	161 291	199 265	157 829	224 265	14,9
	China	49 088	67 355	89 197	75 464	111 646	22,8
	Otros países de Asia	79 648	93 936	110 068	82 365	112 619	9,0
	América Latina y el Caribe	119 597	142 963	180 280	132 055	164 695	8,3
	Resto del mundo	49 409	66 198	85 841	54 215	75 565	11,2

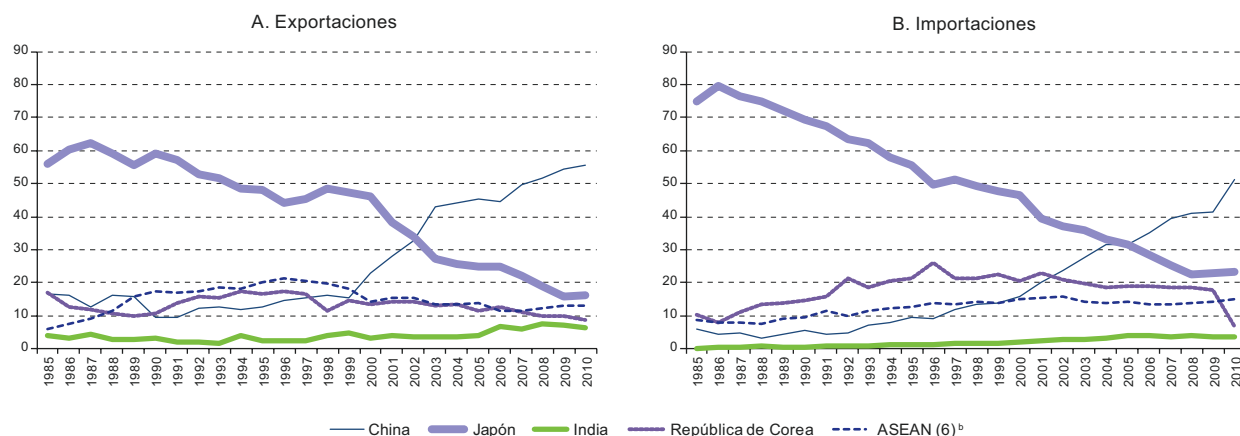
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de los institutos nacionales de estadística y bancos centrales de los países de la región.

La importancia relativa de los distintos socios en el comercio de la región con Asia y el Pacífico ha sufrido cambios significativos en el último cuarto de siglo, destacándose el peso decreciente del Japón y la creciente importancia de China. El Japón, que en 1985 recibía el 50% de las exportaciones de América Latina y el Caribe dirigidas a Asia y el Pacífico y constituía el origen del 70% de las importaciones latinoamericanas y caribeñas, ha visto reducirse de manera sostenida su participación en ambos flujos. Por el contrario, China ha aumentado continuamente su participación en las exportaciones regionales a Asia y el Pacífico (desde mediados de los años noventa) y en las importaciones (desde comienzos de esa década). Producto de lo anterior, durante la primera mitad de la década de 2000, China desplazó al Japón como primer socio comercial de América Latina y el Caribe en Asia y el Pacífico (véase el gráfico III.19). La India, pese a su fuerte dinamismo económico

en las últimas dos décadas, representa solo un 6,4% de las exportaciones de la región a Asia y el Pacífico y un 3,4% de sus importaciones. Estas cifras la sitúan por debajo de la República de Corea como socio comercial de la región.

■ Gráfico III.19

Asia y el Pacífico (países y agrupaciones seleccionadas): participación en el comercio con América Latina y el Caribe, 1985-2010^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); y Direction of Trade Statistics database (DOTS) para Viet Nam (1985-1996) y Filipinas, Singapur y Viet Nam (2010).

^a Las estadísticas fueron tomadas de los países asiáticos, por lo que pueden no coincidir con las reportadas por los países de América Latina y el Caribe.

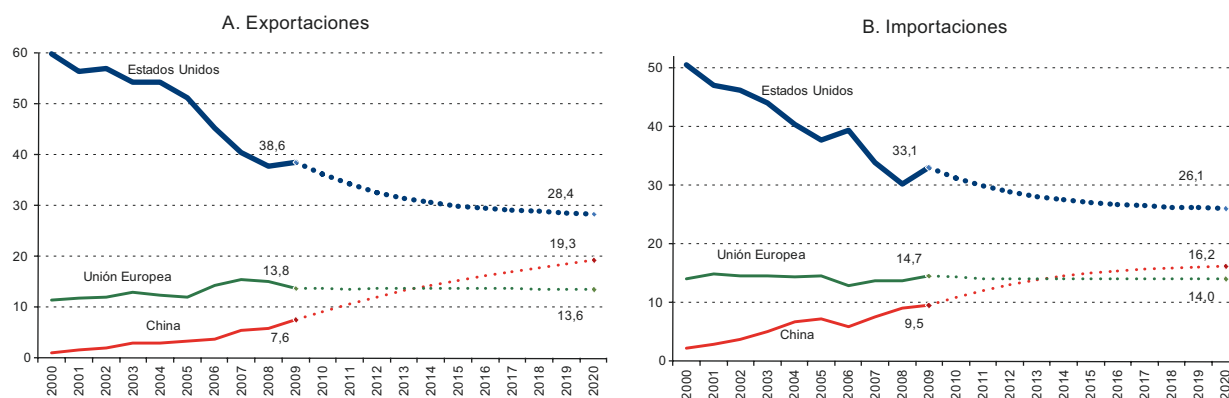
^b Incluye a Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

China podría desplazar a la Unión Europea como segundo socio comercial de la región a mediados de la presente década. Si se mantiene el actual ritmo de crecimiento de la demanda de productos de la región en los Estados Unidos, la Unión Europea y el resto del mundo, y la demanda de China crece solo a la mitad del ritmo registrado en la década pasada, este país superaría a la Unión Europea en 2014 y pasaría a ser el segundo mayor mercado para las exportaciones de la región. En el caso de las importaciones, con un comportamiento similar, se prevé que China supere a la Unión Europea en 2015 (véase el gráfico III.20).

La importancia de Asia como mercado de exportación varía notablemente entre los países de América Latina y el Caribe. Si bien esta recibe en promedio algo más del 16% de las exportaciones regionales, su participación es cercana al 50% en el caso de Chile, al 30% en Cuba, y supera el 25% en el Brasil y el Perú. En el otro extremo, Asia representa el 5% o menos de las exportaciones totales en México, los países centroamericanos (excepto Costa Rica) y la mayoría de los países del Caribe. Una situación análoga ocurre con China. Este país se ha convertido en un mercado de exportación clave para, en orden decreciente, Cuba, Chile, el Brasil, el Perú, la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de). Por otra parte, el Paraguay, el Ecuador, México, los países centroamericanos (excepto Costa Rica) y la mayoría de los países del Caribe destinan el 3% o menos de sus exportaciones a China (véase el cuadro III.16).

■ Gráfico III.20

América Latina y el Caribe (16 países): participación de los Estados Unidos, la Unión Europea y China en el comercio exterior, 2000-2020 ^a
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y estadísticas nacionales.

^a Incluye a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

■ Cuadro III.16

América Latina y el Caribe: comercio con países y agrupaciones seleccionadas de Asia, 2010
(En porcentajes de las exportaciones e importaciones totales)

		Exportaciones						Importaciones					
		China ^a	India	Japón	República de Corea	ASEAN ^b	Total grupo	China ^a	India	Japón	República de Corea	ASEAN ^b	Total grupo
Cono Sur	Argentina	9,4	2,0	1,2	1,1	4,8	18,4	14,4	1,0	2,1	1,7	3,3	22,6
	Brasil	17,0	1,7	3,5	1,9	3,3	27,4	16,2	2,3	3,8	4,6	3,7	30,7
	Chile	27,4	2,5	10,7	5,8	1,7	48,0	17,2	0,7	5,7	5,9	1,9	31,3
	Paraguay	1,0	1,6	0,9	0,1	1,5	5,0	34,8	0,6	3,5	1,5	1,5	41,9
	Uruguay	6,3	0,2	0,1	0,3	2,0	9,0	14,5	0,6	1,1	1,2	1,9	19,2
Países andinos	Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,1	0,1	6,7	5,3	0,0	15,2	10,6	1,0	5,8	0,8	1,1	19,3
	Colombia	5,6	0,9	1,3	0,9	1,4	10,1	14,5	1,7	2,8	2,3	2,1	23,4
	Ecuador	2,0	0,1	2,3	0,1	1,1	5,5	9,4	0,6	3,4	4,4	2,1	19,9
	Perú	16,5	0,6	5,1	2,6	1,0	25,8	18,3	1,7	4,6	3,5	2,5	30,6
	Venezuela (República Bolivariana de)	9,1	5,7	0,1	0,0	4,4	19,3	9,8	0,5	1,6	0,0	0,7	12,6
México y Centroamérica	Costa Rica	8,6	0,2	0,9	0,4	2,6	12,9	8,1	0,8	3,6	1,1	1,3	14,9
	El Salvador	0,5	0,1	0,4	0,4	0,3	1,7	7,5	0,4	1,8	1,0	1,0	11,7
	Guatemala	1,0	0,5	1,7	0,9	0,9	5,1	8,8	1,0	2,0	2,8	1,3	16,0
	Honduras	3,0	0,2	0,9	2,3	0,0	6,4	5,0	0,5	1,3	0,8	1,3	8,9
	México	1,7	0,3	0,6	0,3	0,4	3,4	17,1	0,6	5,0	4,2	4,3	31,3
	Nicaragua	2,2	1,0	0,8	0,3	0,0	4,4	9,2	1,1	2,8	3,4	1,7	18,3
	Panamá	0,8	0,1	0,9	0,2	0,3	2,3	32,0	0,6	3,0	2,5	14,0	52,1

Cuadro III.16 (conclusión)

El Caribe	Antigua y Barbuda	0,1	0,0	0,1	11,8	5,4	17,4	44,1	0,1	0,5	0,1	23,9	68,7
	Bahamas	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	20,1	4,9	8,0	7,1	12,0	5,8	37,8
	Barbados	1,4	0,3	0,0	0,1	0,5	2,2	5,6	0,8	3,6	1,0	2,0	13,0
	Belice	0,1	0,1	2,5	0,3	0,7	3,7	5,3	0,4	1,1	0,8	0,6	8,2
	Cuba	28,2	0,0	0,5	0,4	0,4	29,6	12,5	0,3	0,4	0,7	3,8	17,7
	Dominica	1,4	0,3	39,5	0,6	0,2	42,1	7,9	0,7	47,0	2,5	2,7	60,8
	República Dominicana	3,1	0,9	0,2	0,0	0,6	4,8	11,0	0,6	2,1	0,9	1,6	16,2
	Granada	0,0	0,1	0,0	0,0	0,6	0,7	1,6	0,2	1,6	0,6	0,5	4,4
	Guyana	2,3	0,3	0,9	0,1	1,3	4,9	6,4	1,7	3,6	0,8	1,6	14,1
	Haití	1,1	0,2	0,2	0,1	0,8	2,4	7,0	1,1	1,8	0,5	2,5	12,9
	Jamaica	0,4	0,0	1,8	0,1	0,2	2,6	5,3	0,5	2,0	0,4	1,3	9,6
	Saint Kitts y Nevis	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	0,5	0,8	0,5	1,8	0,4	0,5	3,9
	Santa Lucía	0,1	0,6	0,0	0,0	0,3	1,1	0,3	0,0	0,3	0,1	0,1	0,9
	San Vicente y las Granadinas	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	5,7	0,2	2,3	0,3	0,6	9,0
	Suriname	1,0	0,1	0,5	0,0	0,0	1,7	9,3	1,6	5,8	0,9	2,1	19,6
	Trinidad y Tabago	0,7	0,5	0,4	3,1	0,2	4,9	4,7	2,8	2,5	0,7	2,1	12,8
	América Latina y el Caribe	9,3	1,4	2,4	1,3	2,0	16,4	15,4	1,2	3,9	3,6	3,5	27,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), estadísticas nacionales para la Argentina, Chile, Honduras y el Uruguay; y Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics database (DOTS) para Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Jamaica, Suriname, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

^a Incluye a la República Popular China, las Regiones Administrativas Especiales de Hong Kong y Macao, y la provincia china de Taiwán.

^b Asociación de Naciones del Asia Sudoriental.

La importancia de Asia como origen de las importaciones de América Latina y el Caribe es mayor que como mercado de exportación, aunque estos datos fluctúan ampliamente entre países. Su participación en las importaciones totales iguala o supera el 20% en el caso de los países sudamericanos (excepto Venezuela (República Bolivariana de)) y México, siendo en general menor en los países centroamericanos y caribeños. Un patrón similar se observa en el caso particular de China (véase el cuadro III.16).

Por su parte, durante la segunda mitad de la década pasada, América Latina y el Caribe fue el socio comercial más dinámico de China y el segundo más dinámico del Japón. En el período 2005-2010, las tasas de crecimiento de las exportaciones de China hacia América Latina y el Caribe y de sus importaciones desde la región casi duplicaron las de sus exportaciones e importaciones totales (véase el cuadro III.17). La participación de la región en el comercio con China ha aumentado gradualmente, desde una base muy baja, hasta alcanzar en 2010 un 6% tanto de las exportaciones como de las importaciones totales de ese país (véase el gráfico III.21). En el caso del Japón, sus exportaciones hacia América Latina y el Caribe crecieron más rápidamente que hacia todos los demás destinos, mientras que sus importaciones desde la región solo fueron superadas en dinamismo por las provenientes de la Comunidad de Estados Independientes (véase el cuadro III.18).

En la última década, América Latina registró un balance deficitario en su comercio con Asia debido al creciente déficit comercial de México y Centroamérica. Como ya se indicó, estos países destinan una baja fracción de sus exportaciones a Asia, la cual es sin embargo el origen de una proporción cada vez mayor de sus importaciones. Como resultado, se han registrado crecientes déficits comerciales tanto con China como con el resto de Asia (véase el gráfico III.22B). En contraste, las economías de América del Sur, varias de las cuales destinan una alta proporción de sus exportaciones a Asia, muestran un balance comercial bastante equilibrado tanto con China como con el resto de Asia en los últimos diez años (véase el gráfico III.22A). En ello ha sido determinante el aumento de los precios de las materias primas exportadas por los países sudamericanos a Asia durante gran parte de la pasada década.

■ Cuadro III.17

China: variación media anual del comercio con socios seleccionados, 1990-2010
(En porcentajes)

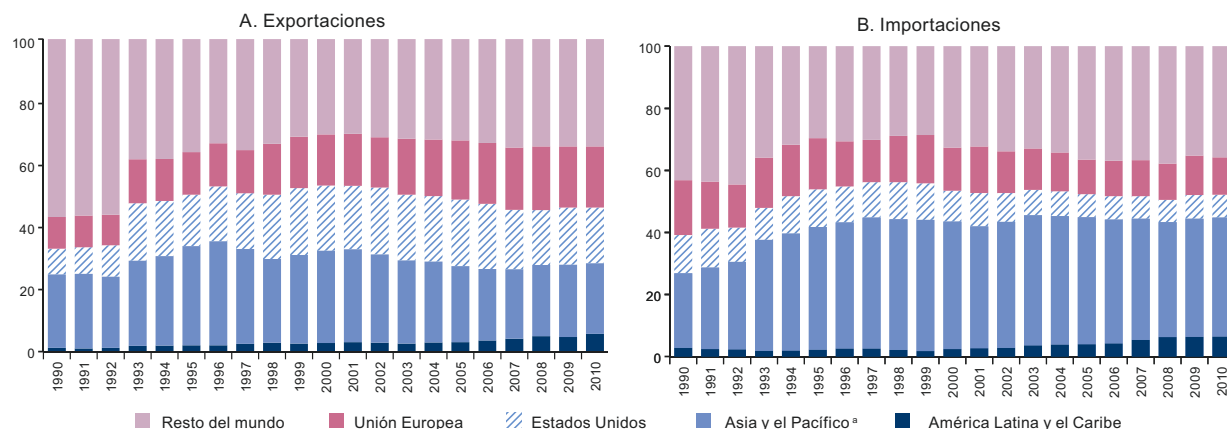
	Exportaciones			
	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
América Latina y el Caribe	32,2	17,8	26,8	31,4
Asia y el Pacífico ^a	26,5	9,3	20,3	13,9
Estados Unidos	36,7	16,1	25,6	11,7
Unión Europea	26,3	15,0	28,8	16,4
Resto del mundo	8,6	7,1	26,6	17,0
Mundo	19,1	10,9	25,0	15,7
	Importaciones			
	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
América Latina y el Caribe	14,5	12,7	37,6	27,9
Asia y el Pacífico ^a	32,4	12,2	23,9	14,7
Estados Unidos	19,7	6,8	16,8	16,1
Unión Europea	18,2	7,6	18,8	17,9
Resto del mundo	11,2	13,4	26,8	15,7
Mundo	19,9	11,3	24,0	16,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Incluye a Australia, el Japón, Nueva Zelandia, la República de Corea y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

■ Gráfico III.21

China: participación de socios seleccionados en su comercio exterior, 1990-2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Incluye a Australia, el Japón, Nueva Zelandia, la República de Corea y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

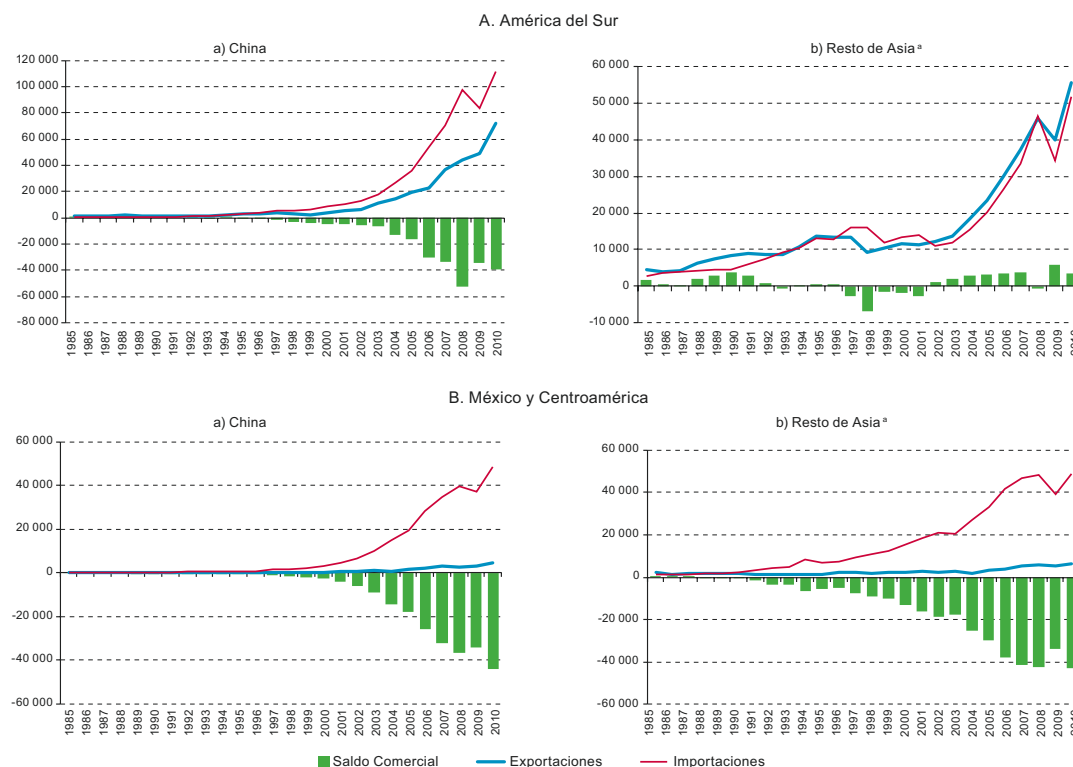
■ Cuadro III.18

Japón: comercio con socios seleccionados, 2005 y 2010*(En millones de dólares)*

Exportaciones	2005	2010	Incremento anual (en porcentajes)
América Latina y el Caribe	23 322	42 118	12,5
Asia	289 661	430 499	8,2
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	5 191	9 157	12,0
Oriente Medio	16 575	25 182	8,7
África	8 253	12 001	7,8
América del Norte	143 762	127 484	-2,4
Europa	93 952	98 372	0,9
Importaciones	2005	2010	Incremento anual (en porcentajes)
América Latina y el Caribe	14 774	26 761	12,6
Asia	230 383	313 185	6,3
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	6 825	17 167	20,3
Oriente Medio	87 667	118 009	6,1
África	9 934	11 749	3,4
América del Norte	73 543	78 151	1,2
Europa	65 974	75 517	2,7

Fuente: Base de datos de la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO) [en línea] www.jetro.go.jp.

■ Gráfico III.22

América del Sur y México y Centroamérica: exportaciones, importaciones y saldo comercial con China y el resto de Asia, 1985-2010*(En millones de dólares)*

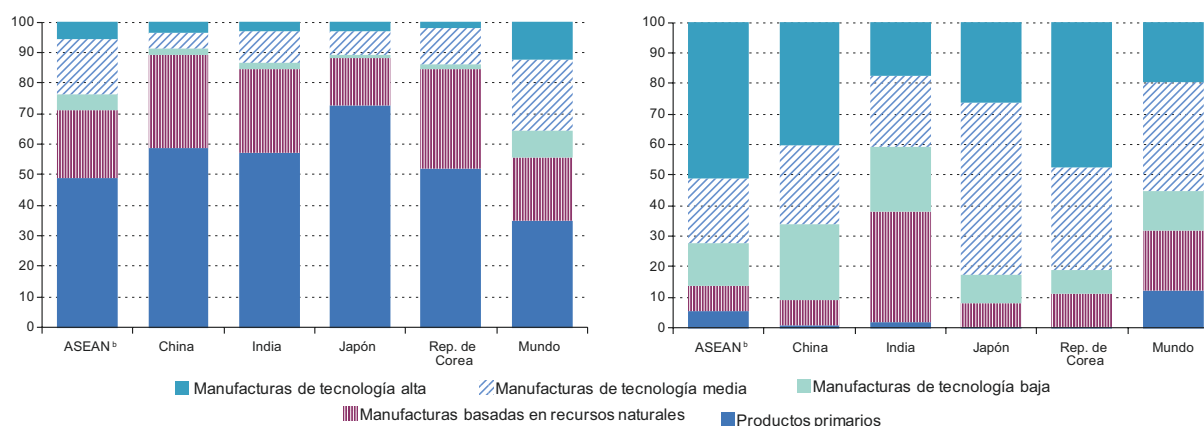
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), información oficial de los países y Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics database (DOTS).

^a Incluye a la India, el Japón, la República de Corea y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

Las exportaciones de la región a Asia se caracterizan por un patrón más concentrado que las dirigidas a sus otros mercados principales. Los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales (principalmente productos minerales procesados) predominan fuertemente en las exportaciones de la región a China, la India, el Japón y la República de Corea. Los productos manufacturados solo registran una presencia algo mayor en las exportaciones a los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) (véase el gráfico III.23). La creciente demanda china ha sido un factor determinante en el retorno del protagonismo de las materias primas en la estructura exportadora regional, contribuyendo al proceso de reprimarización del sector exportador de la región en los últimos años (CEPAL, 2010b).

■ Gráfico III.23

América Latina y el Caribe: estructura del comercio con socios seleccionados según intensidad tecnológica, promedio 2007-2009^a
(En porcentaje del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a No se incluye a Cuba ni Haití. Los datos de Antigua y Barbuda corresponden solo a 2007 y los de Venezuela (República Bolivariana de) a 2008; Honduras no incluye datos de 2008; Belice, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Granada (solo exportaciones) no incluyen datos de 2009.

^b Asociación de Naciones del Asia Sudoriental.

Las canastas exportadoras de los países de la región a los países asiáticos siguen concentradas en algunos productos básicos, con la excepción de Costa Rica y México. En casi todos los países de la región, excepto México, los tres principales productos exportados representan más del 80% del valor de las exportaciones totales a los principales destinos de Asia. Cabe señalar que en los casos de Costa Rica, El Salvador y México, los principales productos exportados incluyen algunas manufacturas de alta tecnología (véase el cuadro III.19). Resulta particularmente destacada —aunque excepcional— la inserción lograda por Costa Rica en las cadenas de valor asiáticas del sector electrónico. Según cifras de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el comercio de partes y piezas asociado a este tipo de cadenas entre Costa Rica y China pasó de representar un 2,2% del comercio bilateral en 1995 a un 47% en 2008 (OMC, 2011b).

Si bien generalmente no figuran entre los tres principales productos de exportación, Asia está comenzando a importar nuevos productos desde la región. Entre ellos se incluyen la carne de aves, los aceites vegetales, las frutas frescas, el pescado congelado, los crustáceos y moluscos, los jugos de frutas y vegetales, el vino y las maderas procesadas. Aunque algunos de estos productos pertenecen a la categoría de productos primarios, no se consideran *commodities* por cuanto pueden alcanzar cierto grado de diferenciación por calidad. En la medida en que el ingreso familiar siga aumentando en Asia y su patrón de consumo se acerque gradualmente al occidental, la demanda asiática de estos productos podría expandirse de manera muy significativa en el futuro cercano. Al

respecto, un reciente estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) indica que entre 2009 y 2030 la región de Asia y el Pacífico concentraría un 85% del crecimiento de la clase media mundial, con lo cual en ese último año dos tercios de los habitantes de clase media del mundo se ubicarían en dicha región (Kharas, 2010)³⁷. Según dicho estudio, este dinamismo estaría impulsado principalmente por la expansión de la clase media china, aunque la India podría seguir una senda similar, producto de las reformas económicas implementadas desde 1991, el aumento de los niveles de inversión, el dinamismo de los sectores manufacturero y de servicios, y los beneficios del alto crecimiento en China y otras partes de Asia.

■ Cuadro III.19

América Latina y el Caribe: principales productos de exportación a Asia y el Pacífico, por origen y destino, promedio 2008-2010^a
(En porcentajes)

	China		Japón		República de Corea ^b		ASEAN (5)	
Argentina	Semillas y frutos oleaginosos (60,7); aceites vegetales fijos (19,6); petróleo crudo (6,9)	87,3	Minerales de cobre (21,2); aluminio (16,1); maíz (12,4)	49,9	Minerales de cobre (36,1); aceites vegetales fijos (25,3); pienso para animales (20,7)	82,4	Pienso para animales (62,6); maíz (10,6); semillas y frutos oleaginosos (7,8)	81,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Minerales de metales comunes (37,1); estaño (26,1); madera trabajada simplemente (10,3)	73,6	Minerales de metales comunes (92,9); semillas y oleaginosos (3,3); estaño (1,5)	97,7	Mineral de metales comunes (95,3); mineral de cobre (1,4); madera, trabajada (0,7)	97,5	Mineral de metales comunes (33,5); químicos (19,4); piedras preciosas (10,7)	63,9
Brasil	Mineral de hierro (47,5); semillas y frutos oleaginosos (23,6); petróleo crudo (8,0)	79,3	Mineral de hierro (48,3); despojos comestibles de carnes (11,9); aluminio (5,7),	66,0	Mineral de hierro (29,5); formas primarias de hierro (16,9); pienso para animales (8,0)	54,4	Pienso para animales (11,5); formas primarias de hierro (10,5); semillas y oleaginosos (10,2)	32,3
Chile	Cobre (58,2); minerales de cobre (22,1); pasta y desperdicios de papel (6,0)	86,3	Minerales de cobre (52,1); pescado (13,2); madera en astillas o partículas (6,9)	72,3	Cobre (43,9); minerales de cobre (27,3); minerales de metales comunes (7,7)	79,0	Cobre (29,7); mineral de hierro (21,2); pasta y desperdicios de papel (14,0)	65,0
Colombia	Petróleo crudo (54,8); ferroaleaciones (23,5); hulla sin aglomerar (9,78)	88,1	Café y sucedáneos (68,8); otros productos vegetales (12,8); ferroaleaciones (8,78)	90,5	Café y sucedáneos (33,8); ferroaleaciones (26,8); chatarra de metales comunes (25,3)	86,1	Petróleo, derivados (56,6); petróleo, crudo (7,02); insecticidas (5,40)	69,1
Costa Rica	Microconjuntos (97,1); otros aparatos eléctricos (0,8); aparatos para circuitos eléctricos (0,7)	98,6	Microconjuntos (67,9); partes para máquinas de datos (11,7); café y sucedáneos (6,5)	86,1	Microconjuntos (74,1); partes para máquinas de datos (10,4); chatarra ferrosa (5,3)	89,9	Microconjuntos (53,4); partes para máquinas de datos (36,1); bienes no clasificados (4,7)	94,2
Cuba	Mineral de níquel (63,7); azúcares, melaza y miel (25,9); mineral de metales comunes (7,5)	97,2	Crustáceos, moluscos e invertebrados (44,7); tabaco, manufacturado (28,7); café y sucedáneos (11,0)	84,5	Petróleo, derivados (45,3); motores de combustión interna (18,7); chatarra de metales comunes (16,0)	80,2	Petróleo, crudo (40,4); tabaco, manufacturado (25,7); medicamentos (9,1)	75,3
Ecuador	Petróleo crudo (92,2); madera trabajada (2,6); chatarra de metales comunes (1,6)	96,4	Petróleo, crudo (22,9); pienso para animales (18,6); frutas y nueces (17,7)	59,3	Chatarra de metales comunes (51,4); chatarra ferrosa (24,4); pescado (3,8)	79,7	Petróleo, crudo (72,6); chatarra ferrosa (3,0); cacao (2,5)	78,2
El Salvador	Otros aparatos eléctricos (58,7); chatarra de metal común (31,4); prendas de vestir (3,6)	93,8	Café y sucedáneos (85,1); otros aparatos eléctricos (6,2); otras prendas de vestir (3,5)	94,8	Chatarra ferrosa (30,4); prendas de vestir (23,5); chatarra de metales comunes (15,0)	69,1	Azúcares, melaza y miel (41,8); otros aparatos eléctricos (27,1); pescado (17,7)	86,7
Guatemala	Azúcares y miel (51,3); desechos de plásticos (19,3); chatarra de metal común (17,4)	88,2	Café y sucedáneos (80,5); semillas y frutos oleaginosos (10,0); especias (3,2)	93,8	Azúcares y miel (85,7); chatarra de metales comunes (6,2); chatarra ferrosa (2,6)	94,5	Azúcares y miel (53,4); especias (29,1); café y sucedáneos (8,4)	90,9
Honduras	Mineral de metales comunes (58,8); mineral de hierro (14,2); chatarra de metal común (13,9)	87,1	Café y sucedáneos (66,3); prendas de vestir (8,72); ropa masculina, no de punto (7,0)	82,1	Café y sucedáneos (57,9); mineral de metales comunes (29,8); prendas de vestir (4,5)	92,4	Chatarra ferrosa (23,2); otros productos químicos (11,1); chatarra de metales comunes (8,9)	43,3

³⁷ En el estudio se define la clase media global como los hogares con gastos diarios per cápita entre 10 y 100 dólares estadounidenses, medidos en paridad de poder adquisitivo.

Cuadro III.19 (conclusión)

México	Microconjuntos (14,7); minerales de cobre (11,4); equipos de telecomunicaciones (7,9)	34,1	Equipos de telecomunicaciones (9,0); despojos comestibles de carnes (8,3); otros aparatos de medicina (8,2)	25,5	Equipos de telecomunicaciones (15,3); cobre (9,5); chatarra de metales comunes (5,9)	30,7	Equipos de telecomunicaciones (21,8); microconjuntos (8,5); máquinas de procesamiento de datos (7,9)	38,3
Nicaragua	Desechos de plásticos (28,7); chatarra de metal común (24,2); madera, trabajada (12,7)	65,8	Café y sucedáneos (57,6); semillas y oleaginosos (11,2); despojos de carnes (7,8)	76,7	Chatarra ferrosa (56,2); chatarra de metales comunes (19,7); café y sucedáneos (6,9)	82,9	Azúcares y miel (87,1); chatarra ferrosa (5,4); otros aparatos y equipos fotográficos (1,1)	93,7
Panamá	Embarcaciones y estructuras flotantes (42,1); pienso para animales (15,1); cuero (14,6)	72,0	Embarcaciones y estructuras flotantes (55,5); bienes no clasificados (39,6); pescado (1,1)	96,3	Embarcaciones (92,9); petróleo crudo (4,3); petróleo, derivados (1,3)	98,6	Embarcaciones (68,6); petróleo, derivados (8,3); chatarra ferrosa (6,9)	83,7
Paraguay	Cuero (47,7); madera trabajada simplemente (22,4); chatarra de metales comunes (11,0)	81,2	Semillas y oleaginosos (98,3); legumbres (0,3); otros productos vegetales (0,2)	98,9	Frutas, en conserva o preparadas (46,9); azúcares, melaza y miel (20,1); maíz (9,6)	76,8	Cuero (64,2); pienso para animales (16,0); algodón (9,2)	89,5
Perú	Mineral de cobre (33,9); mineral de metales comunes (21,0); pienso para animales (16,5)	71,5	Mineral de cobre (58,8); mineral de metales comunes (10,1); pienso para animales (7,9)	77,0	Mineral de metales comunes (49,9); mineral de cobre (32,2); petróleo, derivados (6,3)	88,5	Mineral de cobre (28,6); mineral de metales comunes (23,2); pienso para animales (18,5)	70,4
República Dominicana	Minerales de cobre (35,6); ferroaleaciones (25,8); chatarra de metales comunes (13,4)	74,9	Aparatos para usos médicos (20,4); ferroaleaciones (20,0); calzado (17,0)	57,5	Ferroaleaciones (67,1); chatarra ferrosa (8,3); otros aparatos eléctricos (6,8)	82,3	Chatarra ferrosa (26,5); otros aparatos de medicina (25,5); aparatos de electricidad (13,5)	65,7
Uruguay	Semillas y oleaginosos (48,3); pasta y desperdicios de papel (27,0); lana (11,1)	86,6	Aceites esenciales (55,5); madera en astillas o partículas (20,4); otros químicos (6,0)	81,9	Queso (34,6); pasta y desperdicios de papel (19,5); preparados comestibles (13,0)	67,3	Otros preparados comestibles (28,0); cuero (25,7); carne de ganado bovino (10,9)	64,8
Venezuela (República Bolivariana de)	Petróleo crudo (52,3); petróleo, derivados (33,2); mineral de hierro (8,9)	94,5	Aluminio (33,5); mineral de hierro (28,2); ferroaleaciones (19,5)	81,3	Ferroaleaciones (61,5); chatarra de metales comunes (13,2); aluminio (10,3)	85,2	Petróleo, derivados (96,1); petróleo, crudo (3,2); otros hidrocarburos (0,3)	99,5
CARICOM	Alcoholes y sus derivados halogenados (24,4); gas natural (12,5); madera en bruto (12,0)	49,1	Gas natural (53,2); embarcaciones (22,3); café y sucedáneos (7,1)	82,8	Gas natural (84,7); alcoholes y sus derivados halogenados (4,5); petróleo, derivados (3,6)	92,9	Petróleo, derivados (80,3); ferroaleaciones (6,3); chatarra ferrosa (6,2)	92,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a A nivel de 3 dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) Revisión 3.

^b Corresponde a 2007-2009.

La región enfrenta competencia en los mercados de Asia y el Pacífico, incluso de las propias economías asiáticas. Si bien varios países de América Latina son importantes proveedores de recursos naturales para China, esta ha diversificado considerablemente sus fuentes de abastecimiento, reduciendo el poder de negociación de la región. Concretamente, la región compite en varios sectores de recursos naturales con algunas economías desarrolladas, como las de Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelandia, así como con los propios países en desarrollo de Asia (en particular los países de la ASEAN) y algunos países africanos (véase el cuadro III.20).

No obstante, dicha competencia, afrontada con una visión estratégica, puede abrir espacio a interesantes alianzas comerciales, productivas y tecnológicas. Si el Brasil compite con Australia en la venta de hierro al mercado chino, si Chile lo hace con el Japón en cátodos de cobre o si el Perú lo hace con los Estados Unidos y Australia en plomo, por citar algunos ejemplos, puede haber espacio para inversiones conjuntas y alianzas estratégicas en temas comerciales y tecnológicos que, con mutuo beneficio, permitan atender mejor la demanda china y del resto de Asia.

■ Cuadro III.20

China: principales productos importados desde América Latina y el Caribe y participación de los cinco principales proveedores, 2010*(En porcentajes del total importado de cada producto)*

	Código del Sistema Armonizado 2002	Producto	Participación en las importaciones desde América Latina y el Caribe	Primer proveedor	Segundo proveedor	Tercer proveedor	Cuarto proveedor	Quinto proveedor
1	260111	Hierro sin aglomerar	21,2	Australia (45,1)	Brasil (22,1)	India (14,8)	Sudáfrica (5,4)	Irán (República Islámica del) (2,3)
2	120100	Porotos de soja	15,2	Estados Unidos (45,1)	Brasil (32,4)	Argentina (19,8)	Uruguay (2,4)	Canadá (0,1)
3	740311	Cátodos de cobre	12,2	Chile (46,5)	Japón (8,4)	Kazajistán (6,3)	Zambia (5,1)	Australia (4,3)
4	270900	Petróleo crudo	11,4	Arabia Saudita (18,9)	Angola (16,8)	Irán (República Islámica del) (8,9)	Omán (6,7)	Federación de Rusia (6,5)
5	260300	Concentrado de cobre	7,4	Chile (30,2)	Perú (15,3)	Australia (10,3)	Mongolia (7,0)	México (5,8)
6	854229	Circuitos integrados	4,1	Provincia china de Taiwán (26,4)	República de Corea (22,1)	Malasia (16,5)	Japón (10,0)	Estados Unidos (5,6)
7	271019	Otros aceites de petróleo	2,2	República de Corea (23,3)	Singapur (19,0)	Malasia (10,9)	Federación de Rusia (10,8)	Venezuela (República Bolivariana de) (9,8)
8	470329	Madera no de coníferas	1,8	Brasil (39,7)	Indonesia (22,3)	Uruguay (9,2)	Estados Unidos (8,5)	Chile (5,0)
9	260112	Hierro aglomerado	1,7	Brasil (30,4)	Kazajistán (14,0)	Ucrania (10,2)	Australia (8,9)	Canadá (7,0)
10	230120	Harina de pescado	1,4	Perú (57,9)	Chile (13,9)	Estados Unidos (7,3)	Federación de Rusia (5,6)	Tailandia (4,1)
11	150710	Aceite de soja en bruto	1,0	Brasil (67,3)	Estados Unidos (21,2)	Argentina (11,3)	República de Corea (0,1)	
12	260700	Concentrado de plomo	1,0	Perú (29,1)	Australia (15,9)	Estados Unidos (15,6)	Federación de Rusia (5,8)	México (4,3)
13	740200	Cobre sin refinar	0,9	Zambia (42,8)	Chile (25,4)	República Democrática del Congo (14,8)	Pakistán (3,9)	Perú (1,9)
14	020714	Despojos de carne, congelados	0,9	Brasil (57,6)	Argentina (24,9)	Estados Unidos (14,0)	Chile (2,9)	Francia (0,5)
15	170111	Azúcar de caña	0,8	Brasil (64,3)	Cuba (29,3)	Australia (3,1)	Guatemala (2,7)	Myanmar (0,4)
16	260800	Concentrado de zinc	0,8	Australia (32,6)	Perú (31,0)	India (3,9)	Mongolia (3,8)	Turquía (3,8)
17	870323	Vehículos de entre 1 500 y 3 000 cm ³	0,7	Alemania (42,7)	Japón (25,5)	Estados Unidos (9,7)	República de Corea (7,0)	México (3,7)
18	740400	Desechos de cobre	0,7	Estados Unidos (15,5)	Australia (14,1)	España (13,6)	Alemania (9,7)	Malasia (7,1)
19	470321	Madera de coníferas	0,6	Canadá (35,2)	Estados Unidos (20,4)	Chile (16,2)	Federación de Rusia (12,3)	Finlandia (8,2)
20	750120	Productos intermedios del níquel	0,5	Cuba (66,2)	Indonesia (23,2)	Canadá (7,9)	Alemania (1,2)	Australia (0,3)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

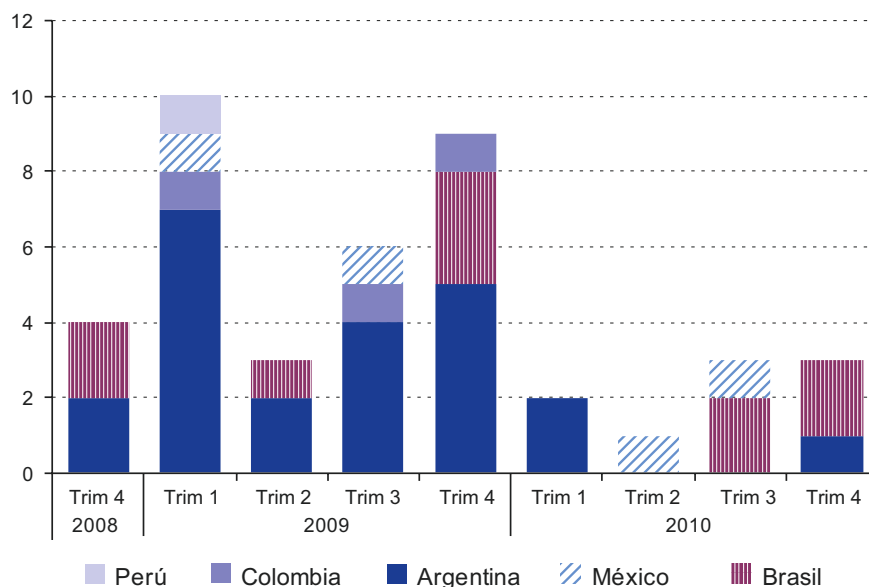
Desde la irrupción de la reciente crisis económica mundial, las importaciones procedentes de China han sido con frecuencia objeto de investigaciones antidumping en el mundo y también en América Latina y el Caribe. No obstante, en 2010 se observó en la región una marcada disminución del inicio de investigaciones de ese tipo contra China con respecto a 2009 (véase el gráfico III.24). Esto es probablemente atribuible en buena medida a la recuperación de la demanda en la región, la cual habría implicado una competencia menos acentuada entre productores locales y sus competidores extranjeros. Todas las investigaciones *antidumping*

iniciadas en América Latina y el Caribe durante 2010 en relación con las importaciones chinas tuvieron lugar en tres países: Argentina, Brasil y México. Se trata precisamente de los tres países de la región con un mayor sector manufacturero, cuya producción compite en varios segmentos con las importaciones chinas.

■ Gráfico III.24

América Latina y el Caribe: investigaciones *antidumping* a China, cuarto trimestre de 2008 a cuarto trimestre de 2010

(Número de investigaciones iniciadas)



Fuente: Chad P. Bown, "Global Antidumping Database" [en línea] http://www.brandeis.edu/~cbown/global_ad/.

Mención especial merece el caso de México, donde la penetración de las importaciones chinas ha generado fuerte resistencia entre los sectores productivos afectados. La presión ejercida por estos sectores hizo que México concluyera en junio de 2008 un acuerdo comercial de transición con China, en virtud del cual se prorrogaron hasta diciembre de 2011 las denominadas cuotas compensatorias para 204 partidas arancelarias, principalmente de los sectores textil, del vestuario y el calzado. De este modo, México puede imponer a las importaciones chinas abarcadas en esas cuotas aranceles superiores a los consolidados en la Organización Mundial del Comercio. La próxima expiración de las cuotas compensatorias pone de relieve la necesidad de que ambas partes convengan mecanismos para evitar nuevas tensiones en el comercio bilateral³⁸.

2. Inversión

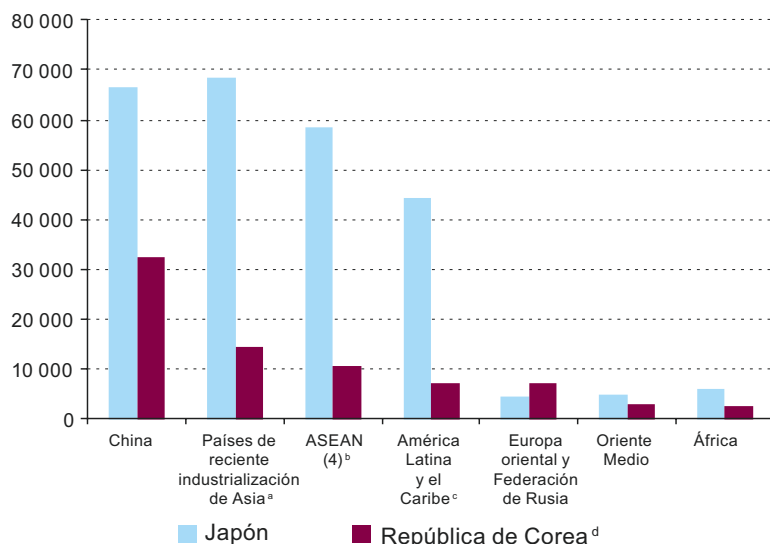
La región ha adquirido gradualmente una mayor importancia como receptora de la inversión extranjera directa originaria del Japón y la República de Corea. Según datos oficiales, el acervo de la IED del Japón en la región a fines de 2010, excluyendo a los centros financieros del Caribe, superó los 44.000 millones de dólares. Esta es la mayor IED acumulada por el Japón en economías emergentes fuera de Asia. Por su parte, la República de Corea tenía, a marzo de 2011, un acervo de IED en la región —también excluyendo a los centros financieros del Caribe— superior a los 7.100 millones de dólares. Esta cifra es equivalente al acervo de IED coreana en Europa oriental y la Federación de Rusia, y

³⁸ Estos temas, incluyendo la búsqueda de mecanismos para disminuir el déficit comercial mexicano con China, se abordaron en la segunda ronda del diálogo estratégico China-México, celebrada en Beijing en julio de 2011.

supera los montos invertidos en el Oriente Medio y África (véase el gráfico III.25). La participación de la región en el acervo total de IED de estos dos países alcanza el 5% y el 4%, respectivamente.

■ Gráfico III.25

Japón y República de Corea: inversión extranjera directa acumulada en china y en regiones y agrupaciones emergentes hasta fines de 2010
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO) [en línea] www.jetro.go.jp y de la base de datos sobre inversión extranjera directa del Korea Eximbank [en línea] www.koreaexim.go.kr.

^a Incluyen a Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la provincia china de Taiwán, la República de Corea y Singapur. En el caso de la República de Corea, este grupo incluye a Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la provincia china de Taiwán y Singapur.

^b Incluye a Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

^c No incluye a los principales centros financieros.

^d Las cifras son a marzo de 2011.

Históricamente, la IED de China en la región ha sido muy baja, sobre todo si se compara con los elevados montos del intercambio comercial. Los casi 125.000 millones de dólares de comercio bilateral en 2009 contrastan con los 255 millones de dólares de IED china que llegaron ese mismo año a las economías de la región, excluyendo a los centros financieros del Caribe (CEPAL, 2010b). Dicha cifra representó el 0,6% del total de la inversión directa china en el mundo y el 0,3% de los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011a). Del mismo modo, según fuentes oficiales chinas, el acervo de IED china en la región hasta fines de 2009, excluyendo a los centros financieros del Caribe, alcanzaba los 1.958 millones de dólares, un 0,8% del total.

Sin embargo, las inversiones chinas irrumpieron fuertemente en la región en 2010. Ese año las empresas chinas invirtieron más de 15.000 millones de dólares en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011a). Así, China se convirtió en el tercer principal inversionista extranjero en la región, con un 9% de participación, después de los Estados Unidos (17%) y los Países Bajos (13%). La inversión china ha llegado principalmente al Brasil, la Argentina y el Perú, países con una significativa relación comercial con China. Más del 90% de estas inversiones se han dirigido a la extracción de recursos naturales, principalmente al sector de hidrocarburos y, en menor medida, a la minería. Por el contrario, en México y Centroamérica la inversión china es casi irrelevante, con la única excepción de Costa Rica. La suma de las inversiones chinas en la región anunciadas a partir de 2011 alcanza los 22.700 millones de dólares

(véase el cuadro III.21). Habrá que esperar un tiempo para saber si se trata de un ciclo transitorio o si, por el contrario, 2010 marcará el inicio de una nueva fase en las relaciones económicas entre China y la región, en la cual el elevado dinamismo del intercambio comercial se verá acompañado por crecientes niveles de inversión (CEPAL, 2011d).

Los tres principales factores que han propiciado la IED de Asia en América Latina en las últimas décadas han sido el acceso a los recursos naturales, la búsqueda de mercados y la mejora de la eficiencia de la producción y la administración (búsqueda de eficiencia). En el sector de las manufacturas, las industrias asiáticas, incluidas las de los textiles, el papel, los automóviles, la electrónica y la tecnología de la información y las comunicaciones, han elegido a México o a los países miembros del MERCOSUR —en particular el Brasil— para establecer su primera base de producción en América Latina. Por un lado, esto supone un primer paso para ingresar y expandirse en los mercados del TLCAN y del propio MERCOSUR. Por el otro, México puede facilitar el acceso no solo a los Estados Unidos, sino también a los países de Centroamérica y el Caribe. Asimismo, el MERCOSUR puede constituir una plataforma de exportación hacia otros países latinoamericanos, aprovechando ventajas como la cercanía geográfica y la red de acuerdos comerciales suscritos por el MERCOSUR dentro de la región.

■ Cuadro III.21

China: inversión extranjera directa en economías seleccionadas de América Latina y el Caribe
(En millones de dólares)

País	Inversiones confirmadas		Inversiones anunciadas
	1990-2009	2010	A partir de 2011
Argentina	143	5 550	3 530
Brasil	255	9 563	9 870
Colombia	1 677	3	...
Costa Rica	13	5	700
Ecuador	1 619	41	...
Guyana	1 000	...	...
México	127	5	...
Perú	2 262	84	8 640
Venezuela (República Bolivariana de)	240	...	...
Total	7 336	15 251	22 740

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Thomson Reuters, fDi Markets [en línea] <http://www.fdimarkets.com/> y entrevistas a los representantes de las compañías.

La IED asiática en la región motivada por la búsqueda de eficiencia ofrece tanto oportunidades como desafíos. En la medida en que continúen aumentando los niveles salariales en los países en desarrollo de Asia, este tipo de IED podría convertirse en una importante plataforma asiática de exportación fuera del país (*offshore*) hacia los mercados estadounidense, europeo e incluso latinoamericano. Las entradas de IED orientada a la búsqueda de eficiencia suelen aumentar las exportaciones de manufacturas del país receptor e incrementar su competitividad internacional mediante la transferencia y asimilación de tecnología extranjera, la capacitación de los recursos humanos, la creación e intensificación de los encadenamientos productivos y el desarrollo empresarial local.

No obstante, este tipo de IED tiene también varias deficiencias como el bajo valor agregado que supone, la concentración en las ventajas comparativas locales estáticas y no en las dinámicas, la alta dependencia de los componentes importados y la ausencia de aglomeraciones industriales. Estas deficiencias se observan en muchos proyectos de IED en América Latina, independientemente de su origen. Por ejemplo, si se comparan las inversiones coreanas en la región con las que este país efectúa en Asia, se observa que las primeras siguen estando limitadas a funciones relativamente sencillas como asegurar el suministro de recursos naturales, aumentar el acceso a los mercados

o establecer plataformas de exportación que emplean componentes importados para suministrar productos finales al mercado de los Estados Unidos.

Por otra parte, últimamente han emergido inversiones latinoamericanas en China, con montos significativos y en distintos sectores. Por ejemplo, entre 2002 y 2007 el Brasil realizó inversiones en China por un monto de 175.000 millones de dólares, entre las que destacan las realizadas en los sectores aeronáutico, eléctrico, las tecnologías de información, la agroindustria y el calzado. En la Argentina destaca el grupo Techint, que ha realizado cuantiosas inversiones en el sector siderúrgico de China (CEPAL, 2010c) y el fabricante de productos alimenticios Arcor, que ha establecido una compleja red de distribución en 50 ciudades del país. Entre las inversiones mexicanas destacan las de Bimbo, la empresa de alimentos más grande del país, y las del Grupo Maseca, también del área alimenticia. Este último abrió una planta en Shanghai con una inversión de aproximadamente 100 millones dólares en 2006. Por lo tanto, aunque sea de manera muy incipiente, empiezan a aparecer nuevas inversiones latinoamericanas en China, especialmente por parte de las denominadas empresas translatinas.

3. Aspectos estratégicos de la relación comercial birregional

Si bien en Asia y el Pacífico ha predominado tradicionalmente una integración de facto, en los últimos años la integración asiática ha evolucionado hacia una etapa más formal. La ASEAN ha logrado ubicarse como eje articulador de este proceso de integración de jure, mediante una serie de iniciativas de liberalización comercial con los demás países asiáticos. El gran número de acuerdos comerciales suscritos en Asia y el Pacífico hace que actualmente casi la mitad de comercio intraasiático esté cubierto por alguna preferencia arancelaria. Paralelamente, por diversas razones —en particular, la de tratar de asegurar un mayor acceso a los mercados— Australia, China, el Japón, la República de Corea, la India y Singapur, entre otras economías de Asia y el Pacífico, han firmado acuerdos de libre comercio y han establecido alianzas estratégicas con América Latina.

El proceso de integración económica de jure en Asia y el Pacífico no ha sido unívoco, y se ha caracterizado por seguir diferentes vías y tener distintas velocidades de implementación. Los efectos en América Latina y el Caribe de la proliferación de acuerdos comerciales en Asia y el Pacífico son difíciles de pronosticar y dependerán, en gran medida, de cómo evolucionen las distintas iniciativas que se están negociando o estudiando actualmente. Entre ellas se destacan el proyecto para conformar un área de libre comercio que incluya a los 10 miembros de la ASEAN más China, el Japón y la República de Corea (ASEAN+3), al que se considera sumar también a Australia, la India y Nueva Zelandia (ASEAN+6), y las negociaciones en curso para ampliar el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (AETAE)³⁹.

Los exportadores latinoamericanos compiten fuertemente en los mercados de China y la India con las economías de la ASEAN. Aunque actualmente China depende más de América Latina y el Caribe que de la ASEAN como abastecedor de productos primarios, la participación de esta última es superior a la de la región en las manufacturas basadas en recursos naturales, área donde el potencial de expansión y diversificación de exportaciones de la región debiera irse manifestando en los próximos años. En el caso de la India, la participación de los países de la ASEAN es superior a la de la región en ambas categorías (véase el cuadro III.22).

³⁹ Este proceso, en el que participan dos países de la región (Chile y Perú), está liderado por los Estados Unidos. En la sección C de este capítulo se presenta un análisis más detallado.

■ Cuadro III.22

China y la India: participación de la asean y América Latina y el Caribe en sus importaciones y exportaciones totales, según intensidad tecnológica, promedio 2006-2009
(En porcentajes)

		China		India	
		Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
Productos primarios	ASEAN ^a	6,8	12,7	7,4	11,8
	América Latina y el Caribe	17,0	1,8	5,9	0,5
Manufacturas basadas en recursos naturales	ASEAN ^a	13,3	11,3	15,3	12,8
	América Latina y el Caribe	9,2	6,0	2,8	3,7
Manufacturas de baja tecnología	ASEAN ^a	6,3	5,7	7,9	3,1
	América Latina y el Caribe	1,8	4,3	0,9	2,9
Manufacturas de tecnología media	ASEAN ^a	6,0	9,6	7,9	12,4
	América Latina y el Caribe	1,1	5,8	1,7	4,5
Manufacturas de alta tecnología	ASEAN ^a	17,0	7,9	11,1	10,6
	América Latina y el Caribe	1,3	3,4	0,6	5,4
Otros	ASEAN	4,2	6,9	2,6	17,2
	América Latina y el Caribe	0,1	1,7	0,3	0,8

Fuente: División de Comercio Internacional e Integración en base a datos COMTRADE de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas.

^a Asociación de Naciones del Asia Sudoriental.

A medida que se profundiza el proceso para la reducción de las barreras comerciales entre los países asiáticos, podría producirse una mayor desviación de comercio en perjuicio de América Latina y el Caribe. China, la India, el Japón y la República de Corea, entre otras economías asiáticas, mantienen altos aranceles aplicados en sectores de interés exportador para la región, como la agricultura, los textiles y prendas de vestir y algunos sectores de maquinaria (véase el cuadro III.23). En consecuencia, la reducción o eliminación preferencial de estos aranceles en el ámbito de los acuerdos ya existentes entre la ASEAN y cada uno de los cuatro países mencionados, así como de un futuro acuerdo de la ASEAN+3, favorece a los países de la ASEAN frente a los de la región. En este contexto, la desviación de comercio para América Latina podría ser significativa si no se adoptan políticas activas en materia de acuerdos comerciales bilaterales o subregionales que permitan nivelar las condiciones de acceso a los principales mercados asiáticos.

Cuadro III.23

Asia (países seleccionados): aranceles medios de nación más favorecida, aplicados por grupos de productos, 2009 ^a
(En porcentajes)

	Todos los productos	Productos animales	Productos lácteos	Frutas, vegetales y plantas	Café y té	Cereales y preparaciones	Aceites y grasas vegetales	Azúcares y confitería	Bebidas y tabaco	Algodón	Otros productos agrícolas	Pescado y productos pesqueros	Minerales	Petróleo	Productos químicos	Madera, papel, etc.	Textiles	Vestuario	Cuero, calzado, etc.	Maquinaria no eléctrica	Maquinaria eléctrica	Equipo de transporte	Otras manufacturas
China	9,6	14,8	12,0	14,8	14,7	24,2	10,9	27,4	22,9	15,2	11,5	10,7	7,4	4,4	6,6	4,4	9,6	16,0	13,4	7,8	8,0	11,5	11,9
Filipinas	6,3	21,0	3,9	9,8	15,7	10,9	5,6	16,0	8,2	2,6	3,4	8,1	4,9	2,9	3,8	6,6	9,1	14,9	6,6	2,3	4,0	9,1	4,9
India	12,9	33,1	33,7	30,4	56,3	32,2	18,2	34,4	70,8	12,0	21,7	29,8	7,5	3,8	7,9	9,1	13,6	16,1	10,2	7,3	7,2	20,7	8,9
Indonesia	6,8	4,4	5,5	5,9	8,3	5,8	3,9	8,0	51,8	4,0	4,3	5,8	6,4	0,3	5,2	5,0	9,3	14,4	9,0	2,3	5,8	10,6	6,9
Japón	4,9	12,3	147,5	12,2	15,6	60,8	10,6	23,5	14,2	0,0	5,7	5,5	1,0	0,6	2,2	0,8	5,5	9,2	9,7	0,0	0,2	0,0	1,2
Malasia	8,4	3,9	2,3	3,6	5,7	4,5	1,8	2,5	155,2	0,0	0,6	1,2	11,2	0,7	2,9	10,1	10,3	15,9	13,9	3,6	4,3	11,6	4,8
Provincia de China de Taiwán	6,1	16,7	15,5	20,5	8,5	31,8	18,4	16,1	16,0	0,0	3,3	18,6	2,8	2,6	2,8	0,4	7,4	11,7	5,2	3,1	4,0	8,4	3,3
República de Corea	12,1	22,1	67,5	57,7	53,9	134,5	37,5	17,1	31,7	0,0	16,1	16,0	4,6	4,1	5,7	2,2	9,1	12,6	7,8	6,0	6,2	5,5	6,7
Singapur	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tailandia	9,9	28,7	24,8	30,5	28,3	18,1	10,0	22,3	41,9	0,0	9,4	11,7	6,0	6,0	3,1	6,9	8,0	29,8	12,4	4,1	7,5	20,3	10,2
Viet Nam	10,9	14,6	12,8	24,4	29,8	21,6	8,6	15,8	50,0	6,0	6,8	25,7	8,6	13,5	4,2	13,5	10,0	19,7	15,4	4,0	10,9	18,9	12,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), *Perfiles arancelarios en el mundo 2010*.

Nota: ■ Indica que el arancel se ubica entre el 10% y el 19,9%, ■ Indica que el arancel se ubica entre el 20% y el 49,9% y ■ Indica que el arancel se ubica entre en el 50% o más. ^a Promedios simples.

En este contexto, la lista de acuerdos comerciales transpacíficos se alarga rápidamente. En América Latina y el Caribe los países más activos en esta materia han sido Chile y el Perú, precisamente los dos países de la región para los cuales Asia y el Pacífico representa una mayor fracción de sus exportaciones totales. Más recientemente se han sumado Costa Rica, que ha suscrito acuerdos de libre comercio con China y Singapur, y Colombia, que está negociando un acuerdo de ese tipo con la República de Corea (véase el cuadro III.24). Este conjunto de iniciativas revela intentos por parte de los países latinoamericanos de abordar la relación con Asia y el Pacífico con criterios de más largo plazo, sin que hasta ahora se pueda hablar de una concepción estratégica compartida.

■ Cuadro III.24

América Latina y el Caribe (países y agrupaciones seleccionadas): acuerdos comerciales preferenciales con países de Asia y el Pacífico, agosto de 2011

	Acuerdos vigentes	Acuerdos firmados	Acuerdos en negociación
Chile ^a	Australia, República de Corea, China, India, Japón, AETAE ^b	Malasia	Viet Nam ^c , Tailandia
Colombia			República de Corea
Costa Rica	China	Singapur	
El Salvador	Provincia china de Taiwán		
Guatemala	Provincia china de Taiwán		
Honduras	Provincia china de Taiwán		
MERCOSUR	India		
México ^a	Japón		
Nicaragua	Provincia china de Taiwán		
Panamá	Provincia china de Taiwán, Singapur		
Perú ^a	China, Singapur, República de Corea	Tailandia, Japón	AETAE ^b

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior [en línea] www.sice.oas.org.

^a Miembro del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

^b Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica. Sus miembros son Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur.

^c Negociaciones concluidas exitosamente en junio de 2011.

La experiencia del Japón en sus acuerdos de asociación económica pone de relieve la importancia que este país asigna al pilar de cooperación como complemento de la liberalización del comercio y las inversiones. El acuerdo de asociación económica suscrito entre el Japón y México incluyó, por primera vez en la historia de este tipo de acuerdos firmados por el Japón, un capítulo específico sobre la cooperación bilateral que comprende nueve áreas: promoción del comercio y la inversión, industrias de soporte, pymes, ciencia y tecnología, educación técnica y vocacional y capacitación, propiedad intelectual, agricultura, turismo y medio ambiente. En sus seis años de vigencia, el acuerdo ha permitido expandir y profundizar la cooperación del Japón en todas esas áreas. Del mismo modo, la cooperación internacional del Japón en Asia ha complementado y profundizado los esfuerzos de integración económica en esa región (CEPAL, 2009). América Latina y el Caribe trata de emular este enfoque integrado en sus vínculos económicos con otros socios asiáticos, como China y la República de Corea.

4. Conclusiones y recomendaciones

China emerge de la crisis fortalecida en su base productiva, tecnológica y financiera y con vínculos más relevantes con Asia y el Pacífico. Estimaciones recientes sugieren que en 2016 su producto interno bruto, medido en paridad de poder adquisitivo, superaría al de los Estados Unidos, transformándose así en la primera economía mundial⁴⁰. Esto coincide con un intenso reforzamiento de los vínculos comerciales de China con las economías emergentes y en desarrollo. Las graves repercusiones de la crisis mundial sobre las economías industrializadas, por una parte, y la notable resiliencia mostrada por China, sumada a sus acrecentados vínculos con las economías en desarrollo, por otra, explican la actual recuperación a dos velocidades de la economía mundial.

Siendo Asia y el Pacífico la región más dinámica de la economía mundial, los países de América Latina y el Caribe deberían esforzarse por definir una nueva relación con ella. Considerando los riesgos e incertidumbre que conlleva la actual situación de poscrisis en la economía mundial, los países de la región deberían redoblar sus esfuerzos para identificar y aprovechar las oportunidades que se derivan de una mayor integración con Asia y el Pacífico. Ese esfuerzo sería más fecundo si se realizase de un modo coordinado ya que las iniciativas comerciales y de inversión podrían aprovechar sinergias, economías de escala y acumulación de voluntades políticas, pudiendo así aspirar a metas más ambiciosas.

Las condiciones económicas y comerciales son altamente favorables para avanzar en un nuevo tipo de relación entre ambas regiones. En efecto, las favorables perspectivas de crecimiento de esas dos regiones ofrecen una oportunidad única para sentar las bases de una nueva etapa en sus relaciones comerciales y de inversión. Para ello, es posible y necesario avanzar en: i) la diversificación de las exportaciones dirigidas a Asia y el Pacífico; ii) la creación de alianzas comerciales birregionales; iii) el aumento de los montos de las inversiones mutuas, sobre todo en infraestructura en América Latina y el Caribe y en la presencia en las cadenas asiáticas de valor en dicho continente; iv) un incremento sustantivo de la cooperación en innovación, negocios tecnológicos y capital humano, y v) el establecimiento de instancias regulares de diálogo de alto nivel entre los gobiernos de la región y los de sus principales socios asiáticos. Respecto de este último punto, cabe señalar que la región como un todo ya dispone de dichas instancias con la Unión Europea y los Estados Unidos, pero no así con China.

En este contexto, adquiere particular importancia el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE). Este Foro, constituido en 1999, reúne a 18 países latinoamericanos y 16 países de Asia y el Pacífico. Entre estos últimos se cuentan todos los principales socios de América Latina en dicha región, excepto la India. Su principal objetivo es promover la intensificación de las relaciones birregionales, no solo en los aspectos económicos, sino también en los políticos y de cooperación. Para este fin se han realizado cinco reuniones ministeriales desde 2001, la última de ellas en la Argentina en agosto de 2011.

Además de mantener un diálogo con el conjunto de la región de Asia y el Pacífico, la heterogeneidad de sus integrantes hace aconsejable la definición de estrategias individuales para algunos de ellos. Dada la heterogeneidad presente entre los países asiáticos y el diferente grado de interés e importancia de sus relaciones con América Latina y el Caribe, resulta conveniente generar instancias de diálogo y acción diferenciadas, al menos para cuatro grandes actores: China, Japón, República de Corea y la ASEAN.

⁴⁰ Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx> [fecha de consulta: 4 de julio de 2011].

En el caso particular de China, un tema que deberá ser adecuadamente manejado es el de las inquietudes defensivas que las exportaciones industriales de ese país generan en la región. La industria siderúrgica latinoamericana, por ejemplo, ha manifestado una gran preocupación por la tasa de penetración de las importaciones chinas en este rubro. Según el Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA), esta habría crecido del 3% en 2005 a casi el 30% en 2010⁴¹. Las inquietudes no surgen solo por la pérdida de posición en los mercados de la propia región, sino también por la amenaza de desplazamiento en terceros mercados. Es posible que en este caso, así como en otros rubros manufactureros, se requiera una mirada más conjunta y de mediano plazo entre productores chinos y latinoamericanos, privilegiando complementariedades y espacios de cooperación. En ausencia de estas modalidades de diálogo, es probable que las diferencias comerciales persistan, reflejándose en nuevas acusaciones antidumping o en otras barreras no arancelarias.

Los notables excedentes de ahorro en China y en otras economías de Asia y el Pacífico convierten a esos países en inversionistas potenciales de primer orden en América Latina y el Caribe. Asia y el Pacífico, sobre todo China, cuenta con fondos que permitirían un financiamiento complementario a relevantes iniciativas de infraestructura, energía, transporte y logística en la región. Dadas las bajas tasas de interés y de crecimiento que se proyectan para las economías industrializadas en los próximos cinco años, las perspectivas de proyectos rentables en el contexto de economías en crecimiento pueden estimular un elevado interés asiático por estas iniciativas en América Latina y el Caribe.

En este contexto, los gobiernos de la región podrían estructurar una cartera consensuada de proyectos de inversión para atraer el interés de la banca, las empresas y el Gobierno de China. La inversión de este país en proyectos de infraestructura y de energía no solo permitiría fortalecer sus relaciones económicas con la región, sino que también generaría externalidades positivas para el propio proceso de integración regional latinoamericano. Los proyectos de infraestructura definidos en el ámbito de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y del Proyecto Mesoamérica aparecen como candidatos naturales en este sentido.

El fortalecimiento de las relaciones económicas con Asia no tiene por qué limitarse al comercio y las inversiones, sino que debería incluir también la agenda de cooperación. La región puede aprender mucho de Asia y beneficiarse de una mayor cooperación interregional. En este sentido, resulta particularmente positivo el enfoque integrado utilizado por el Japón, basado en la tríada de comercio, inversión y cooperación. La región debería tratar de emular esta aproximación integral en su vinculación con otras contrapartes asiáticas.

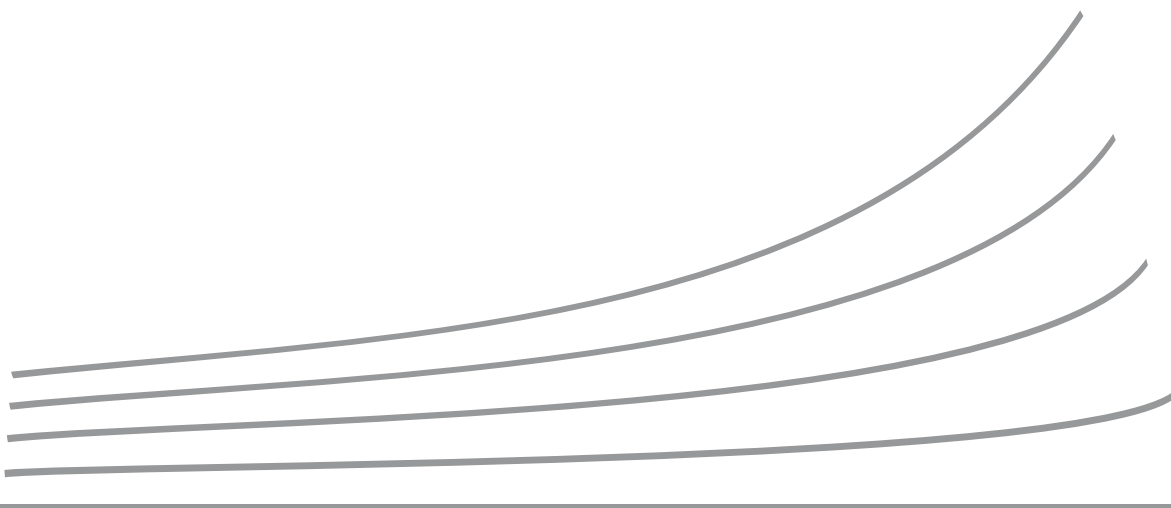
Es el momento apropiado para definir, de manera concertada, las prioridades regionales en las relaciones con los países asiáticos, proponiendo una asociación estratégica de beneficio mutuo. Lo más urgente parece ser que los gobiernos de la región avancen en el establecimiento de una agenda regional de comercio, inversión, infraestructura, logística, turismo e intercambios tecnológicos que pueda motivar un acercamiento estratégico con los países asiáticos, aprovechando el dinamismo de sus economías para inducir en la región un patrón de crecimiento que, además de elevado y estable, sea más sostenible, con mejores repercusiones sociales y más apoyado en la innovación. Por su parte, China podría dar buen uso a sus elevadas reservas internacionales apoyando las inversiones ya sugeridas, así como aprovechando su presencia en la banca multilateral regional para favorecer proyectos destinados a la modernización productiva, tecnológica y exportadora de las pymes latinoamericanas y caribeñas. También podría estimular un intercambio más activo entre universidades y centros tecnológicos, así como un diálogo más intenso a nivel de organizaciones empresariales, con el fin de explorar y promover agendas de intereses mutuos que permitan anticiparse a eventuales controversias comerciales, superándolas por el camino del diálogo y los beneficios compartidos.

⁴¹ Véase [en línea] <http://www.ilafa.org/noticias/Paginas/ImportacionesSider%C3%BArgicasRegionales.aspx> [fecha de consulta: 13 de junio de 2011].

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011a), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2010* (LC/G.2447-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.4.
- _____ (2011b), *Aspectos destacados de la economía y el comercio entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe 2009-2010* (LC/G.2489), Santiago de Chile, mayo.
- _____ (2011c), *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, Santiago de Chile, abril.
- _____ (2011d), *La República Popular China y América Latina y el Caribe: Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial* (LC/L.3340), Santiago de Chile, junio.
- _____ (2010a), *Espacios de convergencia y de cooperación regional* (LC/L.3201), Santiago de Chile, febrero.
- _____ (2010b), *La República Popular China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación estratégica* (LC/L.3234), Santiago de Chile, mayo.
- _____ (2010c), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G.2447-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.4.
- _____ (2010d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010* (LC/G.2467-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.5.
- _____ (2009), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2413-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62.
- _____ (2008a), *Oportunidades de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico: El vínculo con APEC* (LC/L.2971), Santiago de Chile, noviembre.
- _____ (2008b), *Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico: El vínculo con China* (LC/L.2959), Santiago de Chile, octubre.
- _____ (2008c), *El Arco del Pacífico Latinoamericano y su proyección a Asia-Pacífico* (LC/L.2950), Santiago de Chile, septiembre.
- _____ (2008d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2383-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36.
- Herreros, Sebastián (2011), "The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: a Latin American perspective", *serie Comercio internacional*, N° 106 (LC/L.3306-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.11.II.G.26.
- ICTSD (Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible) (2011), "EU, MERCOSUR talks struggling to stay alive", *Bridges Weekly Trade News Digest*, vol. 15, N° 23, 22 de junio.
- Jenkins, Rhys (2011), "El "efecto China" en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina", *Revista CEPAL*, N° 103 (LC/G.2487-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- JETRO (Organización de Comercio Exterior del Japón) (2010), *2010 JETRO Global Trade and Investment Report. A Global Strategy for Japanese Companies to Open New Frontiers in Overseas Markets*, Tokio, JETRO Overseas Research Department.
- Kharas, Homi (2010), "The emerging middle class in developing countries", *OECD Development Centre Working Paper*, N° 285, París, enero.
- Ministerio de Comercio de China (2010), *2009 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*, Beijing.

- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), *Science, Technology and Industry Scoreboard 2009*, París.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2011a), “El comercio mundial en 2010 y perspectivas para 2011. El crecimiento del comercio se atenuará en 2011 pero, a pesar del aumento sin precedentes de 2010, los efectos de la crisis se siguen dejando sentir”, *Comunicado de prensa*, N° Press/628, Ginebra, abril.
- _____(2011b), *World Trade Report*, 2011. Preferential trade agreements and the WTO: from co-existence to coherence, Ginebra, julio. *ONUSIDA sobre la epidemia mundial de SIDA 2012*, Ginebra.
- OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) (2012), *Annual Statistical Bulletin 2012*, Viena.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2013), *Guía de Análisis de Impacto en Salud*, Washington, D.C.
- _____(2012), *Seguridad humana, implicaciones para la salud pública*, Washington, D.C.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012) *Caribbean Human Development Report 2012 – Human Development Report and the Shift to Better Citizen Security*, Nueva York.
- _____(2011), “Middle-Income Countries in Latin America and the Caribbean: A renewed opportunity for development partnership (Draft)”, Nueva York.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2011), *Towards a Green Economy, Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, Nairobi.
- Stern, Nicholas (2007), *The Economics of Climate Change*, Londres, Cambridge University Press.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2012), *Informe mundial sobre la trata de personas, 2012. Resumen ejecutivo* [en línea] http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf.



Capítulo IV

Balance de una década de comercio exterior regional: 2000-2010

Fuente: *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes* (CEPAL, 2010)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1174/S1000783_es.pdf

Complementando el análisis contenido en el capítulo III, en el capítulo IV se realiza un balance del comercio exterior regional de bienes y servicios en la primera década del siglo XXI. Se compara el desempeño de América Latina y el Caribe y de sus subregiones con el de otras regiones del mundo, en términos de dinamismo de los flujos (en valor y volumen), composición y concentración. En este contexto, se analiza el impacto sobre el desempeño exportador y los términos de intercambio de la región del significativo aumento de los precios de los productos básicos que tuvo lugar durante la década de los años 2000. Se concluye que, como consecuencia de dicho fenómeno, la región experimentó una “reprimarización” de su canasta exportadora. Por otra parte, se analiza el comportamiento del comercio intrarregional durante el período de análisis, destacándose su comportamiento procíclico durante la crisis económica y financiera de 2008 y 2009.

A. El comercio regional en la crisis y la poscrisis

1. Evolución global del comercio de bienes

Tras haber sufrido en 2009 una de las contracciones más severas de sus últimos 72 años de historia económica, los flujos comerciales de América Latina y el Caribe se recuperan vigorosamente en 2010. Para el presente año se proyecta una recuperación del valor del comercio (suma de exportaciones e importaciones) del orden del 20% (21,4% las exportaciones y 17,1% las importaciones)⁴². Esta recuperación es generalizada en todas las subregiones de América Latina y el Caribe, si bien los países de América del Sur y los de la CARICOM mostrarán un crecimiento de sus exportaciones bastante superior al de los países centroamericanos, México, Panamá y la República Dominicana. En cuanto a las importaciones, los países del MERCOSUR son los que mostrarán un mayor crecimiento, en tanto que los países andinos y los de la CARICOM crecerán muy por debajo del promedio regional (véase el cuadro IV.1).

■ Cuadro IV.1

América Latina y el Caribe: tasas anuales de variación del comercio de bienes, 2008-2009 y proyecciones para 2010

(En porcentajes calculados sobre la base de dólares corrientes)

	Exportaciones			Importaciones		
	2008	2009	2010 ^a	2008	2009	2010 ^a
América Latina y el Caribe (35 países)	16,2	-22,6	21,4	21,7	-24,9	17,1
América Latina (19 países)	15,8	-21,9	22,0	21,7	-24,9	18,2
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	24,4	-21,9	23,4	40,3	-27,4	29,6
Países andinos	30,0	-27,8	29,5	21,9	-20,8	5,8
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	8,3	-9,3	10,8	14,5	-22,8	14,6
Comunidad del Caribe (CARICOM)	31,1	-43,6	23,7	20,1	-25,6	9,8
Otros países						
Chile	-2,2	-19,2	32,6	30,9	-31,0	18,5
México	7,2	-21,2	16,0	9,5	-24,0	16,3
Panamá	10,6	5,6	10,1	18,7	-13,0	17,8
República Dominicana	-5,8	-19,0	12,5	17,6	-23,2	16,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 16 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay) y The Economist Intelligence Unit para los países del Caribe.

^a Proyecciones de la CEPAL sobre la base de información preliminar de enero a mayo de 2010.

Los principales factores que han estimulado esta recuperación son el renovado impulso de la economía mundial, incluida la marcada recuperación de la propia región, y la sostenida demanda de China y el resto de Asia de varios de los productos básicos que América Latina y el Caribe exporta. Asimismo, la recuperación ha sido apoyada por una mejora en las condiciones del financiamiento para el comercio (véase el recuadro IV.1) y el estímulo de las medidas en favor del comercio aplicadas por algunos países, especialmente el Brasil y México (véase la sección B).

⁴² El menor ritmo de incremento de las importaciones se debe, en buena medida, a la menor demanda de bienes importados por la República Bolivariana de Venezuela, a causa tanto de la caída de su producto interno bruto como de las restricciones a la importación impuestas por la reforma del mercado cambiario mediante la cual, a partir de junio de 2010, la compra de divisas se centralizó en el banco central a través del nuevo Sistema de Transacciones con Títulos de Moneda Extranjera (SITME).

■ Recuadro IV.1

Mejores condiciones financieras en los mercados que otorgan créditos para el comercio

Debido al impacto de la crisis, y con el fin de facilitar la oferta de financiamiento al comercio, las instituciones multilaterales, regionales y nacionales adoptaron medidas sin precedentes. Todas estas medidas, así como las aplicadas por los organismos de crédito para las exportaciones, han ayudado a contener la caída del financiamiento y su impacto en el comercio mundial (Chauffour, Saborowski y Soylemezoglu, 2010; ICC, 2010; O'Connell, 2010).

La Corporación Financiera Internacional (IFC) del Banco Mundial, así como los grandes bancos regionales de desarrollo (Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo) aumentaron los montos destinados a facilitación del comercio y expandieron sus actividades en este ámbito. Muchas instituciones también crearon una “ventanilla de liquidez” en paralelo a sus programas tradicionales. Los esfuerzos se realizaron especialmente a través de instituciones regionales de desarrollo y programas para ampliar las opciones de financiamiento que fueran compatibles con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Los países de la región además se beneficiaron de más financiamiento de los organismos de crédito a la exportación de los Estados Unidos y países en Europa y Asia. Cuando los mercados de financiamiento en América Latina empezaron a tener dificultades, el financiamiento de los organismos oficiales aumentó, especialmente en los sectores de la energía y las telecomunicaciones en el Brasil y México. Algunas empresas regionales utilizaron este método de financiamiento para apuntalar sus operaciones durante la crisis.

En la misma línea, desde 2008 los bancos centrales del Brasil y la Argentina dieron inicio a las operaciones de un nuevo sistema de pagos para el comercio entre ambos países. El objetivo del Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) es similar al del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): reducir la necesidad de comprar y vender dólares para el comercio entre sus integrantes. En las transacciones que utilizan el sistema, el importador efectúa el pago en su moneda local y los bancos centrales de la Argentina y el Brasil efectúan la liquidación de dólares entre ellos por el monto neto de las operaciones. El exportador recibe el pago en su moneda local.

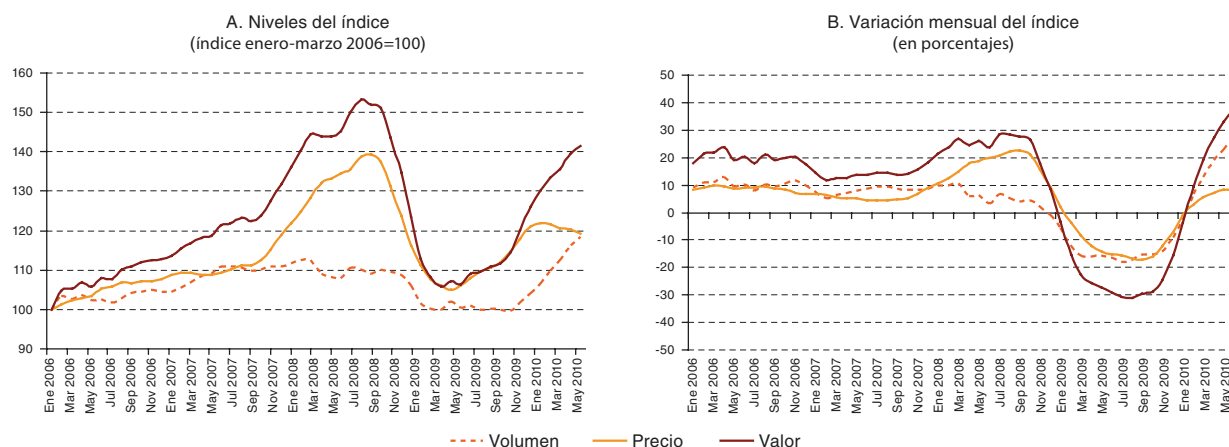
Con los apoyos financieros enunciados, la región recuperó gran parte del terreno perdido durante la crisis a partir de mediados de 2009. El aumento en los costos de financiamiento que se observó a finales de 2008 y en 2009 se revirtió y mejoró la capacidad de los bancos para conceder créditos comerciales.

Fuente: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), “Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos” [en línea] http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/iyc_principal [fecha de consulta: 28 de julio de 2010]; Banco Central do Brasil, “SML – Local Currency Payment System” [en línea] <http://www.bcb.gov.br/?SMLE> [fecha de consulta: 28 de julio de 2010]; J.P. Chauffour, C. Saborowski y A. I. Soylemezoglu, “Trade finance in crisis : should developing countries establish export credit agencies?”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° WPS5166, Washington, D.C., Banco Mundial, enero de 2010; International Chamber of Commerce (ICC), *Rethinking Trade Finance 2010: An ICC Global Survey*, París, abril de 2010; y O. O'Connell, “Americas trade and supply chain: lessons learned”, *Trade Finance*, abril de 2010.

Un análisis detallado del crecimiento del valor del comercio muestra una mejora tanto en los precios de los productos exportados como de los importados por la región. La mayor alza de los precios de las exportaciones en 2010 mejorará los términos de intercambio, revirtiendo parte del deterioro que sufrieron los países exportadores de productos básicos durante la crisis de 2009, a causa de la alta volatilidad de los precios de los combustibles. Destaca también el renovado impulso del volumen exportado por la región en 2010. Con todo, pese al notable impulso de la recuperación en lo que va de 2010, la región aún no alcanza a recuperar los niveles máximos del valor del comercio de la etapa previa a la crisis (véase el gráfico IV.1).

■ Gráfico IV.1

América Latina y el Caribe: evolución del comercio exterior, enero de 2006 a junio de 2010 (En índices y porcentajes de crecimiento)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países de la región para el período enero-junio de 2010.

2. Evolución global del comercio de servicios

El efecto de la crisis en el comercio de servicios en 2009 fue bastante menor que en el caso de los bienes, con caídas comparativamente menores (10,6% y 6,3% para las exportaciones e importaciones de servicios, respectivamente, en comparación con disminuciones de un 22,6% y un 24,9% en el caso de los bienes). Chile y México experimentaron las mayores caídas en las exportaciones de servicios, mientras que Centroamérica y México lo hicieron en el caso de las importaciones. En el período de poscrisis se observan tasas vigorosas de crecimiento del comercio de servicios del MERCOSUR tanto en las exportaciones como en las importaciones. La recuperación es más lenta en los casos de Chile y los países andinos (véase el cuadro IV.2)⁴³.

■ Cuadro IV.2

América Latina: tasas de variación del comercio de servicios en 2008, 2009 y primer trimestre de 2009 y 2010 (En porcentajes calculados sobre la base de flujos comerciales en valor)

	Exportaciones				Importaciones			
	2008 ^a	2009 ^a	(Enero-marzo 2009) ^b	(Enero-marzo 2010) ^b	2008 ^a	2009 ^a	(Enero-marzo 2009) ^b	(Enero-marzo 2010) ^b
América Latina ^c	16,5	-10,6	-7,0	7,9	18,5	-6,3	-7,9	21,4
Centroamérica	13,1	-8,8	-5,5	5,6	11,7	-17,1	-13,6	6,3
Chile	20,3	-21,1	-13,0	-0,3	10,2	-4,3	-10,8	5,2
MERCOSUR	23,6	-8,1	-5,3	14,3	25,6	-3,3	-8,4	37,2
México	3,1	-18,1	-11,0	6,9	5,6	-9,3	-4,7	7,1
Países andinos	14,7	-1,4	-2,8	3,9	21,7	-7,0	-6,5	5,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base a datos oficiales de los institutos nacionales de estadísticas, bancos centrales y del Fondo Monetario Internacional.

^a Tasas de variación anual con relación al año anterior.

^b Tasa de variación entre el trimestre indicado e igual período del año anterior.

^c América Latina incluye: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay.

⁴³ Se considera período de poscrisis el período que va de enero a marzo de 2010, cuando los flujos de exportaciones e importaciones de servicios se estabilizaron.

La mayor resiliencia mostrada por el comercio de servicios durante la crisis responde a varios motivos, entre ellos la menor fragmentación geográfica de la producción de servicios y el hecho de que muchos contratos de servicios especializados —contabilidad, informática, servicios legales, entre otros— no dependen necesariamente de la escala de producción.

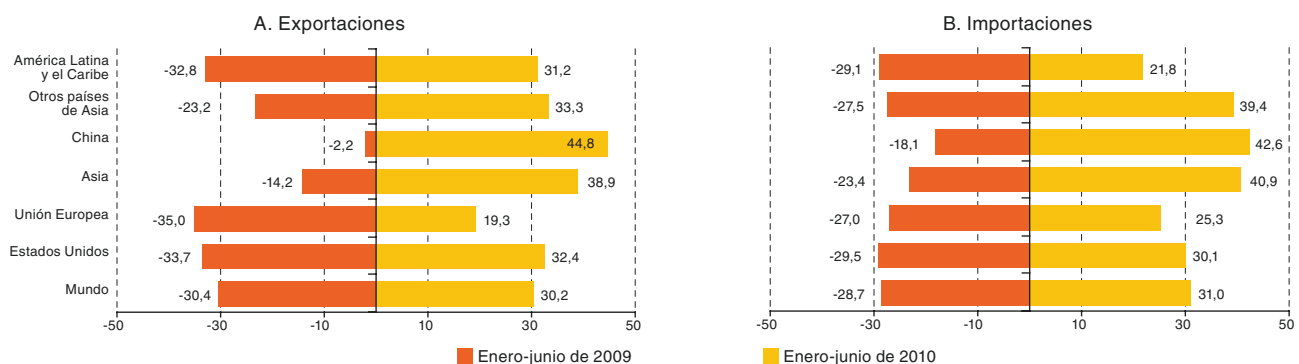
Las importaciones de servicios han mostrado una recuperación mayor que la de las exportaciones. Esto se debe sobre todo a la mayor incidencia del sector del transporte, altamente correlacionado con la recuperación del comercio internacional de bienes. Llama la atención el dinamismo del componente “otros servicios” en los débitos de servicios durante el período de crisis y también en el período más reciente de la poscrisis. Esto ayuda a reforzar el argumento de la calidad de la especialización, toda vez que estos “otros servicios” tienden a correlacionarse con actividades más intensivas en conocimiento (CEPAL, 2007 y 2008).

3. Evolución del comercio regional, según origen y destino

En 2009, tras la crisis internacional, el comercio regional se desplomó tanto en exportaciones como en importaciones, pero en 2010 se produjo una reversión de ese comportamiento y hubo un alza importante de los flujos comerciales en ambas direcciones (véase el gráfico IV.2). Durante el primer semestre de 2010 la recuperación de los flujos comerciales fue del orden del 31%, con un incremento importante de los intercambios comerciales con China y el resto de Asia, destinos respecto de los cuales los flujos comerciales se estarían acercando a los niveles máximos de antes de la crisis (véase el gráfico IV.3). Esta pronta recuperación pone de manifiesto la elevada elasticidad que ha mostrado el comercio internacional en función de la recuperación del producto, sobre todo el comercio Sur-Sur y, particularmente, en el caso de los productos básicos.

■ Gráfico IV.2

América Latina y el Caribe: tasas de variación del comercio, según principales destinos y orígenes, primer semestre de 2009 y 2010 respecto del mismo período del año anterior ^a
(En porcentajes)

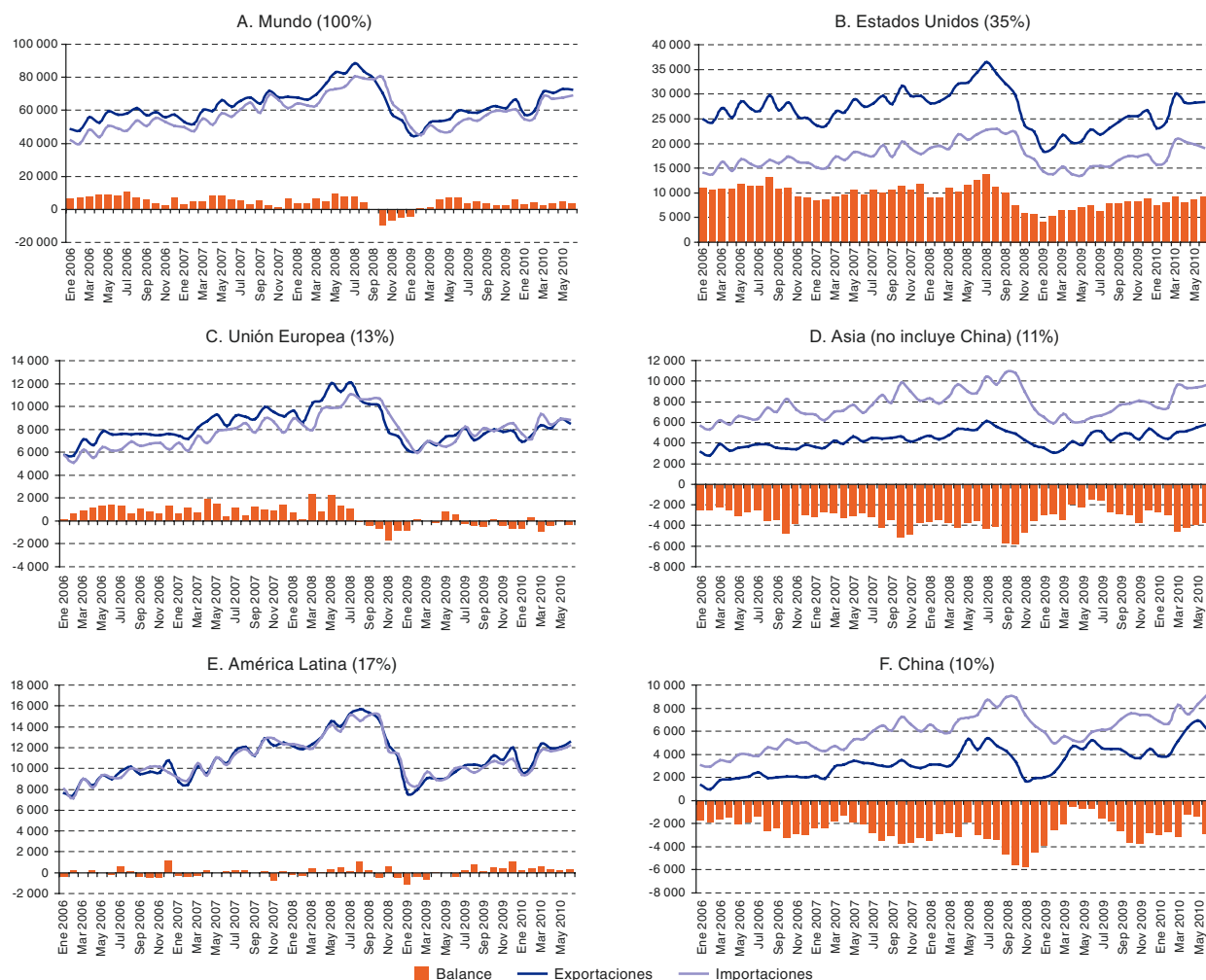


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial y estimaciones preliminares de la CEPAL.

^a Cifras preliminares.

■ Gráfico IV.3

América Latina (15 países): evolución del comercio exterior, según principales destinos, enero de 2006-junio de 2010^a
(En millones de dólares corrientes)



116

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 16 países (la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, el Paraguay, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay).

^a Entre paréntesis se muestra la participación de cada subregión o país en el total de los intercambios comerciales de los 16 países considerados (exportaciones más importaciones) para el período enero-junio de 2010.

Este momento positivo del comercio regional en la etapa poscrisis permitirá que en 2010 los países generen un superávit comercial de poco más de 46.000 millones de dólares, ya que en junio de 2010 la región acumulaba 16 meses ininterrumpidos de superávit en balanza comercial. El mayor aumento de las exportaciones durante el primer semestre de 2010 determinó que la región acumulase en ese lapso un superávit comercial de poco más de 22.000 millones de dólares, muy influido por la recuperación del comercio con los Estados Unidos, país con el que se acumula el mayor superávit comercial. Además, los saldos comerciales con China y el resto de Asia en el segundo trimestre de 2010, aunque siguieron siendo deficitarios, fueron bastante mejores que en el período precedente, lo que contribuyó al alza del superávit regional del período.

En el comercio con la Unión Europea se observa una recuperación de las exportaciones durante el primer semestre de 2010, con relación a igual período del año anterior, aunque ha sido menos vigorosa que

la de las exportaciones hacia los demás destinos principales de la región, incluida la misma región (véanse el gráfico IV.2 y el cuadro IV.3). Esto sería indicativo de una cierta transmisión de la crisis europea a los países de la región a través de los flujos comerciales, por lo que la recuperación de la demanda europea de bienes producidos por la región se verá rezagada. Los países más afectados serían los de América del Sur, sobre todo la Argentina, el Brasil, Chile, el Perú y el Uruguay y, en alguna medida, Costa Rica, el país centroamericano con mayores relaciones comerciales con Europa. No obstante, debe destacarse que varios países de la región, especialmente México y los países centroamericanos y caribeños, se verán positivamente impactados por la recuperación un tanto más rápida de la demanda de importaciones de los Estados Unidos. Lo mismo se aplica para al aumento de la demanda en los mercados intrarregionales, donde la recuperación es más sólida y está encabezada por el consumo privado y las exportaciones.

Las cifras de comercio con los Estados Unidos del período enero-junio de 2010 dan cuenta del favorable impacto de su recuperación económica en las exportaciones de la región, así como de la reactivación de la demanda de bienes de los Estados Unidos en esta (véanse el gráfico IV.4 y el cuadro IV.3). El crecimiento de las exportaciones de la región hacia los Estados Unidos en el primer semestre de 2010 fue especialmente alto en los casos de México, Nicaragua y los países andinos y, en menor medida, del resto de países de Centroamérica y América del Sur, con las excepciones de la Argentina, Honduras y el Paraguay, que mantienen tasas de crecimiento negativas (-14%, -14% y -10%, respectivamente). Durante el mismo período, el crecimiento de las importaciones de productos estadounidenses fue generalizado en los países de la región, con la única salvedad de la República Bolivariana de Venezuela. Se espera que durante el segundo semestre esta reduzca sus importaciones desde Estados Unidos, como una consecuencia de la caída proyectada en su producto interno bruto y del fortalecimiento de los controles cambiarios (CEPAL, 2010d).

Las relaciones bilaterales con China y el resto de Asia merecen una atención especial ya que precisamente son estos los flujos más dinámicos antes, durante y después de la crisis (véase el gráfico IV.4). Pese a la crisis internacional, en 2009 la región aumentó un 8% sus exportaciones a China, lo que responde básicamente a las exportaciones del Brasil y, en menor medida, de Colombia, Costa Rica, Guatemala y Honduras. En el primer semestre de 2010, en el período que hemos denominado poscrisis, se observa un aceleración importante de los intercambios comerciales con China (véase el gráfico IV.5), tanto en materia de exportaciones como de importaciones.

En las relaciones comerciales con Asia, y especialmente con China, en el período poscrisis todos los países de la región, salvo Costa Rica y Honduras, mostraban tasas de crecimiento de las exportaciones bastante elevadas. Algunos países (Bolivia, Colombia, El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela) anotaron incluso tasas de crecimiento de tres dígitos (véase el cuadro IV.3).

Durante la crisis los intercambios intrarregionales medidos por las exportaciones se contrajeron poco más del 30%. En el período poscrisis volvieron a mostrar un gran dinamismo, con una recuperación mayor en los flujos entre México y el resto de la región (véase el gráfico IV.6). La recuperación se ha dado en la generalidad de los intercambios, aunque con mayor vigor en productos manufacturados con contenido tecnológico medio y bajo. En estos rubros, las tasas de variación representaron en el caso del MERCOSUR entre un 30% y un 40%.

La información disponible sobre exportaciones a la región por país para el primer semestre de 2010 muestra una recuperación bastante homogénea en toda la región, con dos excepciones: Colombia y Honduras. En el caso de Colombia, las tasas de crecimiento negativo se deben a las mayores restricciones aplicadas por la República Bolivariana de Venezuela a las importaciones en general y desde Colombia en particular. En el caso de Honduras, las fricciones políticas de 2009 dejaron secuelas en las relaciones intrarregionales en su triple frontera con El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Se espera una recuperación de estos intercambios durante la segunda mitad del año, una vez aplacadas las razones extracomerciales que los afectaron.

■ Cuadro IV.3

América Latina y el Caribe: evolución del comercio con los Estados Unidos, la Unión Europea, China y resto de Asia, por país, primer semestre de 2010 y 2009 respecto del mismo período del año anterior ^a
(En porcentajes de variación del valor)

	Estados Unidos				Unión Europea				China				Resto de Asia			
	Exportaciones		Importaciones		Exportaciones		Importaciones		Exportaciones		Importaciones		Exportaciones		Importaciones	
	Enero-junio 2009	Enero-junio 2010	Enero-junio 2009	Enero-junio 2010	Enero-junio 2009	Enero-junio 2010	Enero-junio 2009	Enero-junio 2010	Enero-junio 2009	Enero-junio 2010	Enero-junio 2009	Enero-junio 2010	Enero-junio 2009	Enero-junio 2010	Enero-junio 2009	Enero-junio 2010
América Latina y el Caribe	-33,8	31,4	-28,9	28,9	-34,9	16,6	-27,6	24,6	-2,2	44,8	-18,0	42,5	-9,1	37,5	-23,4	40,8
Argentina	-26,5	-14,0	-29,5	18,3	-25,5	0,4	-35,6	55,6	-17,6	33,0	-35,4	23,6	-0,1	24,6	-31,4	39,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-13,8	46,4	20,7	14,2	-41,1	116,8	-21,3	17,3	-40,9	128,7	-7,7	21,4	-23,6	18,3	-30,4	32,0
Brasil	-43,7	23,7	-14,1	24,2	-27,8	20,6	-22,5	34,4	42,7	27,4	-24,4	59,0	12,5	30,0	-27,1	59,9
Chile	-26,0	9,4	-40,1	26,8	-50,8	23,4	-23,0	15,8	-10,0	52,5	-20,8	40,8	-27,6	46,3	-34,1	61,4
Colombia	-24,8	46,3	-21,1	10,6	-12,0	0,0	-7,4	13,0	39,4	331,3	-14,8	31,0	96,5	140,6	-4,4	27,2
Costa Rica	-15,3	10,5	-33,9	51,6	-4,8	13,4	-37,9	13,4	5,2	-37,2	-17,6	24,0	-16,3	4,9	-32,9	23,2
Ecuador	-54,5	30,4	11,0	33,2	2,6	16,0	-1,1	12,8	-64,5	224,7	-9,1	19,4	-47,9	302,2	-14,0	21,0
El Salvador	-21,4	18,2	-25,3	19,4	57,7	-19,9	-9,8	-5,6	...	124,4	-33,3	28,7	13,0	5,6	-37,9	26,9
Guatemala	-6,2	20,2	-28,5	29,8	-8,1	33,1	-11,3	-1,1	9,1	29,1	-16,8	21,6	21,7	22,2	-30,1	30,7
Honduras	7,0	-14,1	-37,8	20,5	-10,3	39,1	-39,3	13,8	236,7	-20,9	1,5	55,6	77,2	41,0	-14,6	33,3
México	-29,6	34,6	-33,8	36,2	-47,1	28,6	-33,3	22,0	-0,3	61,6	-13,7	39,9	-26,5	46,7	-22,1	35,4
Nicaragua	-8,5	44,4	-15,0	8,2	-21,2	6,9	-16,1	42,0	...	...	...	...	-47,5	210,5	-21,9	1,6
Paraguay	-22,5	-9,9	-30,3	49,7	-55,7	252,3	-39,6	84,7	-74,3	6,3	-28,4	79,8	-39,7	-5,6	-28,4	69,9
Perú	-41,5	53,3	-28,5	34,6	-42,6	77,2	-25,9	10,2	-3,9	39,2	-16,1	50,4	-27,3	42,1	-20,6	47,5
Uruguay	0,0	9,0	-6,8	50,5	-31,2	22,5	-51,8	-11,5	-1,3	102,0	-16,1	42,7	-23,7	62,7	-18,8	46,7
Venezuela (República Bolivariana de)	-52,9	35,0	-9,3	-0,7	-49,1	-4,9	-19,4	2,0	-75,8	114,0	22,9	-9,6	-59,4	77,8	10,4	-6,9
Países del Caribe	-34,7	19,3	-22,9	22,0	-34,0	17,4	-36,0	47,3	...	...	...	...	...	...	...	...

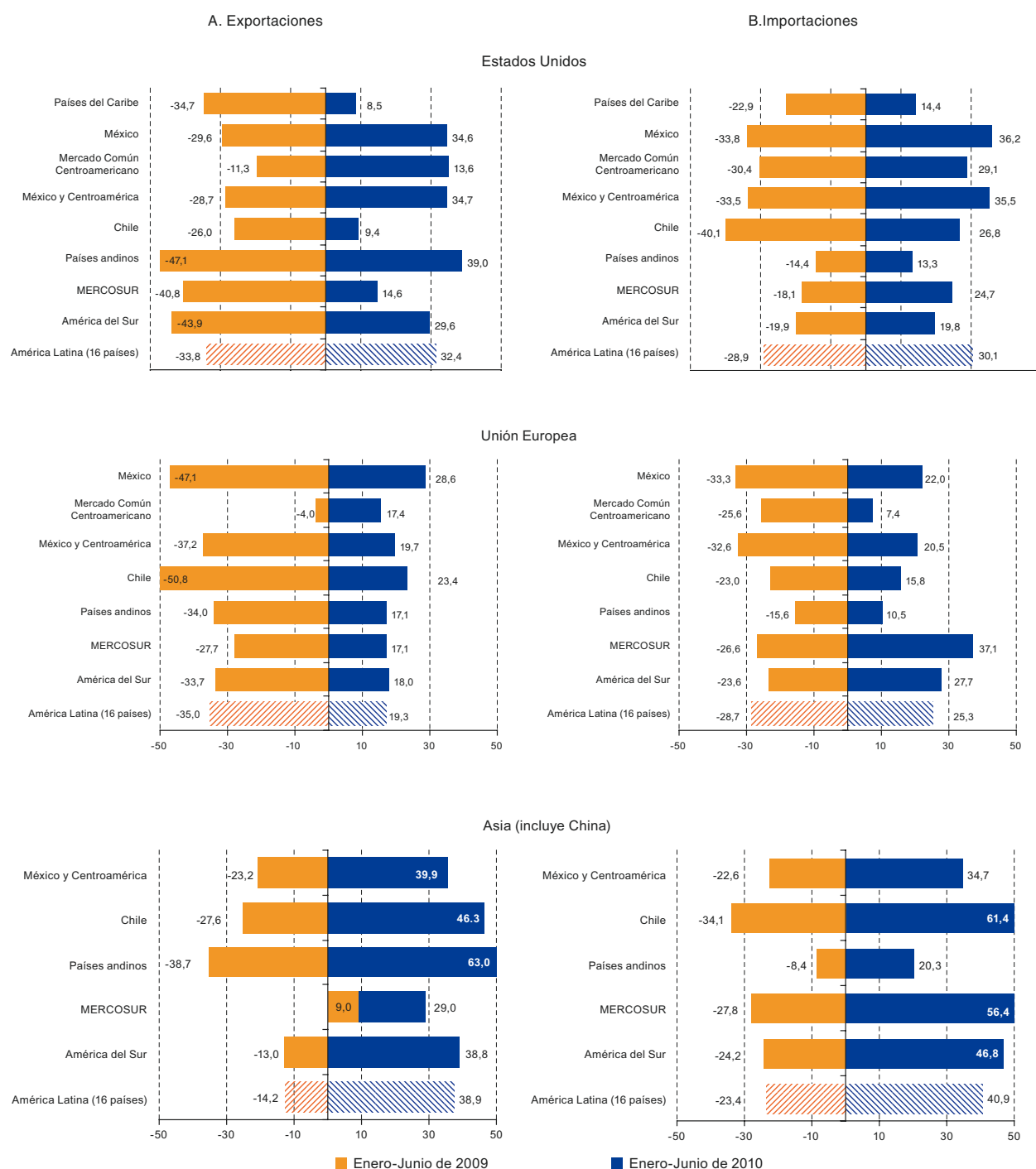
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

^a Cifras preliminares.

■ **Gráfico IV.4**

América Latina y el Caribe: evolución del comercio con el mundo, los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia, primer semestre de 2010 y 2009 en comparación con el mismo período del año anterior ^a

(En porcentajes calculados sobre la base de dólares corrientes)

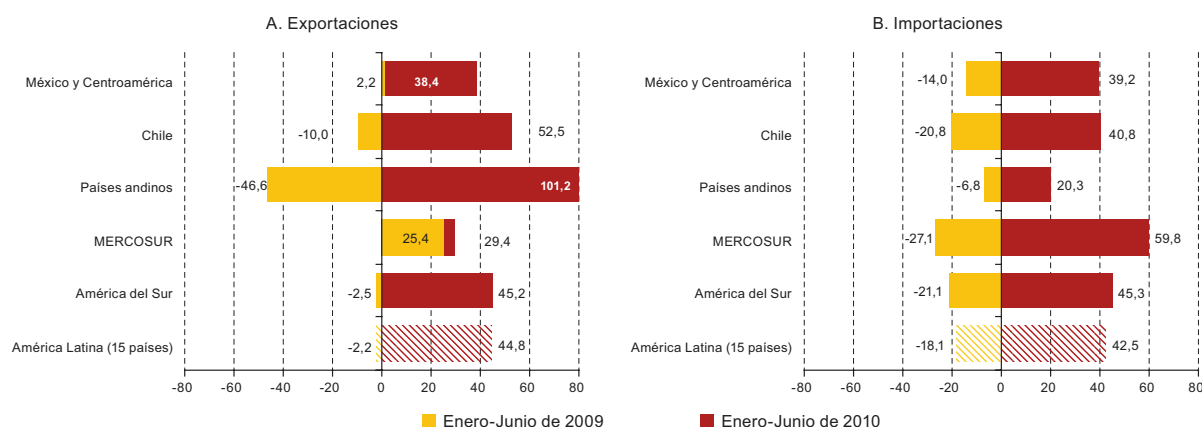


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Cifras preliminares.

■ Gráfico IV.5

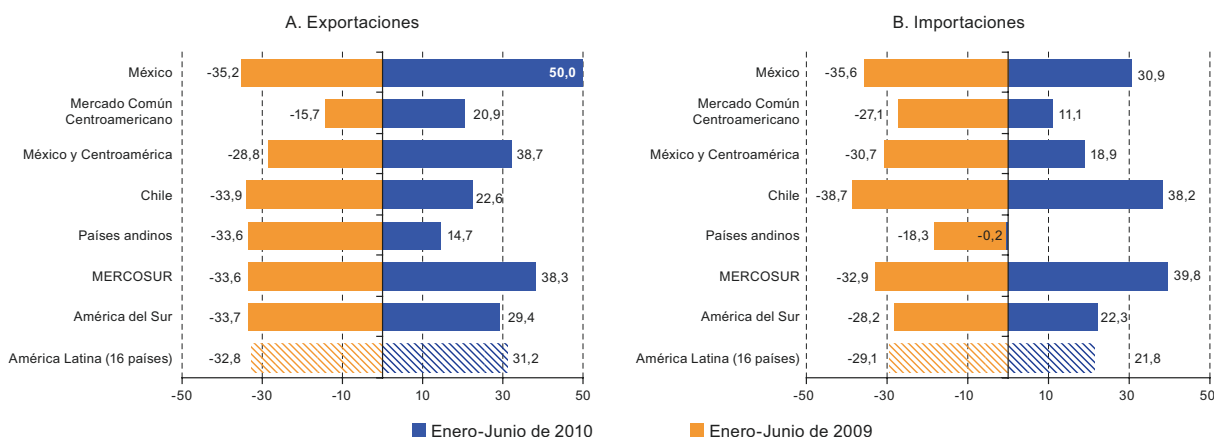
América Latina y el Caribe: evolución del comercio con China por países y subregiones seleccionadas, enero-junio de 2009 y enero-junio de 2010 respecto del mismo período del año anterior
(En porcentajes de variación del valor)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

■ Gráfico IV.6

América Latina y el Caribe: evolución del comercio intrarregional, enero-junio de 2009 y enero-junio de 2010 respecto del mismo período del año anterior
(En porcentajes de variación del valor)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

4. Evolución del comercio regional, según grupos de productos

La salida de la crisis ha ido acompañada de un impulso generalizado de las exportaciones de todos los grupos de productos, especialmente de la minería y el petróleo, que en el primer semestre de 2010 crecieron cerca del 59% (véase el cuadro IV.4). Es particularmente destacable el mayor incremento del índice de exportaciones de productos agrícolas y agropecuarios, que durante la poscrisis alcanzan niveles superiores al máximo del período previo a la misma (véase el gráfico IV.7). Las exportaciones de manufacturas, al igual que de los productos de la minería, necesitarán mayores impulsos para recuperar los valores previos a la crisis.

En cuanto a las importaciones, es notable el nuevo impulso de la demanda de bienes intermedios y de combustibles. En ambos casos, volver a recuperar plenamente los promedios históricos del período anterior a la crisis dependerá de que la región mantenga tasas elevadas de crecimiento.

■ Cuadro IV.4

América Latina y el Caribe: tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones, según grupos de productos durante la precrisis, la crisis y la poscrisis ^a
(En porcentajes)

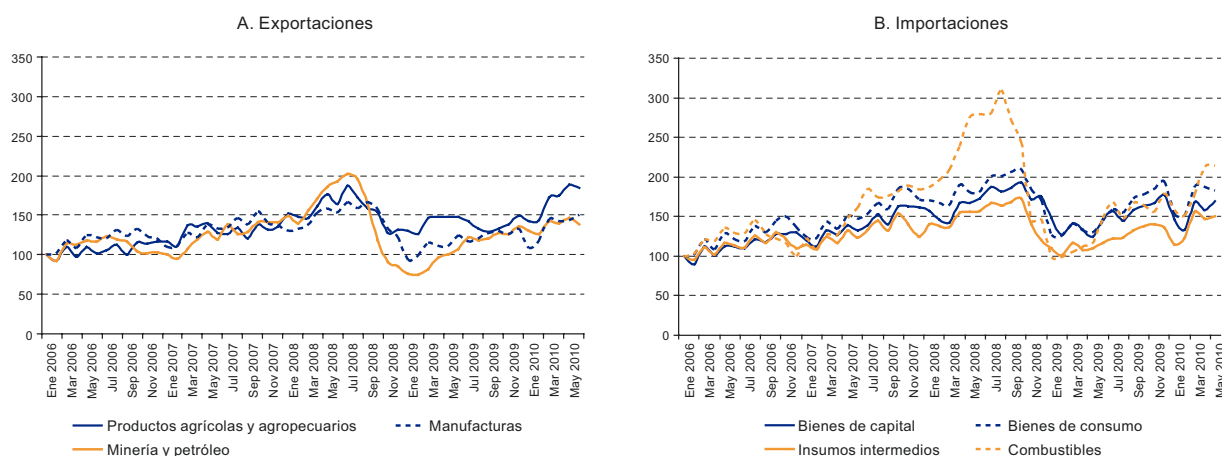
	Precrisis		Crisis	Poscrisis
	2006-2008	Enero-junio de 2008	Enero-junio de 2009	Enero-junio de 2010
Exportaciones				
Productos agrícolas y agropecuarios	21,3	23,6	-10,6	18,8
Minería y petróleo	18,3	48,2	-46,0	58,9
Manufacturas	11,3	16,3	-24,3	23,1
Exportaciones totales	14,5	26,5	-30,4	30,2
Importaciones				
Bienes de capital	22,7	24,8	-15,3	14,5
Insumos intermedios	15,9	22,6	-26,4	28,3
Bienes de consumo	21,8	28,3	-25,6	32,0
Combustibles	38,6	74,8	-51,9	63,9
Importaciones totales	20,4	29,1	-28,7	31,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Cifras preliminares.

■ Gráfico IV.7

América Latina y el Caribe: evolución de las exportaciones, según grandes grupos de productos, enero de 2006 a junio de 2010
(Índice enero de 2006=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

B. La reacción de la política comercial en la crisis y la poscrisis

La evolución de las políticas comerciales en la región desde el segundo semestre de 2009 permite revalidar la conclusión de que, en general, esta ha sabido resistir las tentaciones proteccionistas desde la irrupción de la reciente crisis económica mundial (CEPAL, 2009). En efecto, como se observa en el cuadro IV.5, un número limitado de países da cuenta de la mayoría de las medidas restrictivas adoptadas en la región en este período. Considerando la intensidad de las turbulencias externas que afectaron a la región en 2009, la cuantía y cobertura de las medidas es también limitada.

■ Cuadro IV.5

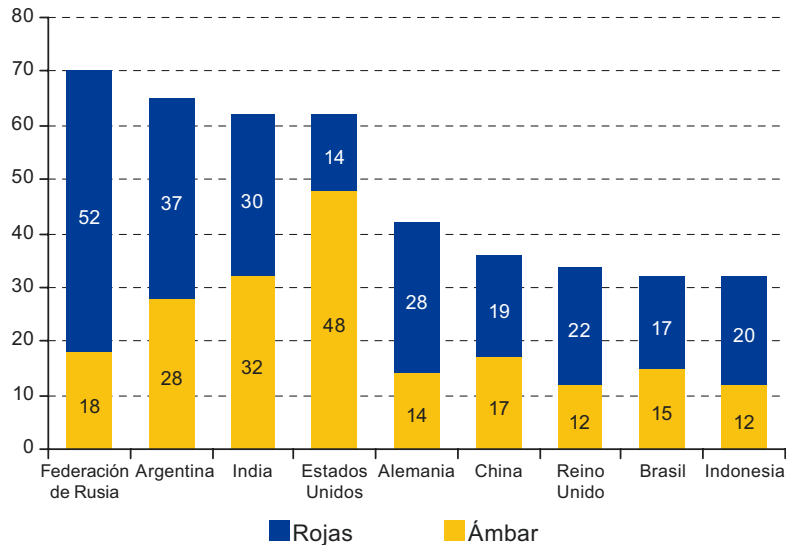
América Latina y el Caribe: principales tipos de medidas potencial o efectivamente restrictivas del comercio, adoptadas o anunciadas entre julio de 2009 y mayo de 2010

Tipo de medida	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Jamaica	México	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Trinidad y Tabago	Venezuela (República Bolivariana de)	Cantidad de países
Alzas arancelarias	X	X				X						X		4
Aplicación de derechos antidumping	X	X						X						3
Inicio de investigaciones por dumping	X	X	X	X	X		X	X		X	X			9
Licencias no automáticas de importación	X													1
Incentivos a las exportaciones		X												1
Valores mínimos de importación	X								X					2
Aplicación de salvaguardias			X											1
Inicio de investigaciones por salvaguardias			X								X			2
Inicio de investigaciones por derechos compensatorios										X				1
Cuotas		X						X					X	3
Controles cambiarios													X	1
Prohibiciones a la importación													X	1
Obstáculos técnicos al comercio	X													1
Valores referenciales de exportación	X													1
Discriminación en compras públicas		X												1

Fuente: Comisión Europea, Sixth Report on Potentially Trade Restrictive Measures, Dirección General de Comercio, mayo de 2010; Centre for Economic Policy Research, "Global Trade Alert" [en línea] <http://www.globaltradealert.org/> [fecha de consulta: 19 de julio de 2010]; Chad Bown, "Global Antidumping Database" [en línea] <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2010]; Cliff Stevenson, "Antidumpingpublishing.com" [en línea] <http://www.antidumpingpublishing.com/> [fecha de consulta: 19 de julio de 2010]; y J. Durán, S. Herreros y G. Veliz, "Medidas de política comercial adoptadas por los países de América Latina para hacer frente a la crisis", *Opciones de política comercial para mitigar los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿hay margen para el diseño de políticas regionales?*, Red MERCOSUR, 2010; M.I. Terra y J. Durán, *Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿hay margen para el diseño de políticas regionales?*, Red MERCOSUR, 2010.

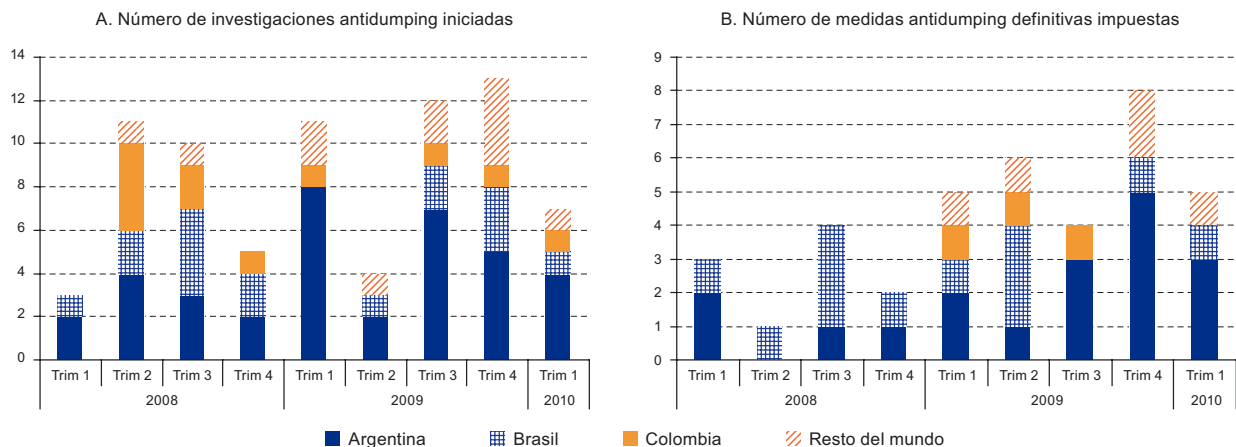
La evaluación relativamente positiva de la política comercial de la región en el período analizado esconde sin embargo diferencias importantes entre países. En el gráfico IV.8 se muestran los países que han adoptado o anunciado un mayor número de medidas efectiva o potencialmente restrictivas del comercio a nivel mundial entre mayo de 2009 y mayo de 2010, a partir de la información contenida en la base de datos Global Trade Alert (GTA), que se lanzó en junio de 2009 para monitorear la adopción de medidas restrictivas del comercio durante la crisis⁴⁴. En la base Global Trade Alert (GTA) las medidas se clasifican en verdes (las que implican liberalización sobre una base no discriminatoria o aumentan la transparencia del régimen comercial de un país), rojas (las que casi con certeza discriminan contra intereses comerciales extranjeros) y ámbar (las que probablemente discriminan contra esos intereses). Del gráfico IV.8 se desprende que la Federación de Rusia, la Argentina, la India y los Estados Unidos encabezarían el listado de medidas ámbar y rojas (sumadas), mientras que el Brasil ocuparía el octavo lugar.

⁴⁴ Véase [en línea] <http://www.globaltradealert.org>.

■ Gráfico IV.8**Países con mayor número de medidas ámbar y rojas, mayo de 2009 a mayo de 2010**

Fuente: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), *Carta mensual*, N° 166, junio de 2010.

Durante 2009 se registró en la región un marcado aumento del recurso a los denominados instrumentos de defensa comercial y, particularmente, a las medidas antidumping. Esto se refleja en el incremento de un 38% en el número de investigaciones antidumping iniciadas durante 2009 con respecto a 2008 (véase el gráfico IV.9A), muy superior al incremento del 6% en el número de esas investigaciones a nivel mundial. En cuanto al número de medidas antidumping definitivas impuestas en la región, este creció un 130% entre 2008 y 2009 (véase el gráfico IV.9B), cifra también muy superior al aumento del 28% que registró la imposición de dichas medidas a nivel mundial (Bown, 2010). Cabe señalar, sin embargo, que este aumento en el número de medidas antidumping impuestas no está necesariamente relacionado de manera tan directa con la crisis, puesto que la imposición de medidas antidumping en un período dado suele responder a investigaciones iniciadas entre 12 y 18 meses antes (Bown, 2010).

123**■ Gráfico IV.9****América Latina y el Caribe: número de investigaciones antidumping iniciadas y de medidas antidumping definitivas impuestas, primer trimestre de 2008 a primer trimestre de 2010**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Chad Bown, "Global Antidumping Database" [en línea] <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2010] y "Antidumping, safeguards, and protectionism during the crisis: two new insights from 4th quarter 2009", *VoxEU.org*, 18 de febrero de 2010.

En 2009 la Argentina lideró tanto el inicio de nuevas investigaciones antidumping en la región (un 55% del total) como la imposición de medidas antidumping definitivas (48% del total). China fue el principal destinatario tanto de las investigaciones iniciadas como de las medidas impuestas en la región en ese año, respecto de una amplia gama de productos industriales.

Al igual que en el resto del mundo, durante el primer trimestre de 2010 se observó en la región una caída tanto en el inicio de nuevas investigaciones como en la aplicación de nuevas medidas antidumping (véanse los gráficos IV.9a y IV.9b). Sin embargo, el elevado número de investigaciones iniciadas en la segunda mitad de 2009 puede traducirse en un aumento del número de medidas impuestas durante el segundo semestre de 2010.

Existen varias razones que explican la preferencia de los países de la región por las medidas de defensa comercial y, especialmente, los derechos antidumping. En efecto, estos tienen, en general, una menor visibilidad internacional que el aumento de los aranceles aplicados, pueden aplicarse a países específicos y, en estos, a empresas específicas (mientras que un aumento de aranceles debe aplicarse en principio a todos los orígenes no preferenciales sobre una base de trato de nación más favorecida), pueden aplicarse incluso a importaciones provenientes de socios preferenciales con los cuales el comercio se conduce habitualmente libre de aranceles⁴⁵ y pueden justificarse como una respuesta a prácticas de “comercio desleal” por parte de determinados socios comerciales. En todo caso, cabe señalar que el importante número de investigaciones por dumping iniciadas en la región en el período analizado no necesariamente se traducirá en todos los casos en la aplicación de derechos antidumping definitivos.

Probablemente en parte por los motivos ya expuestos, los aumentos de aranceles han sido relativamente escasos en el período analizado, concentrándose en el ámbito del MERCOSUR y en sectores específicos como los lácteos, los textiles y la confección y los artículos de cuero. Se han registrado también algunos nuevos obstáculos no arancelarios a las importaciones, como licencias no automáticas, valores aduaneros mínimos y cuotas, pero generalmente circunscritos a entre uno y tres países en cada caso.

Fuera del ámbito estricto de la política comercial, pero con importantes implicancias en el comercio exterior, cabe destacar el establecimiento de un tipo de cambio dual para las importaciones en la República Bolivariana de Venezuela a partir de enero de 2010. Según dicho sistema, el tipo de cambio aplicable para las importaciones del sector público y las identificadas como prioritarias (por ejemplo, algunos alimentos, medicinas y equipos médicos) es de 2,6 bolívares fuertes por dólar, en tanto que para las demás importaciones es de 4,3 bolívares fuertes por dólar. Esto tiene el efecto de encarecer las importaciones de los productos pertenecientes a la segunda categoría, promoviendo su sustitución por producción local. Se estima que esta medida podría tener un impacto negativo considerable sobre las importaciones venezolanas desde países como la Argentina y Chile, al tener estas varios productos afectados al tipo de cambio de 4,3 bolívares fuertes por dólar (Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible, 2010).

El aumento de la discriminación en los procesos de contratación pública, que ha sido frecuente en los países industrializados y en otras regiones en desarrollo desde la irrupción de la crisis, ha sido menos marcado en América Latina y el Caribe en el período analizado⁴⁶. En general puede decirse lo mismo con respecto a las barreras técnicas, sanitarias y fitosanitarias al comercio exterior, a las medidas restrictivas del comercio de servicios y la inversión y a las restricciones a la exportación.

⁴⁵ A menos que el acuerdo preferencial respectivo prohíba el uso de medidas antidumping entre las partes, como es el caso del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá. Sin embargo, este no es el caso en la mayoría de los acuerdos comerciales y sistemas subregionales de integración en América Latina.

⁴⁶ La principal excepción en este ámbito sería el anuncio hecho en mayo de 2010 por las autoridades brasileñas relativo al otorgamiento de preferencias a los bienes y servicios nacionales en los procesos de contratación pública. Véase “Governo lança medidas para aumentar competitividade das exportações” [en línea] <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=9798>.

Cabe destacar que, además de las medidas oficiales, durante el período analizado han continuado observándose en la región barreras comerciales de tipo informal, cuyo problema es la gran opacidad que dificulta su verificación, monitoreo y cuantificación. Por ejemplo, en el caso de la Argentina, las restricciones no especificadas anunciadas en mayo de 2010 a las importaciones de alimentos para los que existe producción local generaron quejas inmediatas de las autoridades del Brasil y de la Unión Europea. Estas últimas hicieron ver incluso que dichas restricciones podrían afectar el desarrollo de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea, reiniciadas en junio de 2010 después de una interrupción de casi seis años⁴⁷. Por otra parte, la República Bolivariana de Venezuela ha mantenido desde agosto de 2009 diversas restricciones a la importación de productos colombianos, en el marco del congelamiento de las relaciones diplomáticas con Colombia anunciado en julio de ese año. En este sentido, resulta altamente positivo el acuerdo para restablecer las relaciones diplomáticas alcanzado por los presidentes de ambos países el 10 de agosto de 2010, que incluye entre sus objetivos la normalización de las relaciones comerciales (véase el recuadro IV. 2).

El elevado número de medidas antidumping y otras restricciones que afectan a las importaciones de la Argentina procedentes de China ha generado atisbos de represalia por parte de este último país. Es así como en abril de 2010 China suspendió temporalmente las importaciones de aceite de soja procedentes de la Argentina y desde entonces ha reducido considerablemente el monto de las mismas. Si bien esta decisión fue oficialmente justificada en la adopción de estándares de calidad más estrictos, las mismas autoridades chinas han dejado entrever que las restricciones estaban relacionadas con el aumento de las barreras a sus exportaciones a la Argentina. Cabe señalar que la Argentina es el principal exportador mundial de aceite de soja y que China era, previo a la imposición de las restricciones, su principal importador puesto que en 2009 absorbía el 45% de las exportaciones argentinas de este producto. Las autoridades de ambos países han sostenido diversos contactos en los meses recientes para destrabar la situación.

■ Recuadro IV.2

Hacia una normalización de las relaciones comerciales entre Colombia y la República Bolivariana de Venezuela

El 10 de agosto de 2010 los Presidentes de Colombia, Juan Manuel Santos, y de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, reunidos en Santa Marta (Colombia), acordaron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países. En este marco, decidieron avanzar en la integración bilateral en beneficio del desarrollo de los dos pueblos y particularmente de las zonas y comunidades fronterizas, donde acordaron impulsar programas conjuntos en materia social y económica.

Los Presidentes de ambos países acordaron igualmente la creación de las siguientes cinco comisiones de trabajo:

1. Comisión para el pago de la deuda y el reimpulso de las relaciones comerciales.
2. Comisión para trabajar sobre un acuerdo de complementación económica entre ambos países.
3. Comisión para desarrollar un plan de trabajo de inversión social en la zona de frontera.
4. Comisión para el desarrollo conjunto de obras de infraestructura.
5. Comisión de seguridad.

Las comisiones de trabajo quedaron constituidas durante la visita que la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, María Ángela Holguín, hizo a Caracas el 20 de agosto de 2010.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Colombia y Venezuela restablecen relaciones”, 10 de agosto de 2010 [en línea] <http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/espanol> [fecha de consulta: 13 de agosto de 2010].

⁴⁷ Véase “EU suggests Argentina’s import restrictions could delay Mercosur trade talks” [en línea] <http://en.mercopress.com/2010/07/02/eu-suggests-argentina-s-import-restrictions-could-delay-mercosur-trade-talks>.

Por otra parte, cabe consignar que durante el período analizado en la región también se han adoptado diversas medidas tendientes a lograr una mayor apertura comercial. En este contexto se destacan las reducciones arancelarias realizadas por algunos países⁴⁸. Por ejemplo, el Brasil redujo los aranceles de un número importante de productos industriales sin similares nacionales (sobre todo bienes de capital, eléctricos, metalúrgicos, papel y celulosa, gráficos, equipos médicos, automotores, entre otros). Asimismo, el 1 de enero de 2010 se llevó a cabo la segunda etapa de la reducción amplia de aranceles industriales puesta en marcha por México de manera gradual a partir de enero de 2009 (CEPAL, 2009). Otros países como el Ecuador y Nicaragua decidieron reducir los aranceles de productos estratégicos, especialmente insumos intermedios y bienes de capital que no se producen en el país en el caso del primero y alimentos en el caso del segundo. En esa misma línea, en noviembre de 2009 la República Bolivariana de Venezuela redujo los aranceles a poco más de 50 productos utilizados en la generación de electricidad. Por último, en este período se puso término a la salvaguardia por balanza de pagos introducida por el Ecuador en enero de 2009.

En definitiva, las respuestas de la región a la crisis en el ámbito del comercio exterior han variado de sustancialmente según el país y han incluido tanto medidas restrictivas como de signo opuesto. No obstante, es innegable que las primeras reforzaron, en alguna medida, los efectos de la crisis sobre el comercio intrarregional. Este ha sido el caso especialmente en América del Sur. Al respecto, cabe consignar que en 2009 el comercio intrarregional se contrajo en torno a un 30%, cinco puntos más que las importaciones totales de la región. En parte, esto es atribuible a la mayor elasticidad-ingreso de las exportaciones intrarregionales con respecto a las extrarregionales, debido a la mayor presencia de manufacturas en las primeras. Sin embargo, también resulta probable que parte de ese diferencial sea atribuible a las barreras al comercio impuestas desde fines de 2008, que han afectado particularmente a algunos de los principales circuitos intrarregionales (como los de Argentina-Brasil y Colombia-República Bolivariana de Venezuela).

Por último, y tal como fue el caso en el período comprendido entre fines de 2008 y el primer semestre de 2009, nuevamente Centroamérica y el Caribe han registrado a partir del segundo semestre de 2009 una incidencia de nuevas barreras comerciales muy inferior a la de América del Sur. Los gobiernos centroamericanos en particular han continuado desplegando esfuerzos durante este período para profundizar su proceso subregional de integración. Este tema se aborda en el capítulo III de este documento.

⁴⁸ Hasta febrero de 2010, el 58% de las medidas de mayor apertura adoptadas por los países de la región desde la crisis correspondió a reducciones arancelarias (Durán Lima y Herreros, 2010).

C. Balance preliminar del desempeño exportador en la década de 2000

Los países de América Latina y el Caribe completan la primera década del siglo XXI con mayores niveles de internacionalización que en el pasado y con regímenes comerciales más abiertos. Este período se inició con un escaso dinamismo de la economía mundial asociado a la denominada crisis “**punto.com**”, así como al ataque terrorista a las Torres Gemelas que no solo afectó la demanda mundial sino que introdujo una serie de medidas adicionales sobre seguridad en puertos, aeropuertos y aduanas, que han incidido en el dinamismo del comercio internacional. Sobreviene luego un período prolongado de rápida expansión de la actividad económica mundial y del comercio (2003-2008), muy influido por el dinamismo de China y, en particular, por la intensa y funcional interacción entre China y los Estados Unidos (CEPAL, 2007). La década concluyó con un nuevo episodio de crisis a partir de septiembre de 2008. Esta fue la crisis más intensa que ha conocido el mundo desde la Gran Depresión de los años treinta, y causó la mayor contracción del comercio mundial desde entonces, situación de la cual la región no logró mantenerse al margen. A partir del segundo semestre de 2009, tanto el producto como el comercio mundial tuvieron una rápida recuperación, de la que la región también se ha beneficiado.

Parece apropiado hacer una reflexión sobre lo que significaron todos estos episodios para el comercio exterior y, por lo tanto, para la inserción internacional de la región. A continuación, se presenta un análisis preliminar del desempeño del comercio exterior de América Latina y el Caribe durante la década pasada. Para ello se calcularon los siguientes indicadores: i) tasa media de crecimiento de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios para los períodos 1990-1999 y 2000-2009; ii) distribución sectorial según intensidad tecnológica de las exportaciones al inicio y al término de la década pasada; iii) estructura de las exportaciones hacia los principales socios de la región; iv) índices de concentración y diversificación de Herfindahl-Hirschman para las exportaciones; v) índices de comercio intraindustrial con la metodología de Grubel y Lloyd, y vi) descomposición por valor y volumen de las principales exportaciones regionales. Asimismo, se incluye una sección dedicada a la evolución del comercio intrarregional durante la década pasada. El análisis del comercio de bienes aquí realizado toma como fuente principal la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías de las Naciones Unidas (COMTRADE), en tanto que el de servicios toma la base de datos regional de los créditos y débitos de servicios de la balanza de pago de los países.

1. Panorama general

La tasa de crecimiento de las exportaciones e importaciones regionales durante las últimas tres décadas muestra que en la década de 2000 las exportaciones de bienes de la región se desaceleraron respecto a la década de 1990. Sin embargo, este resultado está muy influido por la desaceleración de las exportaciones mexicanas entre ambas décadas. De hecho, si se excluye a México del cálculo, la tasa de crecimiento de las exportaciones regionales se aceleró más de cuatro puntos porcentuales (véase el cuadro IV.6). En consecuencia, es posible distinguir dos patrones diferenciados en la región: mientras América del Sur duplicó la tasa de expansión de sus exportaciones, México y Centroamérica la redujeron más de un 50%. En el primer caso, todos los países de América del Sur, excepto la República Bolivariana de Venezuela, tuvieron tasas de crecimiento de sus exportaciones en la reciente década que superaron a la tasa media regional. Por el contrario, durante el mismo período, las exportaciones de todos los países centroamericanos, a excepción de Nicaragua, lo hicieron a una tasa menor que la media regional.

■ Cuadro IV.6

América Latina y el Caribe: evolución del comercio de bienes en las últimas tres décadas
(*Tasas medias anuales de crecimiento calculadas sobre la base de dólares corrientes*)

Países/subregiones	Flujos comerciales			Exportaciones			Importaciones		
	1980-1989	1990-1999	2000-2009	1980-1989	1990-1999	2000-2009	1980-1989	1990-1999	2000-2009
América Latina y el Caribe	2,6	8,5	7,4	-0,4	11,7	6,5			
América Latina y el Caribe (sin México)	1,1	5,4	9,8	-2,6	9,8	8,7			
América del Sur	2,4	5,2	10,6	-2,8	10,7	9,6			
MERCOSUR	5,2	5,3	11,0	-3,9	12,5	8,5			
Argentina	2,0	7,3	8,7	-9,4	23,1	5,0			
Brasil	6,1	4,8	12,0	-2,5	10,1	9,6			
Paraguay	12,8	1,1	10,6	4,6	5,3	10,1			
Uruguay	4,7	3,4	11,6	-4,2	10,8	8,1			
Chile	6,2	8,3	12,1	2,1	8,5	9,8			
Países andinos	-1,9	4,0	9,6	-2,6	8,4	11,6			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-2,9	2,6	16,3	2,7	7,9	10,9			
Colombia	4,7	6,1	10,6	0,7	8,1	12,3			
Ecuador	-0,8	6,0	12,3	-3,1	6,5	16,3			
Perú	-1,1	7,0	16,2	-3,3	9,7	12,4			
Venezuela (República Bolivariana de)	-4,2	1,9	6,2	-4,2	8,6	9,6			
México	7,7	14,4	3,7	5,7	14,6	3,3			
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	-1,6	14,7	5,6	0,5	13,9	6,9			
Costa Rica	3,2	19,2	4,8	1,5	14,3	6,8			
El Salvador	-7,0	16,4	3,0	3,5	12,9	4,0			
Guatemala	-3,3	9,7	7,1	0,1	12,8	7,5			
Honduras	0,6	12,9	5,3	0,0	15,9	8,2			
Nicaragua	-3,8	9,4	11,7	-4,2	13,8	9,0			
Panamá	0,9	5,2	7,2	0,2	7,3	7,1			
Países del Caribe	-8,1	1,8	4,5	-4,0	4,6	5,4			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de informaciones de la balanza de pagos de los países de la región.

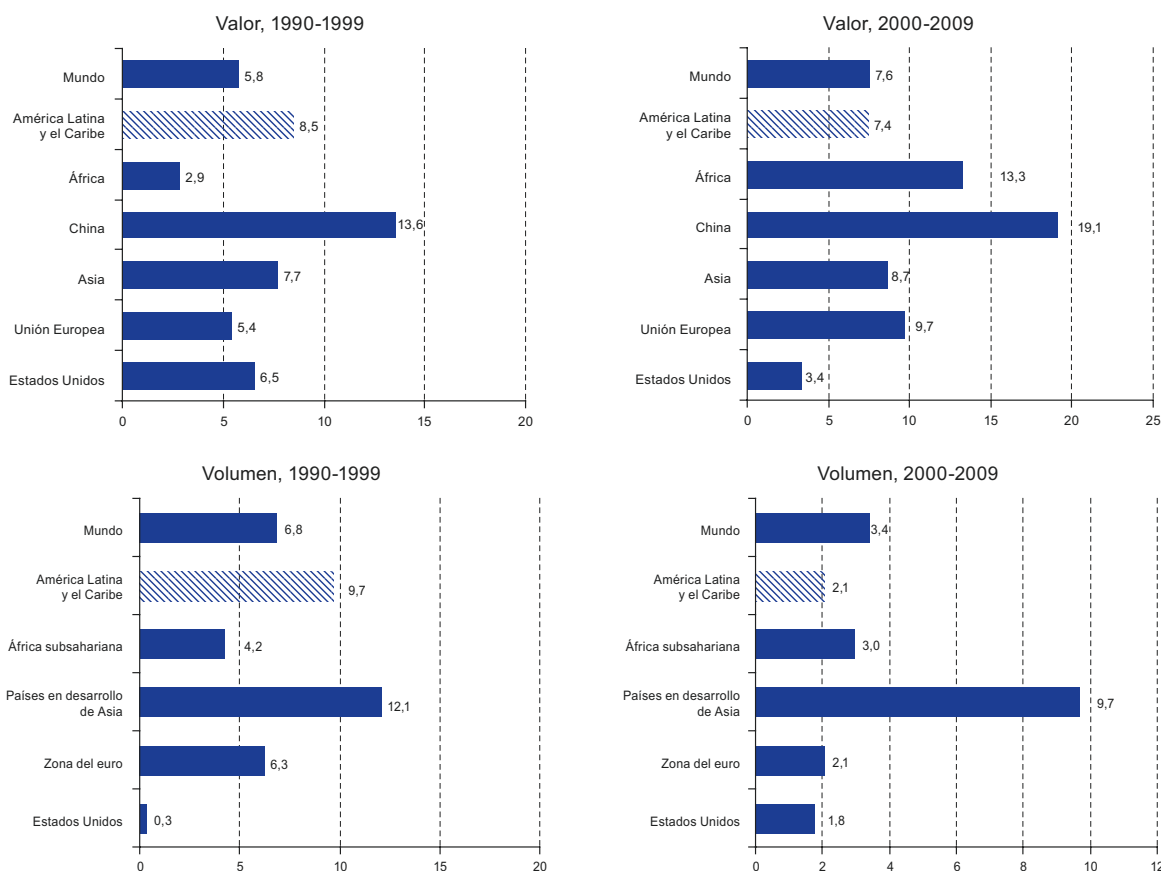
Las importaciones regionales mostraron una desaceleración entre las últimas dos décadas que fue mayor que la de las exportaciones. Nuevamente, al excluir a México este fenómeno se atenúa. Asimismo, destaca el hecho de que en la Argentina también hubo una drástica caída en la tasa de crecimiento de las importaciones, de un 23% en la década de 1990 a solo un 5% en la de 2000. Este resultado da cuenta del desplome que registraron las importaciones argentinas en los años 2001 y 2002 tras el fin del régimen de convertibilidad, que se suma a la caída de 2009, común a toda la región. Por su parte, las importaciones centroamericanas siguieron un patrón similar al de las mexicanas. La pérdida de dinamismo de las exportaciones tanto en México como en Centroamérica durante la década de 2000 está vinculada con la de las importaciones, debido a que las exportaciones de estos países tienen un fuerte contenido de insumos importados para la industria maquiladora.

Al comparar el dinamismo de las exportaciones de bienes de la región respecto de otras zonas del mundo, el resultado parece preocupante (véase el gráfico IV.10). En efecto, durante la década de 2000, las exportaciones regionales, tanto en valor como en volumen, crecieron menos que

las exportaciones mundiales y que las de los países en desarrollo de Asia, África y Oriente Medio. Si a esto se agrega que las exportaciones regionales crecieron menos que en los años noventa, la conclusión no puede ser más evidente: el esfuerzo exportador de América Latina y el Caribe está resultando muy insuficiente y la región sigue perdiendo presencia relativa en el comercio mundial.

■ Gráfico IV.10

Evolución de las exportaciones de bienes del mundo y de algunas principales regiones, en valor y volumen, 1990-1999 y 2000-2009
(Tasas medias anuales en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Banco Mundial.

En cuanto al desempeño de las exportaciones regionales de servicios, se comprueba que, a diferencia de las de bienes, se expandieron a una tasa ligeramente más alta durante la década de 2000 en relación con los años noventa (véase el cuadro IV.7). No obstante, su desempeño fue menos dinámico que el de las exportaciones mundiales de servicios y que el de África, Asia, China y la Unión Europea (véase el gráfico IV.11). Es decir, también en este ámbito, la región pierde presencia relativa en el contexto mundial.

■ Cuadro IV.7

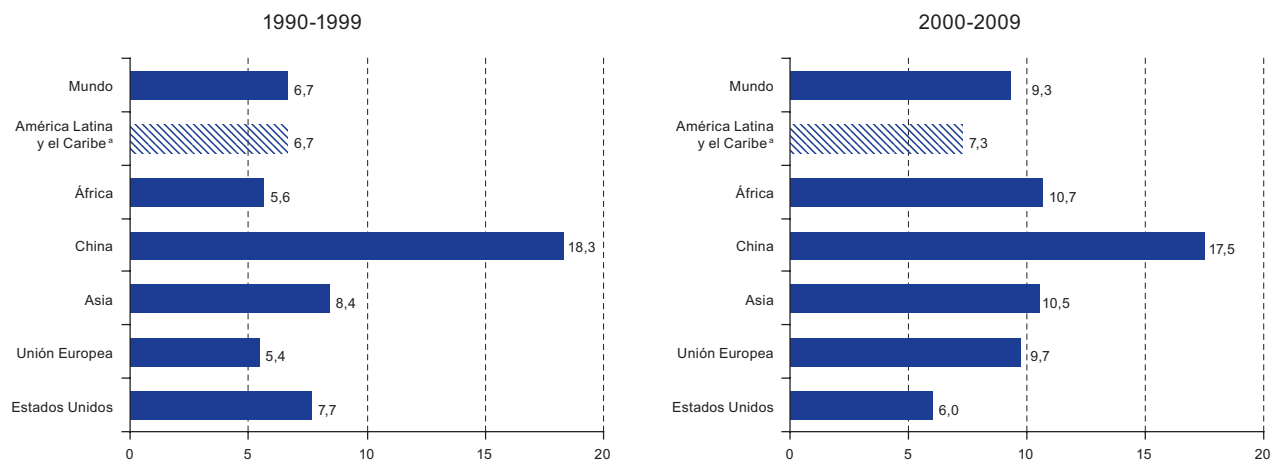
América Latina y el Caribe: evolución del comercio de servicios en las últimas tres décadas
(Tasas medias anuales de crecimiento calculadas sobre la base de dólares corrientes)

Países/subregiones	Flujos comerciales	Exportaciones			Importaciones		
		1980-1989	1990-1999	2000-2009	1980-1989	1990-1999	2000-2009
América Latina y el Caribe		4,6	6,7	7,3	0,4	6,8	7,2
América Latina y el Caribe (sin México)		4,4	7,6	8,7	-0,1	7,9	8,0
América del Sur		3,1	6,6	10,1	-0,7	8,1	9,0
MERCOSUR		4,4	7,7	11,1	0,2	8,9	9,3
Argentina		1,7	7,6	9,3	-3,3	12,3	2,7
Brasil		7,2	7,5	12,7	2,3	7,6	12,2
Paraguay		10,3	3,6	8,4	7,0	1,4	2,6
Uruguay		-0,8	11,7	6,0	-1,3	8,3	2,4
Chile		2,2	8,6	8,5	2,6	9,3	8,0
Países andinos		1,7	3,7	7,9	-3,0	6,1	8,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)		5,6	6,6	9,7	1,6	4,2	9,0
Colombia		-0,4	2,2	8,3	3,3	6,7	8,5
Ecuador		3,9	3,4	4,0	-1,3	4,4	8,3
Perú		1,8	8,2	10,0	3,0	7,4	8,5
Venezuela (República Bolivariana de)		3,3	1,5	6,0	-8,5	5,7	9,0
México		5,1	4,2	0,8	2,1	3,8	4,0
Mercado Común Centroamericano (MCCA)		7,8	10,6	6,7	2,2	9,9	5,1
Costa Rica		11,0	11,9	7,7	6,3	9,0	2,9
El Salvador		10,9	7,7	2,0	4,1	11,3	3,4
Guatemala		3,9	7,8	7,7	-2,8	8,4	8,7
Honduras		7,0	14,3	5,1	3,2	10,8	5,3
Nicaragua		-7,5	15,2	8,7	1,6	12,9	5,2
Panamá		0,9	6,0	11,8	-0,2	5,8	7,4
Países del Caribe		7,7	8,8	5,9	2,4	6,2	3,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de informaciones de la balanza de pagos de los países de la región.

■ Gráfico IV.11

Evolución de las exportaciones de servicios comerciales del mundo y de algunas principales regiones, en valor, 1990-1999 y 2000-2009
(Tasas medias anuales en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

^a Los datos para América Latina y el Caribe corresponden a la base de datos de la CEPAL.

Al examinar el desempeño individual de los países en las exportaciones de servicios comerciales, se comprueba que, al igual que en el caso de los bienes, México exhibió durante la década de 2000 un desempeño significativamente menos dinámico que el de la región en su conjunto. Cabe destacar también el bajo dinamismo exportador de la subregión del Caribe, para la cual los servicios constituyen una parte importante de sus exportaciones totales. En cuanto a América del Sur y Centroamérica, no se aprecia un patrón particularmente definido, sino que existe una considerable heterogeneidad.

Con el propósito de analizar detalladamente las características principales del modesto desempeño exportador durante la década de 2000 respecto de los principales competidores internacionales, a continuación se presenta un análisis desagregado de los componentes de las exportaciones de bienes y servicios a nivel de países y subregiones en las décadas de 2000 y de 1990.

2. Balance de las exportaciones de bienes, por materias primas y manufacturas

Una primera apertura analítica de mucha relevancia consiste en descomponer las exportaciones totales en aquellas que constituyen recursos naturales y las que incluyen algún grado de elaboración. Los resultados indican un alza importante en el dinamismo de las exportaciones de materias primas durante la década de 2000, con una tasa de crecimiento que cuadruplica con creces la alcanzada en la década precedente⁴⁹. Este dinamismo es más marcado en los países de América del Sur y en los países de la CARICOM (véase el cuadro IV.8). Como ya se ha anticipado, este mejor desempeño de las exportaciones de recursos naturales se basa en la notable expansión de los precios de los principales productos de exportación de esas subregiones, sobre todo el petróleo, el cobre, la soja, el café, el banano, el hierro y el acero. Este fenómeno ha estado muy asociado al surgimiento de China, gran demandante de materias primas, como un actor de gran relevancia en la economía mundial y un socio cada vez más importante en la economía regional.

El desempeño exportador de la región en lo relativo a las manufacturas exhibe un marcado contraste con el de las materias primas, con una fuerte desaceleración de su tasa de crecimiento entre una década y otra. Sin embargo, esta cifra esconde una importante heterogeneidad en la región. Por una parte, México sufrió una gran caída en la tasa media de expansión de sus exportaciones de manufacturas, fenómeno que también ha alcanzado a países como Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia y los países de la CARICOM. Asimismo, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela mostraron tasas medias negativas. Por otra parte, América del Sur exhibió una tasa media de expansión de sus exportaciones de productos manufactureros que superó al promedio del resto de la región y a su propio desempeño en la década precedente.

Al desglosar la evolución de las exportaciones de manufacturas en sus componentes principales según dos clasificaciones alternativas que incluyen la intensidad tecnológica incorporada en las exportaciones, por una parte, y la intensidad del uso de factores, por la otra, se comprueba que el mayor dinamismo corresponde a las manufacturas intensivas en recursos naturales⁵⁰ (véase el cuadro IV.9). Por el contrario, las exportaciones de manufacturas con contenido tecnológico bajo, medio y alto, así como también las intensivas en ingeniería y trabajo, mostraron crecimientos por debajo del promedio, lo que es indicativo del débil nexo del sector exportador con los sectores productivos intensivos en conocimiento.

⁴⁹ Solamente tres países (Cuba, El Salvador y Panamá) presentaron tasas negativas de crecimiento de las exportaciones de materias primas en la década de 2000.

⁵⁰ De este patrón se exceptúan Centroamérica, donde las más dinámicas han sido las manufacturas de bajo contenido tecnológico, y el Caribe, donde la mayor alza se produce en las exportaciones con contenido tecnológico medio.

■ Cuadro IV.8

América Latina y el Caribe: crecimiento de las exportaciones de bienes primarios y manufactureros, 1990-1999 y 2000-2009
(Tasas medias de crecimiento anual en valor)

Región/país	Exportaciones de materias primas		Exportaciones de manufacturas	
	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009
América Latina y el Caribe	2,6	11,4	14,7	5,3
América del Sur	2,7	13,0	6,4	8,3
Países andinos	0,3	11,1	9,6	5,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-1,3	21,1	11,5	5,0
Colombia	5,4	10,6	7,9	9,5
Ecuador	3,9	12,4	14,7	12,1
Perú	4,7	19,1	3,5	14,7
Venezuela (República Bolivariana de)	-3,1	8,8	12,8	-4,3
Chile	7,9	13,4	6,5	12,2
MERCOSUR	4,8	15,0	5,4	8,4
Argentina	7,5	8,1	6,7	8,8
Brasil	3,8	19,2	5,0	8,4
Paraguay	-5,1	17,2	5,3	11,1
Uruguay	0,7	15,0	5,1	5,2
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	6,4	4,9	19,8	7,8
Costa Rica	7,2	1,4	28,6	2,1
El Salvador	4,8	-2,0	17,4	15,9
Guatemala	6,6	7,9	11,1	14,5
Honduras	4,4	8,5	17,5	6,6
Nicaragua	4,0	7,6	5,4	11,9
México	1,8	6,3	27,3	2,9
Panamá	9,7	-0,1	7,1	-9,4
Cuba	...	-30,6	...	...
República Dominicana	...	13,0	...	...
CARICOM	-1,4	12,2	4,8	2,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

■ Cuadro IV.9

América Latina y el Caribe (México y subregiones seleccionadas): evolución de las exportaciones de bienes, según intensidad tecnológica incorporada e intensidad de uso de factores productivos, 1990-1999 y 2000-2009
(Tasas anuales medias de crecimiento en porcentajes)

	América Latina y el Caribe		América del Sur		México		Centroamérica		Caribe	
	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009
Según intensidad tecnológica incorporada ^a										
Productos primarios	2,6	11,4	2,7	13,0	1,8	6,3	6,4	4,9	-1,4	12,2
Manufacturas	14,7	5,3	6,4	8,3	27,3	2,9	19,8	7,8	4,8	2,9
Manufacturas basadas en recursos naturales	7,5	8,9	6,8	9,4	10,8	8,0	12,0	7,8	4,3	2,5
Manufacturas de tecnología baja	13,4	2,1	2,9	4,8	31,6	-0,8	15,4	13,0	4,9	-4,9
Manufacturas de tecnología media	16,3	4,7	6,4	8,8	24,6	2,7	19,4	8,4	7,6	7,8
Manufacturas de tecnología alta	35,0	3,8	14,1	5,5	46,8	3,5	41,0	1,3	2,4	5,8
Total (excluye oro y productos no especificados)	10,0	7,3	4,7	10,5	20,1	3,4	12,9	6,7	2,2	6,9
Según intensidad del uso de factores ^b										
Industrias extractivas	2,6	8,2	2,4	8,8	1,4	6,3	14,0	4,5	-2,4	16,4
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	6,0	9,2	4,8	11,1	6,9	5,6	13,9	3,5	0,5	-4,8
Explotación de minas y canteras	0,5	7,7	1,0	7,6	-0,4	6,5	16,7	17,1	-3,1	17,9
Industrias manufactureras	14,2	6,0	5,9	10,1	27,4	2,6	22,3	8,5	4,3	1,3
Sectores intensivos en ingeniería	24,3	3,4	9,2	7,4	32,1	2,3	45,6	3,3	5,7	7,9
Sectores intensivos en recursos naturales	6,3	10,9	5,1	12,0	11,4	7,9	13,7	9,2	3,8	1,0
Sectores intensivos en trabajo	15,1	2,2	5,4	4,7	33,0	-1,1	21,0	13,0	6,6	-3,0
Total (sin incluir petróleo refinado)	10,1	6,6	4,5	9,6	20,0	3,1	18,7	7,1	2,1	8,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Agregación efectuada en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2, a 3 dígitos.

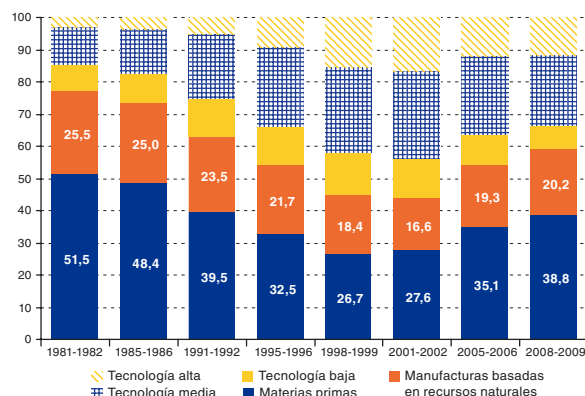
^b Agregación efectuada en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU). Excluye petróleo refinado (353).

Este patrón de crecimiento, que muestra grandes diferencias entre el componente de materias primas y el de manufacturas, determinó una eventual “reprimarización” de las exportaciones de la región⁵¹. Las materias primas, después de haber reducido su participación de niveles cercanos al 52% de las exportaciones totales a inicios de los años ochenta y de haber alcanzado una participación mínima (26,7%) a fines de los años noventa, aumentaron su peso relativo durante la década de 2000, hasta llegar a casi al 40% del total en el bienio 2008-2009 (véase el gráfico IV.12). En esto incidió de manera determinante el efecto positivo de los términos de intercambio de América del Sur durante gran parte de la década de 2000, producto de las mejoras en los precios de varios de sus productos de exportación (véase el recuadro IV.3)

⁵¹ En este contexto se entiende por “reprimarización” el aumento de la participación relativa de las materias primas no procesadas en el total de las exportaciones de la región. Eso corresponde a la categoría “materias primas” en los cuadros y gráficos que se presentan a continuación. Dicha categoría excluye las materias primas procesadas, que se incluyen en la categoría “manufacturas basadas en recursos naturales”.

■ Gráfico IV.12

América Latina y el Caribe: evolución de la estructura de las exportaciones al mundo desde inicios de los años ochenta
(En porcentajes del total en valor)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

■ Recuadro IV.3

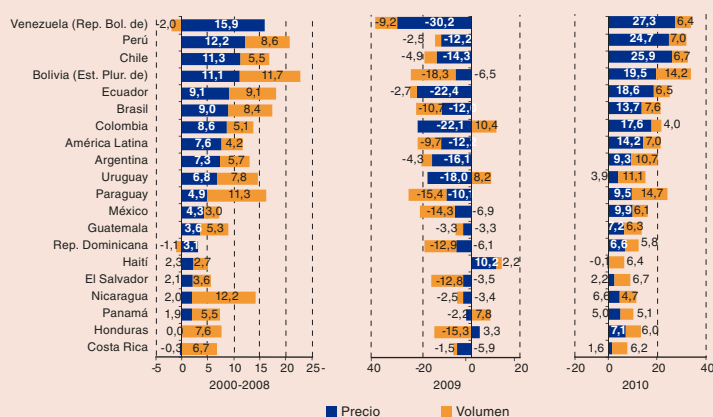
El aumento de los precios de los productos básicos impulsan las exportaciones durante la década de 2000

La descomposición del valor en precio y en volumen de las exportaciones de la región durante la década de 2000 revela el gran empuje de los precios, que favorecieron en gran medida a los productores de materias primas básicas. Tal es el caso de los países petroleros y productores de minerales, especialmente de América del Sur. Entre 2000 y 2008 la tasa media de crecimiento del valor de las exportaciones de estos países fue del 22%, en tanto que la del volumen fue únicamente del 6%. Los productos que tuvieron las mayores tasas crecimiento en sus precios fueron el petróleo crudo, el cobre, el mineral de hierro, las semillas de soja, el gas natural y las carnes y despojos, entre otros. México y Centroamérica, por el contrario, mostraron alzas más importantes del volumen exportado (véase el gráfico 1).

La evolución del precio y el volumen exportado por los países en 2009 y las proyecciones para 2010 ponen en evidencia la importante volatilidad observada en los precios de la canasta regional. Con la crisis, el componente precios se desplomó poco más del 12% en 2009, al igual que el volumen (-9,7%), arrastrado por la menor demanda internacional. En 2010 las proyecciones auguran un buen pronóstico para ambos componentes, aunque todavía con relativa heterogeneidad entre regiones, específicamente entre América del Sur por un lado, y México y Centroamérica por el otro.

■ Gráfico 1

América Latina (19 países): descomposición de la tasa de crecimiento del valor de las exportaciones en precio y volumen, 2000-2008, 2009 y 2010
(Tasas medias anuales de crecimiento en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Recuadro IV.3 (conclusión)

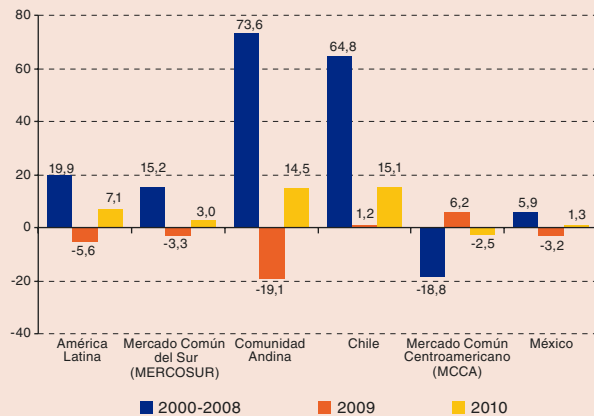
La mayor celeridad del crecimiento de los productos básicos en el período 2000-2008 se observa en la descomposición por producto de las exportaciones de algunos países seleccionados. En la República Bolivariana de Venezuela, el precio del petróleo crudo y sus derivados aumentó un 17% en promedio entre 2000 y 2008, en tanto que el volumen decreció levemente (-1,5%). Esto determinó el aumento de la participación del complejo petrolero en el valor exportado total de un 83% a un 93% entre 2000 y 2008. En Chile, únicamente tres productos (cobre en bruto, cobre procesado y oro no monetario) experimentaron alzas combinadas de precios cercanas al 26,6%, con un aumento moderado del volumen (4,6%). Esto derivó en el incremento del peso relativo de estos productos en las exportaciones totales, de un 41% en 2000 a un 61% en 2008. En el Perú, el precio de cuatro productos (legumbres frescas, cobre, derivados de petróleo y oro no monetario) se incrementó un 33% y hubo un crecimiento simultáneo del volumen del 14%. En los demás países de América del Sur se observaron comportamientos similares, así como también en México y Centroamérica. No obstante, la mayor composición de manufacturas en estos últimos países derivó en que las alzas en precios fueran menores que en el resto de los países de la región.

Producto del aumento sostenido de los precios de los principales productos de exportación, la región alcanzó una notable mejora de los términos de intercambio entre 2000 y 2008, de un 20% en promedio, aunque diferenciada entre regiones. Mientras los países andinos y Chile alcanzaron tasas medias de aumento de la relación de intercambio de poco más del 70% y el 60%, respectivamente, el MERCOSUR y México tuvieron aumentos menores y Centroamérica acusó un deterioro importante de los términos de intercambio del orden del 18%, sobre todo por la importante dependencia de los alimentos y los combustibles, de los que son importadores netos. Producto de la crisis, en 2009 los términos de intercambio regionales se deterioraron, al tiempo que los países centroamericanos se beneficiaron de los menores precios de los combustibles y algunos alimentos y registraron mejoras en sus términos de intercambio (6,2%) (véase el gráfico 2).

Las proyecciones para 2010 indican que la región volverá a tener un aumento de los términos de intercambio del 7,1%, con mayores ganancias relativas en el caso de los países andinos respecto de los países del MERCOSUR y México (véase el gráfico 2).

■ Gráfico 2**América Latina y el Caribe: evolución de los términos de intercambio, 2000-2008, 2009 y 2010**

(Tasas medias de crecimiento y variación anual en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial y proyecciones para 2010.

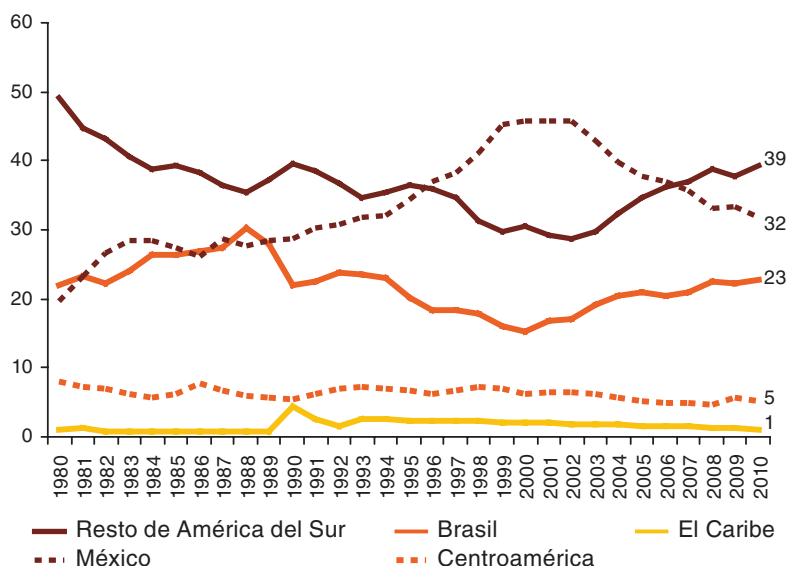
Este aumento del peso de las materias primas se ha producido a expensas de las exportaciones de manufacturas con contenido tecnológico medio, alto y bajo, que crecieron mucho menos que en los años noventa. Esto es consistente con la caída del dinamismo de las exportaciones de sectores manufactureros intensivos en ingeniería y trabajo.

Las diferencias en las tasas de crecimiento de las exportaciones de materias primas en comparación con las de manufacturas determinaron un reacomodo de los pesos relativos de las exportaciones de México, por una parte, y América del Sur, por otra. Así, México redujo su participación en el total de las exportaciones de bienes de la región, del 40% en 2000 al 30% en 2009. Por su parte, el Brasil aumentó su participación del 13% en 2000 a casi del 20% en 2009,

recuperando la participación relativa en el total de las exportaciones que tenía a inicios de los años ochenta (véase el gráfico IV.13). Otros países de América del Sur aumentaron su participación en las exportaciones de bienes de la región, especialmente la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y el Perú. Las bajas tasas de crecimiento de la CARICOM y la República Dominicana redujeron también su participación en las exportaciones totales de bienes de la región.

■ Gráfico IV.13

Evolución de las participaciones de algunas subregiones; el Brasil y México en el total exportado por América Latina y el Caribe, 1980-2010
(En porcentajes del total regional)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la información de la balanza de pagos de los países.

3. Balance de las exportaciones de servicios

En cuanto al dinamismo de las exportaciones de servicios, según los principales componentes de la balanza de pagos durante la década pasada, se advierte un mayor dinamismo en las categorías “otros servicios” y “transportes”, con un estancamiento en la categoría “viajes”, que experimentó un crecimiento menor que la tasa promedio de la década precedente (véase el cuadro IV.10). Esto se ha traducido en que la dos primeras, y especialmente la de “otros servicios”, hayan aumentado su peso relativo en el total de las exportaciones de servicios comerciales de la región (véase el gráfico IV.14).

Al igual que en las exportaciones de bienes, aquí también destaca el desempeño menos dinámico que el promedio regional de las exportaciones de servicios de México, incluida una fuerte caída del componente “otros servicios”. Esto podría obedecer al menor dinamismo relativo de las exportaciones mexicanas de mercancías, en la medida en que algunos de estos “otros servicios”, como los servicios legales, logísticos, financieros, contables, entre otros, están ligados directamente a la actividad exportadora. En todo caso, estas cifras deben interpretarse con cautela por cuanto la confiabilidad de las estadísticas de comercio de servicios es todavía menor a la del comercio de mercancías, pese a que los países han desplegado importantes esfuerzos para hacer más precisos sus sistemas de información del comercio de servicios. Por otra parte, se aprecia un desempeño

inferior al promedio regional por parte de aquellos países de la CARICOM respecto de los que se dispuso de información. Entre los factores que han incidido en este bajo desempeño se cuentan: i) los recurrentes desastres naturales sufridos por la subregión en la década, que afectaron en gran medida el flujo de turistas, ii) el escaso dinamismo del comercio de mercancías, lo que impacta a los componentes “transportes” y “otros servicios” y iii) la reciente crisis financiera y su contagio a los sectores turístico y de servicios financieros en esta subregión, entre otros.

■ Cuadro IV.10

América Latina y el Caribe (24 países): evolución de las exportaciones de servicios comerciales, por categorías principales de la balanza de pagos, 1990-1999 y 2000-2009
(Tasas anuales medias de crecimiento en porcentajes)

Región/país	Transportes		Viajes		Otros servicios	
	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009
América Latina y el Caribe	3,6	7,9	7,3	5,8	8,5	10,1
América del Sur	3,0	8,7	8,0	7,5	9,7	13,1
Países andinos	2,0	7,4	4,6	8,0	6,2	7,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,2	2,8	4,6	16,9	12,8	5,6
Colombia	2,5	7,5	9,6	7,6	-5,9	10,5
Ecuador	0,8	1,7	6,9	5,7	1,7	3,4
Perú	-2,9	13,0	17,0	10,4	7,0	7,0
Venezuela (República Bolivariana de)	-2,4	7,1	1,8	7,2	6,5	3,4
Chile	12,4	10,4	6,2	6,7	4,8	8,2
MERCOSUR	-0,8	8,3	8,2	7,6	14,4	14,0
Argentina	-0,6	3,6	13,8	3,4	7,3	22,4
Brasil	-1,8	12,4	1,8	12,7	17,6	12,7
Paraguay	-2,2	9,4	-0,6	3,5	5,9	8,9
Uruguay	5,0	-0,6	12,8	7,0	16,1	11,3
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	11,3	3,5	15,4	5,8	5,0	9,7
Costa Rica	11,2	0,8	16,2	5,3	3,8	16,1
El Salvador	11,7	1,0	12,7	4,4	1,8	0,5
Guatemala	15,3	11,3	13,1	6,1	2,1	9,4
Honduras	1,0	-2,5	24,5	8,5	14,3	0,9
Nicaragua	12,9	5,2	12,2	5,6	20,3	7,2
México	4,6	3,7	3,0	3,5	7,3	-9,8
Panamá	6,4	11,0	9,7	14,1	2,7	11,5
Cuba ^a	...	...	25,7	2,0	14,5	26,2 ^b
República Dominicana	1,1	20,5	14,6	4,3	-0,4	2,4
CARICOM ^c	4,2	2,1	9,5	5,5	8,9	4,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la balanza de pagos de los países, e información del Fondo Monetario Internacional (FMI) para los países del Caribe.

^a Tasa de crecimiento anual para el período 2000-2007.

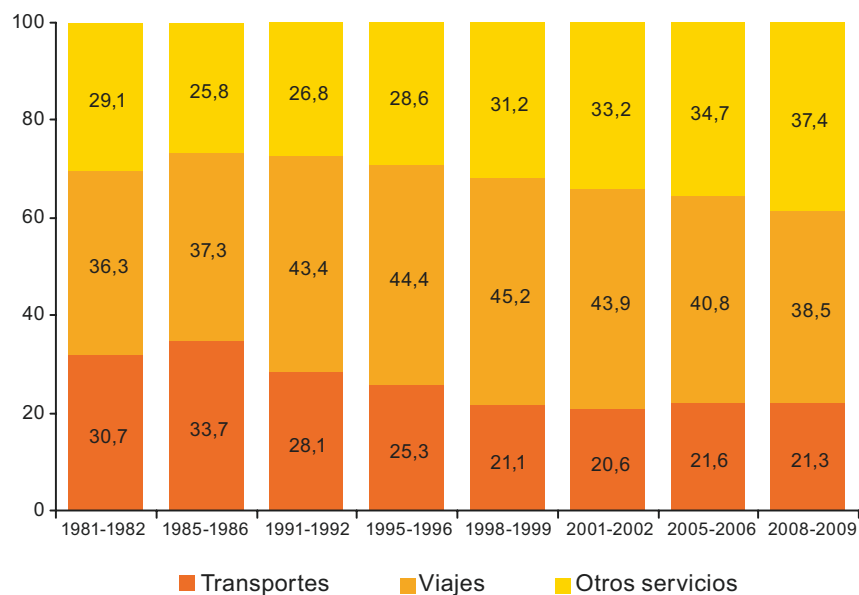
^b Incluye la categoría transporte.

^c Incluye a las Bahamas, Guyana, Haití, Suriname y Trinidad y Tabago.

En el grupo de países con desempeño por sobre la media regional se cuenta América del Sur como un todo, subregión que acelera las exportaciones de servicios de “transportes” y “otros servicios”, de la mano del auge experimentado por sus exportaciones de bienes, especialmente en la categoría recursos naturales. Asimismo, Panamá, exhibió en la pasada década tasas de crecimiento de dos dígitos en los tres componentes analizados, con lo que consolida su perfil como economía crecientemente orientada a los servicios.

■ **Gráfico IV.14**

América Latina y el Caribe: evolución de la estructura de las exportaciones de servicios al mundo, por categorías principales desde inicios de los años ochenta
(En porcentajes del total en valor)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la balanza de pagos de los países.

4. Cambios en la estructura del comercio de bienes y servicios en la década de 2000

Al analizar los cambios relativos en la estructura de las exportaciones totales de la región entre el comienzo y el término de la década de 2000 (incluidos los bienes y servicios), se observa un cambio importante en su composición, originado por el gran salto de las materias primas, que aumentan nueve puntos, del 25% al 34% del total de las exportaciones. Este crecimiento ha sido fundamentalmente a expensas de las manufacturas de tecnología alta, media y baja, en tanto que la participación relativa de las manufacturas basadas en recursos naturales aumenta levemente y la de los servicios permanece relativamente estable (véase el cuadro IV.11).

Este aumento en la participación de las materias primas en las exportaciones se ha dado en toda América del Sur, además de México, la República Dominicana y los países de la CARICOM. La excepción la constituyen los países centroamericanos, en los cuales las materias primas redujeron su participación y donde las manufacturas de tecnología baja, media y alta aumentaron poco más de seis puntos porcentuales su presencia relativa. Por último, Panamá y Cuba constituyen casos especiales, puesto que durante la década pasada reforzaron su ya marcada especialización en el comercio de servicios, que en ambos casos pasaron a constituir cerca de tres cuartas partes de sus exportaciones totales.

■ Cuadro IV.11

América Latina y el Caribe: distribución sectorial de las exportaciones, 2000-2002 y 2007-2009
(En porcentajes del total)

	2000-2002				2007-2009			
	Materias primas	Manufacturas basadas en recursos naturales	Manufacturas con tecnología alta, media y baja	Servicios	Materias primas	Manufacturas basadas en recursos naturales	Manufacturas con tecnología alta, media y baja	Servicios
América Latina y el Caribe	25,0	16,2	51,9	6,8	34,1	18,4	41,1	6,4
América del Sur	38,3	24,9	29,5	7,3	44,4	23,4	25,9	6,3
Países andinos	55,6	22,6	16,7	5,2	64,4	14,8	17,2	3,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	57,7	17,9	17,3	7,1	80,3	12,0	4,3	3,4
Colombia	44,9	15,7	32,4	7,0	46,6	16,1	32,0	5,3
Ecuador	67,1	16,1	9,1	7,7	71,4	16,4	8,6	3,6
Perú	37,2	34,7	17,2	10,9	45,7	33,8	14,2	6,2
Venezuela (República Bolivariana de)	63,3	24,8	9,7	2,2	79,3	5,5	13,6	1,6
Chile	30,9	48,0	10,8	10,3	34,4	51,4	7,8	6,4
MERCOSUR	30,0	21,4	40,7	7,9	35,6	20,7	35,9	7,8
Argentina	42,3	21,2	29,4	7,0	38,2	23,5	30,4	7,9
Brasil	23,7	21,8	47,1	7,5	33,6	19,8	39,1	7,4
Paraguay	49,9	13,6	9,6	26,9	64,3	15,2	8,9	11,5
Uruguay	28,6	19,5	33,6	18,3	40,8	19,0	24,2	16,1
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	27,2	18,0	39,6	15,3	23,9	17,1	46,0	13,0
Costa Rica	21,2	11,7	51,9	15,1	18,6	14,4	49,2	17,7
El Salvador	13,9	23,7	43,4	19,0	6,5	18,9	65,0	9,6
Guatemala	34,4	21,1	31,8	12,7	28,1	20,3	42,1	9,4
Honduras	39,0	30,0	14,0	17,0	43,1	12,7	30,0	14,1
Nicaragua	56,2	19,2	10,1	14,5	51,0	19,0	19,4	10,6
México	11,0	5,9	79,2	3,9	17,2	8,6	71,1	3,1
Panamá	28,1	10,8	6,2	55,0	20,6	3,5	2,7	73,1
Cuba ^a	20,4	23,2	5,6	50,8	...	19,8	9,3	70,9
República Dominicana	4,8	8,1	41,9	45,2	6,2	12,7	50,7	30,4
CARICOM	20,8	29,4	16,9	32,8	35,9	29,0	13,7	21,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) e información de la balanza de pagos de los países.

^a La información de Cuba para el segundo período corresponde a información oficial de la Oficina Nacional de Estadística de Cuba (ONE) y el total de manufacturas basadas en recursos naturales incluye las exportaciones de materias primas.

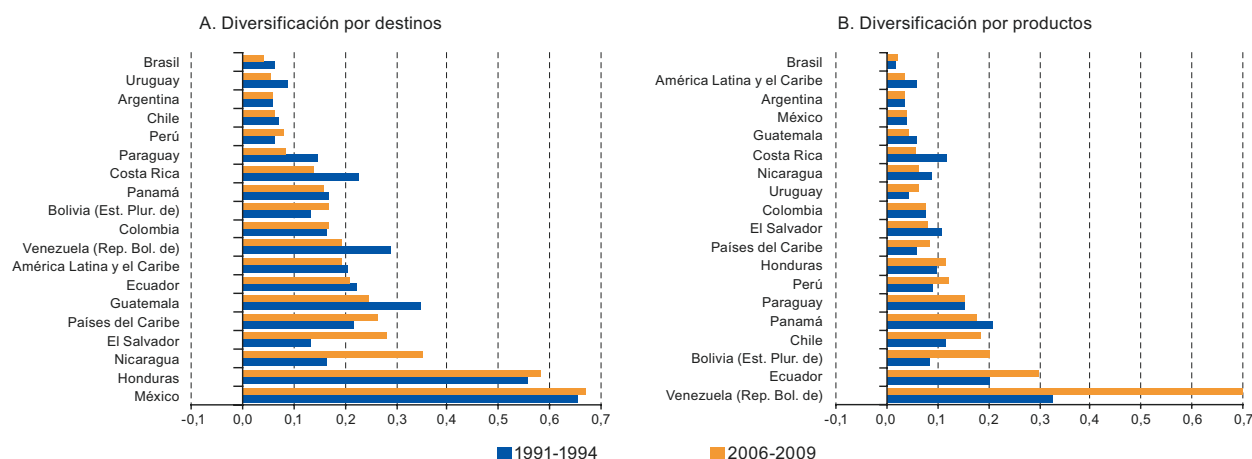
Como ya se indicó, este efecto de compensación entre sectores exportadores de materias primas, por una parte, y manufactureros y, en menor medida, de servicios, por la otra, se produce principalmente como resultado del alza de los precios de las materias primas, producto de la gran demanda asiática. Se advierte que el marcado dinamismo de las exportaciones de materias primas no se ha visto acompañado por un crecimiento igualmente dinámico de las exportaciones de servicios asociados (servicios logísticos, certificación de calidad, mercadeo, provisión de asesorías en biotecnología, entre otros). Al cierre de la década, la participación de China y el resto de Asia en el total de las exportaciones de la región comienza a elevarse, como se analizará más adelante, en la sección correspondiente a la evolución del desempeño intra y extrarregional.

5. Análisis del patrón de concentración y diversificación por productos y destinos en el comercio de bienes

Al analizar los cambios en los niveles de concentración y diversificación de las exportaciones regionales de bienes por tipo de producto a partir el índice de Herfindahl-Hirschman se comprueba un avance hacia una mayor diversificación entre comienzos de la década de 1990 y finales de la década de 2000 (véase el gráfico IV.15). Sin embargo, esta cifra agregada esconde una importante heterogeneidad entre países. El Brasil, la Argentina y México son los países más diversificados, tal como eran a comienzos de los años noventa. En el otro extremo se encuentran los países cuyas exportaciones son más dependientes de las materias primas, como la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Panamá y, en menor medida, el Paraguay y el Perú. Todos estos países, con la excepción de Panamá y el Paraguay, aumentaron sus niveles de concentración durante las últimas dos décadas. En una posición intermedia se encuentran los países centroamericanos y caribeños, así como Colombia y el Uruguay, todos ellos en un rango considerado de alta diversificación (índice de Herfindahl-Hirschman inferior a 0,10). Destaca el avance hacia una mayor diversificación registrado por los países centroamericanos, con la sola excepción de Honduras.

■ Gráfico IV.15

América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del índice de diversificación entre inicios de la década de los noventa y finales de la década de 2000^a
(Índice de Herfindahl-Hirschman)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los cálculos realizados incluyen las exportaciones de maquila de todos los países centroamericanos y México.

Por destinos, las exportaciones de la región en su conjunto siguen concentradas, aunque hay un leve avance hacia la desconcentración. No obstante, en esta dimensión también se aprecia un alto grado de heterogeneidad, expresada por el mayor vínculo geográfico que México, los países centroamericanos y Caribeños y, en menor medida el Ecuador, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela tienen con su principal mercado de exportación, los Estados Unidos. En el otro extremo se ubican los países del MERCOSUR, Chile y el Perú, así como Costa Rica en Centroamérica. Para la mayoría de estos países, ello responde en gran medida al aumento de la participación de Asia en sus exportaciones totales durante la última década, la misma que aumentó desde niveles bastante bajos, contribuyendo a reducir el mayor grado de concentración en sus mercados de destino que algunos de estos países tenían a inicios de los años noventa.

6. Grado de intensidad de integración intraindustrial

Al final de la década, las relaciones de comercio intraindustrial medidas por el índice de Grubel y Lloyd (IGL) arrojan que los países con un mayor índice medio ponderado para las relaciones bilaterales por principales socios son la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica y México, lo que significa que son los países que mantienen un mayor nivel de comercio intraindustrial⁵². El mayor nivel de comercio intraindustrial se da en el intercambio bilateral entre México y los Estados Unidos, país al que México destina prácticamente el 80% de sus exportaciones. Únicamente México sobrepasa el umbral del IGL por sobre 0,33, a partir del cual se considera que existe un patrón de especialización con mayor sofisticación tecnológica (véase el cuadro IV.12).

■ Cuadro IV.12

América Latina: comercio intraindustrial con principales socios comerciales, 2008
(Índices de Grubel y Lloyd según la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2, a 3 dígitos)

	America Latina	Asia	Estados Unidos	Unión Europea	Total
Argentina	0,41	0,03	0,28	0,14	0,27
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,10	0,00	0,07	0,02	0,08
Brasil	0,36	0,08	0,36	0,30	0,28
Chile	0,17	0,02	0,11	0,05	0,09
Colombia	0,43	0,02	0,17	0,07	0,23
Costa Rica	0,32	0,08	0,26	0,23	0,25
Ecuador	0,20	0,00	0,02	0,03	0,09
El Salvador	0,28	0,02	0,13	0,03	0,18
Guatemala	0,27	0,02	0,06	0,05	0,10
Honduras	0,15	0,01	0,09	0,02	0,10
México	0,28	0,07	0,49	0,18	0,38
Nicaragua	0,04	0,00	0,06	0,01	0,04
Panamá	0,08	0,00	0,03	0,02	0,04
Paraguay	0,17	0,00	0,03	0,03	0,11
Perú	0,08	0,01	0,12	0,02	0,06
Uruguay	0,32	0,02	0,07	0,05	0,22
Venezuela (República Bolivariana de)	0,05	0,00	0,02	0,03	0,03
América Latina	0,29	0,05	0,36	0,20	0,27

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Para el caso del comercio bilateral intrarregional, tres países muestran niveles altos de comercio intraindustrial (el Brasil, Colombia y la Argentina), diez se ubicaron en un rango de entre 0,10 y 0,33, que identifica relaciones potencialmente más sofisticadas desde el punto de vista tecnológico, pero que aún no se consolidan. Finalmente, en los cuatro restantes, predomina el comercio interindustrial (IGL por debajo de 0,10). Desagregando por socios comerciales, la región de América Latina y el Caribe registra los mayores índices de comercio intraindustrial con los Estados Unidos y consigo misma, lo que coincide con la presencia relativamente más alta de manufacturas en el comercio intrarregional y con los Estados Unidos.

En relación con los países de Asia, el comercio bilateral está dominado por el comercio de tipo interindustrial, en el cual América Latina exporta básicamente materias primas e importa manufacturas. Esto llama a preocuparse, toda vez que China y Asia en general están adquiriendo

⁵² El índice de Grubel y Lloyd mide la intensidad de comercio intraindustrial entre dos países, entendido como una situación en que ambos países intercambian bienes similares. El indicador arroja un índice entre 0 y 1. La cercanía a 1 indica una mayor incidencia del comercio en industrias similares, que está generalmente asociado a un patrón de comercio de mayor sofisticación tecnológica.

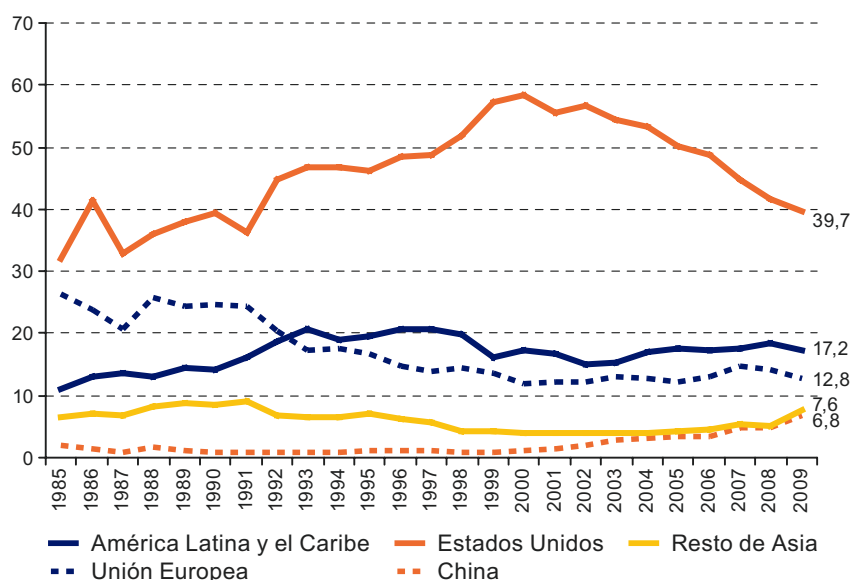
un peso creciente como mercado para las exportaciones regionales. Hasta ahora, la región está aprovechando el dinamismo de esos mercados sobre la base de sus ventajas comparativas tradicionales y estáticas. El desafío consiste en evitar que el floreciente comercio entre ambas regiones reproduzca y refuerce un patrón de comercio de tipo centro-periferia donde China aparecería como un nuevo centro y los países de la región como la nueva periferia (CEPAL, 2010b). Urge entonces avanzar hacia una relación comercial más acorde con los patrones de desarrollo económico y social que requiere América Latina y el Caribe.

7. Evolución del comercio intrarregional en la década pasada ⁵³

El peso de los flujos de comercio intrarregional (medido por exportaciones) en América Latina y el Caribe en los últimos 25 años ha fluctuado entre el 12% y el 20% del comercio total, alcanzando el 18% al final de la década (véase el gráfico IV.16). Tradicionalmente, los Estados Unidos ha sido el principal socio comercial de la región, llegando a representar cerca del 60% de las exportaciones totales a fines de los años noventa. Esta proporción ha seguido una tendencia declinante y la participación de los Estados Unidos en 2009 se redujo a un 40%. De igual forma, la participación de la Unión Europea se redujo de más del 20% hacia fines de los años ochenta al 13% en 2009. En cambio, la participación de China, que a inicios de los años noventa era de menos del 1% subió sostenidamente en la década de 2000 hasta ubicarse en cerca del 7%.

■ Gráfico IV.16

América Latina y el Caribe: evolución de las exportaciones totales, según los principales destinos, 1985-2009
(En porcentajes del total de exportaciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Pese a los episodios de turbulencias financieras internacionales y regionales que afectaron a la región entre 1990 y 2009, los flujos de exportación hacia los mercados regionales crecieron en ese período más que los destinados a los mercados extrarregionales en su conjunto (véase el cuadro IV.13)⁵⁴. Este patrón se observa de manera más o menos generalizada en las exportaciones de

⁵³ Esta sección se basa en Durán Lima y Lo Turco (2010).

⁵⁴ En los años noventa la región sufrió dos graves crisis financieras: la crisis mexicana en 1995 y la crisis asiática en 1998. En 2001 se desplomó el comercio de productos de tecnología de la información y la demanda mundial de importaciones

la región hacia todos los grupos, así como también hacia Chile y México. Esta tendencia de largo plazo se interrumpe en 2009, año en que el comercio intrarregional vuelve a mostrar un comportamiento procíclico, desplomándose tras la crisis internacional. Es así como las exportaciones intrarregionales se redujeron casi un 28%, cinco puntos porcentuales más que las exportaciones hacia el resto del mundo. De esta manera, se perdió la oportunidad de que el mercado intrarregional amortiguara los choques de la demanda extrarregional causadas por la crisis.

■ Cuadro IV.13

América Latina y el Caribe: evolución de las exportaciones de América Latina y el Caribe al mundo por subregiones y países, 1990-2000, 2000-2008 y 2009/2008
(Tasas medias de crecimiento anual en valor)

Subregiones/países	1990-2000	2000-2008	2009/2008
Países andinos	12,4	19,3	-20,1
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	14,0	12,9	-26,6
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	12,3	14,5	-23,4
Comunidad del Caribe (CARICOM)	10,1	18,2	-22,2
Chile	13,2	15,6	-32,2
México	12,3	13,8	-31,5
América Latina y el Caribe	14,4	15,2	-27,9
Resto del mundo	7,9	11,7	-21,7
Mundo	9,2	12,4	-22,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

En cuanto a la composición de las exportaciones dirigidas hacia los principales destinos señalados, se observa que las destinadas hacia la propia región muestran mayor participación de productos manufacturados y mayor diversificación⁵⁵. Los productos industrializados representan prácticamente el 80% del total, destacándose las manufacturas basadas en recursos naturales y las manufacturas con contenido de tecnología medio y bajo. Por el contrario, las exportaciones hacia la Unión Europea, China y el resto de Asia se caracterizan por un patrón exportador más concentrado. Las materias primas representan en promedio más del 55% de las exportaciones totales y les siguen en importancia las manufacturas basadas en recursos naturales, con productos minerales procesados (cobre, hierro, entre otros) y en menor medida productos agroindustriales como los alimentos, las bebidas y el tabaco (véase el gráfico IV.17)⁵⁶. Entre todos los destinos extrarregionales, solo en las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos las manufacturas tienen un peso de similar al que tienen en el comercio intrarregional. Ello se debe, en particular, a las exportaciones desde México. Si se excluyen estas últimas, la participación de las manufacturas en el total cae al 50%.

En forma análoga a lo que surge de la comparación entre las exportaciones intra y extrarregionales, las exportaciones dentro de cada esquema de integración muestran una proporción de manufacturas mucho más elevada que las dirigidas hacia terceros mercados. Mientras que en los flujos intrasubregionales de los cuatro esquemas de integración las manufacturas constituyen el 82% del total, las exportaciones extrasubregionales tienen un mayor componente de recursos naturales. Esta situación es más acentuada en los casos de la Comunidad Andina y el MERCOSUR (véase el gráfico IV.18A).

se redujo. Asimismo, como consecuencia de la crisis asiática y la menor demanda internacional, la Comunidad Andina y el MERCOSUR atravesaron dos crisis financieras internas, tras las quiebras bancarias en el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela en el primer caso y el fin de la convertibilidad en la Argentina en el segundo.

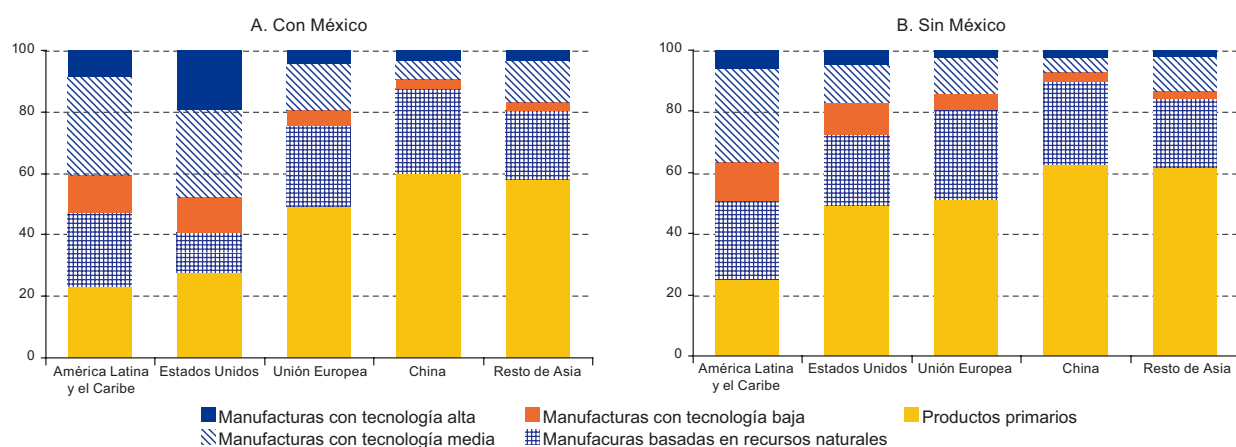
⁵⁵ Siguiendo la clasificación de Lall (2000) se entenderá por productos manufacturados aquellos que contienen algún grado de elaboración que los diferencie de la mera exportación de productos básicos. Así, por ejemplo, se incluyen las exportaciones de cobre procesado, aceites de petróleo y procesos agroindustriales.

⁵⁶ Si bien las exportaciones de la región hacia China, el resto de Asia y la Unión Europea muestran una composición plenamente sesgada hacia los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales, existen algunas excepciones. Este es el caso de las exportaciones de Costa Rica y México hacia China, que tienen un mayor contenido de manufacturas con contenido tecnológico alto, medio y bajo.

Cabe destacar que el comercio de manufacturas dentro de los distintos esquemas de integración tiene un importante componente de productos con mayor contenido tecnológico, especialmente de tecnología media y baja, así como también de manufacturas basadas en recursos naturales, especialmente importante en el caso de la CARICOM (véase el gráfico IV.18B). Entre los productos de importancia en el comercio intrarregional se cuentan los alimentos preparados, los bienes para la industria química y farmacéutica, los plásticos, la línea blanca (cocinas, lavadoras, calefactores y otros), los automotores y los textiles. Todos estos segmentos dependen, en gran medida, de empresas de tamaño mediano y pequeño y de un grupo reducido de empresas de alto grado de internacionalización a nivel regional (CEPAL, 2010c).

■ Gráfico IV.17

América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones, según intensidad tecnológica hacia los principales destinos, 2005-2008
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

■ Gráfico IV.18

Esquemas de integración de América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones intrasubregionales, 2009
(En porcentajes del total)

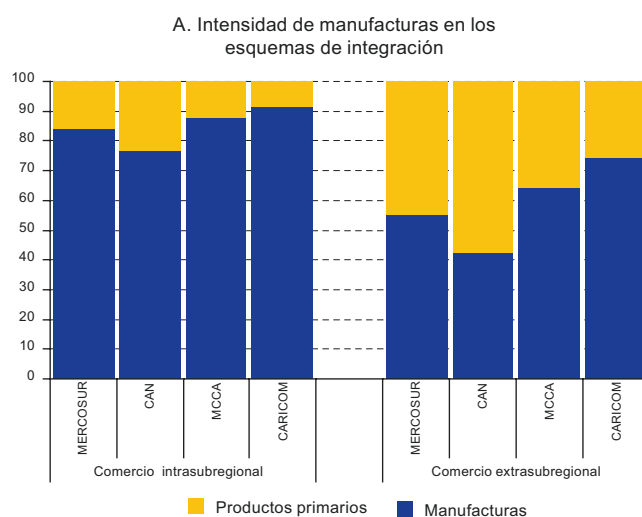
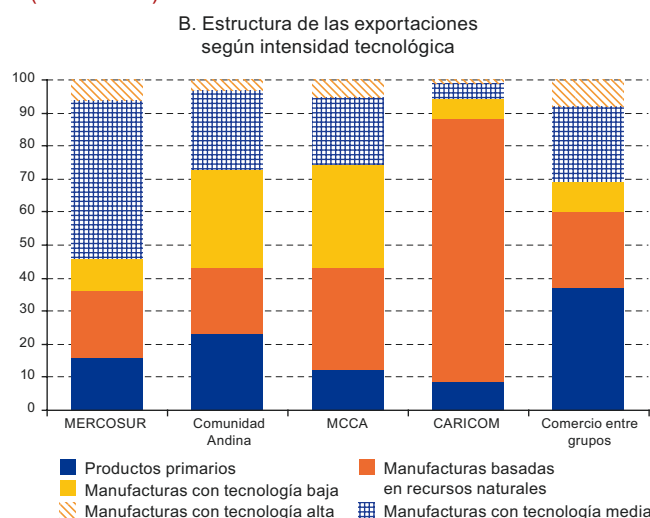


Gráfico IV.18 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Cabe señalar que las tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los distintos esquemas de integración subregionales hacia el conjunto de los países de América Latina y el Caribe en el período 2000-2008 han sido en todos los casos superiores a las de las exportaciones totales de manufacturas de dichos esquemas subregionales al mundo (véase el cuadro IV.14). Únicamente las exportaciones de manufacturas latinoamericanas destinadas a Asia y China se expandieron a tasas más aceleradas. Esto se debe a que China y Asia se han erigido en los últimos años en importantes destinos de las exportaciones de equipos electrónicos y piezas y partes originadas en México y Costa Rica.

La tasa de crecimiento media anual de las exportaciones intrarregionales de manufacturas en los años noventa fue del 14,1%, elevándose al 14,4% entre 2000 y 2008. Para los productos primarios el crecimiento fue del 8,3% en la década de 1990, pasando a una tasa anual del 14,1% en la década de 2000. De este análisis se desprende que, además de representar una mayor proporción en el total, las exportaciones intrarregionales de manufacturas han tenido un comportamiento muy dinámico, que no se desaceleró con el auge de los mercados de productos básicos del período 2003-2008.

■ Cuadro IV.14

América Latina y el Caribe: tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas, 2000-2008
(Tasas de crecimiento medio anual)

Destino	Origen	Comunidad Andina	Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Mercado Común Centroamericano (MCCA)	Comunidad del Caribe (CARICOM)	Resto de América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe
Países andinos		15,0	21,5	14,8	12,6	20,9	18,7
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)		4,7	12,8	23,0	15,6	18,3	13,2
Mercado Común Centroamericano (MCCA)		5,4	19,9	11,7	-0,5	14,9	12,1
Comunidad del Caribe (CARICOM)		3,2	20,5	13,2	15,1	25,2	15,4
Chile		11,3	13,5	31,0	-0,7	12,9	13,2
México		7,6	13,5	16,0	14,4	12,4	13,1
América Latina y el Caribe		10,9	14,6	13,0	14,0	17,6	14,4
Estados Unidos		-0,2	7,3	12,3	14,8	5,0	5,3
Unión Europea (27 países)		14,5	13,7	5,8	8,4	15,6	13,5
Asia		13,8	19,1	19,1	17,7	20,0	18,9
China		34,8	32,4	62,1	35,5	30,7	32,2
Mundo		7,0	13,9	12,7	14,1	7,4	9,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

A fin de entender la naturaleza e importancia del comercio intrarregional, se buscó identificar los polos de mayor densidad de comercio intrarregional entre pares de países y subregiones hacia el final de la década de 2000. Este análisis comprobó que el grueso del comercio intrarregional se localiza en los esquemas de integración: un 24% del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe se realiza entre países del MERCOSUR y un 10% entre los países andinos⁵⁷. Del total del comercio intrarregional el 64% es comercio intrasudamericano y el 8% es comercio intracentroamericano y caribeño. Denominaremos a este tipo de actividad “comercio intrasubregional” (véase el cuadro IV.15).

■ Cuadro IV.15

América Latina y el Caribe: distribución porcentual del comercio intrarregional, 2008
(En porcentajes del total de las exportaciones intrarregionales)

Origen Subregiones/países	Destino Subregiones/países	América del Sur			México, Centroamérica y el Caribe				
		Países andinos	Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Chile	México	Mercado Común Centroamericano	Comunidad del Caribe (CARICOM)	Resto de América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe
Países andinos		10,4	4,5	3,3	0,8	1,0	0,8	1,6	22,4
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)		10,0	24,1	5,8	3,4	0,9	2,8	1,1	48,0
Chile		2,6	3,2		1,3	0,4	0,0	0,3	7,8
México		4,2	2,9	0,9		2,3	0,2	1,2	11,7
Mercado Común Centroamericano (MCCA)		0,2	0,1	0,1	0,6	3,7	0,2	0,7	5,5
Comunidad del Caribe (CARICOM)		0,2	0,1	0,0	0,4	0,2	2,1	0,9	3,8
Resto de América Latina y el Caribe		0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,8
América Latina y el Caribe		27,8	34,9	10,1	6,4	8,6	6,3	5,9	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Al intercambio entre las distintas subregiones lo denominaremos “comercio entre subregiones”. En este tipo de comercio se destacan los intercambios comerciales entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Este comercio es más intenso en el sentido Sur-Norte, es decir, que hay mayor densidad en las exportaciones de los esquemas de América del Sur hacia Centroamérica y el Caribe que desde estas subregiones hacia el Sur. Esto tiene su explicación en la mayor escala productiva de los países sudamericanos y en la mayor fuerza centrípeta que los países centroamericanos y caribeños despliegan en su comercio intrasubregional, como se verá más adelante.

En cuanto a la relación entre México y el resto de los países, el vínculo comercial en valor de las exportaciones también es más estrecho con los países de América del Sur y el Mercado Común Centroamericano, que con los países de la CARICOM, Cuba, Panamá y la República Dominicana. Por su parte, los esquemas de integración de América del Sur también dirigen una proporción importante de sus exportaciones a México, aunque debe señalarse que América Latina no representa más del 4% del total del destino de las exportaciones mexicanas.

Para profundizar en el análisis del comercio intraindustrial de la sección precedente, se calcularon los índices de Grubel y Lloyd para el comercio de todas las relaciones bilaterales de la región, tomando datos de los flujos comerciales de 2008. Las relaciones intraindustriales de mayor intensidad son las de El Salvador y Guatemala por un lado, y las de Costa Rica y Guatemala por otro. Estas relaciones ya podían clasificarse como relaciones intraindustriales —IGL superior a 0,33— en 1990 y los datos de 2008 muestran un considerable aumento que lleva a que el índice supere el nivel de 0,5 en ambos casos. La relación bilateral con mayor IGL en 2008 es la que se da entre la

⁵⁷ En la categoría “países andinos” se incluye a los miembros de la Comunidad Andina y a la República Bolivariana de Venezuela.

Argentina y el Brasil, que alcanza un índice de 0,56, siendo también la de mayor crecimiento en el período. Otras relaciones bilaterales que se clasifican como intraindustriales en 2008 son las que se dan entre El Salvador y Costa Rica, México y el Brasil y el Ecuador y Colombia. Estos países son candidatos naturales para la gestación de cadenas regionales o subregionales de valor y las políticas públicas deberían explorar y estimular este potencial.

Del segundo grupo de países con relaciones intraindustriales con potencial en 2008 —IGL de entre 0,10 y 0,32— destacan México y la Argentina, Colombia y el Perú, la Argentina y el Uruguay. En menor medida, también merecen atención los índices que se observan entre el Brasil y el Uruguay, Colombia y Costa Rica, y el Ecuador y Costa Rica (véase el cuadro IV.16). Por último, hay algunos países para los que las relaciones comerciales bilaterales con otros países de la subregión se encuentran dominadas por un tipo de intercambio netamente interindustrial. Este es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela.

■ Cuadro IV.16

América Latina: relaciones de intercambio intraindustriales, 2008
(Índice de Grubel y Lloyd)

Países \ Socios	Argentina	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,05															
Brasil	0,56	0,01														
Chile	0,19	0,06	0,09													
Colombia	0,09	0,01	0,14	0,18												
Costa Rica	0,13	0,00	0,17	0,12	0,23											
Ecuador	0,03	0,02	0,05	0,07	0,36	0,22										
El Salvador	0,00	0,05	0,00	0,02	0,03	0,43	0,00									
Guatemala	0,01	0,01	0,03	0,02	0,05	0,50	0,02	0,52								
México	0,30	0,02	0,38	0,16	0,16	0,12	0,05	0,09	0,14							
Nicaragua	0,00	0,00	0,00	0,04	0,01	0,16	0,00	0,12	0,10	0,01						
Panamá	0,00	0,00	0,00	0,06	0,02	0,15	0,01	0,08	0,03	0,12	0,01					
Paraguay	0,10	0,06	0,12	0,03	0,04	0,06	0,01	0,01	0,00	0,00	0,04	0,00				
Perú	0,08	0,13	0,03	0,20	0,29	0,13	0,08	0,02	0,02	0,06	0,00	0,02	0,14			
República Dominicana	0,01	0,02	0,03	0,17	0,01	0,05	0,09	0,13	0,08	0,11	0,02	0,02	0,00	0,02		
Uruguay	0,25	0,03	0,23	0,19	0,20	0,05	0,01	0,00	0,00	0,03	0,05	0,00	0,02	0,14	0,07	
Venezuela (República Bolivariana de)	0,02	0,00	0,01	0,02	0,10	0,05	0,08	0,02	0,08	0,01	0,03	0,00	0,05	0,00	0,05	0,05

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

D. Conclusiones

Este balance preliminar del desempeño exportador en la década de 2000 muestra que, en un contexto de crecientes desafíos de innovación y competitividad, la región no ha conseguido avances significativos en la calidad de su inserción comercial en la economía global. Por una parte, los países de América del Sur han exhibido un mayor dinamismo exportador a nivel agregado que, sin embargo, está fuertemente ligado a factores exógenos como el renovado impulso de la demanda internacional de materias primas y el consiguiente aumento de los precios de estas. Por otra parte, México y Centroamérica, que tienen una mayor presencia de manufacturas en sus exportaciones, han mostrado un menor dinamismo a nivel agregado debido, en buena medida, a la intensa competencia

china en su principal mercado, los Estados Unidos, especialmente en productos con alta densidad de mano de obra no calificada.

La expansión de los sectores asociados a los recursos naturales no ha contribuido suficientemente a la creación de nuevas capacidades tecnológicas en la región (CEPAL, 2010a; Pérez, 2010). Pese a que las tasas de rentabilidad en estos sectores aumentaron y que incluso se obtuvieron ganancias de productividad, la ausencia de políticas activas de fomento productivo determinó que las brechas de productividad con los países considerados en la frontera, especialmente los Estados Unidos, hayan aumentado. En este sentido, la relación comercial entre la región y Asia ofrece tanto oportunidades como desafíos. Entre estos últimos es particularmente importante evitar que el creciente comercio entre ambas regiones reproduzca y refuerce un patrón de comercio de tipo centro-periferia, entre los países del sur donde Asia (y China en particular) aparecería como un nuevo centro y los países de la región como la nueva periferia. En consecuencia, es preciso avanzar hacia una relación comercial más acorde con los patrones de desarrollo económico y social que requiere América Latina y el Caribe.

Es urgente un esfuerzo orientado a promover mayores niveles de innovación y desarrollo endógeno de capacidades tecnológicas, tanto en los sectores asociados a los recursos naturales como en los de manufacturas y servicios. Las actividades productivas y comerciales ligadas a las ventajas comparativas de una mayor intensidad en recursos naturales no constituyen necesariamente una traba para una inserción internacional de mejor calidad, sino que más bien pueden complementar las estrategias de desarrollo de los países de la región. La hipersegmentación de los mercados globales y la aceleración de los avances tecnológicos en ámbitos como las ciencias de la vida y las ciencias cognitivas, entre otros, ofrecen posibilidades variadas para que las materias primas que la región exporta dejen de ser productos básicos, gracias a una mayor diferenciación e incorporación de valor agregado y conocimiento a las mismas (Rosales, 2009; Pérez, 2010). Esto a su vez, requiere el desarrollo de una oferta de servicios especializados tendientes a la mayor generación y captación de valor a lo largo de los diversos eslabones de la cadena (diseño de producto, publicidad, mejora en la gestión de los insumos, logística, transporte, servicios de ingeniería y consultoría, seguros y finanzas, entre otros) (Kuwayama y Durán Lima, 2003). De esta manera se pueden reforzar los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, fortaleciendo la vinculación de sectores exportadores directos con el resto de la economía, especialmente con las pymes productoras de bienes y servicios, principales generadoras de empleo en la región.

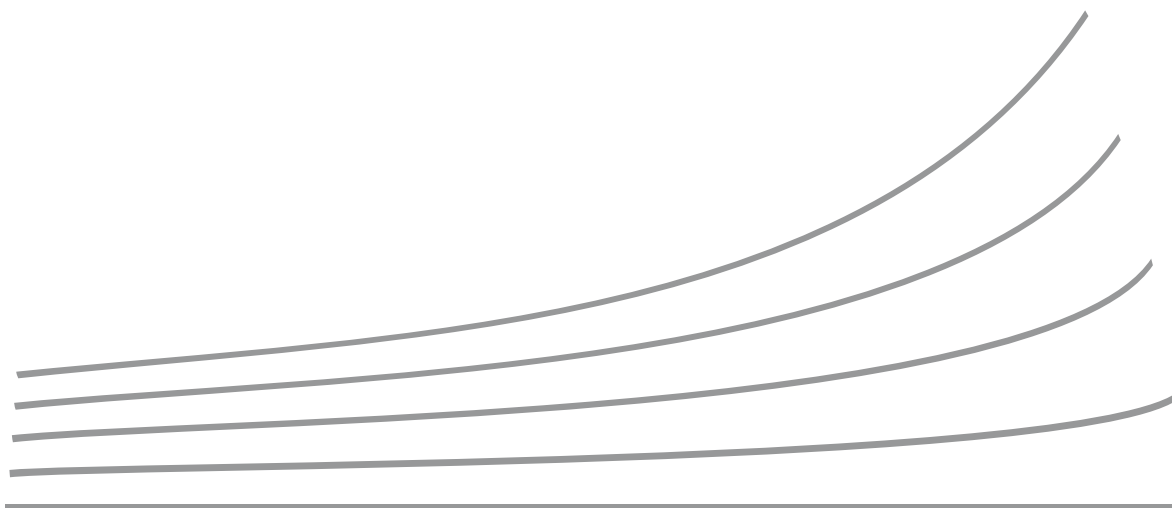
En definitiva, se trataría de impulsar un enfoque de competitividad sistémica, en que la política pública tiene un papel insustituible. Este esfuerzo requiere la coordinación de una amplia gama de políticas, incluidas las orientadas al fomento competitivo de las pymes, con programas orientados a mejorar la certificación de calidad, el cumplimiento de normas técnicas y sanitarias, la capacitación de la mano de obra, todos ellos instrumentos necesarios para inducir a una mayor presencia de las pymes en los flujos de exportación, los conglomerados productivos (*clusters*) y las cadenas internacionales de valor.

Asimismo, sería conveniente emprender acciones orientadas a un mayor desarrollo del comercio intrarregional, habida cuenta de las particularidades positivas que tiene ese comercio, como una mayor intensidad de bienes manufacturados y una mayor presencia de las pequeñas y medianas empresas, vehículos principales para la generación de empleos de calidad y para favorecer una mayor cohesión social. Por otra parte, los mercados intrarregionales podrían actuar como amortiguadores de las perturbaciones de demanda provenientes de fuera de la región, en la medida que se avance en el establecimiento de mecanismos de financiamiento para el comercio intrarregional. Esa es la intención de entidades tradicionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), a lo que se suma el aporte potencial que en estos temas podría aportar el Banco del Sur. Los datos muestran que el potencial del comercio intrarregional no se explotó adecuadamente durante la reciente crisis.

Bibliografía

- Bown, Chad (2010), "Global Antidumping Database" [en línea] <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2010].
- Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (2010), "Devaluación en Venezuela: efectos sobre el comercio y la integración en América del Sur", *Revista Puentes*, vol. 11, N° 2, junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo.
- ____ (2010b), *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica* (LC/L.3224), Santiago de Chile, abril.
- ____ (2010c), *Espacios de convergencia y de cooperación regional* (LC/L.3201), Santiago de Chile, febrero.
- ____ (2010d), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010* (LC/G.2458-P), Santiago de Chile.
- ____ (2009), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional* (LC/G.2413-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62.
- ____ (2008), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2383-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36.
- ____ (2007), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.85.
- Chauffour, Jean-Pierre, Christian Saborowski y Ahmet I. Soylemezoglu (2010), "Trade finance in crisis : should developing countries establish export credit agencies?", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° WPS5166, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Comisión Europea (2010), *Sixth Report on Potentially Trade Restrictive Measures*, Dirección General de Comercio.
- Durán Lima, José y Alessia Lo Turco (2010), "El comercio intrarregional en América Latina: patrón de especialización y cálculo de potencial exportador", *Opciones de política comercial para mitigar los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿hay margen para el diseño de políticas regionales?*, Red del Mercosur.
- Durán Lima, José y Sebastián Herreros (2010), "La política comercial en América Latina durante la crisis: algunas observaciones preliminares," *serie Brief*, N° 53, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), mayo.
- Durán Lima, José, Sebastián Herreros y Gonzalo Veliz (2010), "Medidas de política comercial adoptadas por los países de América Latina para hacer frente a la crisis", *Opciones de política comercial para mitigar los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿hay margen para el diseño de políticas regionales?*, Red del Mercosur.
- ICC (Cámara de Comercio Internacional) (2010), *Rethinking Trade Finance 2010: an ICC Global Survey*, París, abril.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (2010), *Carta mensual*, N° 166, junio.
- Kuwayama, Mikio y José Durán Lima (2003), "La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial", *serie Comercio internacional*, N° 26 (LC/L.1897-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.56.
- Lall, Sanjaya (2000), "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998" [en línea] <http://ideas.repec.org/p/qeh/qehwps/qehwps44.html> [fecha de consulta: 18 de agosto de 2010].
- Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior del Brasil (2010), "Governo lança medidas para aumentar competitividade das exportações" [en línea] <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=9798> [fecha de consulta: 19 de julio de 2010].

- O'Connell, Oliver (2010), "Americas trade and supply chain: lessons learned", *Trade Finance*, abril.
- OCDE/OMC/UNCTAD (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización Mundial del Comercio/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2010), *Report on G20 Trade and Investment Measures (September 2009 to February 2010)*, marzo.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2010), "Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio" (WT/TPR/OV/W/3), Ginebra, junio.
- ____ (2009), "Revista general de la evolución del entorno comercial internacional. Informe anual del Director General" (WT/TPR/OV/12), Ginebra, noviembre.
- Pérez, Carlota (2010), "Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales", *Revista CEPAL*, N° 100 (LC/G.2442-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Rosales, Osvaldo (2009), "La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Stevenson, Cliff (2010), "[Antidumpingpublishing.com](http://www.antidumpingpublishing.com/)" [en línea] <http://www.antidumpingpublishing.com/> [fecha de consulta: 19 de julio de 2010].
- Terra, María Ines y José Durán Lima (coords.) (2010), *Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿hay margen para el diseño de políticas regionales?*, Red MERCOSUR.



Capítulo V

Participación y escalamiento en cadenas globales de valor

Fuente: *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2014: integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37195/S1420693_es.pdf

Este capítulo analiza la inserción de la región como un todo, de sus subregiones y de países específicos en el comercio asociado a cadenas de valor. Se constata que a nivel agregado la participación regional en este tipo de comercio es limitada en relación con las tres grandes “fábricas” mundiales (América del Norte, Asia oriental y sudoriental y Europa). No obstante, se relevan diversos casos de encadenamientos productivos a nivel intrarregional, así como con los Estados Unidos. Con diversos enfoques analíticos, se estudian los casos de la industria textil y de confecciones en la Comunidad Andina y Centroamérica, de los servicios globales en Costa Rica, de la industria farmacéutica en México y del cacao en el Ecuador, entre otros ejemplos. También se analizan los principales encadenamientos productivos involucrados en el comercio entre México y los Estados Unidos y entre la Argentina y el Brasil. El capítulo contiene asimismo diversas recomendaciones de política derivadas de los estudios de caso analizados.

A. Participación de los países de América Latina y el Caribe en cadenas globales y regionales de valor

La evidencia disponible sobre los países de América Latina y el Caribe muestra que su inserción en las tres principales cadenas globales de valor —las llamadas “fábrica América del Norte”, “fábrica Europa” y “fábrica Asia”— ha sido hasta ahora limitada. Si se analiza esta inserción mediante el comercio de bienes intermedios, uno de los indicadores generalmente utilizados para medir la participación de los países en cadenas mundiales de valor, se observa que la región no constituye un proveedor importante de bienes intermedios no primarios para esas cadenas ni tiene un peso significativo como importador de bienes intermedios producidos en los países que las integran (en especial, en el caso de la Unión Europea o “fábrica Europa” y la “fábrica Asia”) (Durán y Zaclicever, 2013). La excepción la constituye México y, en menor medida, Centroamérica, que participan en diversas cadenas de valor centradas en los Estados Unidos (la “fábrica América del Norte”) —mayormente en segmentos poco sofisticados—, gracias a su proximidad geográfica a dicho mercado y a los menores costos laborales. Asimismo, existe un bajo grado de integración productiva dentro de la región latinoamericana, lo que se evidencia en la reducida participación del comercio intrarregional en el comercio total de la región y en sus escasos vínculos intraindustriales.

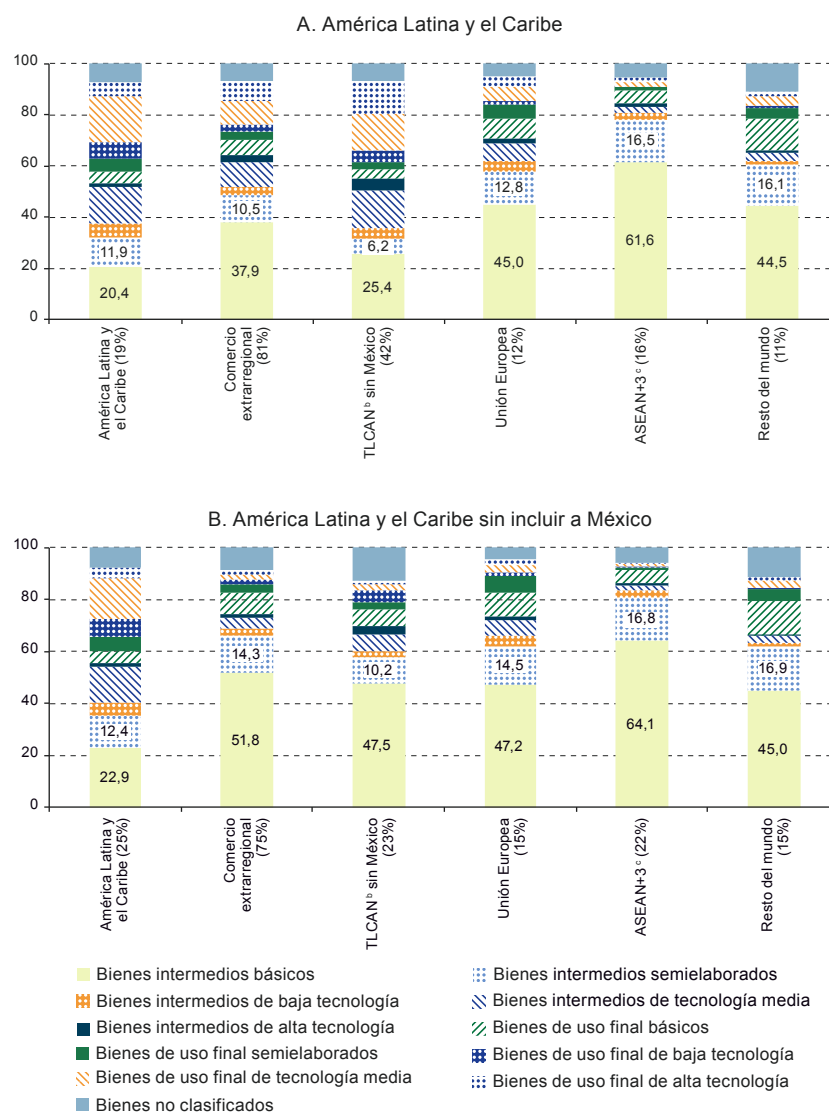
La desagregación de las exportaciones por categoría de bienes, según su destino geográfico, muestra que en las ventas de los países de América Latina y el Caribe a la propia región —que en 2012 equivalían a alrededor del 20% de las exportaciones totales— los bienes intermedios representan algo menos del 55%, mientras que en las exportaciones a mercados extrarregionales constituyen alrededor del 65% del total. Sin embargo, si se excluyen los productos primarios (bienes intermedios básicos), estas participaciones se reducen al 33% y el 27%, respectivamente (véase el gráfico V.1.A)⁵⁸. Al excluir a México, la concentración de las ventas de la región en bienes intermedios primarios se incrementa del 38% al 52% en el caso de las exportaciones extrarregionales (véase el gráfico V.1). Las ventas a los países de la “fábrica Asia” —representados aquí por la agrupación ASEAN+3⁵⁹— son las que presentan la mayor proporción de bienes intermedios primarios, seguidas por las exportaciones destinadas a la Unión Europea.

Un análisis a nivel de subregiones muestra que los bienes intermedios representan alrededor del 70% de las exportaciones de América del Sur al mundo, en comparación con algo menos del 50% en el caso de Centroamérica y México; no obstante, gran parte de estos bienes son primarios. Con independencia del mercado de destino, las exportaciones sudamericanas están más concentradas en bienes intermedios básicos y semielaborados (basados en recursos naturales) que las de otros países de la región, mientras que las manufacturas de uso intermedio no basadas en recursos naturales tienen una participación muy reducida (véase el gráfico V.2.A). En particular, los bienes intermedios con mayor contenido tecnológico (tecnología media y alta) representan una porción muy pequeña de las ventas a los mercados extrarregionales, especialmente en las destinadas a la ASEAN+3. En el caso de Centroamérica, en cambio, se destaca la elevada participación de los bienes intermedios de tecnología alta en las exportaciones a la agrupación asiática, lo que se explica mayormente por las ventas de Costa Rica (véase el gráfico V.2.B).

⁵⁸ Las categorías de bienes consideradas surgen de combinar la Clasificación por Grandes Categorías Económicas (CGCE) con una clasificación según contenido tecnológico basada en Lall (2000). La definición de bienes intermedios utilizada aquí difiere de la usada en el capítulo III (véase el gráfico III.3). Esta última es mucho más restrictiva, ya que solo incluye los productos catalogados como “partes y componentes” y algunos productos textiles, excluidos los bienes primarios. Aquí, en cambio, se clasifica como intermedio todo bien que no se destine al uso final (consumo o inversión); no obstante, la integración en cadenas internacionales de valor se mide sobre la base del comercio de bienes intermedios no primarios.

⁵⁹ El grupo ASEAN+3 incluye a los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, el Japón, la República de Corea, las regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong y Macao, y la provincia china de Taiwán.

■ Gráfico V.1

América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones de bienes por categoría según destino, 2012 ^a*(En porcentajes de las exportaciones totales de bienes a cada destino)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Las cifras que aparecen entre paréntesis en el eje horizontal de cada gráfico indican la participación de cada destino en las exportaciones totales de bienes de la agrupación de América Latina y el Caribe considerada.

^b Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^c Incluye a los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, el Japón, la República de Corea, las regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y Macao, y la provincia china de Taiwán.

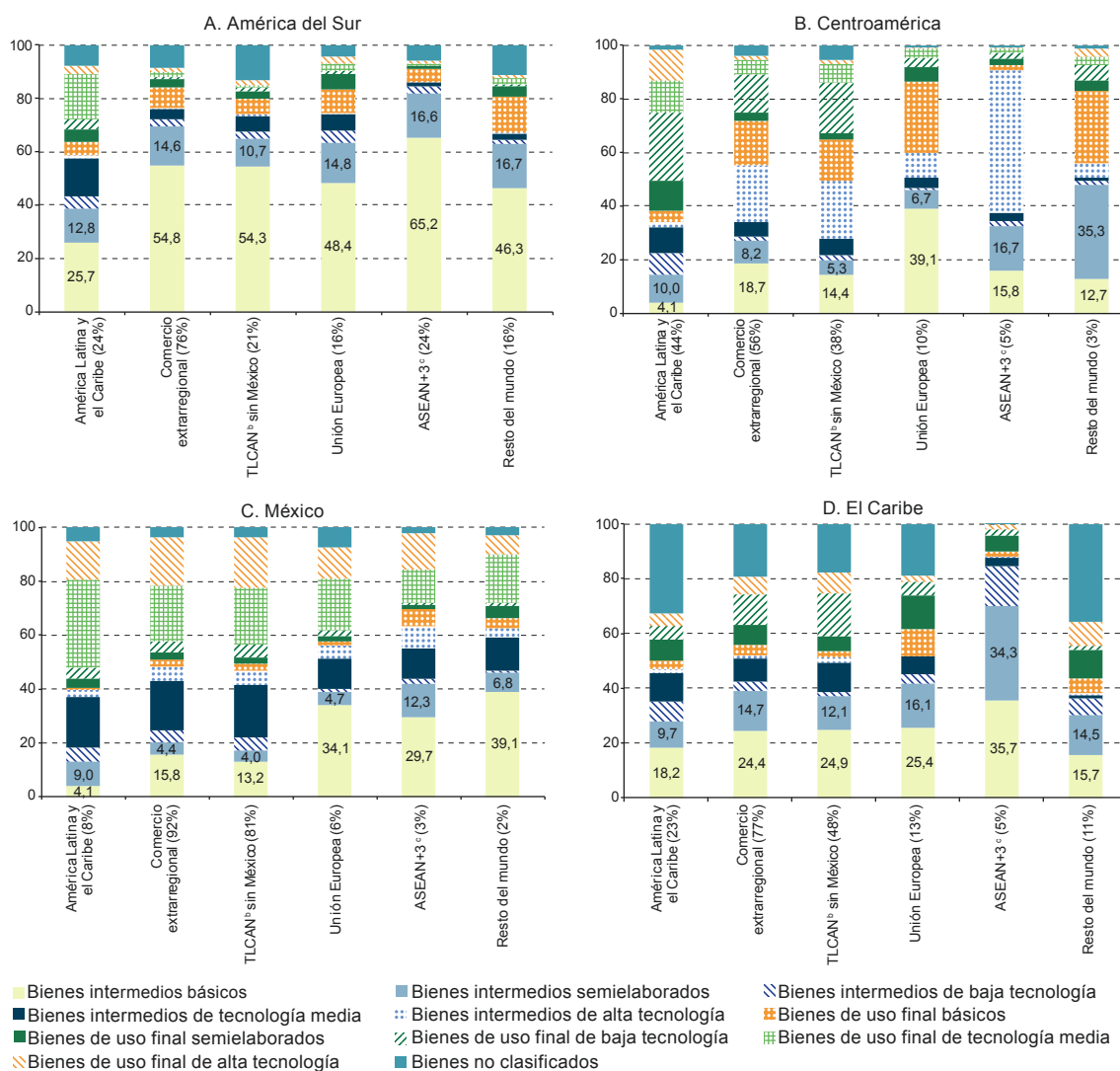
México, por su parte, se destaca por el peso significativo que tienen los productos de tecnología media en las exportaciones de bienes intermedios a sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (destino que representa más del 80% de las exportaciones mexicanas totales, fuertemente concentradas en los Estados Unidos), así como en las destinadas a la propia región (con participaciones de alrededor del 20% en las exportaciones totales en ambos casos)

(véase el gráfico V.2.C). No obstante, una porción importante de las ventas de México corresponde a bienes de uso final de tecnología media y alta, especialmente de las dirigidas a estos dos destinos (donde estas categorías de bienes tienen un peso conjunto cercano al 40%). Esta composición de las exportaciones mexicanas refleja el tipo de inserción que tiene el país en la “fábrica América del Norte”, en la que participa mayormente exportando bienes finales que incorporan escaso valor nacional (Durán y Zaclicever, 2013). Las ventas a la Unión Europea, la agrupación ASEAN+3 y el resto del mundo, que tienen un peso muy reducido en las exportaciones de México, presentan una mayor concentración en bienes intermedios basados en recursos naturales.

■ Gráfico V.2

América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones por categoría de bienes, según destino y subregiones, 2012

(En porcentajes de las exportaciones totales de bienes a cada destino)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Las cifras que aparecen entre paréntesis en el eje horizontal de cada gráfico indican la participación de cada destino en las exportaciones totales de bienes de la agrupación de América Latina y el Caribe considerada.

^b Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^c Incluye a los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, el Japón, la República de Corea, las regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y Macao, y la provincia china de Taiwán.

Si se centra el análisis en el comercio dentro de América Latina y el Caribe, datos a nivel agregado como los presentados más arriba estarían indicando un escaso desarrollo de redes de producción intrarregionales. No obstante, en algunos núcleos de países se observa la presencia de cadenas de valor, como en el caso de los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA), de Colombia, el Ecuador y el Perú en la Comunidad Andina, y de la Argentina, el Brasil y el Uruguay en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Con el fin de profundizar el análisis de algunas de estas cadenas intrarregionales, identificadas en CEPAL (2013) a partir de indicadores de comercio intraindustrial, se recurre aquí a un nuevo enfoque que combina datos de comercio bilateral con información de matrices de insumo-producto (MIP). Las MIP permiten relacionar los distintos productos exportados por un país con los insumos importados potencialmente utilizados en su producción, lo que hace posible identificar vínculos productivos entre los países que participan en las distintas etapas como proveedores o demandantes de los bienes comerciados⁶⁰.

A modo de ejemplo, se consideran las industrias de textiles y confecciones de la Comunidad Andina y el MCCA, entre las que existen diferencias significativas, aunque una característica común es el bajo nivel de encadenamiento al interior de cada agrupación. En el caso de la Comunidad Andina, los principales exportadores de productos textiles y confecciones (tanto de bienes intermedios como de productos finales) son el Perú y Colombia, con ventas que alcanzaron un valor de alrededor de 2.200 millones de dólares y 1.200 millones de dólares, respectivamente, en 2012 (véase el cuadro V.1). No obstante, y a pesar de que su monto ha aumentado significativamente en la última década, estas exportaciones representan un porcentaje muy bajo de las exportaciones totales de estos dos países (un 4,7% y un 2%, respectivamente, en 2012). Cuando se analiza la estructura de estas exportaciones por mercado de destino, se observa que las ventas del Perú se dirigen en su mayoría a los países de América del Sur que no forman parte del bloque, los que incrementaron en gran medida su participación con respecto a 2000, mientras que el peso de las exportaciones a los Estados Unidos, el segundo destino más importante, se redujo de manera significativa. Las exportaciones de Colombia muestran una estructura similar a las del Perú (marcada concentración en los países sudamericanos ajenos a la agrupación y reducción importante del peso de los Estados Unidos), aunque otro destino relevante es la propia Comunidad Andina, cuya participación aumentó considerablemente con respecto al año 2000. En el caso de las exportaciones de productos textiles y confecciones de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador, que no alcanzan montos significativos, también se observa una caída de la participación de los Estados Unidos (especialmente en el primero de estos dos países, cuyas exportaciones pasaron a concentrarse en los países de la región que no forman parte de la Comunidad). La Unión Europea y la agrupación ASEAN+3 no constituyen destinos importantes para las exportaciones de textiles y confecciones del bloque andino.

⁶⁰ Véanse detalles sobre la metodología aplicada en Finot y Zaclicever (2014).

■ Cuadro V.1

Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano (MCCA): exportaciones de textiles y confecciones según mercado de destino, 2000 y 2012

(En millones de dólares y porcentajes del total de exportaciones de textiles y confecciones de cada país)

	Exportaciones de textiles y confecciones (en millones de dólares)		Comunidad Andina		MCCA		Resto de América Latina y el Caribe		Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sin incluir a México		Unión Europea		ASEAN+3 ^a	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Comunidad Andina	1 576	3 592												
Bolivia (Estado Plurinacional de)	47	83	27,6	3,7	0,0	0,0	17,6	79,7	43,1	6,0	8,1	8,4	1,4	1,1
Colombia	791	1 167	6,6	23,8	3,7	4,7	37,0	43,9	43,6	21,6	6,0	4,4	0,2	0,7
Ecuador	56	164	52,3	54,4	1,0	0,9	18,8	20,7	19,3	6,4	7,5	10,3	0,2	6,1
Perú	683	2 177	5,2	10,7	0,4	0,7	11,0	45,7	61,8	30,9	14,2	7,4	5,9	2,8
MCCA	684	3 937												
Costa Rica	428	263	0,1	0,7	6,4	6,4	2,3	5,6	90,7	61,4	0,3	9,7	0,0	14,9
El Salvador	143	2 166	0,3	0,1	56,1	17,4	6,8	2,2	35,8	79,8	0,9	0,4	0,0	0,2
Guatemala	102	1 479	0,1	0,1	52,5	14,8	8,0	3,9	37,0	78,5	0,4	0,8	0,3	0,3
Honduras	11	29	0,6	0,5	16,5	40,4	2,9	2,5	77,9	54,4	0,0	0,7	0,0	1,3
Nicaragua	3	3	38,5	0,2	4,3	61,7	0,0	7,9	48,9	21,9	4,8	7,0	0,0	0,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Incluye a los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, el Japón, la República de Corea, las regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y Macao, y la provincia china de Taiwán.

La reducción del peso de los Estados Unidos como destino se debe en parte al levantamiento a comienzos de 2011 del régimen de preferencias comerciales, que otorgaba en ese mercado acceso libre de aranceles a una amplia gama de productos exportados por los cuatro países de la Comunidad Andina con el fin de promover su desarrollo económico (y luchar contra la producción y el tráfico de drogas)⁶¹. En el caso de Colombia y el Perú, este instrumento fue sustituido por los tratados de libre comercio firmados por estos países con los Estados Unidos (vigentes desde 2013); en cambio, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador han perdido el acceso preferencial al mercado estadounidense. Otro factor importante que explica, en particular, la caída de las exportaciones de productos textiles y confecciones de los países andinos a los Estados Unidos —y a los mercados extrarregionales en general— es el incremento de la competencia de China y de otros países asiáticos, especialmente después del término en 2005 del Acuerdo Multifibras que operaba en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Entre los países del MCCA, El Salvador y Guatemala se destacan como exportadores importantes de productos textiles y confecciones, con ventas por valor de alrededor de 2.200 millones de dólares y 1.500 millones de dólares, respectivamente, en 2012 (véase el cuadro V.1). A diferencia de lo que se observa en la Comunidad Andina, las exportaciones de estos productos representan una porción significativa de las exportaciones totales de estos países centroamericanos, especialmente

⁶¹ El régimen fue establecido inicialmente por la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), promulgada en 1991. Esta fue sustituida en 2002 por la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), cuya vigencia se extendió hasta comienzos de 2011.

en el caso de El Salvador, donde alcanzaron una proporción del 40% en 2012 (frente al 15% de Guatemala). Otra diferencia con respecto a los países del bloque andino es que aumentó en gran medida el peso de los Estados Unidos como destino de las ventas de textiles y confecciones de El Salvador y Guatemala, llegando en 2012 para ambos países a casi el 80% de las exportaciones totales de estos productos; en contrapartida, se redujo el peso del MCCA. En cambio, los restantes países de la agrupación no registran exportaciones importantes de textiles y confecciones y muestran una caída de la participación del mercado estadounidense, que ha sido compensada por un aumento del propio MCCA (en los casos de Honduras y Nicaragua) o de destinos extrarregionales (Costa Rica). El incremento de la presencia de los Estados Unidos como destino de las exportaciones de productos textiles y confecciones de El Salvador y Guatemala estaría asociado al Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, vigente desde 2006 para aquellos dos países.

El análisis de las importaciones de insumos textiles asociados a los productos textiles y las confecciones exportados por los países de la Comunidad Andina y el MCCA complementa esta caracterización inicial de las industrias consideradas. Según se observa en el cuadro V.2, en el bloque andino los principales importadores de estos insumos son Colombia y el Perú, mientras que en el MCCA, El Salvador y Guatemala concentran las compras. De esta manera, los mayores exportadores de productos textiles y confecciones de cada agrupación regional son también los mayores compradores de insumos textiles importados. En cuanto al origen geográfico de estas importaciones, tanto para Colombia como para el Perú los principales proveedores en 2012 fueron los países asiáticos (los miembros de la ASEAN+3 y la India, este último no incluido en el cuadro V.2), que incrementaron considerablemente su participación con respecto a 2000. La propia Comunidad Andina no constituye un origen importante de los insumos textiles importados por Colombia y el Perú (tampoco lo era en el año 2000), lo que indicaría un bajo grado de encadenamiento hacia atrás de estos países con sus socios del bloque. En cambio, para el Ecuador y, en menor medida, el Estado Plurinacional de Bolivia, los socios andinos tienen una participación destacable como proveedores de insumos textiles (Colombia y el Perú, en ese orden, en el caso del Ecuador, y el Perú en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia), aunque los países asiáticos representan también un origen importante de estos insumos (en especial para el Estado Plurinacional de Bolivia). Dado que estos dos países no son grandes exportadores de productos textiles y confecciones, sus encadenamientos hacia atrás en esta industria dentro de la Comunidad Andina no son considerables. En cuanto a los orígenes extrarregionales, los Estados Unidos tienen una participación significativa como proveedores de insumos para el Perú y, en menor medida, Colombia (además del Ecuador), lo que estaría evidenciando cierto grado de integración de estos países en la cadena norteamericana (dado que los países del TLCAN son aún un destino de relevancia para las exportaciones del Perú y Colombia, a pesar de la caída experimentada en los últimos años).

En el caso del MCCA, existen diferencias importantes entre los dos principales exportadores de productos textiles y confecciones, El Salvador y Guatemala. Mientras que el primero muestra una fuerte concentración de importaciones de insumos textiles en los Estados Unidos, para Guatemala el principal origen de estos insumos son los países asiáticos (que han incrementado ampliamente su participación respecto del año 2000, mientras que el peso de los Estados Unidos se redujo). La proporción de las importaciones de insumos desde el propio MCCA es significativa en el caso de Nicaragua y Honduras; no obstante, el bajo monto de estas importaciones y de las exportaciones de productos textiles y confecciones de ambos países determina que sus encadenamientos dentro del bloque regional no resulten importantes.

■ Cuadro V.2

Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano (MCCA): importaciones de insumos textiles según mercado de origen, 2000 y 2012

(En millones de dólares y porcentajes del total de importaciones de insumos textiles de cada país)

	Importaciones de insumos textiles (en millones de dólares)		Comunidad Andina		MCCA		Resto de América Latina y el Caribe		Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sin México		Unión Europea		ASEAN+3 ^a	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Comunidad Andina	874	2 961												
Bolivia (Estado Plurinacional de)	59	166	24,4	20,2	0,0	0,1	31,8	26,8	9,0	2,9	1,3	2,3	20,6	45,2
Colombia	513	1 358	7,9	8,3	0,3	0,3	21,4	11,5	22,7	12,5	10,6	5,3	13,9	38,0
Ecuador	118	445	31,2	40,1	0,0	0,1	16,6	11,4	30,2	13,8	4,7	3,3	10,1	26,4
Perú	184	992	13,1	5,8	0,0	0,0	15,6	10,3	23,9	21,6	5,0	3,6	34,2	38,3
MCCA	372	2 333												
Costa Rica	147	309	1,8	5,0	9,9	14,4	12,3	23,3	57,4	40,5	3,1	3,9	11,3	10,8
El Salvador	114	987	1,4	0,2	14,5	14,7	10,0	1,7	57,5	62,8	2,9	1,6	5,5	16,2
Guatemala	77	935	1,6	0,7	16,5	8,9	28,2	5,6	38,6	28,8	4,9	1,0	4,2	38,8
Honduras	17	66	1,5	2,0	17,7	26,3	17,6	15,2	44,6	20,6	1,3	2,6	7,9	24,0
Nicaragua	17	36	0,2	0,3	36,7	33,4	14,9	5,3	29,5	9,3	2,6	2,6	9,7	38,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Incluye a los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, el Japón, la República de Corea, las regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y Macao, y la provincia china de Taiwán.

Utilizando técnicas de análisis de redes es posible combinar a nivel bilateral los datos de exportaciones de productos textiles y confecciones con los flujos de insumos textiles asociados a esos productos, lo que permite obtener una representación de las dos industrias que se analizan aquí. El diagrama V.1 muestra la industria de productos textiles y confecciones de la Comunidad Andina, considerando únicamente las exportaciones realizadas con ventajas comparativas (es decir, aquellas en las cuales los países exportadores poseen ventajas en los mercados de destino respecto de otros exportadores)⁶² y los encadenamientos productivos que se habrían establecido en 2000 y 2012 en esta industria entre los países del bloque y el resto del mundo (desagregado en distintas agrupaciones). Tales encadenamientos están determinados por el hecho de que estos países importan insumos textiles desde otros países (del propio bloque o ajenos a él) y los utilizan para producir otros productos textiles y confecciones que luego se exportan a la propia agrupación o fuera del bloque (dando lugar así a una cadena internacional de valor).

La parte superior de cada diagrama muestra las exportaciones de insumos textiles realizadas a los países de la Comunidad Andina por sus socios del bloque y por otras agrupaciones. Según se observa, como se analizó antes, los dos principales exportadores andinos de productos textiles

⁶² Las exportaciones con ventajas comparativas son aquellas para las cuales el índice simétrico de ventajas comparativas reveladas (ISVCR) es positivo. Este índice, basado en Balassa (1965), fue calculado para cada producto k (definido al nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías) como: $ISVCR_{ijt}^k = (IVCR_{ijt}^k - 1) / (IVCR_{ijt}^k + 1)$

, con $IVCR_{ijt}^k = \left(\frac{X_{ijt}^k}{\sum_k X_{ijt}^k} \right) / \left(\frac{\sum_i X_{ijt}^k}{\sum_{ki} X_{ijt}^k} \right)$; donde X_{ijt}^k son las exportaciones del producto k realizadas por el país i al país j en el año t , $\sum_k X_{ijt}^k$ son las exportaciones totales realizadas por el país i al país j en el año t , $\sum_i X_{ijt}^k$ son las exportaciones mundiales del producto k realizadas al país j en el año t , y $\sum_{ki} X_{ijt}^k$ son las exportaciones mundiales totales realizadas al país j en el año t . Un valor positivo de $ISVCR_{ijt}^k$ implica que el país i presentó en el año t ventajas en el país j como exportador del producto k .

y confecciones, el Perú y Colombia, importan la mayoría de sus insumos desde fuera de la región; en particular, desde los países asiáticos (los miembros de ASEAN+3 y la India, este último incluido en Resto del mundo) (véase el diagrama V.1.B). El peso de la propia Comunidad Andina y del resto de América Latina y el Caribe como proveedores de estos insumos es bajo en ambos casos. Para el Ecuador, en cambio, sus socios del bloque son un origen importante de insumos textiles (con una participación del 32,7% en 2012), aunque en conjunto los países asiáticos tienen un peso mayor. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, se destaca el peso como proveedores de los países latinoamericanos ajenos al bloque (con una participación de algo más del 30% en 2012, significativamente superior a la que estos países tienen para el resto de los miembros de la Comunidad Andina). Si se compara esta situación con la del año 2000, se observa que, en el caso del Perú y Colombia, los mayores cambios fueron el aumento del peso de los países asiáticos como origen de insumos textiles (especialmente en Colombia), y la caída de la participación de la propia región (que explicaba en 2000 alrededor del 30% de los insumos totales exportados, tanto a Colombia como al Perú, frente a menos del 15% en 2012) (véase el diagrama V.1.A). En el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, si bien la Comunidad Andina y el resto de la región han perdido peso como proveedores de insumos textiles (especialmente en este último país), mantienen en conjunto una participación significativa (alrededor del 41% y el 44%, respectivamente). No obstante, el hecho de que estos países no sean exportadores importantes de productos textiles y confecciones (ni en términos de los montos exportados ni del peso de estos productos en las exportaciones totales de cada país), y que ninguno de los dos importe montos significativos de insumos textiles, hace que los encadenamientos productivos hacia atrás que estos países tendrían con el resto de la región sean poco relevantes.

■ Diagrama V.1

Comunidad Andina: encadenamientos internacionales de la industria de textiles y confecciones, 2000 y 2012^a
(En porcentajes del total de comercio considerado en cada segmento de la cadena)

A. 2000

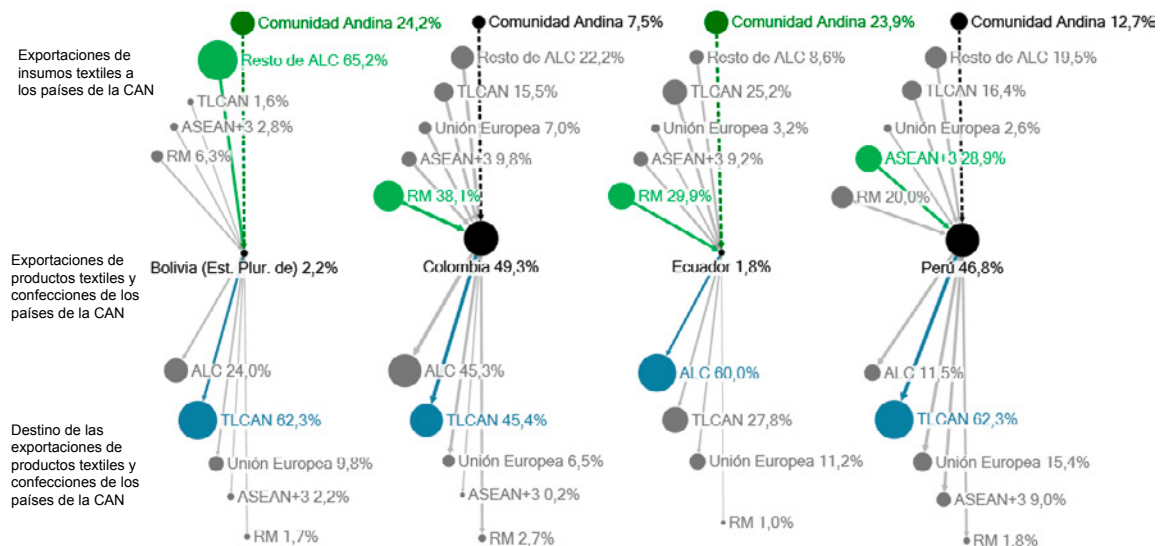
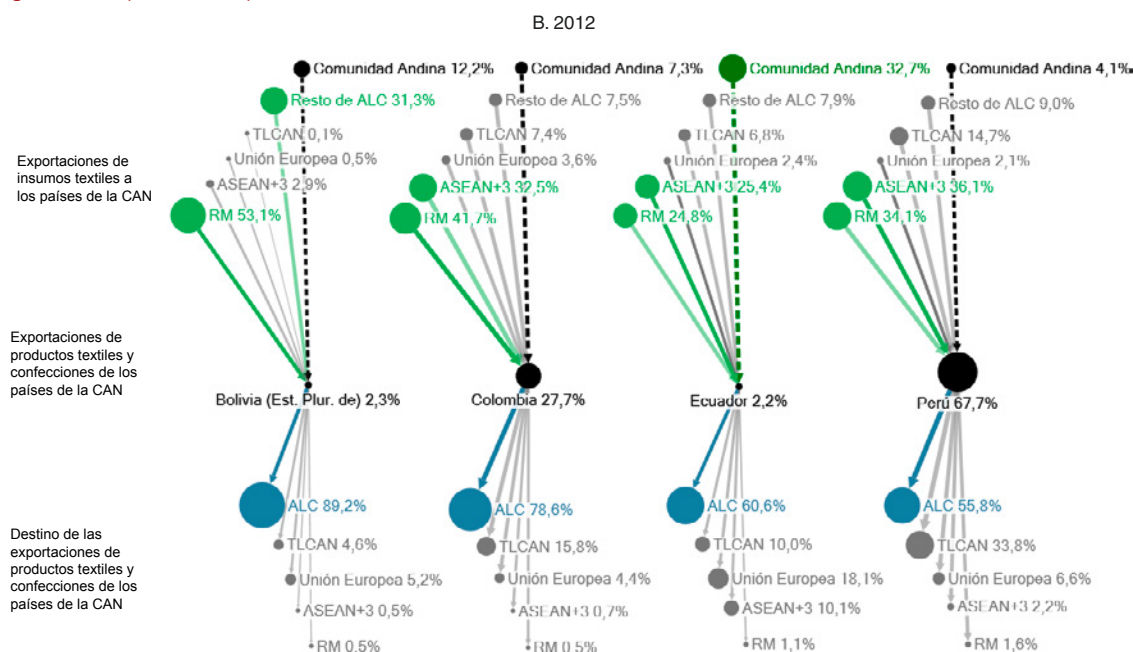


Diagrama V.1 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a ALC: América Latina y el Caribe; Resto de ALC: Resto de América Latina y el Caribe; TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (excepto México); ASEAN+3: Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, Japón, República de Corea, regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong y Macao, y provincia china de Taiwán; RM: Resto del mundo. Los porcentajes correspondientes a la participación de los distintos países o agrupaciones como origen o destino de las exportaciones consideradas en cada segmento de la cadena (indicados junto al nombre del país o la agrupación) se calcularon a partir de flujos en valores constantes de 2005, con el fin de aislar el efecto de los cambios de precios. El tamaño de los nodos (círculos) está determinado por el peso del origen o destino en el total de las exportaciones consideradas en cada segmento de la cadena. El grosor de las líneas que unen los distintos nodos de la cadena corresponde al monto de las exportaciones que vinculan un nodo con otro, de modo que una línea más gruesa indica un mayor valor del flujo comercial representado por esa línea.

En el centro de cada diagrama se representan las exportaciones de productos textiles y confecciones realizadas por los países de la Comunidad Andina al mundo, en cuya elaboración se habrían utilizado los insumos importados desde los países socios del bloque y desde otros orígenes. Tanto en 2000 como en 2012, el Perú y Colombia aparecen como los grandes exportadores de estos productos, registrándose un aumento acentuado del peso del primero de estos países (que pasó del 47% de las exportaciones totales del bloque en 2000 al 68% en 2012), en detrimento de la participación de Colombia (que pasó del 49% al 28% en este período). Por su parte, el peso de los restantes países andinos ha sido marginal en los dos años considerados, sin que se hayan registrado cambios significativos. El análisis del destino de estas exportaciones (representado en la parte inferior de los diagramas) muestra lo mencionado anteriormente en cuanto a la pérdida de importancia del TLCAN sin incluir a México (específicamente, de los Estados Unidos) como destino de las ventas de productos textiles y confecciones realizadas por los países de la Comunidad Andina, así como el aumento del peso de la región.

Como ya se analizó, dado que para los principales exportadores de productos textiles y confecciones de la Comunidad Andina (el Perú y Colombia) los socios del bloque no son un origen relevante de insumos, se concluye que los encadenamientos internos de la agrupación no son importantes en esta industria. No obstante, este análisis puede contribuir a identificar potenciales vínculos productivos entre estos países, que podrían fortalecerse con medidas de política que contribuyan a profundizar la integración dentro del bloque.

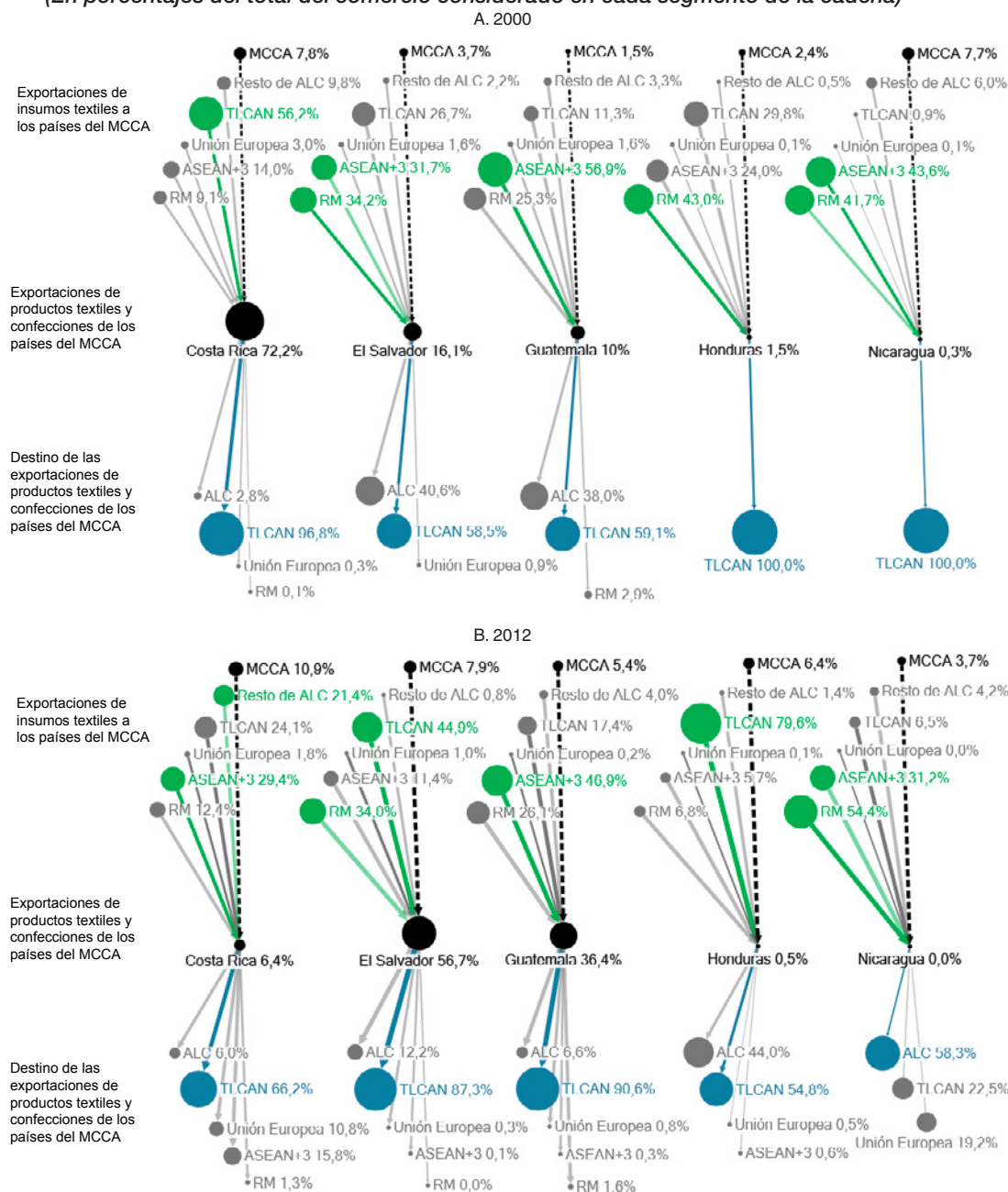
En el diagrama V.2 se representan los encadenamientos internacionales de la industria de productos textiles y confecciones del MCCA en 2000 y 2012, considerando también en este caso únicamente las exportaciones con ventajas comparativas en los mercados de destino. Este diagrama, que puede leerse de forma similar al diagrama II.1, muestra las diferencias ya analizadas con respecto al origen de los insumos textiles exportados a los distintos países del bloque centroamericano: mientras que en el caso de El Salvador estos insumos provienen mayormente de los Estados Unidos, para Guatemala el principal origen son los países asiáticos (aunque estos últimos tienen un peso significativo para todos los miembros del bloque, con excepción de Honduras). El propio MCCA y el resto de la región no constituyen proveedores importantes de insumos textiles para los países de la agrupación (con excepción de Costa Rica, que en 2012 importó alrededor de una quinta parte de estos insumos desde países de la región ajenos al bloque, a lo que se suma un 11% que provino del propio bloque), lo que estaría evidenciando la escasa existencia de vínculos hacia atrás con cadenas regionales. El análisis de la participación de los países del MCCA como exportadores de productos textiles y confecciones (parte central de los diagramas V.2.A y V.2.B) muestra el fuerte aumento de El Salvador y, en menor medida, Guatemala, que concentraron en 2012 el 57% y el 36% de las exportaciones (con ventajas comparativas) totales del bloque (frente al 16% y el 10%, respectivamente, en 2000). En contrapartida, se redujo el peso de Costa Rica como exportador de estos productos. En cuanto al destino de estas exportaciones, se observa la ya mencionada orientación hacia la “fábrica América del Norte” (en particular, hacia los Estados Unidos), que caracteriza a la industria de productos textiles y confecciones de Guatemala y El Salvador, acentuada en los últimos años como resultado de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (véase la parte inferior de los diagramas V.2.A y V.2.B). Para los restantes países del bloque, en cambio, el peso de este destino se ha reducido, aumentando en contrapartida la participación de la región (en los casos de Honduras y Nicaragua) o de destinos extrarregionales (en los casos de Costa Rica y Nicaragua).

En el caso de El Salvador y Guatemala —los mayores exportadores de productos textiles y confecciones del MCCA—, si bien muestran una fuerte integración en el mercado estadounidense, su participación se limita al ensamblado de bienes finales a partir de insumos importados desde los propios Estados Unidos (especialmente en el caso de El Salvador). En este sentido, sería relevante profundizar el análisis de la calidad de esta inserción, con el fin de diseñar estrategias que permitan a estos países escalar hacia segmentos de la cadena que incorporen mayor valor agregado nacional.

■ Diagrama V.2

Mercado Común Centroamericano (MCCA): encadenamientos internacionales de la industria de productos textiles y confecciones, 2000 y 2012^a

(En porcentajes del total del comercio considerado en cada segmento de la cadena)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a ALC: América Latina y el Caribe; Resto de ALC: Resto de América Latina y el Caribe; TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (excepto México); ASEAN+3: Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, China, Japón, República de Corea, regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong y Macao, y provincia china de Taiwán; RM: Resto del mundo. Los porcentajes correspondientes a la participación de los distintos países o agrupaciones como origen o destino de las exportaciones consideradas en cada segmento de la cadena (indicados junto al nombre del país o la agrupación) se calcularon a partir de flujos en valores constantes de 2005, con el fin de aislar el efecto de los cambios de precios. El tamaño de los nodos (círculos) está determinado por el peso del origen o destino en el total de las exportaciones consideradas en cada segmento de la cadena. El grosor de las líneas que unen los distintos nodos de la cadena corresponde al monto de las exportaciones que vinculan un nodo con otro; de esta manera, una línea más gruesa indica un mayor valor del flujo comercial que esa línea representa.

B. Gobernanza, innovación y escalamiento en las cadenas de valor

1. La metodología para estudiar la dinámica empresarial en las cadenas de valor

La gobernanza dentro de una cadena de valor se refiere a los determinantes de la conducta de los agentes de la cadena, sobre la base de distintos tipos de relaciones y reglas explícitas y tácitas. En concreto, la gobernanza de una cadena de valor caracteriza aspectos como la estructura sobre la que actúan los agentes, los miembros que ejercen el mayor poder e influencia, el sistema de incentivos, las regulaciones que se ejercen sobre los miembros de la cadena, las tradiciones relativas a las formas de producción y el impacto de la transferencia de nuevas tecnologías (Padilla, 2014). Una manera de estudiar dicha gobernanza, junto con otros temas como la innovación y el escalamiento en las cadenas de valor, es mediante la metodología desarrollada con el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Esta tiene como objetivo fortalecer los eslabones críticos, como la inserción y el escalamiento de productores locales en cadenas regionales y globales de valor, que se logra por medio de innovaciones de proceso o de productos. Las etapas prioritarias de la metodología incluyen el diagnóstico de las cadenas, el análisis de las mejores prácticas internacionales y la formulación de soluciones para los cuellos de botella identificados. Tras el diagnóstico, se elabora un mapa de los agentes participantes en la cadena y su gobernanza, al tiempo que se identifican los cuellos de botella que obstaculizan el incremento de valor agregado mediante la innovación. La CEPAL ha aplicado recientemente esta metodología en varios países de la región para abordar el diseño y la ejecución de un nuevo conjunto de políticas industriales⁶³.

Esta metodología es participativa y se desarrolla por medio de un diálogo entre actores públicos y privados convocados para validar la información presentada en el diagnóstico y las estrategias de escalamiento propuestas. Con este proceso es posible asegurar la identificación de la mayor parte de las restricciones, reforzar los compromisos contraídos, favorecer propuestas innovadoras en la formulación de estrategias, facilitar la formación de acuerdos y promover mayor transparencia en la toma de decisiones. El trabajo conjunto de los sectores público y privado aumenta la capacidad de resolución de las restricciones que frenan el escalamiento de la actividad productiva, la innovación y las exportaciones (Devlin y Moguillansky, 2010; CEPAL, 2008).

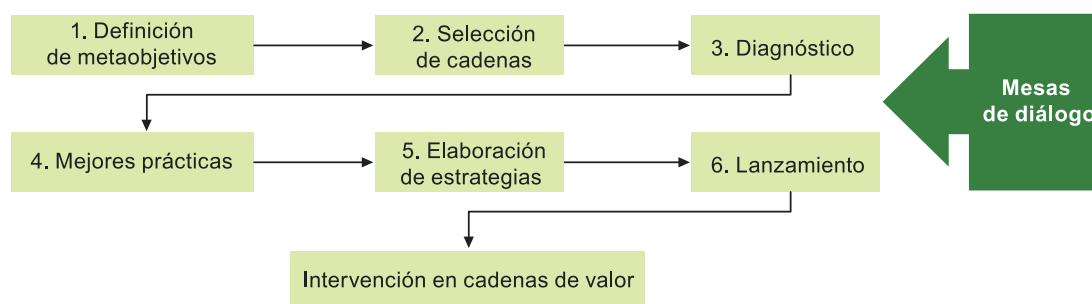
La metodología de la CEPAL consta de seis pasos (véase el diagrama II.3). El primero es la definición de metaobjetivos, entendidos como el fin último que se persigue en materia de desarrollo económico y social con el fortalecimiento de la cadena. Algunos ejemplos son el aumento del empleo y los salarios reales, las exportaciones, mayor participación de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) y el cambio tecnológico. La selección de cadenas es el segundo paso, que se realiza sobre la base de criterios coherentes con los metaobjetivos: el potencial de la cadena para contribuir a la reducción de la pobreza, al crecimiento y al cambio de su propia gobernanza dando cabida a nuevos actores; el crecimiento de las exportaciones, y la inserción de las MIPYME, entre otros. La selección de cadenas se realiza a partir de la adopción de diversos criterios cuantitativos y cualitativos⁶⁴.

⁶³ Específicamente, la CEPAL apoyó a los Gobiernos de la Argentina, el Ecuador, El Salvador y Guatemala en el análisis de las cadenas productivas y en el diseño de políticas para fortalecerlas.

⁶⁴ Para los primeros, se puede considerar el aporte de cada cadena en términos de empleo, exportaciones, valor agregado e incorporación de pymes. También se pueden utilizar matrices de insumo-producto para estimar los eslabonamientos productivos de cada cadena. En el caso de los criterios cualitativos, se pueden considerar territorios o sectores específicos, atender un problema de gobernanza o atender a grupos vulnerables.

■ Diagrama V.3

Metodología de la CEPAL para el fortalecimiento de las cadenas de valor



Fuente: N. Oddone, R. Padilla Pérez y B. Antunes, (2014). “Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor”, *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política Industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), R. Padilla (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, N° de venta S.14.II.G.9.

El tercer paso es la elaboración de diagnósticos, ejercicio destinado a identificar las restricciones y oportunidades en tres áreas: dentro de cada eslabón de la cadena, en los vínculos reales y potenciales entre eslabones, y en la participación de nuevos actores estratégicos. El diagnóstico, discutido y validado en una mesa de diálogo en la que participan los actores principales de cada cadena de valor, permite determinar cómo se gobierna la cadena, identificar los eslabones clave para la innovación y diseñar acciones para escalar hacia aquellos con mayor valor.

El cuarto paso es el análisis de mejores prácticas internacionales, que proporciona una referencia respecto de cadenas similares en otros países y permite extraer lecciones de esas experiencias. Se identifican las trayectorias realizadas en otros contextos para escalar en la cadena de valor y afectar su gobernanza. El quinto paso es la elaboración de estrategias para la superación de las restricciones y el aprovechamiento de las oportunidades identificadas en el diagnóstico.

La metodología de cadenas de valor permite identificar acciones a nivel microeconómico destinadas a fortalecer los eslabones y la cadena en su conjunto. Se trata de líneas estratégicas específicas para que la cadena robustezca los eslabones en donde hay mayor valor, concentradas en los actores que la gobiernan o tienen un grado significativo de incidencia. Idealmente, en este paso se define una hoja de ruta con responsables, plazos y recursos. Con el propósito de discutir las estrategias, tiene lugar la segunda mesa de diálogo, orientada a la adopción de compromisos de los actores sobre las acciones que cada uno será responsable de realizar. El último paso previo a la implementación de las estrategias comprende una presentación del paquete de propuestas generadas, conocido como lanzamiento. Se trata también de un acontecimiento participativo de impacto mediático, donde los actores públicos y privados relevantes anuncian los compromisos adquiridos.

2. La experiencia de cuatro cadenas de valor centroamericanas

En Centroamérica la metodología propuesta en la sección anterior ha sido aplicada en cuatro cadenas centroamericanas: la del camarón de cultivo y la de ropa deportiva con tejidos técnicos (como Dri-Fit o Climacool) de El Salvador, y las cadenas de hortalizas de exportación no tradicionales y de productos maderables de las concesiones de Petén (Guatemala). Estas cadenas fueron seleccionadas en reuniones con los gobiernos y el sector privado sobre la base de los siguientes metaobjetivos: promover la inserción y el escalamiento de las pymes, aumentar las exportaciones y elevar el empleo.

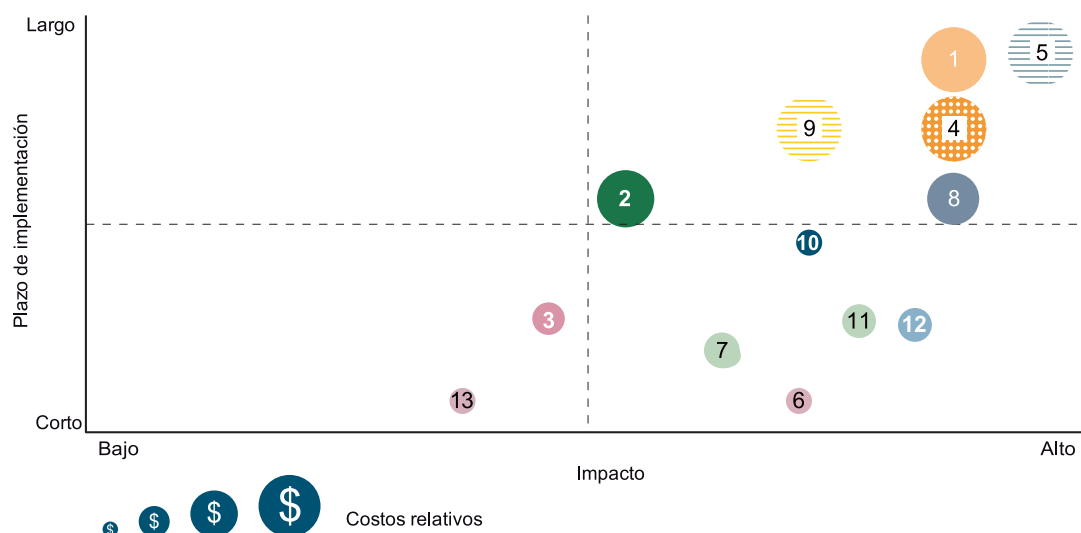
En El Salvador, la cadena del camarón de cultivo vende exclusivamente al mercado interno. Sin embargo, cuenta con vínculos internacionales en lo que respecta a la importación de insumos y equipos, semillas (poslarvas de camarón), alimento concentrado (pienso), microalgas, artemia salina, químicos (tetraciclina y Neguvon, entre otros), fertilizantes o abonos químicos (superfosfato 12-24-12 y urea, entre otros) desde los Estados Unidos, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y microalgas desde la provincia china de Taiwán.

Para potenciar su internacionalización, se recomienda la creación de un eslabón de procesamiento destinado a la producción nacional. Técnicamente, este eslabón existe, pero no procesa camarón de origen salvadoreño. Con este nuevo eslabón, se podría abastecer a mercados internacionales de acuerdo con los diferentes requerimientos exigidos en su corte y refrigeración. La creación de una marca nacional que permita mejorar la calidad y fortalecer la producción del país es otra estrategia considerada para crear valor y lograr que los camarones salvadoreños tengan una mejor inserción internacional. También se han considerado algunas estrategias de financiamiento para sostener el escalamiento a partir de las asignaciones del Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) o de paquetes de servicios combinados para los camaronicultores.

Se identificó el contrabando desde países vecinos como una de las restricciones que afecta la cadena de valor, lo que condujo a la reactivación de la Mesa Técnica Acuícola. Se trata de un espacio de diálogo creado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, al que se sumaron el Ministerio de Economía y nuevas instituciones, tanto públicas como privadas, que inciden en la gobernanza de la cadena. La propuesta de un trabajo en materia de control limítrofe fortalecerá los vínculos bilaterales con Honduras y la integración regional centroamericana en general. En el gráfico V.3 se muestran las estrategias propuestas, que tienen distintos costos, tiempos de implementación e impactos. Los costos y plazos se representan de manera relativa, ya que en términos absolutos varían mucho de una cadena a otra. El eje horizontal corresponde al impacto que tendría en la cadena la aplicación de una determinada estrategia, mientras que en el vertical se muestra la progresión de los plazos de implementación. El tamaño de los círculos representa el costo estimado. El objetivo de este gráfico es ofrecer una orientación que facilite la toma de decisiones de los integrantes de la cadena. Por ejemplo, la creación de un centro de investigación y tecnologías para el sector acuícola y pesquero (estrategia 5) que incluya una línea de investigación en camaronicultura necesitará un lapso de cinco años, por lo menos, además de los recursos financieros para su implementación y operación. Es particularmente relevante la innovación en la producción de semillas mejoradas genéticamente y la periódica renovación de padrotes, el desarrollo de nuevos alimentos concentrados, y la validación técnica, económica y social de tecnologías para diversificar la acuicultura e incrementar la capacidad de producción de pescados y mariscos dirigidos al mercado nacional y de exportación.

■ Gráfico V.3

El Salvador: matriz de costos, plazos e impactos de las estrategias propuestas para fortalecer la cadena de valor del camarón de cultivo ^a



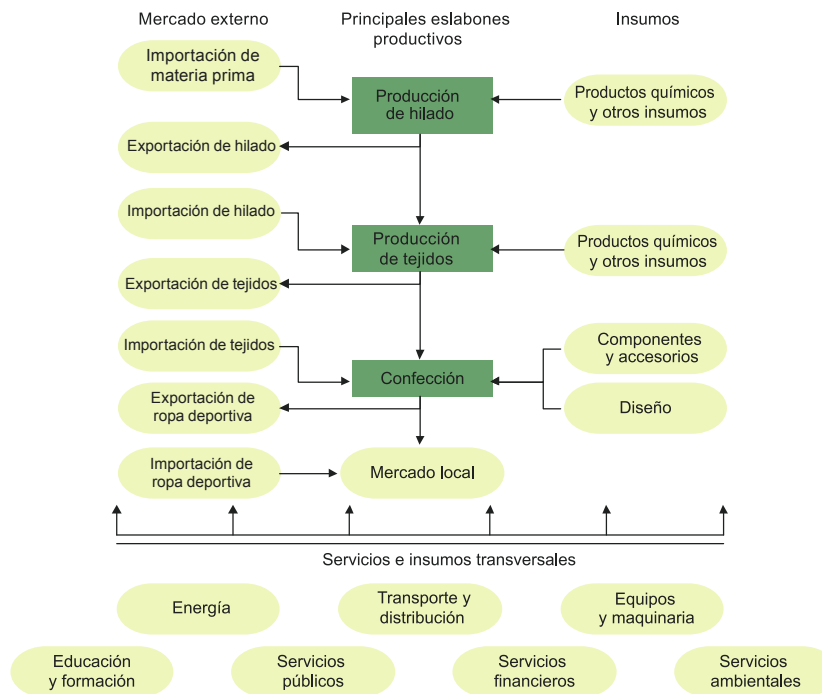
Fuente: R. Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.

^a Los números se refieren a las estrategias en torno a los siguientes temas: 1: bioseguridad y laboratorios de semilla; 2: normas de seguridad; 3: prevención, diagnóstico y control de enfermedades; 4: ecoeficiencia del proceso; 5: centro de tecnologías acuícolas; 6: calidad e inocuidad; 7: normas técnicas internacionales; 8: marca nacional; 9: contrabando; 10: manipulación y transporte; 11: información de precios; 12: gestión empresarial, y 13: diálogo entre actores públicos y privados. El costo, el plazo de implementación y el impacto esperado de cada estrategia son promedios de las estimaciones subjetivas de todos los integrantes de la cadena. Este gráfico se presenta con fines ilustrativos y no excluye la necesaria determinación de los factores pertinentes mediante análisis específicos en una etapa posterior.

La cadena salvadoreña de fibras sintéticas para ropa deportiva es una de las más internacionalizadas de ese país. Por una parte, los sectores textil y de confección concentran alrededor del 25% del valor agregado industrial y más de la mitad del empleo de la industria salvadoreña. Por otra parte, las ventas de productos confeccionados con fibras sintéticas muestran gran dinamismo en los últimos años. Esta cadena exporta hilados y tejidos a los demás países de Centroamérica y ropa a los Estados Unidos. Dada la competencia de las empresas asiáticas, que verían fortalecida su posición en caso de entrar en vigor el Acuerdo de Asociación Transpacífico, se consideró necesario desarrollar un programa de innovación que permitiera a las empresas de El Salvador competir con productos diferenciados, de calidad y alto valor agregado. En el marco de las estrategias de escalamiento, se propuso la creación de un centro de innovación y desarrollo tecnológico textil y de la confección, que facilite la fabricación de productos con nuevas características funcionales. Además, se requiere un escalamiento en el perfil educativo de los técnicos, a partir de modificaciones de los contenidos de los cursos dictados en los centros de formación. Esto se debe a la importancia de la generación de especialistas que permitan a la cadena competir con productos de calidad sobre la base de la conformación de una industria integral (“de paquete completo”), que comprende desde el hilado hasta la confección de prendas. Dado que los costos de la energía eléctrica pueden representar hasta un 60% de los costos totales de las empresas textiles, se ensayaron programas de eficiencia para disminuir las erogaciones. También se propusieron modificaciones de los trámites aduaneros y medidas para agilizar el cruce en los pasos fronterizos, a la vez que se intentó ampliar la escala del conglomerado productivo para incorporar nuevos procesos innovadores y sumar nuevos mercados. En el diagrama V.4 se presenta la cadena de fibras sintéticas de ropa deportiva de El Salvador y sus principales eslabones.

■ Diagrama V.4

El Salvador: vínculos más importantes con los principales eslabones productivos de la cadena de valor de fibras sintéticas y ropa deportiva



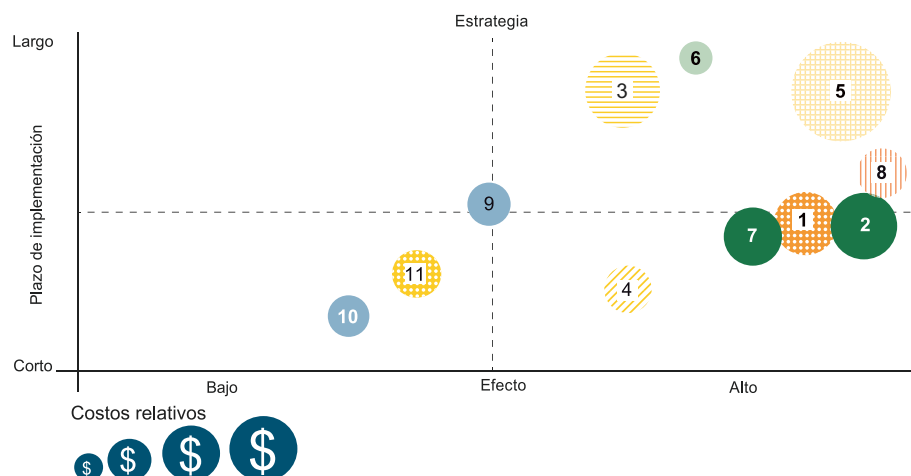
Fuente: R. Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.

La cadena de hortalizas de exportación no tradicionales de Guatemala comprende la arveja, el brócoli, el calabacín, el ejote francés, el elotín y la minizanaahoria. El primer eslabón está compuesto principalmente por empresas extranjeras productoras de semillas que realizan significativas inversiones en investigación y desarrollo. Las semillas se venden por intermedio de agencias importadoras en el mercado nacional. Los productores nacionales suelen tener problemas de financiamiento, por lo cual se propuso crear un sistema de antecedentes crediticios que permitiera escalar en los servicios financieros prestados en la cadena. En el eslabón de comercialización hay agentes comerciales nacionales e internacionales que se ocupan de las exportaciones. Para lograr su posicionamiento internacional, se necesita profundizar la elaboración de estudios de mercado y perfeccionar los procesos de producción, prestando atención a la calidad y a las posibilidades de elevar el valor agregado, diversificando la oferta de productos de acuerdo con los estándares de los mercados internacionales.

La ausencia de laboratorios con reconocimiento mundial y el alto costo de las certificaciones internacionales son restricciones que afectan el procesamiento, el empaque, la exportación y la posterior comercialización. En consecuencia, se propuso instaurar un centro de certificación nacional, generar protocolos de exportación y crear una marca nacional que avale la calidad de los productos y la aplicación de las buenas prácticas agrícolas. Por otro lado, los altos costos del transporte marítimo repercuten fuertemente en toda la cadena. Entre las soluciones presentadas, se incluyeron nuevas formas de negociación con las empresas navieras y el ingreso de nuevos prestadores de servicios de transporte marítimo en el mercado nacional. El gráfico V.4 resume las estrategias propuestas para la cadena de hortalizas de exportación no tradicionales en Guatemala, así como sus costos y plazos relativos de implementación.

■ Gráfico V.4

Guatemala: matriz de costos, plazos e impactos de las estrategias propuestas para fortalecer la cadena de valor de hortalizas no tradicionales de exportación^a



Fuente: R. Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.

^a Los números se refieren a las estrategias aplicadas en torno a los siguientes temas: 1: buenas prácticas agrícolas; 2: laboratorios de control de plaguicidas; 3: certificaciones y requisitos de importadores; 4: inteligencia de mercados; 5: nuevos cultivos y reproducción de semillas; 6: producción nacional de insumos; 7: información de la cadena; 8: acceso al crédito; 9: sistema de riego; 10: transporte marítimo, y 11: procedimientos aduaneros. El costo, el plazo de implementación y el impacto esperado de cada estrategia son promedios de las estimaciones subjetivas de todos los integrantes de la cadena. Este gráfico se presenta con fines ilustrativos y no excluye la necesaria determinación de los factores pertinentes mediante análisis específicos en una etapa posterior.

La cadena de valor de los productos maderables de las concesiones forestales de Petén (Guatemala) está estructurada a partir de tres grandes eslabones: el manejo sostenible del bosque (11 concesiones, 9 comunitarias y 2 privadas), el procesamiento y la comercialización. El manejo sostenible del bosque se orienta al mantenimiento y la mejora de la producción forestal sostenible, mediante la incorporación de los bosques naturales a la actividad productiva; a la incorporación de tierras desprovistas de bosques a la actividad forestal, mediante siembra y mantenimiento de plantaciones forestales o zonas de regeneración natural; a la generación de una masa crítica de bosques, y a la conservación de bosques naturales para la provisión de servicios ambientales. Este eslabón agrupa las actividades relacionadas con el aprovechamiento, la recuperación, la protección y la conservación del bosque natural y exige la formulación de un plan de manejo forestal para su buena gobernanza, principalmente del sector público. La experiencia demuestra que el bosque se conserva mejor en las concesiones que fuera de ellas, en donde hay mayor depredación por falta de controles.

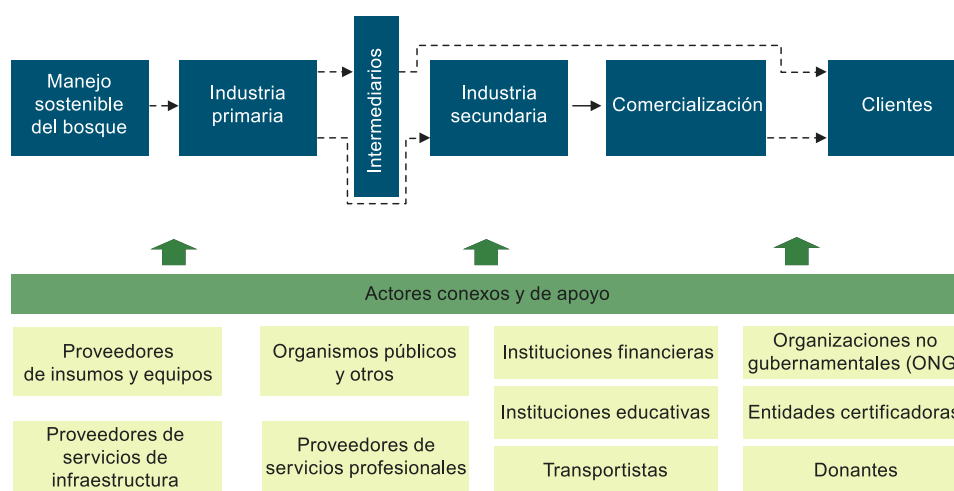
Dentro del eslabón de procesamiento, se distingue la industria primaria de la secundaria: en la primera, se utiliza maquinaria sencilla para la fabricación de productos estandarizados a gran volumen, mientras la segunda comprende actividades que aportan mayor valor y requiere maquinaria especializada. La mayor parte de la industria primaria de exportación se destina a los Estados Unidos, El Salvador, Honduras y México, tratándose de productos con bajo valor agregado. La parte de la industria secundaria destinada al mercado nacional se complementa con la importación de productos maderables que realizan las grandes empresas de muebles. La comercialización, mayoritariamente, es llevada a cabo por intermediarios nacionales que venden a empresas extranjeras, los que juegan un rol importante en la gobernanza de la cadena, toda vez que ofrecen transporte y financiamiento

a los productores. En el diagrama V.5 se muestra la estructura de la cadena productiva de estas concesiones. Las cooperativas tienen dificultades de financiamiento, carecen de mano de obra calificada para trabajar en las concesiones, presentan problemas en materia de innovación de productos y muestran escasa experiencia en actividades de inteligencia de mercado.

Las propuestas de escalamiento están vinculadas a la promoción de la investigación y la innovación con el fin de ampliar la cartera de productos con mayor valor agregado, sobre la base de las propiedades organolépticas, físicas y mecánicas de las especies. Para ello, es fundamental fortalecer la Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque (FORESCOM) y perfeccionar los procesos de comercialización incorporando la exportación de maderas de Petén en los planes nacionales de exportación. La elaboración de un programa de formación técnico-profesional favorecería la adquisición de nuevas capacidades por parte de los recursos humanos de las concesiones y facilitaría el empleo de nuevas tecnologías, así como el desarrollo de nuevos sistemas administrativos y de gestión. Además, resulta importante fortalecer la cadena de proveedores mediante el establecimiento de nuevos lazos comerciales y mejorar la infraestructura, las rutas de acceso y las áreas de aprovechamiento, lo que alteraría la gobernanza actual de la cadena. La certificación de la calidad y el desarrollo de nuevos servicios de apoyo para esta cadena de valor también forman parte de las estrategias de escalamiento propuestas.

■ Diagrama V.5

Guatemala: cadena de valor de los productos maderables de las concesiones forestales de Petén



Fuente: R. Padilla Pérez (ed.) (2014), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.

A partir de las propuestas de escalamiento, los estudios prospectivos de cadenas de valor se orientan a determinar los medios para aumentar la productividad y mejorar la competitividad. Asimismo, favorecen una apropiación social de la innovación por parte de los actores privados que conforman los eslabones y las instituciones públicas de apoyo, ya que ellos participan en su elaboración y en los compromisos de acción. Las estrategias, aplicadas mediante políticas públicas, logran modificar los equilibrios internos entre los eslabones y la gobernanza, en tanto estos modifican su peso relativo en la cadena y cambia la relación de cada actor con el resto de los eslabones. De esta manera, se intenta disminuir la heterogeneidad estructural mediante aumentos de la productividad y ganancias en los eslabones con mayores rezagos productivos de la región, caracterizada por pequeños sectores altamente productivos y extensos sectores de baja productividad. Al mismo tiempo, se apoya el surgimiento de nuevos actores económicos, con particular énfasis en las pequeñas y medianas empresas, importantes generadoras de empleo en América Latina y el Caribe.

3. El escalamiento de Costa Rica en la cadena de servicios empresariales deslocalizados⁶⁵

Costa Rica es uno de los pioneros en la exportación de servicios deslocalizados (*offshoring*) en América Latina. Desde los años noventa ha sido uno de los países de la región preferidos por las empresas multinacionales para instalar sucursales que prestan distintos tipos de servicios, lo que les permite reducir sus costos globales y beneficiarse de las ventajas competitivas y fiscales del país. Estas incluyen su ubicación en la zona horaria central estadounidense, un nivel de inglés relativamente bueno de una parte importante de los trabajadores, un ambiente relativamente seguro y un tratamiento impositivo favorable en regímenes de zonas francas.

La entrada de Costa Rica en la cadena de los servicios internacionales fue la tercera fase de una estrategia relativamente bien lograda de inserción en diversas cadenas globales de valor mediante la atracción de filiales de empresas multinacionales. En los años setenta, Costa Rica vendía al exterior principalmente unos pocos productos agrícolas (banano, café y carne), los que representaban un 65% de las exportaciones totales de bienes. Tras la creación del régimen de importación temporal en 1972 y de la modalidad de zonas francas en 1981, empresas multinacionales norteamericanas se instalaron en Costa Rica para producir prendas de vestir. Ese fue el primer paso en el proceso de sofisticación de las exportaciones hacia productos industriales y servicios de mayor valor agregado. En 1980, estos productos de confección representaban el 14% de las exportaciones.

Tras la crisis ocurrida en la primera mitad de la década de 1980, las zonas francas se expandieron y lideraron los sucesivos cambios de la canasta exportadora. Su participación en las exportaciones llegó al 52% en 1999 y se ha mantenido en este nivel hasta la fecha. La segunda fase de las zonas francas fue la irrupción del conglomerado de productos eléctricos y electrónicos, tras la instalación de Intel en Costa Rica en 1997. Estos productos alcanzaron una participación del 29% de las exportaciones de bienes y servicios en 2000. En el período comprendido entre 2000 y 2012, tuvo lugar una tercera transformación, cuando se incorporaron otras dos cadenas exportadoras en las zonas francas: la de dispositivos médicos y la de servicios empresariales.

El dinamismo de las entradas de IED (que crecieron un 13% por año entre 1990 y 2012) fue el principal impulsor del crecimiento de los nuevos sectores de exportación. El número de empresas multinacionales que operan en estos sectores en el país ha crecido de 16 en 1990 a más de 250 en 2013. Los Estados Unidos han sido en forma constante el principal país inversionista en Costa Rica, responsable de casi dos tercios de las entradas de IED. En la última década, también realizaron inversiones significativas el Canadá, Colombia, España y México.

En el sector de los servicios internacionales, operaban en Costa Rica en 2000 solo tres centros de llamadas (Sykes, Amadeus y Equifax) y tres centros de servicios compartidos (Procter & Gamble, L.L.Bean y Western Union), mientras que hoy operan más de 120 empresas (datos de la Agencia de Promoción de Inversión de Costa Rica (CINDE)). Durante este período, el empleo en el sector ha pasado de 1.000 a más de 32.000 puestos de trabajo. Entre 2000 y 2012, su contribución al PIB prácticamente se triplicó, al pasar de alrededor del 2% a casi el 6%, un porcentaje ligeramente superior a las contribuciones del turismo y la agricultura. La mayor parte del crecimiento del sector tuvo lugar después de 2004.

Se pueden distinguir tres categorías de externalización de servicios empresariales: externalización de los servicios de tecnologías de la información (*information technology outsourcing* (ITO)), externalización de procesos de negocios (*business process outsourcing* (BPO)) y externalización de procesos de conocimiento (*knowledge process outsourcing* (KPO)). Como ocurre en varios países en desarrollo, Costa Rica se ha concentrado inicialmente en los dos primeros (CEPAL, 2014; Fernández-

⁶⁵ En esta sección se sintetizan los temas presentados en CEPAL (2014) y Fernandez-Stark, Bamber y Gereffi (2013).

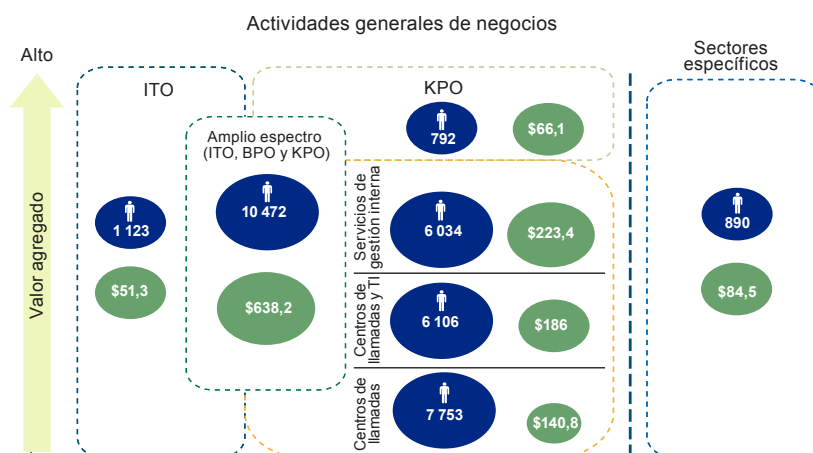
Stark, Bamber y Gereffi, 2013). La mayoría de las filiales de multinacionales instaladas en el país son de tipo ITO y BPO, y estarían dando los primeros pasos para llegar al nivel más sofisticado dentro de la cadena, el establecimiento de centros de KPO. En este último segmento, solo operan dos empresas, que cuentan con 800 empleados en Costa Rica. La mitad de todas las operaciones de las filiales de multinacionales en Costa Rica son “cautivas”, es decir, prestan servicios únicamente a la casa matriz; la otra mitad vende servicios a otras empresas.

Costa Rica ha logrado escalamientos en la cadena de servicios empresariales prestando servicios de creciente complejidad. Las tareas simples como las de los centros de llamadas (*call-centers*), que realizaban en sus inicios varias empresas instaladas en el país, han sido transferidas a otros países latinoamericanos con estructuras de costos laborales y operativos más bajos. Estas tareas han sido sustituidas por otras de mayor valor agregado, gracias al aumento de las capacidades y el aprendizaje de los trabajadores locales. Se anticipa que dicho proceso continuará en los próximos años (CEPAL, 2014). En el diagrama II.6 se presenta este proceso de escalamiento en dos dimensiones: en el eje horizontal se muestra la creciente complejidad de los tipos de servicios prestados, mientras que el eje vertical indica el aumento del valor agregado en dichos servicios. Un mayor nivel de esta variable sugiere un crecimiento del nivel del capital humano involucrado y su correspondiente salario, lo que representa la mayor parte del valor agregado del sector de servicios.

Muchas empresas multinacionales opinan que la calidad de los trabajadores permitió a sus sucursales en el país escalar de actividades de baja complejidad a tareas de mediana complejidad. En particular, los trabajadores formados en las universidades técnicas y las escuelas técnicas secundarias del país han jugado un papel protagónico en este proceso. Por ejemplo, el 70% de los trabajadores de una de las más grandes operadoras de servicios está compuesto por graduados de las escuelas técnicas secundarias. La competencia por estos perfiles es muy fuerte, y hay equipos de reclutamiento que ofrecen contratos a estudiantes a quienes les restan aún tres años para su graduación (Fernandez-Stark, Bamber y Gereffi, 2013).

■ Diagrama V.6

Costa Rica: proceso de escalamiento en los servicios globales deslocalizados^a, 2012
(En millones de dólares y número de trabajadores)



Fuente: K. Fernandez-Stark, P. Bamber, y G. Gereffi, “Costa Rica in the Offshore Services Global Value Chain. Opportunities for Upgrading”, Durham, Duke University, Center for Globalization, Governance and Competitiveness [en línea] http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2013-08-20_Ch5_Offshore_Services.pdf.

^a Los círculos verdes se refieren al monto de las exportaciones; los círculos azules muestran el número de trabajadores. ITO: servicios de tecnologías de la información (*information technology outsourcing*); KPO: externalización de procesos de conocimiento (*knowledge process outsourcing*); BPO: externalización de procesos de negocios (*business process outsourcing*).

Sin perjuicio de lo anterior, uno de los retos del país para seguir escalando en la cadena y atraer actividades de KPO de empresas multinacionales es la limitada disponibilidad de capital humano altamente calificado. Por ejemplo, en 2012 se graduaron 1.134 alumnos en carreras de ingeniería en las universidades estatales más reconocidas. Según el Consejo Nacional de Rectores, hay más de 400 empresas compitiendo por reclutar a estos graduados. En otras palabras, Costa Rica todavía no ha logrado aumentar el número de estudiantes en carreras de excelencia solicitadas por las empresas en este sector. Otro desafío es que los vínculos con empresas nacionales son débiles. Si bien hay un efecto de propagación de conocimiento en la forma de personal entrenado en empresas multinacionales que luego pasa a trabajar en empresas costarricenses, lo ha habido menos bajo la modalidad de emprendimientos locales que aprovechen lo aprendido en las multinacionales (CEPAL, 2014).

Para superar las limitaciones expuestas, las multinacionales establecidas en Costa Rica invierten en la capacitación de su personal. Todas las empresas multinacionales tienen programas internos de formación centrados en competencias técnicas, habilidades interpersonales y lenguaje. Para puestos de trabajo de nivel de entrada, las empresas prefieren contratar a jóvenes motivados recién egresados de universidades técnicas y capacitarlos internamente en las competencias técnicas requeridas. Además, las multinacionales instaladas en Costa Rica alientan a sus empleados a seguir su desarrollo profesional facilitando y financiando parcialmente estudios universitarios. Las empresas también pagan por la obtención de certificaciones de sus empleados en algunas tecnologías.

4. La participación de México en la investigación y el desarrollo de la industria farmacéutica⁶⁶

172

Otro ejemplo en la región de escalamiento en los servicios deslocalizados es el caso de México, en lo que respecta a los servicios altamente intensivos en conocimiento asociados a la investigación y el desarrollo (I+D). Estos servicios son una de las actividades más dinámicas del siglo XXI, pues han crecido un 27% por año en promedio entre 2000 y 2010. El crecimiento de esta actividad se ubica solo detrás de los servicios asociados a las tecnologías de la información (TI), que crecieron un 34% por año en promedio en el mismo período. Solo las industrias avanzadas hacen uso de estos servicios. Por ejemplo, la industria farmacéutica es una de las mayores demandantes de servicios de deslocalización de I+D. La principal causa de esta tendencia son los altos costos de investigación, ante los cuales las corporaciones transnacionales de este sector decidieron realizar algunas de estas actividades en países en desarrollo, sobre todo en las áreas de biotecnología y farmacogenómica⁶⁷, que requieren de un alto nivel de inversión. De este modo, la industria farmacéutica se ha convertido en el mayor usuario a nivel mundial de estos servicios técnico-científicos (Hernández y otros, 2014).

Los beneficios económicos de integrar este tipo de cadenas de valor son diversos, tanto para las corporaciones farmacéuticas como para los países proveedores de los servicios. Por un lado, las corporaciones farmacéuticas, además de reducir significativamente sus costos de investigación, pueden desarrollar productos que estén mejor adaptados a la realidad de los países proveedores de servicios de deslocalización. Así se reducen los plazos para introducir nuevos medicamentos en mercados locales. Por otro lado, la participación en las cadenas globales de la industria farmacéutica les permite a los países proveedores de estos servicios desarrollar nuevas capacidades en distintas áreas, como los recursos humanos, la experiencia científica, las habilidades técnico-científicas y la infraestructura. Además, la cooperación entre universidades y centros de salud (hospitales y clínicas) permite crear centros de investigación y laboratorios adecuados para esta industria.

⁶⁶ En esta sección se sintetizan los resultados de Pozas (2014).

⁶⁷ Este campo se basa en la investigación sobre los efectos adversos de nuevos fármacos y en el desarrollo de tratamientos dirigidos a grupos genéticos específicos de pacientes.

México es un caso de relativo éxito en la prestación de servicios a empresas farmacéuticas. La Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica (AMIIF) ha registrado un crecimiento acelerado de la inversión en investigación clínica en la última década. En 2003, se registraron menos de 100 estudios clínicos⁶⁸. En 2005, el número de estos estudios se incrementó a 2.025, agrupados en 425 protocolos para 22 áreas terapéuticas. Las inversiones en estos estudios han crecido a una tasa promedio anual de casi un 15% durante la década de 2000 y alcanzaron 86 000 millones de dólares en 2008 y 106 000 millones de dólares en 2009. Este acelerado crecimiento de las investigaciones clínicas por medio de la subcontratación de servicios refleja la alta demanda de este tipo de servicios por parte de la industria farmacéutica de los países en desarrollo (véase el cuadro V.3). Entre 2007 y 2012, las ventas del sector crecieron alrededor del 12% por año en promedio y en 2012 sumaron 14.000 millones de dólares, de los cuales 1.200 millones de dólares corresponden a exportaciones, principalmente a otros países latinoamericanos. Las empresas farmacéuticas invirtieron en investigación y desarrollo 2.000 millones de dólares en 2011 y 2.500 millones de dólares en 2012.

El incremento de las ventas de fármacos en México fue paralelo a un aumento de la demanda de estudios clínicos y a cambios de las regulaciones. Por ejemplo, anteriormente la normativa no establecía un plazo de prescripción de las autorizaciones de salud para la distribución de fármacos, pero a partir de las modificaciones, la duración de las autorizaciones se estableció en cinco años. En consecuencia, las compañías farmacéuticas deben actualizar constantemente la información de los estudios clínicos, lo que acarrea un costo que fluctúa entre 75.000 dólares y 150.000 dólares por fármaco. De igual forma, la estructura de la industria se vio afectada por un decreto presidencial publicado en 2002 que eliminó el “requisito de planta”, que impedía que laboratorios sin infraestructura en México pudieran importar fármacos desde el exterior. Esta disposición favoreció a las corporaciones transnacionales, pues generó presión sobre las compañías locales de fármacos genéricos para que vendieran sus operaciones o se asociaran con las corporaciones transnacionales.

En muchos países, las compañías no requieren de autorización para combinar ingredientes activos que han estado en el mercado durante 10 o 15 años en dosis únicas. Por el contrario, en México, la autoridad regulatoria (Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)) determinó que para autorizar la producción de estas dosis terapéuticas se requiere de una “justificación técnica y científica” y estableció regulaciones de prácticas que en muchos países no necesitan autorizaciones expresas. Por otro lado, si bien la demanda de los servicios que ofrecen los centros de investigación del sector público ha ido en aumento en lo que respecta a la elaboración de estudios clínicos y a la realización de los procedimientos necesarios para cumplir con los requisitos de la COFEPRIS, el trabajo que pueden desempeñar dichos centros es limitado, puesto que aún no se ha reglamentado la provisión de los nuevos servicios que requieren las corporaciones transnacionales. Si un centro de investigación desea proveer un nuevo servicio, debe solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con un año de anticipación, la inclusión del servicio específico en sus catálogos de venta y estimar su precio. Dado que este proceso podría retrasar o cancelar cualquier tipo de negocio con las compañías farmacéuticas, actualmente los centros de investigación clasifican los requerimientos de las corporaciones transnacionales como “proyectos de investigación”, cuando en realidad son servicios solicitados exclusivamente por estas empresas.

⁶⁸ Los estudios clínicos son pruebas científicas necesarias para autorizar la distribución de los fármacos en mercados locales.

■ Cuadro V.3

México: tipo de conocimiento científico y tecnológico solicitado por hospitales y empresas farmacéuticas a laboratorios públicos, 1999 a 2012

Empresa	Tipo	Proyecto
Clínica de Reproducción Asistida S.A.	Dispensario (firma mexicana)	Análisis de la expresión génica del endometrio
Sangre de Cordón S.A.	Dispensario (firma mexicana)	Desarrollo de un nuevo método de control del cáncer cérvico-uterino
Laboratorio de Reproducción Asistida S.A.	Dispensario (firma mexicana)	Análisis proteómico y técnicas de reproducción asistida
Banco de Semen Mexicano S.A.	Dispensario (firma mexicana)	Análisis proteómico de espermatozoides
Laboratorios SILANES S.A.	Empresa farmacéutica (firma mexicana)	Desarrollo de un sistema de pruebas serológicas para la detección temprana de anticuerpos contra el virus del papiloma humano (VPH)
Astra Zeneca Laboratory	Farmacéutica (empresa transnacional (ETN))	Ensayo clínico para el control de la diabetes mellitus
Bayer	Farmacéutica (ETN)	Evaluación de la penetración efectiva de plaguicidas para la lucha antivectorial
Abbott Laboratories	Farmacéutica (ETN)	Evaluación de pruebas automatizadas de la reacción en cadena de la polimerasa para la detección del VPH
The Pfizer Global Investigator-Initiated Research (IIR) Programme. Pfizer	Farmacéutica (ETN)	Infección del perímetro del hogar como factor determinante del contagio del dengue
Sanofi Pasteur	Farmacéutica (ETN)	Fase II de los ensayos clínicos para evaluar la inmunogenicidad y seguridad de las vacunas
Steri-Pharma	Farmacéutica (ETN)	Evaluación de la actividad inhibidora de los antisépticos y desinfectantes en el aislamiento clínico bacteriano en hospitales
Wyeth Pharmaceuticals	Farmacéutica (ETN)	Sensibilidad a antibióticos de amplio espectro en el aislamiento clínico de bacterias enteras responsables de infecciones hospitalarias; sensibilidad a antibióticos de amplio espectro in vitro en el aislamiento clínico; efecto de la administración de suplementos con ácidos grasos poliinsaturados en el desarrollo neurológico
Laboratorios Roche	Farmacéutica (ETN)	Identificación de individuos con alta probabilidad de quedar infectados por el virus de la hepatitis C
Danone S.A.	Empresa de alimentos (firma mexicana)	Estudio clínico aleatorio de un programa de alimentación complementaria para mujeres mexicanas adultas
Nestlé	Empresa de alimentos (ETN)	Ingesta de alimentos de la población urbana de México
UNILEVER	Empresa de alimentos (ETN)	Evaluación de la ingesta de ácidos grasos de la población mexicana
LICONSA S.A.	Empresa de alimentos (firma mexicana)	Evaluación del efecto de la leche fortificada en la condición nutricional de los niños beneficiarios
Tresmontes Lucchetti	Empresa de alimentos (ETN)	Viabilidad de los programas escolares incluidos en la estrategia nacional contra la obesidad y el exceso de peso
Mead Johnson Nutrition	Empresa de alimentos (ETN)	Evaluación de la eficacia de aumentar la ingesta de leche en niños con malnutrición grave; efectos de la vitamina D en la salud de niños en edad preescolar
Harvest Plus S.A.	Empresa de alimentos (ETN)	Eficacia del consumo de frijoles enriquecidos con hierro en humanos
Kellogg's S.A.	Empresa de alimentos (ETN)	Ingesta de una dieta alta en vitaminas y minerales por parte de las mujeres mexicanas

Fuente: M.A. Pozas, "Scientific-technical services for the pharmaceutical industry in Mexico", *Latin America's Emergence in Global Services: A new driver of structural change in the region?*, Libros de la CEPAL N° 121 (LC/G.2599-P), R. Hernández y otros (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

La experiencia mexicana demuestra que el marco regulatorio es un factor determinante para establecer una industria de servicios de deslocalización sostenible y formar parte de las cadenas de valor de industrias avanzadas como la farmacéutica. Aunque los centros de investigación han desarrollado capacidades en materia de recursos humanos, experiencia científica, habilidades técnicas e infraestructura, la normativa vigente establece restricciones para una eficiente oferta de servicios de deslocalización. Las experiencias internacionales demuestran que este tipo de restricciones pueden impedir la transferencia de tecnología y conocimiento entre las compañías farmacéuticas y los centros de investigación locales.

C. La participación de las pymes en las cadenas de valor

1. Consideraciones generales

La participación en las cadenas globales de valor conlleva muchas ventajas potenciales para las pymes. En primer lugar, les ofrece la posibilidad de penetrar en mercados externos por una vía indirecta y, de ese modo, participar en el proceso de globalización y reducir su dependencia del mercado interno. En segundo término, les permite mejorar su productividad y eficiencia. Las grandes empresas líderes de las distintas cadenas pueden transferir sus tecnologías a las más pequeñas y así generar un efecto de derrame tecnológico. Además, la presencia en las cadenas mundiales permite que las pymes se adecúen a los estándares internacionales y aumenten el acceso al financiamiento y la información (por ejemplo, sobre las tendencias de la demanda). En suma, las cadenas de valor tienen el potencial de reducir las brechas productivas entre los grandes y pequeños actores y así promover el comercio inclusivo.

No obstante, la inserción en cadenas de valor también conlleva riesgos para las pymes. Dada su posición de inferioridad frente a las grandes empresas líderes de las cadenas, su capacidad de negociación para ganar un margen razonable y retener una parte del valor agregado de la cadena es limitada. Esto ocurre, sobre todo, cuando las pymes no poseen tecnologías o conocimientos específicos. Otra limitante es que, en ciertos casos, las empresas más grandes no transfieren conocimientos a las pymes fuera del ámbito productivo, por ejemplo, en materia de diseño o *marketing*. Finalmente, las pymes están sujetas al riesgo de que las empresas líderes cambien abruptamente de proveedores. Este riesgo también será mayor en la medida en que las pymes no posean tecnologías o conocimientos específicos.

A continuación se presentan dos casos de estudio de cadenas de valor internacionales en el rubro agrícola con una participación significativa de pymes: el sector de productos lácteos en Costa Rica y el sector del cacao en el Ecuador.

2. La cadena de los lácteos en Costa Rica ⁶⁹

Los países centroamericanos tienen vocación productiva y son competitivos en el sector de productos lácteos, aunque las estructuras de sus cadenas productivas difieren ampliamente. Si bien las industrias lecheras operan principalmente en sus respectivos mercados locales, también han logrado exportar al mercado regional centroamericano. Algunas empresas también exportan al mercado extrarregional, especialmente a los Estados Unidos, el Caribe y, en menor medida, Europa.

El comercio intrarregional de lácteos en Centroamérica es dinámico, y Costa Rica y Nicaragua son los mayores exportadores de la subregión. Honduras es el tercer exportador de productos lácteos y El Salvador y Guatemala son importadores netos, si bien El Salvador exporta derivados de leche a los Estados Unidos.

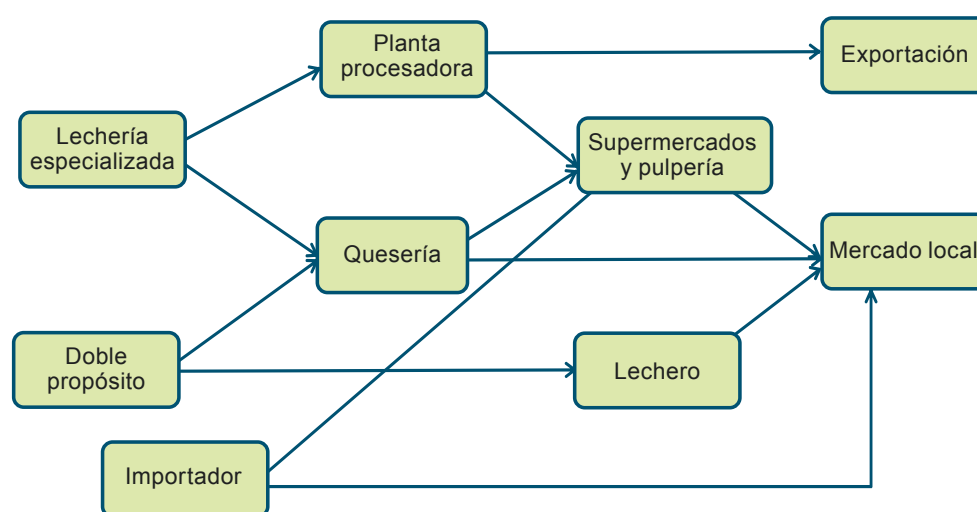
⁶⁹ Esta sección es una síntesis de Zúñiga-Arias y Martínez-Piva (2014).

La estructura de las cadenas productivas de lácteos es muy diversa en la subregión, y es en Costa Rica donde las pymes están mejor integradas. En este país existen varias agrupaciones de productores y al menos cinco empresas grandes que se dedican al procesamiento y la comercialización de leche. La Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos es un actor fuerte que controla cerca del 80% del acopio de leche a nivel nacional (véase el diagrama V.7). La Ley de Asociaciones Cooperativas de Costa Rica y los beneficios fiscales que tienen las cooperativas en el país dan lugar a que Dos Pinos y otras cooperativas más pequeñas paguen mejores precios a los productores, hecho que promueve la producción y la asociatividad. Además, las cooperativas brindan servicios técnicos de asesoría y acceso a insumos a precios competitivos, lo que incide en la productividad y en la competitividad en general.

En el caso de Costa Rica, la mayor parte de los productores de leche, aunque sean pequeños, están integrados a los procesos productivos de las empresas dominantes en el mercado, algunas de ellas con una estructura asociativa. Más del 90% de los socios de estas empresas son pequeños productores, lo que ha permitido una mejor distribución del ingreso y la democratización de la propiedad. Las empresas lecheras incorporadas a las cooperativas tienen premios y castigos por calidad. Los premios se ven reflejados en los precios que se le pagan al productor. Hay un estándar bastante alto de calidad de la leche y altos niveles de automatización.

■ Diagrama V.7

Costa Rica: cadena de productos lácteos



Fuente: Guillermo Zúñiga-Arias, "El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la agroindustria láctea", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 126 (LC/L.3332-P; LC/MEX/L.996.Rev.1), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, 2011.

Por otra parte, en Costa Rica hubo avances importantes en materia de manejo ambiental del ganado. Existen plantas de tratamiento de agua, de desechos sólidos de animales para generar fertilizantes y de subproductos lácteos que se destinan a la alimentación de otros animales. Las empresas costarricenses han podido mantener su competitividad a pesar de los costos extras que les originan las medidas ambientales, pues han logrado diferenciar su producto gracias a su desempeño ambiental, elemento muy importante en el mercado internacional. Los vínculos entre las empresas grandes y sus socios pequeños han creado beneficios mutuos de calidad y productividad que convierten a Costa Rica en el mayor exportador de leche de la subregión centroamericana.

3. La cadena del cacao en el Ecuador⁷⁰

Los grupos indígenas constituyen una gran parte de la población ecuatoriana y dependen de la agricultura, la pesca, y en cierta medida, la caza. Sus campos agrícolas son pequeños y, generalmente, se sustentan de la mano de obra de las propias familias, siendo poco intensivos en capital. La baja productividad resultante no solo contribuye a la pobreza, sino que también agrava la presión ejercida sobre los recursos naturales (tierra, biodiversidad y bosques). En este contexto, el BMZ y la GIZ de Alemania, en el marco de su programa Gestión Sostenible de Recursos Naturales (GESOREN), han desarrollado un proyecto con el fin de proveer a la población rural pobre de alternativas económicas que permitan aumentar la productividad de sus tierras. El objetivo es que, al incrementar los ingresos de las familias pobres, se pueda generar menor presión sobre los recursos naturales y mitigar los niveles de pobreza. Para lograr esta meta, la GIZ orientó sus tareas en las cadenas de valor, dado que los ineficientes encadenamientos productivos entre remotas áreas rurales y los mercados nacionales y de exportación son fuente de perjuicios económicos y pobreza no solo para las familias campesinas, sino para la economía ecuatoriana en general.

Específicamente, la GIZ ha aplicado el enfoque de cadenas de valor a la industria del cacao aromático fino tipo nacional (también llamado “cacao arriba”), que es producido en localidades con gran diversidad de recursos naturales y es muy valorado internacionalmente por su calidad⁷¹. Se estima que en el Ecuador hay 202.243 hectáreas de cacao cultivado, lo que convierte al país en el mayor productor y exportador mundial de cacao aromático, con una participación del 60% de los volúmenes que se comercializan mundialmente. Asimismo, el 90% de la producción de este tipo de cacao proviene de 100.000 pequeños y medianos productores, los que no han encontrado una ventaja comparativa en el mercado tradicional del cacao común. Una larga cadena de hasta diez intermediarios y la baja productividad relativa del campo reducen los beneficios para estos productores agrícolas en dichos mercados⁷². Sin embargo, existen mercados alternativos o de especialidad que brindan oportunidades para la diferenciación de productos —como los de comercio justo (que requieren que la producción proceda exclusivamente de pequeños agricultores) o los mercados gastronómicos (que hacen hincapié en el origen del producto)— y, por lo tanto, ofrecen ventajas comparativas a los pequeños agricultores.

Los mercados especializados tienen características diferentes a las de los mercados tradicionales o convencionales, en los que usualmente se han desempeñado los pequeños agricultores: i) los productores se deben adaptar rápidamente a las nuevas preferencias de los consumidores; ii) se pagan altos precios por productos diferenciados; iii) la calidad de los productos se traduce en reconocimientos y certificaciones, y iv) los consumidores reaccionan positivamente a las historias y mensajes éticos que forman parte de la elaboración de los productos. Estas características dan forma a estructuras únicas en la cadena de valor, y los productores tienen una estrecha relación con los compradores, pues las intermediaciones son cortas y hay más coordinación entre los actores del mercado.

En este contexto, el Gobierno del Ecuador, con la cooperación de la GIZ, implementó el proyecto para reforzar la cadena de valor del cacao aromático fino. Para esto, fortaleció los vínculos comerciales entre agricultores y compradores del producto (las compañías y las cooperativas que actúan de intermediarios). Asimismo, promovió el desarrollo de espacios de coordinación y consenso entre actores públicos y privados, con el fin de proveer mejores servicios públicos. La implementación del proyecto tuvo impactos positivos en la industria: no solo favoreció el incremento de los ingresos

⁷⁰ La presente sección es una síntesis de Lehmann y Springer-Heinze (2014).

⁷¹ Las localidades son las provincias de Esmeraldas, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, la Reserva de Biosfera Sumaco, en la Amazonía, y los alrededores del río Ambato en la región andina.

⁷² Las familias campesinas usualmente cultivan el cacao junto con otros productos agrícolas, aplicando las prácticas tradicionales, para complementar su dieta, tener mayores ingresos y diversificar su producción.

de los agricultores, sino que también permitió reducir la pobreza (véase el cuadro V.4). Estos resultados se obtuvieron a partir de un refuerzo de los encadenamientos productivos horizontales y verticales, la mejora de la tecnología, la estandarización de procesos productivos y el establecimiento de acuerdos de cooperación entre los sectores público y privado. De esta manera, se generó una cadena de valor más competitiva para el cacao aromático fino del Ecuador, en la que participan miles de pequeños productores.

■ Cuadro V.4

Ecuador: impacto del programa de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) en la competitividad de la cadena de valor del cacao de exportación de la asociación de productores de la cooperativa KALLARI^a, 2006-2011

Indicador	Cambio observado	
	2006	2011
Número de socios	1 214	2 150
Volumen exportado	27 toneladas métricas	101 toneladas métricas
Precio de exportación	90 dólares por quintal de cacao convencional	195 dólares por quintal de cacao certificado
Tipo y número de mercados de destino	Mercado de exportación de granos de cacao (1 cliente)	Mercado de exportación de granos de cacao (3 clientes)

Fuente: Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), “Study of the impacts of value chain promotion on associations of producers in Napo. KALLARI case study”, 2011.

^a La asociación, compuesta por 590 familias quechuas de la Amazonia, recibió apoyo del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, del Ministerio de Inclusión Económica y Social, del gobierno de la provincia de Napo y de dos organismos no gubernamentales (Servicios Católicos de Socorro y Fundación GEO Schützt den Regenwald).

Esta experiencia demuestra que, en cadenas en las que existen muchos pequeños productores de baja productividad, una orientación hacia mercados segmentados o de nichos puede ayudar a reducir los altos costos de producción. La diferenciación permite aprovechar oportunidades en nuevos mercados mediante la mejora de la calidad de los productos, la certificación y mayores encadenamientos, lo que repercute en una reducción de los costos productivos. A fin de asegurar la sostenibilidad del proceso productivo, se debe prestar atención a la definición de las características que garantizan que un producto sea único y original. El desarrollo del producto final no es una tarea exclusiva de los productores, sino que también requiere el involucramiento de los consumidores⁷³.

⁷³ La identificación del producto y del mercado requiere de un análisis cuidadoso que permite establecer los requisitos que deben cumplirse en los eslabones finales de la cadena de valor. Además, la perspectiva de acceder al mercado motiva a todos los actores involucrados a colaborar en la implementación de la estrategia propuesta.

D. Acceso de las pymes al financiamiento en las cadenas de valor ⁷⁴

1. Consideraciones generales

Los bancos y otras entidades financieras consideran dos condiciones cuando otorgan créditos. La primera es que el prestatario tenga la capacidad de repagar el préstamo. La segunda es que posea una garantía que cubra el riesgo en caso de cesación de pagos. Ambas condiciones son fácilmente cumplidas por las grandes compañías, pues tienen más activos para ofrecer como garantía y, además, existe mayor información disponible sobre ellas. Sin embargo, las pymes generalmente no tienen ninguna de esas ventajas. Es más difícil y caro para los bancos evaluar el riesgo crediticio de las pymes que el de las grandes empresas debido a la menor información disponible sobre estas. A la vez, las pymes tienen menos capacidad para proveer las garantías que los bancos exigen.

De esta forma, en un mundo globalizado, las pymes tienden a apoyarse cada vez más en las grandes empresas para acceder a los mercados y al financiamiento que necesitan. Además, a las grandes empresas les resulta también conveniente y rentable externalizar y fragmentar sus actividades con las pymes en diferentes mercados. Los vínculos productivos entre las pymes y las grandes empresas, tales como la integración vertical en las cadenas de valor, se han convertido en formas cada vez más comunes de organización industrial.

En la literatura sobre el financiamiento de las pymes se resalta que los posibles vínculos con las grandes empresas en las cadenas de valor pueden mejorar el acceso al crédito de aquellas. En las cadenas de valor, los flujos financieros hacia las pymes se pueden facilitar por medio de dos mecanismos: i) la empresa de gran tamaño ofrece financiamiento directo a las pymes (por ejemplo, para la adquisición de materiales o maquinarias) o ii) el vínculo con una gran empresa refuerza la capacidad de las pymes para obtener créditos bancarios. Esto puede deberse a la buena reputación de trabajar para una empresa grande o a que esta situación les permite obtener flujos de caja u órdenes de compra futuros. A su vez, el acceso al financiamiento puede mejorar los encadenamientos debido a: i) los efectos de reputación, que son importantes para las pymes porque reducen el riesgo de cesación de pagos y, por tanto, las grandes empresas podrían considerarlos una garantía, y ii) la reducción de las asimetrías de información, pues la situación financiera de las pymes es más transparente y accesible para las grandes compañías. Sin embargo, gran parte de la literatura sobre las cadenas de valor destaca las dificultades de coordinación y gobernanza de esos vínculos y sus efectos en la modernización industrial, pero hace poca mención a las consecuencias financieras para las pymes.

Los dos casos que se presentan a continuación muestran que los principales problemas de las pymes para encontrar financiamiento son la burocracia (obstáculos de procedimiento) y el requisito de garantías para obtener crédito. En este último caso, proyectos como los emprendidos por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y la Caixa Federal del Brasil, que ofrecen líneas de crédito preaprobadas sin garantías y a tasas de interés competitivas, suelen ser muy atractivos para las pymes. Por último, las terceras partes (gobierno, gremios empresariales, asociaciones de gobiernos locales) son muy importantes para facilitar el proceso de financiamiento de las pymes y acercarlas a las grandes empresas del sector. Los dos casos internacionales muestran que las políticas gubernamentales deben enfocarse en proporcionar incentivos adecuados y remediar fallas de coordinación que puedan surgir entre pymes, bancos o grandes empresas.

⁷⁴ Esta sección es una síntesis de Navas-Alemán, Pietrobelli y Kamiya (2014).

2. La industria agroalimentaria de la Argentina

Se estudiaron tres sectores dentro de la industria agroalimentaria argentina: el ganado lechero, los pollos de engorde y el procesamiento de harina (principalmente para la producción de pastas y galletas). En los dos primeros casos, las empresas de procesamiento obtienen insumos de pequeñas granjas que se especializan en segmentos particulares de la producción (por ejemplo, el engorde de los pollos). En el procesamiento de productos lácteos y aves de corral, las empresas de procesamiento no solo subcontratan a pequeñas granjas, sino que también coordinan y supervisan su producción. La preocupación de las grandes compañías se basa en las siguientes razones. Primero, es posible que las empresas de procesamiento deseen impulsar la mejora de los procesos de producción a lo largo de la cadena de valor. Para esto, estarían interesadas en que se apliquen enfoques científicos a la alimentación y crianza de los animales, lo que requeriría una guía especial sobre la gestión de las unidades agrícolas. Segundo, las empresas de procesamiento estarían interesadas en mejorar su gestión con el fin de brindar mayor productividad a toda la cadena de valor. Tercero, la fiabilidad de los insumos es fundamental para la eficiencia de las plantas de procesamiento, por lo que es necesaria una supervisión continua de los procesos productivos. En consecuencia, las empresas de procesamiento requieren mantener un grupo confiable de proveedores de insumos que puedan suministrar los volúmenes requeridos y hacer las inversiones necesarias para mejorar la producción. De este modo, mediante el financiamiento de la cadena de valor, las empresas de procesamiento pueden apoyar a sus proveedores y conectarlos a las redes de abastecimiento.

En el caso de la cadena de valor de lácteos de la Argentina, la mayor empresa es La Serenísima, que cuenta con 5.000 empleados. En 1999 esta compañía fundó una asociación de garantía de préstamos con el propósito de fortalecer la cadena de valor por medio de la provisión de garantías comerciales y financieras y de asistencia técnica, administrativa y financiera para sus proveedores. Esta asociación ahora cuenta con 1.046 socios (todos proveedores de La Serenísima), que representan una tercera parte del total de proveedores de la empresa. El 65% son granjas lecheras, el 27% son empresas de transporte y el 8% son compañías de servicios médicos. Para promover la creación de este tipo de asociaciones, el Estado otorga una exoneración fiscal a las grandes empresas que actúen como garantes, y las pymes se benefician de las garantías. El número y el valor de las garantías crecieron de 743 garantías por un monto de 1,8 millones de dólares en 2002 a 1.345 garantías por un monto de 5,5 millones de dólares en 2009. El contacto constante entre la asociación y los agricultores permite un conocimiento profundo de las fincas y su salud financiera.

Un proceso similar se desarrolló en la cadena de valor de los pollos de engorde. En este caso, las grandes empresas fortalecieron su capacidad para controlar y direccionar actividades a lo largo de la cadena de valor, incrementando las oportunidades financieras de sus pymes proveedoras. La necesidad de ampliar la capacidad productiva de todas las compañías de la cadena de valor se generó a partir de la expansión del sector, cuya producción aumentó de 764.000 toneladas en 2003 a 1.680.000 toneladas en 2010. De esta manera, se fortalecieron desde pequeños agricultores hasta transportistas, quienes tenían un limitado acceso al crédito. La cadena de valor de los pollos de engorde de la Argentina es reconocida como un modelo mundial que también se utilizó en el Brasil y los Estados Unidos, y se caracteriza por una sólida coordinación vertical.

Ambas cadenas de valor son ejemplos de la forma en que las grandes empresas pueden mejorar el acceso al financiamiento de los pequeños proveedores mediante el crédito comercial, la adquisición de insumos y maquinaria, y los préstamos a corto plazo. También es útil el apoyo indirecto, por medio de la provisión de garantías. En la Argentina, los pequeños productores de las cadenas de lácteos y pollos de engorde tienen un mejor acceso al financiamiento que sus pares de otras cadenas de alimentos, como por ejemplo la de procesamiento de harina (véase el cuadro V.5). La relación de las pymes con grandes empresas mejora su credibilidad y, por lo tanto, su acceso al financiamiento con actores financieros que están fuera de la cadena de valor, como los bancos.

■ Cuadro V.5

Argentina: instrumentos financieros utilizados por las cadenas agroalimentarias, 2010

Grupo de instrumentos	Instrumento específico	Cadena de valor láctea	Cadena de valor avícola	Cadena de valor de procesamiento de harina
Autofinanciamiento	Autofinanciamiento	Uso frecuente Un 75% de los entrevistados financian casi todos los gastos con sus propios recursos; un 50% utiliza recursos de otro negocio agrícola de su propiedad	Uso frecuente	Uso frecuente
Financiamiento intraempresarial y mecanismos de mercado	Factoraje y factoraje inverso ^a	No observado	No observado	No observado
	Arrendamiento financiero	Uso frecuente por transportadoras y uso ocasional por agricultores	Uso ocasional, en particular por transportistas y distribuidores	Uso ocasional
	Financiamiento por pedidos de compra	Uso frecuente entre la empresa La Serenísima y proveedores de insumos y máquinas	No observado	No observado
	Financiamiento de almacenamiento	No observado	No observado	No observado
Financiamiento basado en relaciones personales o productivas	Crédito comercial	Uso frecuente en la forma de anticipos de capital del productor a sus proveedores, deducido posteriormente de la oferta de productos Uso ocasional en la forma de compra de insumos por la asociación y posterior venta a socios con mejores condiciones financieras que el mercado	Uso frecuente en la forma de compra de equipos por parte de grandes empresas y posterior venta a fincas El precio se deduce de la oferta del producto. Es común el financiamiento de pequeños montos (por ejemplo, en el caso de compra de cercos)	No observado
	Cheques con pagos diferidos	Uso frecuente por parte de pymes con apoyo de la asociación de garantía de préstamos de La Serenísima	Uso ocasional Gracias a la asociación de garantía de préstamos de La Serenísima, las pymes pueden cobrar cheques con mejores tasas de descuento	Uso ocasional
Otros	Ángeles inversionistas	No observado	No observado	No observado
Financiamiento externo	Bancos comerciales	Uso frecuente de tarjetas de crédito, arrendamiento financiero, préstamos regulares y sobregiros por parte de pymes	Uso frecuente de préstamos y arrendamiento financiero	Uso ocasional (la mayoría de las pymes se autofinancian)
	Microcrédito	No observado	No observado	No observado
	Bancos públicos	Uso frecuente de préstamos subsidiados	Uso frecuente de préstamos subsidiados	No observado
Otros	Asistencia técnica de compradores o proveedores	Uso frecuente Los productores ofrecen asistencia financiera para la reestructuración de las deudas tras la crisis de 2001. La asociación de garantía de préstamos de La Serenísima presta asistencia para la gestión financiera	Uso frecuente Las grandes empresas prestan asistencia veterinaria y servicios de mantenimiento a fincas nuevas	No observado

Fuente: L. Navas-Alemán, C. Pietrobelli y M. Kamiya, "Access to finance in value chains: New evidence from Latin America", *Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America*, Libros de la CEPAL, N° 127 (LC/G.2617-P), R. Hernández, J.M. Martínez-Piva y N. Mulder (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2014.

^a El factoraje es un mecanismo de financiación y administración basado en la cesión de facturas: la empresa cede el crédito comercial de sus clientes a una compañía de factoraje, la que se encarga de gestionar su cobro a cambio de una comisión y pago de intereses. En el caso del factoraje inverso, la compañía de factoraje se encarga de la cobranza de facturas de unas pocas empresas grandes que a su vez tienen muchos pequeños proveedores. El factoraje inverso facilita entonces el acceso al crédito para las pymes que proveen bienes y servicios a grandes empresas.

3. La industria de muebles en el conglomerado de Serra Gaucha (Brasil)

La industria brasileña de muebles es la más grande de América Latina, con una producción que en 2010 excede los 8.000 millones de dólares (de los cuales 968 millones de dólares provienen de las exportaciones). Está conformada por casi 17.000 empresas distribuidas a lo largo del país. Uno de los conglomerados más grandes de esta industria está ubicado en Serra Gaucha (Rio Grande do Sul); comenzó a desarrollarse en los años setenta, cuando la expansión del mercado interno generó un alza sostenida de la demanda de los muebles de esa localidad. En los años noventa la economía brasileña se abrió a los mercados internacionales, cuyas tendencias indujeron a un proceso de modernización del sector. Los productores líderes y las principales empresas de Serra Gaucha invirtieron en maquinaria y tecnología, lo que permitió expandir sus capacidades de producción.

Hacia 2005, las exportaciones alcanzaron niveles máximos. Los productores de Serra Gaucha exportaban a los mercados latinoamericano, estadounidense y europeo. Sin embargo, nunca desatendieron la alta demanda del mercado interno que se observaba debido a: i) el crédito de consumo barato y abundante; ii) las transferencias condicionadas que se otorgaban a los grupos de bajos ingresos; iii) la acelerada tasa de crecimiento de los préstamos del Brasil en la última década; iv) el crecimiento de la industria de la construcción, vinculada a la industria de muebles, y v) la capacidad de negociación de los gremios empresariales, que indujeron a las entidades del gobierno a efectuar compras de mobiliario a productores locales. La apreciación de la moneda nacional entre 2004 y 2008 también contribuyó a que los productores prefirieran el mercado interno.

Durante este período de gran crecimiento, dos fuertes valores han prevalecido en la industria de Serra Gaucha: el autofinanciamiento y la preocupación por evitar el sobreendeudamiento. En muchos casos, tanto grandes compañías como pymes utilizaron las redes compuestas por familiares y amigos y el crédito otorgado por otras empresas para financiar proyectos de corto plazo. Las empresas más jóvenes pidieron préstamos a los bancos públicos para financiar proyectos de largo plazo con tasas de interés inferiores a las cobradas por los bancos privados (véase el cuadro V.6).

■ Cuadro V.6

Brasil: fuentes de financiamiento utilizadas por las empresas de muebles encuestadas de Serra Gaucha, 2010
(En porcentajes)

	Autofinanciamiento de las empresas y sus socios	Familia y amigos	Bancos públicos	Bancos privados	Otras empresas
Porcentaje de las empresas encuestadas que utilizan esta fuente	88	88	100	50	77

Fuente: L. Navas-Alemán, C. Pietrobelli y M. Kamiya, "Access to finance in value chains: New evidence from Latin America", *Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America*, Libros de la CEPAL, N° 127 (LC/G.2617-P), R. Hernández, J.M. Martínez-Piva y N. Mulder (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Aunque muchas veces las tasas de interés que cobran otras empresas o familiares y amigos no han sido competitivas, estos préstamos han servido para cubrir las necesidades y proyectos de las pymes a tiempo, dado que su otorgamiento es menos burocrático que el de la banca y no requieren garantías (que a menudo las pymes no están en condiciones de ofrecer). En este contexto, bancos públicos, como el BNDES, Caixa Federal o el Banco del Brasil, ofrecen líneas de crédito y productos financieros (*leasing*, financiamiento para el capital de trabajo y para la innovación) a tasas de interés más competitivas que los bancos privados para facilitar el acceso de las pymes a los préstamos que necesitan.

El tipo de financiamiento más común entre las empresas que participan en esta cadena es el crédito comercial otorgado por grandes proveedores de tableros de partículas y enchapados de origen argentino, brasileño, chileno y portugués a los productores. Estos proveedores tienen mucho poder para fijar precios y especificaciones técnicas de producción de sus empresas clientes. Si una empresa tiene dificultades o existe incertidumbre sobre su capacidad de ventas, el proveedor limita o cancela el crédito. Las empresas compradoras de muebles casi no otorgan créditos a los productores. En suma, existe un gran espacio para que las instituciones financieras otorguen créditos para financiar la compra de insumos y el capital de trabajo. El factoraje es casi inexistente en esta industria, dada su alta tasa de interés asociada (superior al 10% mensual).

E. Integración regional y cadenas de valor regionales

En esta sección se utiliza el cálculo de índices de comercio intraindustrial de bienes intermedios como aproximación para el análisis del grado de inserción de cada país de América Latina y el Caribe en cadenas internacionales de valor. A partir de esos índices se identifican las relaciones bilaterales con mayor contenido intraindustrial, tanto en el comercio dentro de la región como entre países de esta y los Estados Unidos, la Unión Europea y la agrupación ASEAN+3. Una vez identificadas las relaciones caracterizadas por un comercio intraindustrial más intensivo, se profundiza en el análisis de las mismas con datos a nivel de industrias⁷⁵.

Como criterio general, si una determinada relación de comercio bilateral de bienes intermedios es principalmente intraindustrial, se interpreta como evidencia de un mayor grado de encadenamiento productivo entre los países involucrados⁷⁶. No obstante, con el fin de captar también relaciones de integración productiva de tipo vertical entre los países, se consideran intercambios de bienes finales (no intermedios), tanto de consumo como de capital, sin que necesariamente haya un comercio intraindustrial bilateral intensivo (como es el caso de las industrias de hilados y confecciones y las de autopartes y vehículos automotores). Son representativas de este tipo de cadenas las que articulan principalmente las relaciones comerciales bilaterales de México y Centroamérica con los Estados Unidos.

El análisis de los datos presentados en el cuadro V.7 indica que las relaciones de comercio intraindustrial de bienes intermedios más estrechas se observan en los casos de México, el Brasil y Costa Rica con los Estados Unidos. Asimismo, hay un pequeño grupo de países (República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Argentina, Colombia, Chile, Suriname y Panamá) para los que existe un comercio intraindustrial potencial con los Estados Unidos. En cambio, la relación comercial bilateral de bienes intermedios con la Unión Europea y la agrupación ASEAN+3 es marcadamente interindustrial, con las únicas excepciones de México, el Brasil, Costa Rica y Barbados, que presentan un comercio intraindustrial potencial con estos socios. Estas diferencias evidenciarían que existen algunos sectores industriales con mayor inserción internacional en cadenas globales, ya sean europeas o asiáticas.

⁷⁵ En el presente estudio se utiliza el término industria como sinónimo de cada uno de los grupos de productos representados por tres dígitos en la revisión 2 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).

⁷⁶ Se considera que existe comercio intraindustrial entre dos países cuando estos se exportan mutuamente productos del mismo sector. Este comercio se mide mediante el índice de Grubel-Lloyd. Se considera que un valor del índice superior a 0,33 indica una elevada incidencia de comercio intraindustrial; un valor comprendido entre 0,10 y 0,33 refleja la existencia de comercio intraindustrial potencial, mientras que valores por debajo de 0,10 son indicativos de la existencia de comercio interindustrial (caracterizado por la exportación mutua de productos de diferentes sectores). Los índices de Grubel-Lloyd se calcularon para los flujos de comercio bilateral de cada país con sus socios intra- y extrarregionales según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, Revisión 2, a 3 dígitos, a partir de lo que se obtuvieron promedios ponderados por la proporción de las exportaciones de cada país a nivel de producto y socio comercial.

■ Cuadro V.7

América Latina y el Caribe: índices de comercio intraindustrial de bienes intermedios por socios comerciales, 2010-2011 ^a
(En índices de Grubel-Lloyd)

País	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	ASEAN+3
América del Sur				
Argentina	0,30	0,20	0,07	0,04
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,05	0,07	0,01	0,00
Brasil	0,26	0,38	0,18	0,08
Chile	0,13	0,18	0,03	0,02
Colombia	0,15	0,19	0,04	0,01
Ecuador	0,18	0,09	0,02	0,01
Paraguay	0,05	0,02	0,01	0,00
Perú	0,16	0,08	0,03	0,03
Uruguay	0,23	0,08	0,04	0,02
Venezuela (República Bolivariana de)	0,12	0,08	0,04	0,01
México y Centroamérica				
México	0,17	0,63	0,15	0,08
Costa Rica	0,29	0,37	0,05	0,17
El Salvador	0,37	0,06	0,01	0,01
Guatemala	0,31	0,09	0,06	0,00
Honduras	0,25	0,00	0,00	
Nicaragua	0,06	0,07	0,01	0,01
Panamá	0,18	0,11	0,04	0,04
El Caribe				
Cuba	0,03	0,00	0,00	...
República Dominicana	0,04	0,30	0,08	0,02
CARICOM				
Antigua y Barbuda	0,11	0,00	0,00	0,00
Bahamas	0,00	0,03	0,00	0,01
Barbados	0,10	0,10	0,24	0,05
Belice	0,01	0,05	0,00	0,00
Dominica	0,05	0,02	0,06	0,00
Granada	0,02	0,00	0,00	...
Guyana	0,01	0,03	0,01	0,01
Haití	0,02	0,00	0,00	...
Jamaica	0,04	0,07	0,06	0,00
San Kitts y Nevis	0,03	0,26	0,00	0,00
San Vicente y las Granadinas	0,05	0,00	0,01	0,00
Santa Lucía	0,00	0,00	0,00	...
Suriname	0,03	0,12	0,08	0,01
Trinidad y Tabago	0,01	0,03	0,01	0,00
América Latina y el Caribe	0,21	0,48	0,11	0,05

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Los índices calculados corresponden a promedios ponderados de las relaciones bilaterales de cada país con los países integrantes de cada una de las agrupaciones consideradas. Para las Bahamas, Haití, Honduras y Santa Lucía se utilizaron datos de comercio obtenidos a partir de estadísticas espejo de sus socios comerciales, al no disponerse de estadísticas oficiales para 2011 en COMTRADE.

En cuanto al ámbito interno de la región, la proporción más significativa de comercio intraindustrial se da en El Salvador, mientras que para la mayoría de los restantes países de Centroamérica, gran parte de los de América del Sur y México hay un comercio intraindustrial potencial, lo que arroja indicios de la existencia de algunas cadenas regionales de valor.

Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Nicaragua, el Paraguay, Venezuela (República Bolivariana de) y la mayoría de los países del Caribe presentan en su comercio de bienes intermedios una relación marcadamente interindustrial con todos los grupos de países indicados en el cuadro V.7, lo que responde a su especialización exportadora orientada a los productos básicos.

Para identificar los países que en el comercio intrarregional de bienes intermedios mantienen vínculos intraindustriales más desarrollados se analizaron las relaciones bilaterales del conjunto de las economías de la región. Los resultados para el bienio 2010-2011 indican que estas relaciones son mayormente intraindustriales en el caso de países pertenecientes a una misma agrupación subregional; en particular, en el comercio interno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA), donde también se observa comercio intraindustrial potencial (véase el cuadro V.8). No obstante, existe además un comercio intraindustrial importante entre la Argentina y Chile, Chile y el Uruguay, la Argentina y México, el Brasil y México, y Costa Rica y Venezuela (República Bolivariana de). Asimismo, se destacan relaciones de comercio intraindustrial potencial dentro de la Comunidad Andina (entre Colombia, el Ecuador y el Perú), y de Chile y México con algunos países sudamericanos.

■ Cuadro V.8

América Latina y el Caribe: matriz de relaciones intraindustriales en el comercio intrarregional de bienes intermedios, 2010-2011

(En índices de Grubel-Lloyd calculados sobre el universo de bienes intermedios)

Origen \ Destino	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Ecuador	Perú	Chile	República Dominicana	México	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Cuba
Brasil	0,52																		
Paraguay	0,16	0,15																	
Uruguay	0,37	0,26	0,08																
Venezuela (República Bolivariana de)	0,04	0,19	0,00	0,04															
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,03	0,03	0,16	0,03	0,00														
Colombia	0,17	0,31	0,02	0,14	0,28	0,01													
Ecuador	0,02	0,06	0,01	0,03	0,03	0,01	0,26												
Perú	0,06	0,06	0,06	0,18	0,15	0,07	0,31	0,27											
Chile	0,41	0,16	0,02	0,34	0,02	0,04	0,29	0,15	0,27										
República Dominicana	0,00	0,02	0,01	0,01	0,15	0,00	0,04	0,03	0,01	0,11									
México	0,34	0,35	0,00	0,11	0,08	0,07	0,31	0,04	0,13	0,26	0,22								
Costa Rica	0,12	0,07	0,00	0,07	0,46	0,04	0,12	0,11	0,22	0,03	0,17	0,13							
El Salvador	0,09	0,01	0,04	0,00	0,03	0,00	0,01	0,00	0,04	0,11	0,06	0,07	0,44						
Guatemala	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,03	0,12	0,02	0,02	0,17	0,12	0,57	0,52					
Honduras	0,00	0,05	0,00	0,03	0,03	0,00	0,03	0,03	0,03	0,08	0,28	0,15	0,30	0,43	0,32				
Nicaragua	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,02	0,02	0,01	0,00	0,01	0,34	0,10	0,13	0,17			
Panamá	0,11	0,14	0,01	0,22	0,11	0,03	0,31	0,11	0,17	0,13	0,17	0,12	0,25	0,25	0,20	0,24	0,11		
Cuba	0,12	0,01	0,00	0,00	0,08	0,00	0,06	0,03	0,00	0,06	0,01	0,05	0,01	0,02	0,01	...	0,02	0,00	0,00
CARICOM	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,02	0,02	0,01	0,01	0,03	0,06	0,00	0,00	0,00

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Entre los países del Caribe destaca la República Dominicana, que mantiene vínculos que podrían desembocar en un comercio intraindustrial con países del MCCA, cuyos miembros están adheridos al Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados

Unidos. Por el contrario, Cuba y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) presentan relaciones comerciales fundamentalmente interindustriales con el resto de la región, con pocas excepciones de comercio intraindustrial potencial, lo que indicaría escasos vínculos con cadenas de valor regionales.

El mapa de las relaciones intraindustriales en torno a bienes intermedios para las diversas agrupaciones subregionales muestra que, en primer lugar, existe un vínculo más estrecho entre países miembros de un mismo esquema de integración (como en los casos del MERCOSUR y el MCCA) y, en segundo lugar, entre países geográficamente próximos (véase el cuadro V.9). México presenta la particularidad de mantener relaciones de comercio intraindustrial potencial con los distintos esquemas de integración subregionales —con excepción de la CARICOM— además de con Chile.

■ Cuadro V.9

América Latina y el Caribe (esquemas de integración y países no agrupados): matriz de comercio intraindustrial de bienes intermedios, 2010-2011
(En índices de Grubel-Lloyd calculados sobre el universo de bienes intermedios)

País	MERCOSUR	CAN	MCCA	CARICOM	Chile	América Latina y el Caribe
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	0,39					
Comunidad Andina (CAN)	0,08	0,19				
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	0,05	0,06	0,36			
Comunidad del Caribe (CARICOM)	0,00	0,01	0,00	0,05		
Chile	0,26	0,14	0,04	0,00		
México	0,32	0,10	0,12	0,01	0,26	0,17
América Latina y el Caribe	0,28	0,14	0,25	0,02	0,25	0,21

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd inferiores a 0,10.

A partir de la identificación de las relaciones bilaterales con mayor comercio intraindustrial, arriba mencionadas, se profundiza el análisis de cadenas de valor considerando con mayor detalle las industrias vinculadas a esas cadenas en los casos de México y los Estados Unidos; Costa Rica y los Estados Unidos; el resto de Centroamérica y los Estados Unidos; las cadenas subregionales en el MCCA; las cadenas subregionales en el MERCOSUR, y las cadenas subregionales en el mercado de la Comunidad Andina.

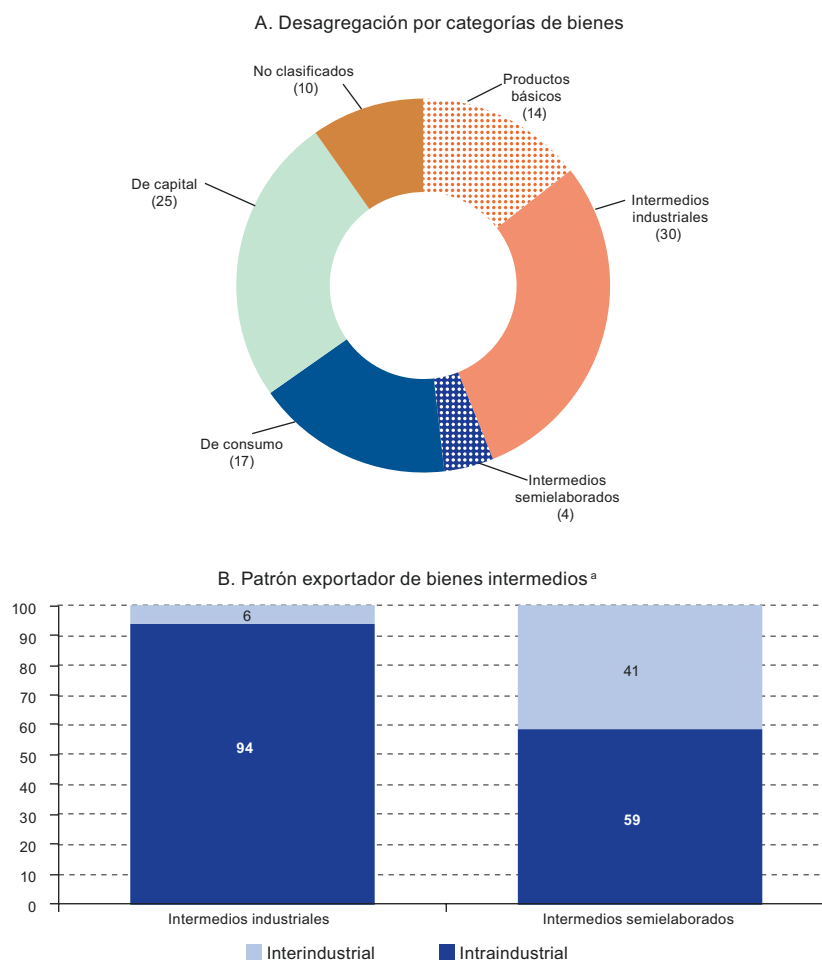
1. México y los Estados Unidos

Entre los países de la región, México es el que mantiene una relación de comercio intraindustrial más vigorosa con los Estados Unidos. Durante el bienio 2000-2001 la proporción de exportaciones asociadas a este tipo de comercio fue del 77%, cifra que se redujo al 53% en el bienio 2011-2012 como resultado de la competencia que México enfrenta en el mercado estadounidense de productos similares importados desde China. El país asiático, al igual que México, está sólidamente inserto en cadenas exportadoras orientadas a ese mercado.

La participación de los bienes intermedios en las exportaciones de México a los Estados Unidos fue de aproximadamente un tercio en 2011-2012, con un claro predominio de los bienes industriales (en torno al 30% del total exportado y casi el 90% de las exportaciones de bienes intermedios) (véase el gráfico V.5A). El análisis de la composición de estas exportaciones según su carácter intra- o interindustrial muestra que el grueso de las ventas de bienes intermedios industriales corresponde a industrias caracterizadas por un comercio de tipo intraindustrial (el 94%, frente al 59% para los bienes semielaborados) (véase el gráfico V.5B).

■ **Gráfico V.5**

México: exportaciones a los Estados Unidos, por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Entre 2000 y 2012, la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones mexicanas de bienes intermedios a los Estados Unidos fue poco menos de la mitad que la de las exportaciones al resto del mundo (el 4,9% frente al 11,1%), con lo que la participación de los Estados Unidos en las exportaciones totales de bienes intermedios de México se redujo del 86% al 77% en ese período, aumentando en contrapartida el peso de otros destinos (véase el cuadro V.10). Si bien la principal reducción se produjo en la participación en las exportaciones de bienes intermedios semielaborados, la merma del crecimiento de las ventas de bienes intermedios industriales tuvo más impacto, al representar una proporción mayor del total exportado. Entre los destinos cuya participación en las exportaciones mexicanas de bienes intermedios aumentó, además de la Unión Europea se destacan los países de Centroamérica, especialmente los miembros del MCCA, agrupación con la que México tiene suscrito un tratado de libre comercio.

Entre los 20 grupos de productos intermedios con mayor vínculo intraindustrial exportados por México a los Estados Unidos, 19 corresponden a productos manufactureros de diverso tipo, especialmente de tecnología media y baja (véase el cuadro V.11). Un análisis por tipos de bienes permite identificar una proporción significativa de comercio intraindustrial asociado a la categoría de bienes intermedios industriales.

■ Cuadro V.10

México: evolución de las exportaciones a los Estados Unidos y al resto del mundo, según tipos de bienes, 2000-2012
(En porcentajes)

Tipos de bienes	Participación en el total				Tasa de variación anual		
	Estados Unidos		Resto del mundo		2000-2012		
	2000	2012	2000	2012	Estados Unidos	Resto del mundo	Mundo
Productos básicos	75,2	68,9	24,8	31,1	9,5	12,4	10,3
Intermedios	88,9	80,1	11,1	19,9	4,9	11,1	5,9
Semielaborados	77,5	66,9	22,5	33,1	8,3	13,2	9,6
Industriales	90,1	82,3	9,9	17,7	4,6	10,6	5,4
De consumo	89,6	78,8	10,4	21,2	4,0	11,6	5,2
De capital	93,9	85,5	6,1	14,5	6,6	15,5	7,4
No clasificados	84,5	80,8	15,5	19,2	5,3	7,6	5,7
Exportaciones totales	88,3	79,5	11,7	20,5	5,7	11,7	6,6
Valor total	146 543	284 749	19 460	73 405			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

■ Cuadro V.11

México y Estados Unidos: comercio intraindustrial de bienes intermedios, 2011-2012
(En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes)

Orden	CUCI	Descripción	Porcentaje del total ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Tipo de bien intermedio ^b	Porcentaje de bienes intermedios ^c
1	784	Partes y accesorios de vehículos de motor	18,9	0,84	Industrial (MTM)	100
2	773	Material de distribución de electricidad	8,8	0,59	Industrial (MTM)	100
3	772	Aparatos eléctricos para empalme	7,9	0,87	Industrial (MTM)	27
4	713	Motores de combustión interna	6,9	0,97	Industrial (MTM)	79
5	764	Equipos de telecomunicaciones	6,0	0,45	Industrial (MTA)	27
6	778	Máquinas y aparatos eléctricos	4,5	0,58	Industrial (MTA)	54
7	821	Muebles y sus partes	4,4	0,35	Industrial (MTB)	14
8	699	Manufacturas de metales comunes	3,4	0,90	Industrial (MTB)	96
9	749	Partes y accesorios no eléctricos de máquinas	3,3	0,90	Industrial (MTM)	76
10	776	Lámparas, tubos y válvulas electrónicas	2,7	0,79	Industrial (MTA)	100
11	872	Instrumentos y aparatos de medicina	2,2	0,47	Industrial (MTM)	33
12	893	Artículos de materiales plásticos	2,2	0,67	Industrial (MTB)	81
13	714	Maquinarias y motores no eléctricos	1,9	0,77	Industrial (MTM)	100
14	741	Equipos de calefacción y refrigeración	1,7	0,59	Industrial (MTM)	24
15	874	Instrumentos y aparatos de medición	0,8	0,82	Industrial (MTA)	21
16	723	Maquinaria y equipo de ingeniería civil	0,6	0,43	Industrial (MTM)	14
17	743	Bombas y compresores	0,6	0,92	Industrial (MTM)	15
18	716	Aparatos eléctricos rotativos y sus partes	0,4	0,60	Industrial (MTA)	5
19	771	Aparatos de electricidad	0,2	0,43	Industrial (MTA)	9
20	334	Productos derivados del petróleo	0,0	0,42	Semielaborado	80
Total de los 20 productos principales			77,67			77

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Se refiere a la participación del grupo CUCI en el total de exportaciones de bienes intermedios del país al destino considerado.

^b Indica el tipo de bien intermedio (semielaborado o industrial) al que corresponde el grupo CUCI y, en el caso de los bienes industriales, se señala entre paréntesis su intensidad tecnológica (MTB = manufacturas de tecnología baja, MTM = manufacturas de tecnología media, MTA = manufacturas de tecnología alta).

^c Se calcula a partir del cociente entre el número de bienes intermedios del grupo CUCI exportados y el número total de bienes del grupo exportados. El número de bienes se establece a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Al profundizar el análisis a nivel sectorial, resalta el hecho de que las principales cadenas de exportación mexicanas a los Estados Unidos son las que están vinculadas a la industria automotriz, especialmente la de partes y piezas de vehículos de motor, que representan el 19% de las exportaciones totales de bienes intermedios a este destino. Le siguen en importancia los grupos de material de distribución de electricidad, aparatos eléctricos para empalme y motores de combustión interna. Estas cuatro industrias principales suman el 43% del total de las exportaciones de bienes intermedios de México a los Estados Unidos (véase el cuadro V.10). Destacan también las industrias productoras de bienes de capital como maquinarias no eléctricas, equipo médico, equipos de calefacción y refrigeración, bombas y compresores, maquinarias y equipo de ingeniería civil, entre otras. Son fundamentalmente componentes de piezas y partes para esas industrias los que los proveedores mexicanos suministran a empresas de la “fábrica América del Norte”, sobre todo de los Estados Unidos.

Especial mención merecen los grupos de productos intermedios correspondientes a industrias de bienes de capital intensivas en alta tecnología, como las de equipos de telecomunicaciones, maquinarias y aparatos eléctricos, instrumentos y aparatos de medición y aparatos eléctricos y de electricidad, también integrados en la “fábrica América del Norte”.

En México hay 20 ensambladoras de vehículos distribuidas en 18 complejos productivos en 11 entidades federativas. En total, se han instalado más de 2.000 plantas productoras de autopartes y componentes, que generan aproximadamente el 13% del empleo industrial en diferentes tramos de la cadena, desde el diseño hasta el estampado de la carrocería, pasando por el ensamblaje (Prochnik y otros, 2010; Garrido, 2010). La inversión extranjera directa recibida por la cadena de autopartes-automotriz mexicana ascendió a más de 10.000 millones de dólares en el período 2000-2010.

Los principales productos de la *industria automotriz* exportados a cadenas de valor en América del Norte, especialmente a los Estados Unidos, son carrocerías para tractores, buses y camiones, parachoques y sus partes, partes de la transmisión, componentes eléctricos, cinturones de seguridad, guarniciones de frenos, partes del sistema de frenos, ejes motrices, ruedas y sus partes, motores y sus partes. En el sector de partes y componentes, México mantiene el primer lugar como proveedor de los Estados Unidos y ocupa el tercer puesto en la cadena del segmento automotor (Dussel y Gallagher, 2013). Hasta ahora, México cuenta con importantes ventajas en el marco del TLCAN, ya que por sus productos se pagan aranceles más bajos que por mercancías similares de origen chino.

En el caso de la industria de materiales de distribución y aparatos eléctricos, se destacan las exportaciones de bobinas de alambre de cobre, cables coaxiales, cables, bujías, conductores eléctricos, y piezas aislantes de cerámica y plástico.

En México es ampliamente reconocido que el sector de la automoción ha generado importantes “derrames” de capacidades tecnológicas aplicables en otros sectores, como el electrónico y el aeroespacial que, a su vez, han propiciado la generación en la fuerza de trabajo mexicana de cuadros técnicos especializados (DGIPAT, 2012).

Según información reciente de la Dirección General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología de la Secretaría de Economía de México (DGIPAT), entre los principales productos de manufactura de exportación para la industria aeronáutica se encuentran partes para turbina (anillos, álabes, aspas, barras de metal, coples, sellos de alta precisión, radiadores, compresores y aislantes de calor, entre otros); componentes electrónicos, maquinados y metales, además de arneses y productos para el interior de los aviones. De todas esas manufacturas, las de componentes generan la mayor proporción de insumos de la industria (cerca del 24% del total).

La industria aeronáutica de México ha experimentado un vigoroso crecimiento en los últimos años, de modo que el país ocupa el primer lugar en inversiones en manufactura aeronáutica

en el mundo, con cerca de 36.000 millones de dólares en el período 1990-2012 (DGIPAT, 2012) y un crecimiento promedio anual de las exportaciones del 14% en el último decenio. El sector está conformado por 248 empresas y entidades de apoyo dedicadas en un 70,6% a la manufactura, un 12,5% a la reparación y el mantenimiento, y un 16,9% a la ingeniería y el diseño.

Aunque los Estados Unidos son el destino principal de las exportaciones mexicanas de productos aeronáuticos, con un 74% del total, una parte significativa se dirige al Canadá (el 8%), que también es integrante de la “fábrica América del Norte”. Otros destinos de la industria son Francia, el Reino Unido y el Japón (DGIPAT, 2012).

Utilizando la matriz de insumo-producto (MIP) de México de 2003, Fujii y Cervantes determinaron que los tres principales sectores exportadores (fabricación de equipos electrónicos, equipo de transporte y equipos eléctricos) aportaban el 54% del valor agregado de las exportaciones. Al distinguir entre valor agregado directo (equivalente a los ingresos generados durante el proceso de transformación de insumos en productos terminados) y valor agregado indirecto (que corresponde a los ingresos generados durante la producción de los insumos de origen nacional que se incorporan en las exportaciones), los autores determinaron que predominaba el valor agregado directo, lo que indica el relativo aislamiento entre los sectores exportadores y el resto de la economía nacional. Este escaso arrastre de las actividades exportadoras determina el bajo contenido de insumos nacionales en las exportaciones, especialmente de la industria maquiladora (Fujii y Cervantes, 2013).

Un grupo que no aparece entre los 20 principales es el de los productos de la cadena del hilado y las confecciones, ámbito emblemático que para México ha sido un símbolo de integración mundial. Los rubros que conforman esta industria corresponden a bienes de consumo (vestuario) e intermedios (textiles), segmentos en los que tradicionalmente México ha tenido una importante participación en el mercado estadounidense. Sin embargo, la férrea competencia de productos similares de procedencia china y vietnamita en ese mercado ha determinado la pérdida de competitividad del sector en todos los segmentos de la cadena (los hilados, los textiles y las prendas de vestir). Las exportaciones de los grupos correspondientes a los textiles y las confecciones se redujeron a la mitad, al pasar de 8.300 millones de dólares en 2000 a 4.200 millones de dólares en 2012. Esto provocó que algunos empresarios mexicanos del sector solicitaran abiertamente apoyo del Estado, en tanto que otros abandonaron el país y se instalaron en Asia, sobre todo en China, principal productor mundial de productos textiles y accesorios relacionados (Dussel y Gallagher, 2013). Más adelante, en el apartado en que se analiza el vínculo entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos, vuelve a tratarse sobre la cadena de las confecciones.

2. Costa Rica y los Estados Unidos

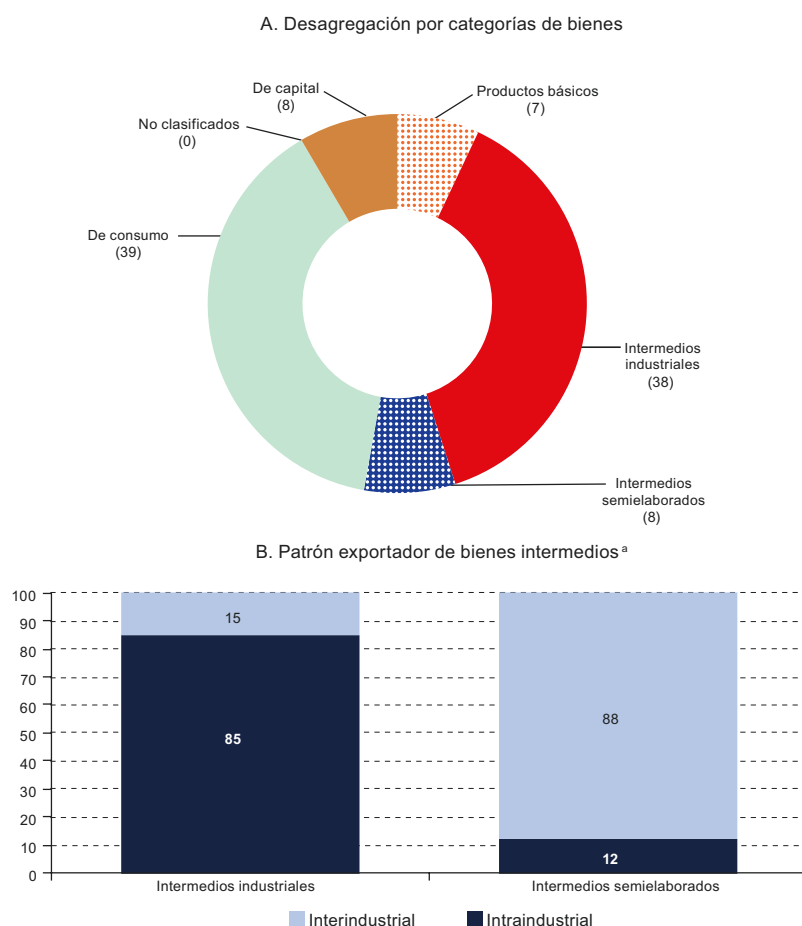
Después de México, Costa Rica es el país latinoamericano que mantiene una mayor integración comercial con los Estados Unidos. Este mercado fue en 2012 destinatario del 38% de las exportaciones costarricenses. La relación comercial bilateral se fortaleció durante toda la década pasada, especialmente por la estrategia costarricense de atracción de inversión extranjera directa (IED) y por su política comercial, orientada a la apertura de nuevos mercados. Además, el país se adhirió al Acuerdo sobre las tecnologías de la información, suscrito por un considerable número de países miembros de la OMC en 1997. Esta decisión, así como su privilegiada localización, algunos incentivos fiscales, la cercanía a los Estados Unidos y su acceso tanto al océano Atlántico como al Pacífico, determinaron la llegada de la inversión de Intel. A partir de ese momento, el país consolidó su estrategia de desarrollo de sectores exportadores que mantienen fuertes vínculos con los mercados mundiales.

El patrón exportador de Costa Rica a los Estados Unidos, conformado en un 46% por bienes intermedios y que se caracteriza por una gran proporción de comercio intraindustrial en el segmento

de bienes industriales (véase el gráfico V.6), es también resultado del acuerdo de libre comercio que Costa Rica suscribió en 2004 con ese país, en conjunto con el resto de miembros del MCCA y la República Dominicana. Una muestra adicional de la estrecha vinculación de Costa Rica con el mercado estadounidense es la elevada participación del país norteamericano en los flujos de IED que Costa Rica recibe (un 60% del total de las entradas entre 2000 y 2012).

■ Gráfico V.6

Costa Rica: exportaciones a los Estados Unidos, por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd inferiores a 0,10.

Proporcionalmente, las exportaciones de bienes intermedios de Costa Rica al mundo crecieron entre 2000 y 2011 más que sus exportaciones totales, aunque a un ritmo menor que las de bienes de capital. En el caso de las ventas a los Estados Unidos, destaca el incremento de las de bienes de capital, intermedios semielaborados y productos básicos, mientras que fue menor la tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes intermedios industriales (véase el cuadro V.12).

■ **Cuadro V.12**

Costa Rica: evolución de las exportaciones a los Estados Unidos y al resto del mundo según categorías de bienes, 2000-2011
(En porcentajes)

Tipos de bienes	Participación en el total				Tasa de variación anual		
	Estados Unidos		Resto del mundo		2000-2011		
	2000	2011	2000	2011	Estados Unidos	Resto del mundo	Mundo
Productos básicos	29,5	45,1	70,5	54,9	6,6	1,6	2,9
Intermedios	48,9	36,6	51,1	63,4	6,0	11,6	7,0
Industriales	53,6	36,6	46,4	63,4	0,8	4,7	4,0
Semielaborados	36,2	31,2	63,8	68,8	9,6	6,8	10,9
De consumo	57,6	37,7	42,4	62,3	1,9	4,3	5,6
De capital	43,3	70,4	56,7	29,6	17,6	-7,0	13,0
Exportaciones totales	52,2	38,6	47,8	61,4	2,8	7,6	5,4
Valor total	1 571	2 047	1 641	3 546			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

El menor avance de las exportaciones a los Estados Unidos se compensa con un mayor dinamismo de las ventas al resto del mundo, especialmente en la categoría de bienes intermedios industriales. Esta tendencia es un claro indicio de que la industria de bienes intermedios de Costa Rica se está diversificando hacia otros destinos, especialmente de Asia.

Entre los 20 principales grupos de productos intermedios de exportación de Costa Rica a los Estados Unidos con mayor intensidad intraindustrial destacan los vinculados a algunas cadenas de valor de la “fábrica América del Norte”; en particular, de las industrias proveedoras de instrumentos y dispositivos de equipo médico, eléctrica y electrónica, partes y accesorios de vehículos, química y farmacia, agroindustria y otras industrias transversales, como la de artículos plásticos. Los productos asociados contienen tecnología media y alta en un 65% de los casos (véase el cuadro V.13).

En el ámbito de la *industria de dispositivos de equipo médico*, Costa Rica exporta a los Estados Unidos jeringas, agujas tubulares de metal, agujas de sutura, catéteres y cánulas, así como dispositivos para electrodiagnóstico, estetoscopios, aparatos respiratorios y máscaras antigás, medidores de presión arterial y termómetros, entre otros. Esta industria exporta principalmente bienes de capital finales, con una elevada proporción de valor agregado nacional (un 60%) y alta tecnología. El valor agregado incorporado en esta industria se reparte principalmente entre mano de obra (un 23%), insumos locales (un 8%) y provisión de servicios locales (un 19%) (Monje-Ariño, 2011). En el período 2011-2012, el sector representó el 18% de las exportaciones totales a los Estados Unidos. Hacia 2009, la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) estimaba en promedio 475 empleados por empresa, con una participación de 25 empresas vinculadas al circuito de cadenas globales de valor.

En la *industria electrónica*⁷⁷, Costa Rica exporta a los Estados Unidos una amplia gama de productos intermedios para la manufactura, principalmente componentes que incorporan tecnología media, como circuitos integrados, interruptores, lámparas de incandescencia y protectores de voltaje. Estos componentes son fabricados por una decena de empresas que, además de exportarlos a los Estados Unidos, los venden a China. El valor agregado por la industria electrónica es del 20% y, al igual que en la industria de equipo médico, la proporción de ese valor que corresponde al empleo asciende al 24%, en tanto que a los insumos locales corresponde el 9%, y a los servicios el 10%, siendo el mayor porcentaje el que está asociado a beneficios, impuestos y capital (un 58%) (Monje-Ariño, 2011).

⁷⁷ Todos los productos de la industria electrónica representan más del 20% del total de las exportaciones de bienes intermedios y en el conjunto de la economía costarricense generan alrededor de 5.700 empleos.

■ Cuadro V.13

Costa Rica y Estados Unidos: comercio intraindustrial de bienes intermedios, 2011-2012
(En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes)

Orden	CUCI	Descripción	Porcentaje del total ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Tipo de bien intermedio ^b	Porcentaje de bienes intermedios ^c
1	872	Instrumentos y aparatos de medicina	17,8	0,33	Industrial (MTM)	50
2	776	Lámparas, tubos y válvulas electrónicas	15,1	0,54	Industrial (MTA)	100
3	772	Aparatos eléctricos para empalme	2,9	0,34	Industrial (MTM)	100
4	58	Frutas en conserva y preparados de frutas	2,1	0,45	Semielaborado	10
5	893	Artículos de materiales plásticos	1,8	0,46	Industrial (MTB)	77
6	773	Material de distribución de electricidad	1,2	0,89	Industrial (MTM)	100
7	664	Vidrio	1,1	0,60	Semielaborado	100
8	784	Partes y accesorios de vehículos	1,0	0,64	Industrial (MTM)	100
9	778	Máquinas y aparatos eléctricos	0,9	0,72	Industrial (MTA)	58
10	774	Aparatos eléctricos para uso doméstico	0,8	0,50	Industrial (MTA)	33
11	874	Instrumentos y aparatos de medición	0,6	0,40	Industrial (MTA)	23
12	628	Artículos de caucho	0,5	0,92	Semielaborado	71
13	881	Aparatos y equipos fotográficos	0,5	0,48	Industrial (MTA)	45
14	541	Productos medicinales y farmacéuticos	0,5	0,34	Industrial (MTA)	69
15	98	Productos preparados comestibles	0,4	0,58	Semielaborado	9
16	635	Manufacturas de madera	0,4	0,79	Semielaborado	67
17	821	Muebles y sus partes	0,4	0,88	Industrial (MTB)	36
18	716	Aparatos eléctricos y sus partes	0,3	0,72	Industrial (MTA)	6
19	786	Remolques y otros vehículos sin motor	0,3	0,38	Industrial (MTM)	25
20	713	Motores de combustión interna	0,3	0,92	Industrial (MTM)	70
Total de los 20 productos principales			48,9			68

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Se refiere a la participación del grupo CUCI en el total de exportaciones de bienes intermedios del país al destino considerado.

^b Indica el tipo de bien intermedio (semielaborado o industrial) al que corresponde el grupo CUCI y, en el caso de los bienes industriales, se señala entre paréntesis su intensidad tecnológica (MTB = manufacturas de tecnología baja, MTM = manufacturas de tecnología media, MTA = manufacturas de tecnología alta).

^c Se calcula a partir del cociente entre el número de bienes intermedios del grupo CUCI exportados y el número total de bienes del grupo exportados. El número de bienes se establece a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

De manera similar a lo ocurrido con la *industria aeronáutica y aeroespacial* de México, la industria aeroespacial en Costa Rica se ha desarrollado sobre la base de la producción de partes y piezas electrónicas. Si bien la primera empresa se instaló en Costa Rica en 1985, la plena internacionalización del sector y su integración en cadenas de valor no se produjo hasta el inicio de la década de 2000.

Según la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), entre los años 2000 y 2013 el número de empresas vinculadas al sector ha aumentado un 83%. A julio de 2013, el complejo productivo (*cluster*) de manufactura avanzada del sector consta de 55 empresas (incluidas las multinacionales) y el número de empleos asciende a 16.000, con lo que se ha multiplicado por cuatro en el mismo período (Prensa Libre, 2013). La proporción de valor agregado nacional del sector es del 70%, con predominio del empleo (un 54% del total), seguido de los servicios (un 31%) y una menor participación del capital, los insumos locales y beneficios e impuestos, que combinados no superan el 15%.

Hay 16 empresas sólidamente vinculadas a cadenas de valor del sector, sobre todo en América del Norte, y en su oferta proveen, entre otros, servicios de reparación de turbinas, diseño y pruebas de dispositivos, partes y piezas, circuitos impresos, termostatos y reparación de placas base para aviones, así como diseño y mantenimiento de helicópteros (Monge-González y Zolezzi, 2012).

La *industria automotriz* ocupa también un lugar destacado. Costa Rica suministra en especial partes y piezas para vehículos de motor, silenciadores y tubos de escape, transmisiones, amortiguadores y partes del sistema de frenos, además de productos procedentes de otros sectores manufactureros de menor contenido tecnológico utilizados en el sector (como asientos, lubricantes, plásticos y polímeros). Pese a que el valor de las exportaciones es muy bajo (no supera los 200 millones de dólares), cerca de un 40% de ese valor es generado a nivel local. La participación del empleo en ese componente interno equivale al 32% y la de los servicios locales al 27% (Monge-Ariño, 2011).

Otro sector que merece la pena destacar es la *industria de productos médicos y farmacéuticos*, que suministra a los Estados Unidos una importante gama de productos (apósitos médicos, cementos dentales, botiquines de primeros auxilios, preparaciones anticonceptivas a base de hormonas o espermicidas, rayos X, vitaminas B1, B12 y A, vacunas veterinarias y antibióticos).

En el caso costarricense, una característica destacable de la participación de industrias locales en las cadenas globales de valor es que en el proceso de creación de valor interviene también una proporción considerable de proveedores de servicios en diversos ámbitos (servicios financieros, servicios profesionales, electricidad, gas y agua, servicios de transporte y otros servicios empresariales, como contabilidad, auditoría y servicios legales). Todos esos servicios actúan, por ende, como exportaciones indirectas en esas cadenas.

3. El resto de países del Mercado Común Centroamericano y los Estados Unidos

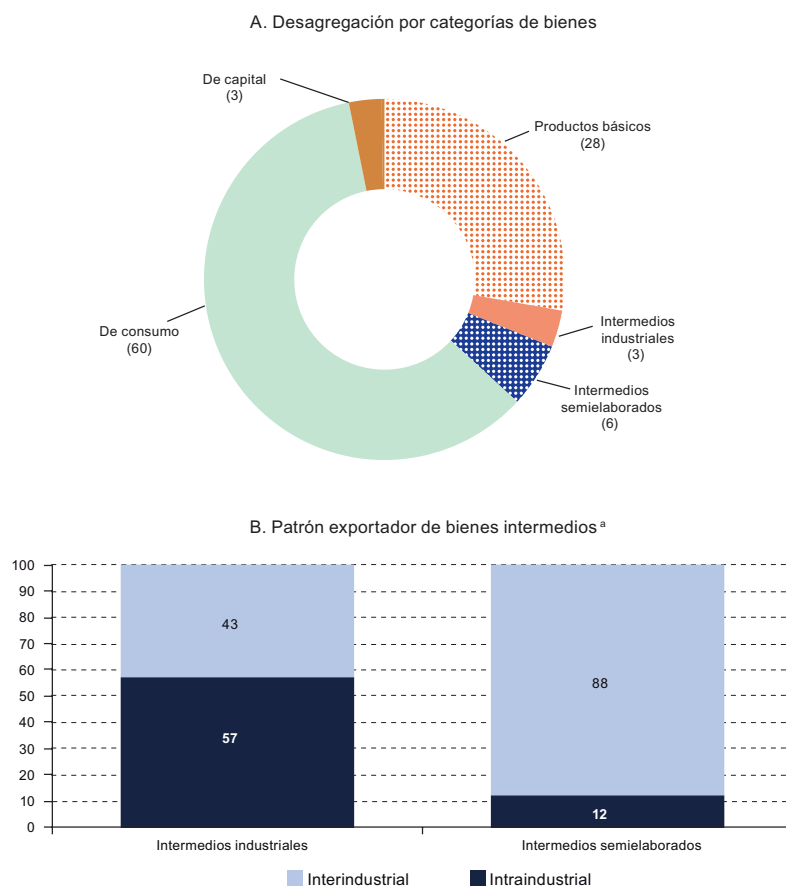
El vínculo del resto de los países de Centroamérica con los Estados Unidos es más fuerte en sectores como el del hilado y las confecciones, en que están insertos El Salvador, Guatemala, Honduras y, en menor medida, Nicaragua. La desagregación de las exportaciones de estos países a los Estados Unidos muestra que el 60% corresponden a productos de consumo final, seguidas de las de productos básicos (un 28%), mientras que los bienes intermedios representan solo el 9%.

Cuando se analiza el patrón exportador de bienes intermedios se observa que el 57% de los bienes industriales procedentes de los países del MCCA (excepto Costa Rica) se inscriben en una relación intraindustrial. En el caso de los bienes intermedios semielaborados, la proporción es significativamente menor (véase el gráfico V.7). No obstante, la reducida presencia de bienes intermedios en el total exportado por el conjunto de países de referencia determina una relación exportadora predominantemente interindustrial con los Estados Unidos.

Pese a que es menos vigorosa la relación intraindustrial, cabe resaltar la gran integración productiva de este grupo de países con los Estados Unidos en la fabricación de confecciones de diverso tipo (como camisetas, pantalones y ropa interior de hombre y mujer). En la industria centroamericana del vestuario se utilizan insumos y partes de procedencia estadounidense, sobre todo fibras textiles. Debido a la particular naturaleza de esta cadena y su enorme visibilidad, se relajan los criterios de la metodología utilizada para analizar esta vez los principales grupos de productos exportados por el MCCA (excepto Costa Rica) a los Estados Unidos, incluidos aquellos en torno a los que la relación intraindustrial es reducida y los grupos de productos en que no figuran bienes intermedios —en particular, los bienes de consumo, segmento asociado, entre otras, a las exportaciones de la cadena de las confecciones.

■ **Gráfico V.7**

Mercado Común Centroamericano (excepto Costa Rica): exportaciones a los Estados Unidos, por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd inferiores a 0,10.

En el análisis sectorial se observa que 6 de los 15 principales grupos de productos pertenecen a la industria de confecciones (predominantemente vinculada al comercio con los Estados Unidos, primero por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)⁷⁸, posteriormente mediante los regímenes de maquila y zonas francas y, por último, a través del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos) (véase el cuadro V.14). En conjunto, el sector de vestuario de los cuatro países considerados es, con diferencia, el principal exportador, con el 48% de las ventas al exterior, siendo en los casos de El Salvador y Honduras el que presenta una mayor integración en la cadena del hilado y el vestuario estadounidense, ya que incorpora más insumos de ese país en las exportaciones totales (el 49% y el 25%, respectivamente). Entre los productos más exportados se encuentran los siguientes: camisetas de algodón de punto, ropa interior de hombre y mujer, sostenes, pantalones de fibra sintética y medias de fibra sintética, entre otros.

⁷⁸ Este régimen (807/9802) beneficiaba principalmente a los productores de la cuenca del Caribe que reexportan a los Estados Unidos productos con insumos estadounidenses.

■ Cuadro V.14

Mercado Común Centroamericano (sin Costa Rica): principales grupos de productos exportados a los Estados Unidos, 2011-2012
(En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes)

Orden	CUCI	Descripción	Porcentaje del total ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Intensidad tecnológica ^b	Tipo de productos predominantes ^c	Número de bienes intermedios ^d
1	845	Ropa exterior y accesorios de vestir de punto	18,7	0,02	MTB	De consumo	0 de 59
2	846	Ropa interior de punto o ganchillo	17,9	0,05	MTB	De consumo	0 de 20
3	773	Material de distribución de electricidad	6,0	0,17	MTM	Intermedios	10 de 10
4	842	Ropa exterior para hombres y niños	4,0	0,17	MTB	De consumo	0 de 26
5	61	Azúcar y miel	3,7	0,04	MBRN	Intermedios	7 de 10
6	843	Ropa exterior para mujeres, niñas y bebés	2,7	0,03	MTB	De consumo	0 de 45
7	847	Accesorios de vestir, de tejidos	2,5	0,23	MTB	De consumo	0 de 25
8	844	Ropa interior de tejidos	1,9	0,04	MTB	De consumo	0 de 14
9	122	Tabaco manufacturado	1,3	0,06	MBRN	De consumo	1 de 4
10	512	Alcoholes, fenoles, fenoles-alcoholes	0,7	0,12	MTM	Intermedios	3 de 3
11	784	Partes y accesorios de vehículos automotores	0,5	0,48	MTM	Intermedios	14 de 14
12	681	Plata, platino y otros metales	0,5	0,00	MBRN	Intermedios	4 de 4
13	288	Desperdicios y desechos de metales comunes	0,5	0,01	MBRN	Intermedios	5 de 5
14	851	Calzado	0,3	0,52	MTB	De consumo	0 de 19
15	658	Artículos confeccionados de materias textiles	0,3	0,37	MTB	Intermedios	8 de 42
Total de los 15 productos principales			62,7				62 de 361

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Proporción del total de las exportaciones de bienes intermedios.

^b Intensidad tecnológica asociada al grupo de bienes: MTB = Manufacturas de tecnología baja; MTM = Manufacturas de tecnología media; MTA = Manufacturas de tecnología alta; MBRN = Manufacturas basadas en recursos naturales; BP = Bienes primarios.

^c Indica la mayor predominancia de productos según la clasificación de Grandes Categorías Económicas. El grupo 122, por ejemplo, incluiría un mayor número de productos de la categoría de bienes de consumo que de la de bienes intermedios.

^d Número de productos intermedios del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que conforman un grupo CUCI.

El grupo material de distribución de electricidad, que, al igual que en los casos de Costa Rica y México, tiene una mayor inserción en las cadenas de producción estadounidense de electrónica, se basa fundamentalmente en productos exportados por Honduras y Nicaragua, siendo el primero de estos dos países el que mantiene un vínculo intraindustrial más estrecho con los Estados Unidos.

La maquila no textil, que incluye industrias como la electrónica, ha aumentado en los últimos años sus exportaciones de productos no tradicionales, como conductores de electricidad, incluidos cables de cobre, cables coaxiales y aislantes de cerámica, además de partes y accesorios para vehículos automotores (piezas eléctricas y accesorios solicitados por empresas estadounidenses comercializadoras de automóviles); entre estos destacan en las exportaciones los tableros para vehículos.

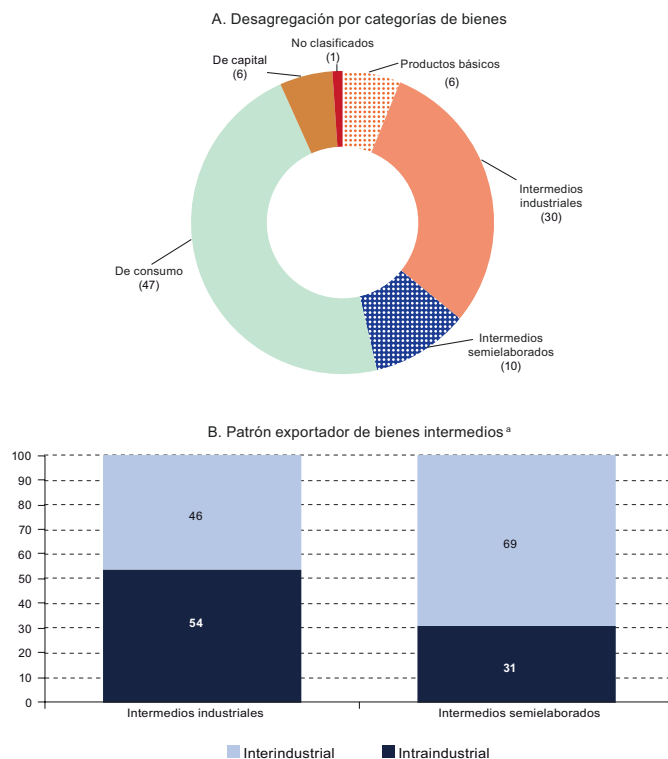
Otros productos intermedios que cabe resaltar son los correspondientes al grupo CUCI 512, de alcoholes y fenoles, utilizados en la industria química, y los metales y sus desperdicios. En el caso de los alcoholes, los principales productos son el alcohol etílico y el alcohol propílico. Estas exportaciones tienen su origen en El Salvador y Guatemala, países en que la relación intraindustrial muestra potencial. En el caso de los metales, se trata de bienes intermedios semielaborados, asociados a una clara relación interindustrial que incluye exportaciones de polvos de plata, plata en bruto, chatarra y residuos de mineral de cobre y desechos de aluminio, que en promedio no superan el 1% del total exportado (véase el cuadro V.14).

4. Guatemala y el Mercado Común Centroamericano

En Centroamérica, los flujos comerciales intrarregionales de tipo intraindustrial son más intensos en las relaciones bilaterales de tres países del grupo (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) y, en menor medida, en las que mantienen estos con Honduras y Nicaragua. Como ejemplo del mayor nivel de integración existente entre los países del MCCA, cabe destacar el comercio entre Guatemala y el resto de sus socios comerciales de la subregión. El 46% de las exportaciones guatemaltecas tienen por destino Centroamérica y el patrón exportador es predominantemente intraindustrial en el segmento del comercio de bienes intermedios industriales, el 54% del cual corresponde a productos similares y complementarios, que por otra parte estarían insertos en varias cadenas subregionales (véase el gráfico V.8).

■ Gráfico V.8

Guatemala: exportaciones al Mercado Común Centroamericano por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd inferiores a 0,10.

La relación intraindustrial entre Costa Rica, El Salvador y Guatemala es más intensa y de más larga data, ya que se remonta a la década de 1960 (Willmore, 1972; Balassa, 1979), aunque se habría consolidado a inicios de los años noventa (Durán y Lo Turco, 2010). Las cifras de comercio de Guatemala para el bienio 2011-2012 reflejan un vínculo más estrecho con Costa Rica y El Salvador, tanto en exportaciones como en importaciones de bienes intermedios, cuya intensidad intraindustrial es superior al 50%. Le siguen en importancia Honduras y Nicaragua. Con este último país, los intercambios son mayormente interindustriales, aunque hay un importante grupo de productos en el rango de comercio intraindustrial potencial (véase el gráfico V.9).

Los 20 productos con mayores índices de comercio intraindustrial representan el 54% de las exportaciones totales de bienes intermedios de Guatemala al Mercado Común Centroamericano e incluyen un 70% de bienes catalogados como intermedios, que predominan en 13 de esos 20 grupos principales.

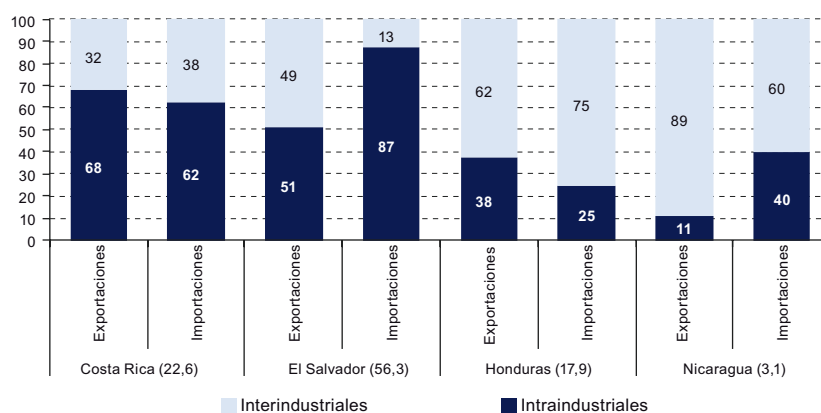
Esta relación de mayor contenido intraindustrial se concentra en productos de tecnología baja y media, así como en manufacturas basadas en recursos naturales. Las principales industrias vinculadas a cadenas subregionales en Centroamérica son la petroquímica, la química, la farmacéutica y la agroindustria, además de la industria del hilado, el papel y el cartón y la de equipos de telecomunicaciones.

En la industria petroquímica destacan la cadena del plástico, con un gran número de productos intermedios ya transformados (tuberías, mangueras, bolsas plásticas y botellas, entre otros), así como otros bienes intermedios para la misma industria en los países vecinos. En este segmento destacan las exportaciones del grupo de productos de polimerización y copolimerización (como películas de etileno, propileno y acetato de vinilo), que ocupa el sexto lugar de la lista (véase el cuadro V.15) Aunque Guatemala no es un exportador neto de productos de plástico ni de manufacturas relacionadas, en el comercio intrarregional la posición del país es superavitaria.

En segundo lugar se encuentra la industria de jabón y preparados de limpieza, en que los productos intermedios, si bien escasos, son a su vez insumos para otras industrias (surfactantes orgánicos, preparaciones para lavado y limpieza, agentes iónicos, catiónicos de superficie orgánica y otros preparados similares), específicamente la de productos de perfumería y tocador.

■ Gráfico V.9

Guatemala: patrón del comercio de bienes intermedios con los restantes países del Mercado Común Centroamericano, 2012^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Los porcentajes que figuran junto a los nombres de los países indican la participación de cada uno de estos como mercado de destino en las exportaciones totales de Guatemala.

■ Cuadro V.15

Guatemala: principales grupos de productos exportados al Mercado Común Centroamericano, 2010-2011*(En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes)*

Orden	CUCI	Descripción	Porcentaje del total ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Tipo de bien intermedio ^b	Porcentaje de bienes intermedios ^c
1	893	Artículos de materiales plásticos	6,9	0,70	Industriales (MTB)	80
2	554	Jabón y preparados para limpiar y pulir	5,7	0,60	Industriales (MTM)	36
3	642	Papeles y cartones recortados	5,4	0,47	Industriales (MTB)	63
4	541	Productos medicinales y farmacéuticos	5,2	0,84	Industriales (MTA)	82
5	674	Planos, chapas y planchas de hierro o acero	3,5	0,74	Industriales (MTB)	100
6	583	Polimerización y copolimerización	3,1	0,91	Industriales (MTM)	100
7	98	Productos y preparados comestibles	3,1	0,66	Semielaborados	19
8	598	Productos químicos diversos	2,2	0,55	Industriales (MTM)	100
9	673	Barras, varillas, ángulos y perfiles	2,1	0,94	Industriales (MTM)	100
10	651	Hilados de fibras textiles	2,1	0,70	Industriales (MTB)	78
11	58	Frutas en conserva y preparados de frutas	2,0	0,53	Semielaborados	4
12	431	Aceites y grasas de origen animal y vegetal	1,7	0,60	Semielaborados	100
13	691	Estructuras y partes de estructuras de hierro	1,5	0,69	Industriales (MTB)	100
14	653	Tejidos de fibras artificiales	1,5	0,90	Industriales (MTM)	100
15	641	Papel y cartón	1,5	0,70	Semielaborados	100
16	56	Preparados de legumbres, raíces y tubérculos	1,3	0,46	Semielaborados	28
17	821	Muebles y sus partes	1,3	0,65	Industriales (MTB)	14
18	764	Equipos de telecomunicaciones	1,3	0,50	Industriales (MTA)	27
19	533	Pigmentos, pinturas y barnices	1,3	0,82	Industriales (MTM)	92
20	678	Accesorios de tubería de hierro y acero	0,8	0,38	Industriales (MTM)	100
Total de los 20 productos principales			53,5			70

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Se refiere a la participación del grupo CUCI en el total de exportaciones de bienes intermedios del país al destino considerado.

^b Indica el tipo de bien intermedio (semielaborado o industrial) al que corresponde el grupo CUCI y, en el caso de los bienes industriales, se señala entre paréntesis su intensidad tecnológica (MTB = manufacturas de tecnología baja, MTM = manufacturas de tecnología media, MTA = manufacturas de tecnología alta).

^c Se calcula a partir del cociente entre el número de bienes intermedios del grupo CUCI exportados y el número total de bienes del grupo exportados. El número de bienes se establece a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

La industria de papel y cartón ocupa el tercer lugar de la lista. Produce un grupo significativo de bienes que se comercializan en la subregión, entre los que se destacan los destinados a otras industrias (por ejemplo, cajas, cajones y estuches de papel y cartón ondulado, cartones sin corrugar, papel plegado, sacos y bolsas de papel, cucuruchos, artículos prensados, y papel y sus manufacturas), como las de alimentos, la farmacéutica y la textil, además de la industria gráfica.

La industria química se caracteriza por una presencia destacada de productos de tecnología media, entre los que predominan diversos preparados y compuestos químicos, como aceleradores de pinturas, compuestos reactivos de diagnóstico de laboratorio, disolventes, pinturas, barnices, aditivos, removedores y antioxidantes, que en todos los casos corresponden a bienes intermedios (véase el cuadro V.15).

La industria farmacéutica está igualmente presente, con una variada gama de productos para el sector médico, entre los que se encuentran distintos tipos de vitaminas (A, E, C, B2, B1, B12), sueros, apósitos y artículos conexos, penicilinas, estreptomycinas, vacunas, efedrinas, hormonas y alcaloides.

Asimismo, se destacan al menos seis grupos de productos relacionados con la agroindustria de alimentos. Entre otros figuran preparados comestibles, piensos para animales, fruta, carnes y despojos comestibles, aceites y grasas y preparados de legumbres. Todos estos grupos forman parte de cadenas agroalimentarias regionales que se caracterizan por un mayor contenido de comercio intraindustrial. Si se le agrega el comercio de otros grupos de productos de consumo, como los preparados de cereales y harina y los de conserva y carne, la participación en el total de las exportaciones de Guatemala a la subregión alcanza el 21%.

5. La Argentina y el Brasil

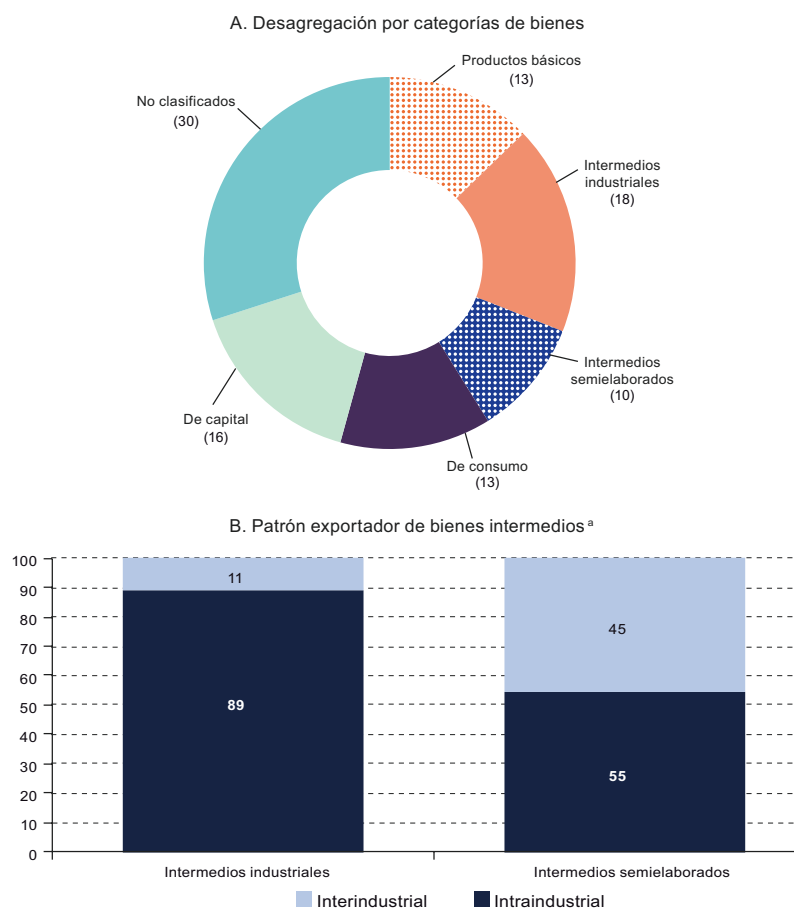
200

El comercio entre la Argentina y el Brasil representa el 64% del total de los intercambios comerciales del MERCOSUR, al tratarse de los dos países de mayor tamaño del grupo y presentar un grado superior de integración productiva.

El comercio bilateral entre la Argentina y el Brasil se caracteriza por una alta proporción de productos intermedios (alrededor del 30% de las exportaciones de la Argentina al Brasil, y del 50% de las del Brasil a la Argentina), con un patrón marcadamente intraindustrial. El elevado porcentaje del grupo de bienes no clasificados se debe a la gran importancia del comercio bilateral de vehículos, categoría que, si bien incorpora insumos intermedios en la producción, puede catalogarse indistintamente como bien de capital o de consumo (véanse los gráficos V.10 y V.11). Los resultados del análisis de la intensidad del comercio intraindustrial indican una gran integración en el caso de estos productos de automoción.

■ Gráfico V.10

Argentina: exportaciones al Brasil por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
(En porcentajes)

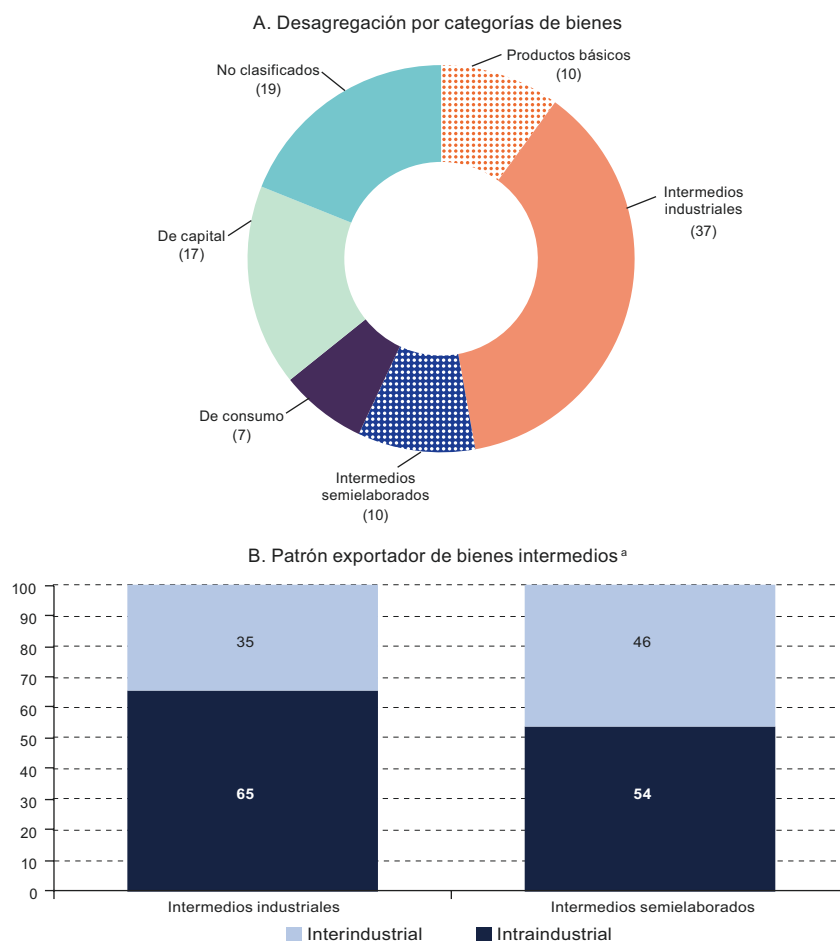


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd inferiores a 0,10.

■ Gráfico V.11

Brasil: exportaciones a la Argentina por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd inferiores a 0,10.

Los 20 grupos de productos con mayor intensidad intraindustrial (incluidos los no clasificados) representaron durante el bienio 2010-2011 el 57% del total intercambiado por ambos países, un 63% del total de las exportaciones de la Argentina y un 52% de las del Brasil.

El análisis detallado por sectores indica que la cadena automotriz está presente en 5 de los 20 grupos principales y supuso un 40% del total de los intercambios bilaterales en el bienio 2010-2011. Asimismo, en esos rubros la proporción de comercio bilateral en las exportaciones totales es en promedio del 60%, siendo más alta en el caso de los automóviles de pasajeros. Además de estos y de los automóviles para el transporte de mercancías, los principales rubros incluyen autopartes, bandas de rodadura y neumáticos, así como productos conexos, como el aluminio, plásticos y partes y accesorios eléctricos. Ambos países cuentan con la ventaja de participar como miembros de pleno derecho del MERCOSUR, lo que se ha traducido en beneficios para estas industrias y en la garantía de un mercado ampliado, que, pese a regirse por un sistema de cuotas, favorece los intercambios regionales. Los productos similares que importan ambos países del resto del mundo están sujetos a un arancel externo común cercano al 20%.

La Argentina y sobre todo el Brasil cuentan con una cadena automotriz desarrollada, dirigida mediante un sistema administrado en que las decisiones de inversión y producción de las empresas se han orientado a optimizar el tamaño del mercado ampliado del MERCOSUR y a aprovechar los regímenes de incentivos que brinda el grupo. Por su mayor número de habitantes —y, por ende, de autos—, las principales inversiones se han realizado en el Brasil y la mayor parte de la plataforma de producción del MERCOSUR se ha concentrado en este país. Pese a ello, un gran número de empresas de autopartes se ha localizado también en la Argentina (de Negri, 2010).

Otro grupo de industrias destacables de la lista son la química y la petroquímica, que comprende derivados del petróleo, además de productos de perfumería, cosméticos, desinfectantes, insecticidas y fungicidas, productos químicos diversos y artículos de plástico. En estas industrias el vínculo es también importante, ya que representan entre el 22% y el 28% del total de las exportaciones de ambos países (véase el cuadro V.16). La industria petroquímica es actualmente una de las más grandes del mundo y buena parte del impulso de otras industrias del MERCOSUR (agroindustria, textil, automotriz, plásticos e, incluso, de piezas y partes) se basa en los productos de esta cadena regional (Brenner, 2012). Bekerman y Rikap (2010) presentan evidencia de una gran variedad de productos de la industria química y de plástico de la Argentina cuyas ventas (tanto al Brasil como al resto del mundo) se incrementaron. Las exportaciones al Brasil, a juicio de los autores, pudieron operar como instrumento de desarrollo de ventajas comparativas dinámicas que impulsaron a través de productos argentinos la vinculación con nuevos compradores del resto de los países del MERCOSUR y del mundo.

■ Cuadro V.16

Argentina y Brasil: comercio bilateral de bienes con elevada relación intraindustrial, 2010-2011
(En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes de exportaciones totales)

Orden	CUCI	Descripción	Argentina ^a	Brasil ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Intensidad tecnológica ^b	Tipo de productos predominantes ^c	Número de bienes intermedios ^d
1	781	Automóviles para pasajeros	25,8	15,8	0,89	MTM	No clasificado	0 de 8
2	782	Automotores para el transporte de mercancías	10,6	5,0	0,77	MTM	De consumo	0 de 10
3	334	Productos derivados del petróleo	6,7	2,9	0,73	MBRN	Intermedio	4 de 5
4	784	Autopartes de vehículos de motor	5,7	11,0	0,57	MTM	Intermedio	16 de 16
5	583	Polimerización y copolimerización	3,3	3,0	0,91	MTM	Intermedio	48 de 58
6	684	Aluminio	1,3	0,4	0,59	MBRN	Intermedio	20 de 21
7	553	Productos de perfumería, cosméticos	1,2	0,7	0,94	MTM	De consumo	0 de 21
8	625	Neumáticos, bandas de rodadura y similares	1,1	1,7	0,67	MTM	Intermedio	10 de 13
9	591	Desinfectantes, insecticidas, fungicidas y similares	1,0	0,9	0,91	MTM	De consumo	0 de 5
10	541	Productos medicinales y farmacéuticos	0,8	0,8	0,98	MTA	Intermedio	35 de 44
11	749	Partes y accesorios no eléctricos de máquinas	0,8	0,8	0,89	MTM	De capital	25 de 31
12	783	Vehículos automotores de carretera	0,7	2,4	0,41	MTM	De capital	2 de 3
13	598	Productos químicos diversos	0,6	0,8	0,80	MTM	Intermedio	46 de 46
14	582	Productos de condensación, policondensación y poliadición	0,6	0,5	0,83	MTM	Intermedio	19 de 19
15	893	Artículos plásticos	0,6	0,9	0,88	MTB	Intermedio	29 de 35
16	673	Barras, varillas, ángulos y perfiles	0,5	0,9	0,56	MTM	Intermedio	29 de 29
17	641	Papel y cartón	0,5	1,9	0,35	MBRN	Intermedio	45 de 45
18	651	Hilados de fibras textiles	0,5	0,3	0,92	MTB	Intermedio	44 de 52
19	592	Manufacturas de metales comunes	0,5	0,9	0,56	MBRN	Intermedio	42 de 45
20	98	Productos preparados y comestibles	0,4	0,1	0,55	MBRN	De consumo	3 de 17
Total de los 20 productos principales			63,4	52,0				409 de 544

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Proporción del total de las exportaciones de bienes intermedios.

^b Intensidad tecnológica asociada al grupo de bienes: MTB = Manufacturas de tecnología baja; MTM = Manufacturas de tecnología media; MTA = Manufacturas de tecnología alta; MBRN = Manufacturas basadas en recursos naturales; BP = Bienes primarios.

^c Indica la mayor predominancia de productos según la Clasificación de Grandes Categorías Económicas. El grupo 553, por ejemplo, incluiría un mayor número de productos de la categoría de bienes de consumo que de la de bienes intermedios.

^d Número de productos intermedios del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que conforman un grupo CUCI.

Entre las principales cadenas de valor también figura la de la industria siderúrgica y metalmecánica. En el listado aparecen los rubros de aluminio, barras, varillas, ángulos y perfiles y las manufacturas de metales comunes. En la cadena, los productos argentinos son mayormente bienes intermedios semielaborados, en tanto que entre los productos brasileños predominan los bienes intermedios industriales.

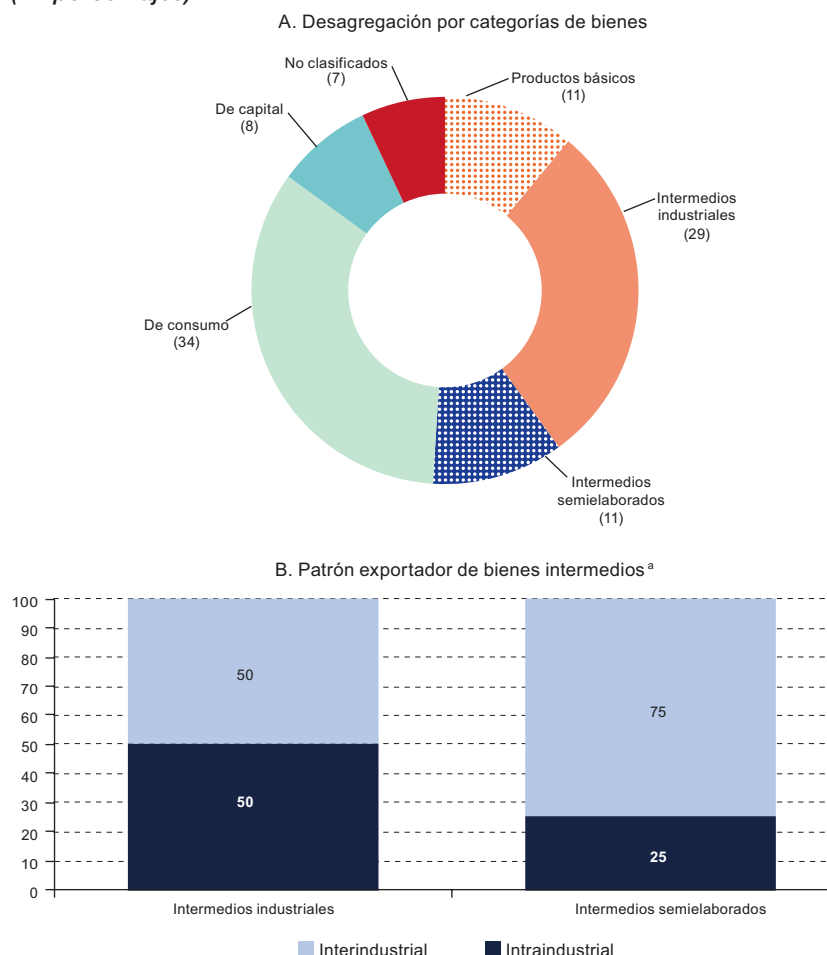
6. Colombia y la Comunidad Andina

Otro importante núcleo de relaciones comerciales con vínculos industriales desarrollados se encuentra en las exportaciones recíprocas entre Colombia, el Ecuador y el Perú, países cuyo comercio industrial creció en los últimos 15 años, lo que se tradujo en una intensificación de su comercio intraindustrial, aunque siempre sobre el eje colombiano (esto es, Colombia-Ecuador y Colombia-Perú), más que entre el Ecuador y el Perú.

El 40% de las exportaciones de Colombia dirigidas a la Comunidad Andina se concentran en productos intermedios, especialmente bienes intermedios industriales. Le siguen en importancia los bienes de consumo y los productos básicos. El 50% de las exportaciones de bienes intermedios industriales de Colombia se realiza bajo la modalidad de comercio intraindustrial, mientras que en las exportaciones de bienes intermedios semielaborados predomina el comercio interindustrial (véase el gráfico V.12).

■ Gráfico V.12

Colombia: exportaciones a la Comunidad Andina por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2010-2011
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de comercio de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd inferiores a 0,10.

Entre los 20 principales grupos de exportación de Colombia a la Comunidad Andina (CAN) se destacan los de siete industrias: petroquímica, química, papel y cartón, agroindustria, textil y vestuario, vehículos, y metalmecánica (véase el cuadro V.17). Combinadas, estas siete industrias capturan poco más del 70% del valor agregado manufacturero total de la economía colombiana, incluyendo manufacturas de tecnología baja, media y alta y algunas manufacturas basadas en recursos naturales.

■ Cuadro V.17

Colombia: principales grupos de productos exportados a la Comunidad Andina, 2010-2011
(En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes)

Orden	CUCI	Descripción	CAN ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Intensidad tecnológica ^b	Tipo de productos predominantes ^c	Número de bienes intermedios ^d
1	583	Polimerización y copolimerización	6,91	0,45	MTM	Intermedios	65 de 65
2	553	Perfumería, cosméticos y productos de tocador	5,82	0,26	MTM	De consumo	0 de 28
3	334	Productos derivados del petróleo, refinados	5,12	0,19	MBRN	Intermedios	8 de 10
4	541	Productos medicinales y farmacéuticos	4,85	0,12	MTA	Intermedios	30 de 38
5	641	Papel y cartón	4,11	0,31	MBRN	Intermedios	36 de 36
6	642	Papeles y cartones recortados	3,95	0,30	MTB	Intermedios	30 de 49
7	782	Vehículos para el transporte de mercancías	3,50	0,82	MTM	De consumo	0 de 8
8	61	Azúcar y miel	3,03	0,24	MBRN	Intermedios	7 de 10
9	554	Jabón y preparados para limpiar y pulir	2,39	0,24	MTM	Intermedios	10 de 24
10	591	Desinfectantes, insecticidas, fungicidas y similares	1,98	0,14	MTM	Intermedios	0 de 10
11	893	Artículos de plástico	1,95	0,54	MTB	Intermedios	52 de 65
12	62	Artículos de confitería, sin cacao	1,73	0,22	MBRN	De consumo	0 de 4
13	652	Tejidos de algodón	1,57	0,52	MTB	Intermedios	100 de 100
14	775	Aparatos de uso doméstico	1,55	0,11	MTM	Intermedios	7 de 30
15	655	Tejidos de punto o ganchillo	1,53	0,12	MTB	Intermedios	19 de 19
16	846	Ropa interior de punto o ganchillo	1,43	0,43	MTB	De consumo	0 de 35
17	598	Productos químicos diversos	1,17	0,10	MTM	Intermedios	55 de 55
18	48	Preparados de cereales y harina fina	1,15	0,39	MBRN	Intermedios	3 de 12
19	582	Policondensación y poliácidos	0,99	0,46	MTM	Intermedios	18 de 181
20	533	Pigmentos, pinturas y barnices	0,99	0,17	MTM	Intermedios	23 de 232
Total de los 20 productos principales			55,70				

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Proporción del total de las exportaciones de bienes intermedios.

^b Intensidad tecnológica asociada al grupo de bienes: MTB = Manufacturas de tecnología baja; MTM = Manufacturas de tecnología media; MTA = Manufacturas de tecnología alta; MBRN = Manufacturas basadas en recursos naturales; BP = Bienes primarios.

^c Indica la mayor predominancia de productos según la Clasificación de Grandes Categorías Económicas. El grupo 553, por ejemplo, incluiría un mayor número de productos de la categoría de bienes de consumo que de la de bienes intermedios.

^d Número de productos intermedios del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que conforman un grupo CUCI.

Como parte de la industria petroquímica, además de la refinación de petróleo se incluyen los rubros de polímeros y copolímeros, policondensación y poliácidos, pigmentos, pinturas y barnices y diversos productos de plástico. Todos estos grupos componen las diferentes secciones de la cadena petroquímica de plásticos, cauchos, pinturas, tintas y fibras. Se trata de una cadena interna considerablemente desarrollada, que en promedio vincula entre 27 y 37 eslabones de los

sectores de la matriz de insumo-producto (MIP) de Colombia. El sector presenta encadenamientos superiores al promedio en el segmento correspondiente a la elaboración de productos de caucho y plástico (Durán, Castresana y Mulder, 2013). Hacia 2009, la fabricación de productos de refinación de petróleo y de caucho y plástico representaron en conjunto el 18% del valor agregado de la industria manufacturera de Colombia (Ramírez, Suárez y Lesmes, 2012).

Los segmentos de polimerización y copolimerización, policondensación y poliácidos, además de los productos plásticos, están asociados a la categoría de productos con tecnología media y presentan un estrecho vínculo con cadenas subregionales andinas, especialmente en eslabones avanzados en el Ecuador y el Perú, países que importan principalmente polipropileno, policloruro de vinilo y cloruro de polivinilo. Por otra parte, Colombia también importa productos de estos dos países, de modo que la relación intraindustrial en el área petroquímica es relativamente intensa, siendo amplia la gama de productos involucrados (casi 150), más del 90% de los cuales corresponden a la categoría de bienes intermedios. Cabe destacar que la industria petroquímica presenta una estructura competitiva, con distintas empresas de tamaño pequeño y mediano especializadas en la producción de plásticos, que se dirigen hacia diversas actividades industriales y de consumo final, como manufacturas de autopartes, envases, empaques, juguetería y calzado, entre otros (DNP, 2007).

En cuanto a la industria química, se destaca la presencia de cinco grupos de productos de diverso tipo, en que el comercio entre Colombia y el resto de los países de la CAN —especialmente el Ecuador y el Perú— se ubica en el ámbito de potencialidad intraindustrial. Además de los cosméticos, los productos de perfumería y tocador, de limpieza, desinfectantes, insecticidas y fungicidas (todos ellos de intensidad tecnológica media) hay que destacar los productos medicinales y farmacéuticos (que se caracterizan por un alto contenido tecnológico), entre los que sobresalen los medicamentos en dosis, antibióticos, vitaminas, alcaloides y vacunas. La proporción de estas exportaciones de Colombia a los países de la CAN es del 40% y supera el 80% en el caso de algunos productos, como hormonas, concentrados vitamínicos, vitamina B2 y tetraciclina, entre otros. La industria química de Colombia concentra en total el 13,5% del valor agregado manufacturero (Ramírez, Suárez y Lesmes, 2012) y tiene vínculos con más segmentos que el promedio del conjunto de sectores de la MIP del país.

En el sector de la agroindustria, Colombia exporta productos intermedios semielaborados y bienes de consumo de los grupos de azúcar y miel, artículos de confitería sin cacao y preparados para cereales y harina fina. En esta industria sobresalen las exportaciones de azúcar refinada, jarabe de glucosa, azúcar de caña, extracto de malta y avenas, entre otras. La proporción de insumos intermedios es del 39% y estos productos, aunque están presentes en un número reducido de grupos, se encuentran estrechamente asociados a la industria de alimentos, bebidas y tabacos, que en conjunto representa más del 23% del valor agregado manufacturero de Colombia⁷⁹.

La industria del papel y el cartón ocupa también un lugar de relevancia. Se caracteriza por una alta penetración de bienes intermedios para la industria gráfica —no solo de Colombia, sino también del resto de los países de la CAN, sobre todo el Ecuador, que capta el 53% de las exportaciones colombianas—, especialmente de papel fino de bajo gramaje, papel kraft, cartones, cajas y estuches, bolsas plásticas, cartón ondulado y papel de cigarrillo, entre otras. Esta industria exporta una alta proporción de productos intermedios y cerca del 80% de su canasta son bienes intermedios semielaborados.

La industria automotriz, pese a aparecer con un único grupo entre los principales productos exportados, tiene la ventaja de estar integrada en la CAN. Los principales productos de exportación son camiones de motor diésel de 5 a 20 toneladas y camiones de menos de 5 toneladas.

⁷⁹ Según cálculos efectuados por Ramírez y otros (2012) a partir de información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en dólares constantes de 2005, la participación de la industria del azúcar es del 1,54%, la de los productos de molinería del 5,79%, la de las bebidas del 6,86%, la de aceites, grasas y cacao del 4,55%, la de carnes y pescados del 2,47%, la de los lácteos del 1,80%, la del café y la trilla del 0,77%, y la del tabaco del 0,8%.

La industria textil y de vestuario presenta un considerable grado de integración entre los países de la Comunidad Andina. Colombia provee una porción significativa de tejidos de algodón y de punto al resto de países de la subregión, especialmente tejido *denim* con un 85% de algodón, telas de mezclilla y tejidos de algodón de diverso tipo, con uno o más teñidos. En el caso de las confecciones destaca la exportación de ropa interior de punto o ganchillo, especialmente sostenes, ropa interior de mujer y niña, camisetas interiores, fajas, pijamas y ropa interior de hombre. El valor agregado del sector representa un 6,9% del total de la manufactura de Colombia.

Vale la pena destacar que, pese a que en el cuadro V.17 únicamente se incluye un grupo de productos de la cadena siderúrgica y metalmecánica (el de aparatos de uso doméstico), esta cadena tiene un peso importante, ya que representa el 10% de la producción industrial colombiana. Actualmente, los principales productos exportados por Colombia dentro del grupo referido son: refrigeradores de dos puertas, trituradoras de alimentos, ventiladores, congeladores verticales de menos de 900 litros de capacidad, cocinas y lavavajillas.

7. Participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras en cadenas de valor

El análisis precedente se complementa con otro, en que se considera la participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras (pymex)⁸⁰ en las ventas al exterior de los sectores cuyos productos aparecieron con mayor frecuencia e intensidad en los países de referencia: el de piezas y partes de vehículos (CUCI 784), de gran relevancia en los casos de México, Costa Rica, la Argentina, el Brasil y Colombia, por un lado, y el de polimerización y copolimerización (CUCI 583), presente en los casos de la Argentina, el Brasil, Guatemala y Colombia, por otro. A partir de esa información, se infirió el estado de la inserción de las pymex en la cadena automotriz y de autopartes, y en la petroquímica, en comparación con la participación de ese mismo grupo de empresas en las exportaciones totales de seis países seleccionados.

En el cuadro V.18 se muestra que, en todos los casos considerados, las pymex representan un alto porcentaje del total de empresas que venden productos a otros países, pero su participación en el valor total exportado es muy reducida. Esta es una característica general de las empresas exportadoras de la región, que se observa tanto al considerar el total de ventas al exterior de cada país como de las exportaciones de las industrias particulares consideradas (piezas y partes de vehículos y productos de polimerización).

■ Cuadro V.18

América Latina (países seleccionados): participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras en el comercio exterior, alrededor de 2010
(En porcentajes)

	Piezas y partes de vehículos		Productos de polimerización		Exportaciones totales	
	Porcentaje del total de empresas	Porcentaje del valor exportado	Porcentaje del total de empresas	Porcentaje del valor exportado	Porcentaje del total de empresas	Porcentaje del valor exportado
Argentina	66,2	1,6	52,9	1,1	76,1	1,8
Brasil	82,2	8,8	77,5	7,0	88,7	6,2
Colombia	74,5	12,8	64,2	1,9	87,3	4,0
Guatemala	84,8	6,2	68,6	14,2	89,0	6,7
México	74,0	3,2	69,9	19,9	91,0	5,6
Uruguay	66,7	0,8	73,9	12,9	87,5	5,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países.

⁸⁰ Se define como pymex a aquellas empresas que hayan exportado en el año por debajo de un cierto umbral, que difiere para cada país considerado (México: 10 millones de dólares, Brasil: 5 millones de dólares, Argentina y Colombia: 3 millones de dólares, Uruguay: 2,5 millones de dólares, Guatemala: 1,5 millones de dólares). Así, las pymex no corresponden necesariamente a pequeñas y medianas empresas (pymes) dado que pueden clasificarse como pymex las empresas grandes cuyas exportaciones estén por debajo del umbral definido.

Si bien los datos considerados no incluyen referencias específicas a las pequeñas y medianas empresas (pymes), capturan adecuadamente la presencia de estas en las exportaciones de bienes de las cadenas analizadas, en el sentido de que la participación, tanto en el caso de la cadena de automóviles y autopartes como de la petroquímica, se encuentra dominada por grandes empresas, que exportan más del 70% en promedio.

Por otra parte, se constata que las pymes tienen una mayor participación en las exportaciones hacia mercados regionales que hacia los extrarregionales. Por ejemplo, en el caso del Brasil, las pymes tienen una participación del 15% en las exportaciones totales al MERCOSUR, en tanto que su participación en las exportaciones al resto del mundo llega solo al 6% (véase el cuadro V.19). Este mismo patrón se reproduce en varias industrias, como la de hilados de fibras textiles en el caso de Colombia, y la de piezas y partes en Guatemala. No obstante, la participación de las grandes empresas sigue siendo predominante, incluso en los mercados regionales. De allí se deriva el desafío de la política pública para insertar más y mejor a las pymes en circuitos internacionales de producción, como los que están conformados por las cadenas de valor subregionales.

■ Cuadro V.19

América Latina (países seleccionados): participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras en las exportaciones a mercados seleccionados, alrededor de 2010
(En porcentajes del total)

	Brasil		Colombia		Guatemala	
	MERCOSUR	Resto del mundo	CAN	Resto del mundo	MCCA	Resto del mundo
Piezas y partes	7,2	8,8	0,4	12,8	56,5	6,2
Polimerización	12,3	7,0	11,0	1,9	10,0	14,2
Papel y cartón	13,1	5,1	0,1	3,0	7,4	10,4
Hilados de fibras textiles	20,8	28,8	18,6	5,0	44,8	44,3
Preparados y comestibles	16,5	16,1	19,9	6,1	3,4	4,8
Todos los productos	15,2	6,2	7,5	4,0	9,4	6,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

Un factor que dificulta la gestación de cadenas de valor que incluyan a las pymes en América Latina y el Caribe es el bajo nivel de productividad de muchas de estas empresas. El débil desempeño de las pymes se expresa por la insuficiente calidad de sus productos o servicios o sus altos costos y precios. También está relacionado con la escasa articulación de políticas públicas que atiendan a su mayor inserción en las redes de proveedores de las grandes empresas. De hecho, en América Latina y el Caribe las pymes tienen un nivel de productividad mucho menor que las empresas grandes, en contraste con lo que ocurre en países industrialmente más avanzados de otras regiones, como Europa (CEPAL, 2013a). Para promover los encadenamientos productivos con las pymes es necesario el acompañamiento de una empresa líder o algún programa de apoyo que ayude a cerrar la brecha de productividad y a mejorar la competitividad de las pymes. Un respaldo de ese tipo podría provenir de las agencias de promoción de exportaciones, aunque el alcance de estas es limitado por el reducido presupuesto de que disponen (CEPAL 2013b).

8. Conclusiones

El análisis empírico presentado en las secciones anteriores ilustra la considerable heterogeneidad existente en América Latina y el Caribe en cuanto a la participación en redes de producción y cadenas regionales y globales de valor. Para efectos analíticos, cabe hacer una distinción entre México y Centroamérica, por una parte, y América del Sur y el Caribe, por otra. El primer grupo de países participa ampliamente en diversas cadenas de valor centradas en los Estados Unidos, tanto de bienes (sectores de automoción, de la electrónica y del vestuario, entre otros) como en servicios (centros de llamados, tecnología de la información y las comunicaciones y otros servicios remotos). En el segundo grupo de países, en cambio, la gestación de redes de producción y cadenas de valor es aún incipiente, con algunas excepciones.

Para entender mejor las causas de este patrón diferenciado, a continuación se examinan algunos factores que favorecen la mayor inserción de los países de la región en cadenas y redes de valor. Esos factores se pueden agregar en dos grandes grupos: exógenos y endógenos. Forman parte del primero los que guardan relación con características estructurales, como la geografía, el tamaño del mercado o la dotación de recursos naturales. Por su parte, entre los factores endógenos cabe mencionar los que, a diferencia de los exógenos, pueden verse afectados por acciones privadas o públicas, como la política educativa, industrial o comercial. Considerando las diferencias existentes en relación con los factores clave del desarrollo y gestación de cadenas, es importante distinguir entre las redes industriales, las cadenas de servicios y las redes basadas en recursos naturales.

Uno de los determinantes del surgimiento de redes industriales es la cercanía geográfica a una potencia manufacturera, que suele corresponder a la economía de mayor tamaño y sofisticación tecnológica de una región y la que traslada o subcontrata ciertos procesos (en general que requieren mucha mano de obra) a los países cercanos, usualmente para aprovechar los menores costos laborales y operacionales de estos. Con la cercanía también se reduce la incertidumbre sobre los plazos de entrega, aspecto crucial cuando en la cadena de valor se comercia con bienes intermedios requeridos para la elaboración de productos finales (por ejemplo, en el caso de las industrias electrónica y automotriz) o cuando se precisa una respuesta rápida ante cambios de la demanda (como en la industria del vestuario). Por último, la proximidad geográfica facilita la coordinación de operaciones dispersas en varios países, ya sea mediante el desplazamiento de los gerentes y de personal especializado o a través de interacciones remotas aprovechando que la diferencia horaria no es significativa. Por todos estos motivos, las principales redes de producción industriales tienen una clara dimensión regional en torno a un país líder, rol que han desempeñado los Estados Unidos en América del Norte, Alemania en Europa y el Japón en Asia. No obstante, hay que señalar que en la última década China ha desplazado al Japón como centro neurálgico de la “fábrica Asia”, dado el papel preponderante que ha adquirido en el ensamblado y la exportación de productos finales elaborados a partir de los bienes intermedios que importa del resto de la región asiática.

Un segundo elemento importante es el atractivo del régimen fiscal para las empresas multinacionales. Especialmente en países en desarrollo, conseguir que esas compañías establezcan filiales es clave para el acceso a las cadenas internacionales de valor, por lo que frecuentemente se les han otorgado diversos tipos de exenciones impositivas. El principal instrumento utilizado por los países de la región en este ámbito son las zonas francas. Las actividades productivas que se realizan en esas zonas suelen gozar de diversos beneficios tributarios, como la exención de aranceles para los insumos importados. Dado que la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha prohibido que a partir de 2016 se apliquen exenciones tributarias sujetas a la exportación, varios países de la región están evaluando el otorgamiento de otros beneficios, como subsidios a la capacitación. En todo caso, es importante recordar que para una empresa multinacional el atractivo de un país no depende solamente de su régimen impositivo, sino también de otros factores, como los que se describen a continuación.

Un tercer componente decisivo para la participación en redes de producción industriales es la calidad de las infraestructuras de caminos, puertos, puentes y aeropuertos, así como la disponibilidad de logística, transportes y telecomunicaciones adecuados. El grado de desarrollo de estas infraestructuras y su regulación inciden directamente en el costo y el tiempo asociados a los transportes y a las comunicaciones. Estos factores son clave para reducir la duración y la variabilidad de los plazos de traslado de las mercancías, así como para facilitar la coordinación entre las diferentes plantas o empresas que conforman la cadena de valor.

Un cuarto elemento guarda relación con aspectos tales como las habilidades, los costos y la productividad de la fuerza laboral de cada país, que determinan significativamente el segmento en que se ubica en una determinada cadena de valor. Cuanto más limitadas sean las habilidades, más probabilidades habrá de que el país se ubique en segmentos de menor valor agregado, caracterizados por procesos repetitivos y, por ende, fácilmente trasladables a otros países. Por el contrario, cuando aumentan las habilidades de la fuerza laboral de un país, su industria puede escalar a eslabones de mayor valor agregado y salarios (proceso denominado *upgrading*). Sin duda, este aspecto está íntimamente relacionado con las políticas y las instituciones nacionales en materia de educación, capacitación, ciencia y tecnología. De la misma forma, en la medida en que las políticas públicas se orienten a desarrollar una masa crítica de recursos humanos calificados en actividades específicas y consigan impulsar la creación de eslabonamientos a partir de las ventajas comparativas existentes, será posible atraer inversión extranjera directa para esas actividades, así como participar en cadenas de valor más sofisticadas y en segmentos mejor posicionados.

Un quinto factor es la dotación de recursos naturales de cada país, así como el ciclo de precios de los productos básicos relacionados. Si un país posee abundancia de tierra fértil, reservas de metales, minerales o productos energéticos, las empresas tenderán a dirigir sus inversiones hacia actividades extractivas y primarias sin procesamiento. Esto se verifica sobre todo en un contexto de altos precios internacionales, como el que ha predominado desde 2003 hasta la fecha. Los altos precios no solo convierten la explotación de los recursos naturales en la actividad empresarial más rentable, sino que además conducen a apreciaciones cambiarias que disminuyen considerablemente el potencial para desarrollar otras cadenas exportadoras (el llamado fenómeno de la “enfermedad holandesa”).

Un sexto factor está vinculado a un amplio espectro de políticas para mejorar el clima de negocios y el desempeño de las empresas nacionales. El clima de negocios no solo depende de la carga tributaria, sino también de la estabilidad del entorno macroeconómico, político, jurídico y social, del acceso al crédito y a los mercados financieros, de los niveles de burocracia y corrupción, de la calidad de las infraestructuras y del tipo de política industrial prevalente en cada país, entre otros aspectos. Por otra parte, además de la atracción de empresas multinacionales, el mejoramiento del desempeño de las empresas locales es fundamental para el éxito de una estrategia de inserción en cadenas y redes internacionales. La adopción de iniciativas público-privadas de distintos tipos con una visión de mediano y largo plazo puede ayudar a conseguir ese objetivo promoviendo esfuerzos de innovación empresarial, el acceso al crédito y la educación y formación de los trabajadores.

Por último, resulta asimismo relevante el tipo de integración formal (*de jure*) existente entre las economías que forman parte de una cadena de valor. En efecto, el desarrollo de redes de producción industriales geográficamente fragmentadas en América del Norte, Europa y Asia ha creado una demanda de mecanismos de gobernanza que garanticen un entorno normativo propicio para el funcionamiento de esas redes. Esa demanda se atiende cada vez más a través de acuerdos “profundos” de comercio e inversión, principalmente del tipo Norte-Sur. La relación entre las cadenas de valor y esos acuerdos profundos es de doble sentido, por cuanto las primeras generan la demanda de los segundos, que a su vez contribuyen a consolidar el desarrollo de las cadenas.

Los factores determinantes de la gestación de cadenas de servicios son similares a los que condicionan las cadenas de bienes, excepto en lo que se refiere a los servicios a distancia (por teléfono o mediante distintas plataformas tecnológicas). A menudo, las cadenas de servicios remotos son mundiales y no regionales, ya que en este caso la cercanía de un país líder es menos importante. De hecho, algunas empresas de servicios de tecnologías de la información cuentan con sucursales en todos los continentes para prestar servicios globalmente las 24 horas del día. La consultora AT Kearney desarrolló para un estudio en 2011 un índice de atractivo de país para los servicios globales. Este índice agrupa tres categorías. La primera corresponde al atractivo financiero, que depende de los niveles salariales, los costos de infraestructura y los asociados a la regulación y la carga impositiva. La segunda se refiere a la disponibilidad de mano de obra calificada y su nivel de inglés. La tercera categoría guarda relación con el entorno para los negocios, que incluye aspectos como la seguridad, la calidad de la infraestructura de telecomunicaciones y electricidad, el apoyo del gobierno al sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la seguridad de la propiedad intelectual.

Las cadenas relacionadas con los recursos naturales dependen básicamente de los mismos factores que las cadenas industriales. No obstante, cabe mencionar como diferencia el factor geográfico, ya que las actividades al comienzo de la cadena deben tener lugar necesariamente en el país donde se explota el recurso. Por el contrario, los eslabones del final de la cadena están muchas veces cerca de los grandes mercados de consumo. En las cadenas agrícolas y agroindustriales un factor adicional de competitividad es el cumplimiento de normas sanitarias y fitosanitarias, como las referidas a la trazabilidad de los productos. Para el ingreso a eslabones de mayor valor agregado, los países deben construir capacidades a nivel local para un aprendizaje pertinente, lo que incluye formación de recursos humanos en biotecnología, así como investigación y desarrollo adaptativa y una serie de actividades relacionadas con servicios asociados (control de calidad, comercialización y logística, entre otros) (CEPAL, 2008).

A la luz de estos elementos, es posible visualizar algunos de los ingredientes que han influido en la presencia relativamente significativa de México y Centroamérica en cadenas de valor. Su proximidad con los Estados Unidos y unos costos laborales menores han sido incentivos para que empresas multinacionales estadounidenses trasladen a esas localizaciones, o subcontraten en ellas, procesos manufactureros y actividades que requieren un uso intensivo de mano de obra. Este patrón se ha visto reforzado por diversos regímenes de incentivos implementados por esos países, como las zonas maquiladoras y las zonas francas de exportación. El tipo de habilidades disponibles ha determinado que, en general, México y, sobre todo, los países centroamericanos (con la excepción de Costa Rica) ocupen segmentos relativamente poco sofisticados de las cadenas de valor en que participan. Los acuerdos comerciales profundos que vinculan a México y Centroamérica con los Estados Unidos (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, respectivamente) han profundizado y consolidado esta modalidad de integración productiva.

En América del Sur, las cadenas y redes están menos desarrolladas por las razones antes expuestas. Esta subregión posee una abundante dotación de recursos naturales, lo que se refleja en una marcada especialización exportadora primaria de todas las economías sudamericanas. Esa especialización se acentuó durante la pasada década, en gran parte debido a la fuerte demanda de esos productos por parte de China y por los altos precios de materias primas como el mineral de hierro, el cobre, el petróleo y la soja. Por otra parte, se trata de una subregión extensa, con grandes barreras geográficas, como la Amazonia y la Cordillera de los Andes, que dificultan la comunicación y una distribución espacialmente equilibrada de la población y la actividad económica. Todos estos elementos, sumados a importantes carencias de infraestructura, limitan la posibilidad de reproducir en América del Sur el tipo de integración productiva observado en Asia, que se caracteriza por redes de producción industriales densas. La principal excepción la constituye la integración entre

la Argentina y el Brasil en el sector de la automoción, que se manifiesta en un intenso comercio de partes y componentes.

El tipo de integración económica formal prevaleciente en América del Sur también difiere del de México y Centroamérica. En general, los esquemas sudamericanos de integración han tendido a concentrarse en la remoción de aranceles y otros obstáculos fronterizos al comercio de bienes, con un menor desarrollo normativo en temas de “integración profunda”, como el comercio de servicios, la inversión, la política de competencia y la contratación pública. Al igual que en el caso de México y Centroamérica, una excepción la constituyen los acuerdos comerciales suscritos entre países que tienen convenios con los Estados Unidos y con la Unión Europea, como por ejemplo los que están en vigor entre Chile y el Perú y entre Chile y Colombia. Estos tratados suelen seguir de cerca el modelo del TLCAN⁸¹. Cabe notar que los mismos países que han suscrito acuerdos comerciales profundos entre sí lo han hecho también con otros socios extrarregionales que tienen un mayor nivel de desarrollo, como los Estados Unidos, la Unión Europea, el Japón, la República de Corea y China, en el caso de Chile y el Perú.

Atendiendo al tamaño de su economía y de su mercado interno, así como a sus notables capacidades tecnológicas, el Brasil tiene potencial para desempeñar un papel crucial en cualquier iniciativa encaminada a desarrollar las cadenas de valor sudamericanas. El cumplimiento de este objetivo requerirá medidas de política orientadas a aumentar la densidad de los encadenamientos productivos entre el Brasil y las demás economías sudamericanas, que —salvo en el caso de la Argentina— son relativamente poco sólidos. Así, por ejemplo, en 2011, el 30% de las exportaciones de bienes intermedios industriales del Brasil al mundo se dirigió a América del Sur, principalmente a la Argentina, pero solo un 5% de sus importaciones de estos bienes provino de la subregión, y únicamente un 1% si se excluye el MERCOSUR (véase el gráfico V.13). Esta diferencia entre el patrón exportador e importador de bienes intermedios industriales refleja la baja regionalización de las importaciones del Brasil. Un esfuerzo por generar más encadenamientos a nivel sudamericano se vería favorecido si se diera en coordinación con las empresas multilatinas brasileñas, que ya tienen una notoria presencia inversora en toda la subregión.

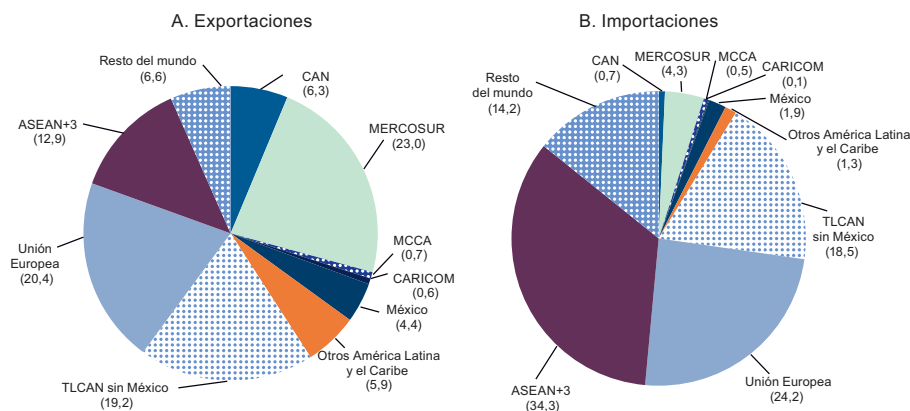
De los diferentes patrones de inserción internacional que se observan en la región se desprenden desafíos que también son diferenciados. Para México y Centroamérica, un reto central es ascender hacia eslabones de mayor sofisticación en las cadenas de valor en que ya participan, sean estas industriales o de servicios. En el caso de América del Sur, el principal desafío parece ser la incorporación de eslabones de mayor valor agregado a las exportaciones basadas en recursos naturales, junto con la promoción de redes y cadenas en los sectores industriales y de servicios.

Como ya se mencionó, los obstáculos a una mayor integración productiva en América del Sur son muy diversos. Frecuentemente, se derivan de insuficiencias de las políticas públicas a los niveles subregional (por ejemplo, en infraestructura de transporte) y nacional (por ejemplo, en educación, capacitación, ciencia y tecnología, fomento productivo e internacionalización de pymes). En este contexto, no cabe esperar que eventuales avances hacia formas más profundas de integración económica resuelvan por sí solos dificultades que requieren acciones en múltiples frentes. No obstante, resulta indudable que un mercado sudamericano más integrado y profundo proporcionaría un entorno más propicio que el actual para la gestación y el desarrollo de cadenas de valor. En este sentido, es preciso valorar los beneficios que podrían derivarse de una acumulación de origen plena a nivel sudamericano, de avances coordinados en la facilitación del comercio y de una gradual armonización o un reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios, entre otras acciones. Todos estos avances beneficiarían de manera particular a las pymes exportadoras (directas e indirectas), que tienen menos capacidad que las grandes empresas de lidiar con obstáculos administrativos o regulatorios al comercio.

⁸¹ La recientemente creada Alianza del Pacífico, en que participan Chile, Colombia, México y el Perú, también tiene por objeto alcanzar una “integración profunda” entre sus miembros, caracterizada por la libre movilidad de bienes, servicios, personas y capitales. No obstante, las negociaciones para tal efecto aún están en curso, por lo que no es posible evaluar en qué medida sus resultados cumplen con los objetivos planteados.

■ **Gráfico V.13**

Brasil: destino de exportaciones y origen de importaciones de bienes intermedios industriales, 2011 ^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

El desarrollo de vínculos comerciales y de inversión más estrechos entre América del Sur, Centroamérica y México debería ser también un objetivo central de los esfuerzos por fomentar una mayor integración productiva en América Latina. En este sentido, un desafío permanente consiste en avanzar hacia una mayor integración formal entre el Brasil y México, las dos economías de mayor tamaño y sofisticación productiva de la región. Un acuerdo comercial entre ambos países ayudaría a refundar la integración regional sentando las bases para avanzar hacia un espacio latinoamericano económicamente integrado.

El Caribe está poco insertado en las cadenas globales y tiene escasa participación en las redes productivas regionales. A pesar de su cercanía a los Estados Unidos, pocas islas están integradas en las cadenas industriales de ese país, excepto la República Dominicana. Esta débil integración se debe, sobre todo, a niveles salariales relativamente altos y a tasas de productividad comparativamente bajas, lo que se combina con el pequeño tamaño de estos países, que dificulta la producción a gran escala. Las actividades predominantes en el Caribe son las industrias del turismo y de servicios remotos. Ambas tienen vínculos poco desarrollados con el resto de las economías de la subregión para la compra de insumos, que en su gran mayoría se importan desde fuera de la región. Las características geográficas también suponen un obstáculo para los encadenamientos. Todos los países insulares son pequeños y tienen limitadas conexiones marítimas y aéreas, lo que dificulta la gestación de redes. Otro factor que restringe la integración productiva es que la CARICOM todavía no opera como un mercado común y persisten varios impedimentos para que llegue a hacerlo. De este listado de factores surge una agenda de políticas nacionales y regionales para promover los encadenamientos productivos, aprovechando los grandes activos del Caribe en términos de potencial en turismo, servicios culturales, destino para la deslocalización de actividades (*off-shoring*) y bienes de nicho.

Superar las conocidas carencias que presenta la región en materia de infraestructura de transporte y telecomunicaciones es también esencial para generar un entorno más propicio al desarrollo de cadenas de valor. En este contexto, las acciones coordinadas llevadas a cabo en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), del Proyecto Mesoamérica, y la Estrategia regional del Caribe sobre logística de cargas y facilitación del comercio constituyen iniciativas valiosas que deben ser reforzadas.

Finalmente, el tema de la política industrial merece una reflexión particular, a la luz de los cambios en los paradigmas productivos que ha traído consigo la proliferación de las redes de producción y las cadenas de valor. Más que desarrollar industrias completas integradas verticalmente, los países buscan crecientemente insertarse en nichos específicos en los que pueden ser competitivos internacionalmente. Esta tendencia es particularmente pronunciada en las industrias de ensamblaje, como la automovilística, la electrónica y la aeronáutica, así como la del vestuario. De lo anterior se desprende que ciertos instrumentos de política industrial (y comercial) que podían tener una función beneficiosa en el pasado están perdiendo progresivamente utilidad y en algunos casos incluso están llegando a tener un efecto opuesto al deseado. Tal es el caso de los altos aranceles u otras barreras a la importación de bienes intermedios, medidas que contribuyen a la pérdida de competitividad internacional de las industrias que dependen de esos bienes. Una situación análoga se da con los requisitos de contenido local, en la medida en que pueden restringir el acceso a proveedores extranjeros cuyos costos sean menores u ofrezcan más calidad que los disponibles localmente⁸². En este contexto, la política industrial sigue siendo clave para identificar y promover sectores y actividades en que un país puede hacerse internacionalmente competitivo. Sin embargo, sus instrumentos deberán ir evolucionando hacia un mayor énfasis en aspectos como los incentivos a las actividades de investigación y desarrollo, la asociatividad, la capacitación y el desarrollo de proveedores.

La promoción de la presencia de los países latinoamericanos en cadenas de valor y de su escalamiento a segmentos de mayor valor agregado puede facilitar el acceso a tecnologías de punta y a las mejores prácticas productivas internacionales. Además, la inserción en cadenas permite acceder a insumos y servicios de clase mundial. Todo lo anterior puede redundar en una mayor competitividad internacional de los productos y servicios comercializados por países y empresas que participen en esas cadenas. Sin embargo, el grado en que lleguen a materializarse esos beneficios potenciales dependerá de la existencia de un conjunto integrado de políticas encaminadas a elevar la productividad, por un lado, y a reducir los diferenciales de esta entre sectores y entre tamaños de las empresas, por otro. Se trata de avanzar en el sentido de la propuesta de “cambio estructural”, esto es, en una modernización de la estructura productiva que vaya incorporando gradualmente a las pymes, apoyándolas en materia de capacitación, asociatividad, acceso al crédito y a las tecnologías, certificación de calidad, trazabilidad y reducción de la huella de carbono, entre otros desafíos. Precisamente la necesidad de responder a esos retos abre un espacio para actualizar y reorientar los mecanismos de cooperación e integración regional, así como para desarrollar iniciativas plurinacionales en algunos de esos ámbitos. Avanzar coordinadamente en esos temas contribuiría más a la integración regional y a la gestación de cadenas de valor subregionales que los debates sobre estrategias comerciales o de liberalización arancelaria.

⁸² Tavares de Araujo (2013) sostiene que medidas como las altas barreras a la importación y los requisitos de contenido local, junto con deficiencias en materia logística, explican en parte la reducida competitividad internacional de algunos segmentos de la industria brasileña.

Bibliografía (capítulo II Paninsal 2014)

- Balassa, Bela (1965), "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage", *The Manchester School*, vol. 33, 99-123.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones: El caso de Costa Rica* (LC/L.3804), Santiago de Chile, agosto.
- _____. (2013), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013* (LC/G.2578), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.5.
- _____. (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Síntesis* (LC/G.2524(SES.34/4)), Santiago de Chile, agosto.
- _____. (2008), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades. Síntesis* (LC/G.2368(SES.32/4)), Santiago de Chile.
- CEPAL/JICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (2013), *Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay: Experiencias de una cooperación internacional* (LC/L.3711), Santiago de Chile.
- Devlin, R. y G. Mogueillansky, G. (2010), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Documentos de Proyecto (LC/W.283), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Durán, José y Dayna Zaclicever (2013), "América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor", *serie Comercio Internacional*, N° 124 (LC/L.3767), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fernandez-Stark, K., P. Bamber y G. Gereffi (2013), "Costa Rica in the Offshore Services Global Value Chain. Opportunities for Upgrading", Durham, Duke University, Center for Globalization, Governance and Competitiveness [en línea] http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2013-08-20_Ch5_Offshore_Services.pdf.
- Finot, Alfonso y Dayna Zaclicever, "Measuring integration into international value chains: A new approach with old tools", inédito.
- Hernández, R. A., J.M Martínez-Piva y N. Mulder (2014), "Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America", *Libros de la CEPAL*, N° 127 (LC/G.2617-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hernández, R.A. y otros (eds.) (2014), "Latin America's Emergence in Global Services: a new driver of structural change in the region?", *Libros de la CEPAL*, N° 121 (LC/G.2599-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lall, Sanjaya (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3.
- Lehmann, S. y A. Springer-Heinze (2014), "Value chain development for cocoa smallholders in Ecuador", *Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America*, Libros de la CEPAL, N° 127 (LC/G.2617-P), R. A. Hernández, J.M Martínez-Piva y N. Mulder (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Navas-Alemán, L., C. Pietrobelli y M. Kamiya (2014), "Access to finance in value chains: New evidence from Latin America", *Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America*, Libros de la CEPAL, N° 127 (LC/G.2617-P), R. Hernández, J.M. Martínez-Piva y N. Mulder (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Oddone, N., R. Padilla Pérez y B. Antunes (2014), "Metodología del Proyecto GIZ/CEPAL para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor", *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política Industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de

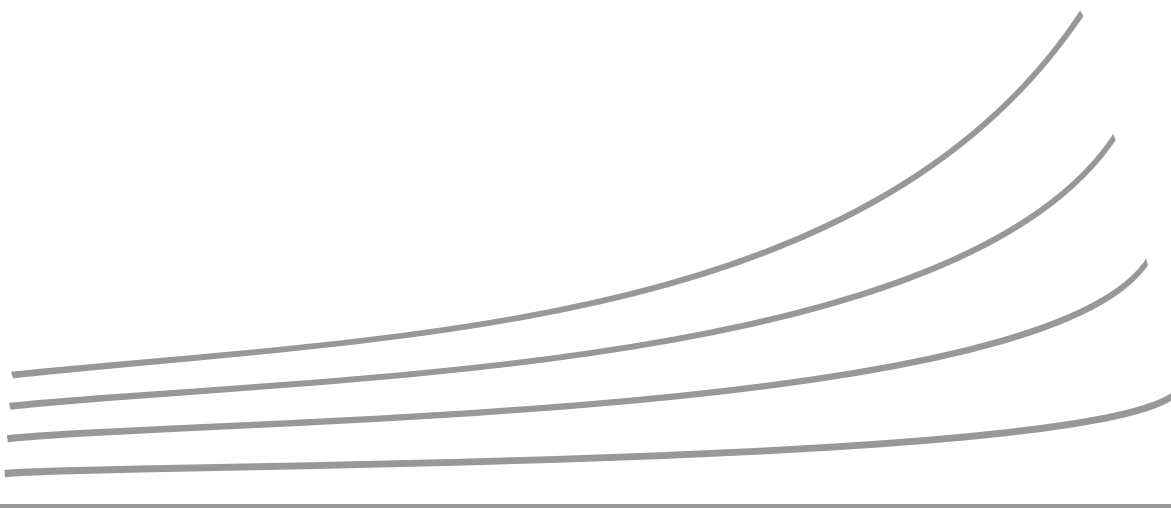
- la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), R. Padilla Pérez (editor), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.
- Padilla Pérez, R. (ed.) (2014), "Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política Industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica", *Libros de la CEPAL*, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.
- Pozas, M.A. (2014), "Scientific-technical services for the pharmaceutical industry in Mexico", *Latin America's Emergence in Global Services: A new driver of structural change in the region?*, Libros de la CEPAL, N° 121 (LC/G.2599-P), R. Hernández y otros (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Taglioni, D. y D. Winkler (2014), "Making global value chains work for development", *Economic Premise*, N° 143, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Zúñiga-Arias, G. (2011), "El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la agroindustria láctea", *serie Estudios y Perspectivas* N° 126 (LC/L.3332-P; LC/MEX/L.996.Rev.1), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Zúñiga-Arias, G. y J.M. Martínez-Piva (2014), "Economic integration and value chains case study: Dairy products in Central America", *Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America*, Libros de la CEPAL, N° 127 (LC/G.2617-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bibliografía (capítulo III Paninsal 2013)

- A.T. Kearney (2011), *Offshoring Opportunities Amid Economic Turbulence: The AT Kearney Global Services Location Index*, Chicago, Illinois [en línea] <http://www.atkearney.com/gbpc/global-services-location-index>.
- Balassa, Bela (1979), "El comercio intraindustrial y la integración de los países en desarrollo dentro de la economía mundial", *Integración latinoamericana*, vol. 4, Buenos Aires.
- Baldwin, R. (2012), "WTO 2.0: global governance of supply chain trade", *Research Policy Insight*, N° 64, Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR), diciembre.
- Bekerman, Marta y Cecilia Rikap (2010), "Integración regional y diversificación de exportaciones en el MERCOSUR: el caso de Argentina y Brasil", *Revista CEPAL*, N° 100 (LC/G.2442-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Bianchi, Eduardo y Carolina Szpak (2013), "Cadenas globales de producción: implicancias para el comercio internacional y su gobernanza", *Brief*, N° 87, serie Cátedra OMC, Buenos Aires, Red LATIN, mayo.
- Brenner, Carlos (2012), "La experiencia de la petroquímica en Brasil y sus ventajas frente a los modelos adoptados en Latinoamérica", *GN La Revista del Gas Natural*.
- Castilho, Marta (2012), "Comércio internacional e integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da ALADI", *Texto para Discussão*, N° 1705, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Cómo mejorar la competitividad de las pymes en la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Propuestas de política para el sector privado* (LC/L.3567), Santiago de Chile, enero.
- ____ (2013b), *Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias* (LC/G.2562), Santiago de Chile, abril.
- ____ (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(S.32/3)), Santiago de Chile.
- De Negri, João Alberto (2010), "A cadeia de valor global da indústria automobilística no Brasil", *La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor*, serie Red MERCOSUR, N° 19, Montevideo.

- DGIPAT (Dirección General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología) (2012), *Industria aeronáutica en México*, México, D.F., Secretaría de Economía, marzo.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile) (2009), *Encadenamientos productivos entre Chile y Colombia*, Santiago de Chile, agosto.
- _____(2008), “Encadenamientos productivos Chile y varios países”, Santiago de Chile.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2007), *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Documento sectorial. Cadena petroquímica - plásticos, cauchos, pinturas, tintas y fibras*, Bogotá.
- Durán Lima, José y Alessia Lo Turco (2010), “El comercio intrarregional en América Latina: patrón de especialización y potencial exportador”, *Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿Hay margen para el diseño de políticas regionales?*, M.I. Terra y J. Durán Lima (coords.), serie Red MERCOSUR, N°18, Montevideo, agosto.
- Durán Lima, José y Mariano Álvarez (2011), “Manual de comercio exterior y política comercial. Nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo”, *Documentos de Proyecto*, N° 430 (LC/W.430), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Durán Lima, José, Sebastián Castresana y Nanno Mulder (2013), “Colombia, cadenas de valor en exportaciones a la Unión Europea: cuán inclusivas e intensivas en empleo son”, Santiago de Chile, inédito.
- Dussel, P. y K.P. Gallagher (2013), “El huésped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte”, *Revista CEPAL*, N° 110 (LC/G.2572-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Estevadeordeal, Antoni, Juan Blyde y Kati Suominen (2012), “Are global value chains really global? Policies to accelerate countries’ access to international production networks”, *Background Papers*, N° 01, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fujii, Gerardo y Rosario Cervantes M. (2013), “México: valor agregado en las exportaciones manufactureras”, *Revista CEPAL*, N° 109 (LC/G.2556-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Garrido, Celso (2010), “La inserción de México, Centro América y el Caribe en las cadenas globales de valor”, *La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor*, Victor Prochnik y otros (coords.), serie Red MERCOSUR, N° 19, Montevideo.
- Hummel, D., J. Ishii y Kei-Mu Yi (2001), “The nature and growth of vertical specialization in world trade”, *Journal of International Economics*, vol. 54.
- Johnson, Robert y Guillermo Noguera (2012a), “Fragmentation and trade in value added over four decades”, *NBER Working Paper*, N° 18186, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), junio.
- _____(2012b), “Accounting for intermediates: production sharing and trade in value added”, *Journal of International Economics*, vol. 86, N° 2.
- _____(2012c), “Proximity and production fragmentation”, *The American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 102, N° 3.
- Lall, Sanjaya (2000), “The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985–98”, *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3.
- Linares, H. (2013), “Papel y cartón. Ficha 18/UE. Apoyo a mypes. Promoción de inversiones e intercambios comerciales. Apoyo al sector de la micro y pequeña empresa en Guatemala”, Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)/Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT)/Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT)/Cámara de Industria de Guatemala (CIG).
- Monge-Gonzalez, Ricardo y Sandro Zolezzi (2012), “Insertion of Costa Rica in global value chains (a case study)”, *IDB Working Paper Series*, N° 373, septiembre.

- Monje-Ariño, Francisco (2011), “Costa Rica: trade opening, FDI attraction and global production sharing”, *Staff Working Paper*, N° ERSD-2011-09, Organización Mundial del Comercio (OMC), mayo.
- OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de pyme para el cambio estructural* (LC/G.2545), Santiago de Chile.
- Prensa Libre (2013), “Empresas de industria aeronáutica aumentan 83%”, 16 de julio [en línea] http://www.prensalibre.cr/lpl/la_economia/86500-empresas-de-industria-aeronautica-aumentan-83.html.
- Prochnik, Victor y otros (2010), “La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor”, *serie Red MERCOSUR*, N° 19, Montevideo.
- Proexport Colombia (2012), “Encadenamientos productivos entre Ecuador y Colombia”, noviembre.
- Ramírez, A.C., J. Suarez C. y J.M. Lesmes (2012), *La cadena de valor siderúrgica y metalmecánica en Colombia. En la primera década del siglo XXI*, Bogotá, ANDI Cámara Fedemetal/Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA).
- Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) (2013), *Caribbean Community Regional Aid for Trade Strategy 2013-2015*, febrero.
- Tavares de Araujo Jr., José (2013), “Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No 115, abril-junio.
- Willmore, L.N. (1972), “Free trade in manufactures among developing countries: the Central American experience”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 20, N° 4, julio.



Capítulo VI

La necesidad de la integración regional en América Latina y el Caribe ante las transformaciones mundiales en curso

Fuente: *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36733/S2014216_es.pdf

Este capítulo se inicia con una síntesis de las principales fortalezas y debilidades que caracterizan a América Latina y el Caribe en términos de su inserción en el comercio mundial. Entre las primeras se destacan, además de la conocida dependencia de las materias primas, la baja proporción de empresas exportadoras y la fuerte concentración de los envíos en un grupo muy reducido de grandes empresas. Entre las segundas, se destacan su abundante dotación de recursos naturales renovables y no renovables y su atractivo mercado de consumo. A continuación, se argumenta que una mayor integración comercial y productiva entre los propios países de la región puede ayudar a superar varias de las debilidades ya mencionadas. Ello, por cuanto el comercio intrarregional resulta más propicio para la diversificación exportadora, la internacionalización de las pymes y la creación de encadenamientos productivos que las exportaciones dirigidas a otros destinos.

A. Fortalezas y debilidades de la inserción económica internacional de la región

Conviene en este punto efectuar una breve síntesis de las principales fortalezas y debilidades con que América Latina y el Caribe enfrenta el intenso proceso de transformaciones en curso en la economía mundial. La región representó en 2012 cerca del 9% de la población y del producto mundial. En el mismo año, fue el destino del 13% de los flujos mundiales de entrada de IED (excluidos los centros financieros del Caribe). Esta cifra refleja el atractivo que tiene la región para los inversionistas extranjeros, ya sea por el dinamismo de sus mercados internos, su abundancia de recursos naturales o sus ventajas como plataforma de exportación a terceros mercados. Por el contrario, la participación regional en los flujos mundiales de salida de IED en 2012 fue inferior al 4%. La proporción que representa la región en el comercio internacional también es inferior a la que exhibe en población y producto, pues en 2012 alcanzó al 6% de las exportaciones mundiales de bienes y al 4% de las de servicios. La brecha es aún más marcada en materia de generación de conocimientos patentables: en 2012, América Latina y el Caribe concentró menos del 3% de las solicitudes mundiales de patentes (véase el cuadro VI.1). Se vincula directamente con este pobre resultado el bajo nivel de gasto que la región destina a investigación y desarrollo (I+D). Según cifras del Banco Mundial, dicho gasto fue en promedio del 0,83% del PIB regional entre 2005 y 2010; sin embargo, esta cifra está influida en gran medida por el dato correspondiente al Brasil, del 1,1% del PIB. En todos los demás países de la región, el gasto en I+D es inferior al 0,7% del PIB. Estas cifras contrastan con la media del 2,5% del PIB que se registra en los países de altos ingresos y del 1,7% del PIB en las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico.

■ Cuadro VI.1

América Latina y el Caribe y mundo: variables económicas seleccionadas, 2012

	Población (millones de habitantes)	PIB (billones de dólares) ^a	Exportaciones (miles de millones de dólares)		Flujos de inversión extranjera directa (miles de millones de dólares) ^b		Solicitudes de patentes (en números)
			Exportaciones de bienes	Exportaciones de servicios	Entradas	Salidas	
América Latina y el Caribe	610	7,3	1 120	157	175	51	59 314
Mundo	7 080	83,2	18 401	4 350	1 351	1 391	2 347 700
Participación de América Latina y el Caribe (Porcentajes)	8,6	8,8	6,2	3,6	12,9	3,6	2,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects. The 2012 Revision* [en línea] <http://esa.un.org/wpp/Documentation/publications.htm>, para la población; Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, Washington, D.C., octubre de 2013, para el PIB; Organización Mundial del Comercio (OMC), *Statistics database*, para las exportaciones de bienes y servicios; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), base de datos UNCTADSTAT [en línea] <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=88>, para la inversión extranjera directa, y Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), *WIPO Statistics Database*, para las solicitudes de patentes.

^a En paridad de poder adquisitivo.

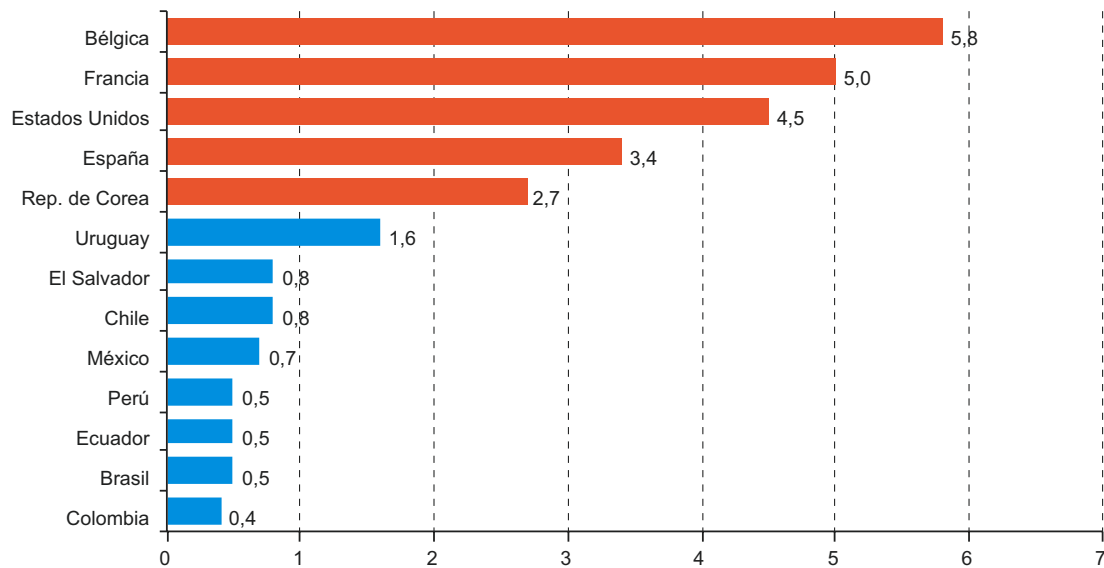
^b En las cifras de América Latina y el Caribe se excluyen los centros financieros del Caribe.

La región presenta diversas carencias en su desempeño exportador, que reflejan la heterogeneidad estructural que la caracteriza. Por una parte, la proporción de empresas que exportan es muy

reducida y se sitúa bajo el 1% en la mayoría de los países para los que se dispone de información (véase el gráfico VI.1). Por otra parte, existe una fuerte concentración de las exportaciones en un número reducido de grandes empresas altamente internacionalizadas, por lo general asociadas a los recursos naturales (véase el cuadro VI.2). En efecto, el primer percentil de las firmas exportadoras concentra una proporción superior al 70% de los envíos totales en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, México, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el gráfico VI.2). Las empresas exportadoras de la región presentan una alta rotación, como resultado —entre otras causas— de su elevada dependencia de un número reducido de productos y mercados de destino (véase el gráfico VI.3).

■ Gráfico VI.1

Países seleccionados: proporción de empresas exportadoras respecto del total de empresas, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); Banco Mundial y estudios especializados.

América Latina y el Caribe es una región heterogénea en cuanto a su participación en cadenas mundiales de valor. Esta se puede medir por la participación de los insumos importados en las exportaciones. Una comparación entre las distintas regiones del mundo indica que Centroamérica y México, junto con Asia oriental y sudoriental, se encuentran entre las regiones en desarrollo con mayor grado de inserción en cadenas de valor. Este resultado se debe en gran medida al carácter de la inserción internacional de México y los países centroamericanos, basada fuertemente en industrias procesadoras (maquila) cuyas exportaciones incorporan una elevada proporción de bienes intermedios importados. En efecto, se trata de países con un alto grado de integración en la “fábrica América del Norte”, que participan de manera activa en cadenas de los sectores electrónico, automotor, de insumos médicos y de confecciones, entre otros. En contraste, América del Sur tiene uno de los más bajos niveles de participación en cadenas mundiales de valor, en tanto que el Caribe se sitúa en una posición intermedia (véase el gráfico VI.4).

■ Cuadro VI.2

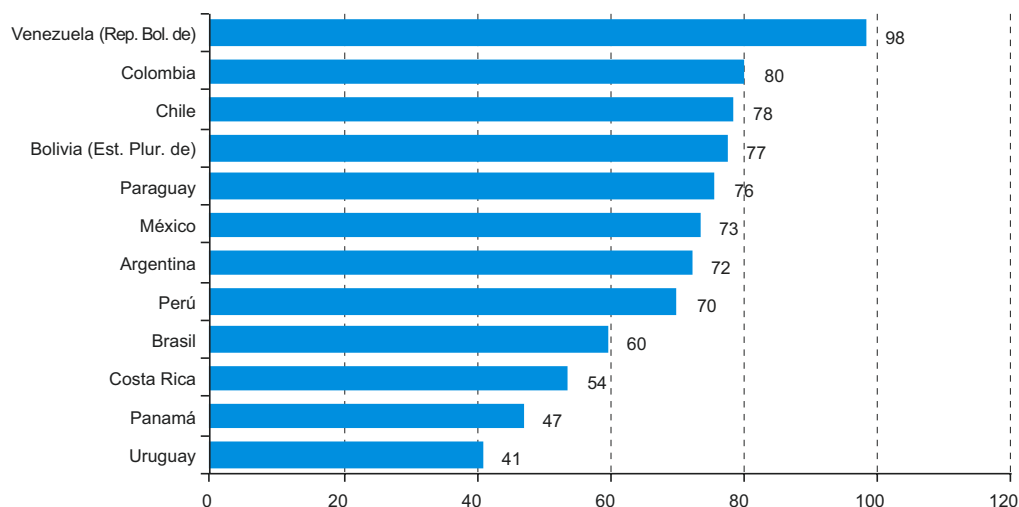
América Latina y el Caribe: 20 principales empresas exportadoras, 2012

Posición entre las 100 exportadoras principales	Posición entre las 500 empresas principales	Empresa	País	Sector	Exportaciones (millones de dólares)	Exportaciones (porcentaje de las ventas totales)
1	3	PDVSA	Venezuela (República Bolivariana de)	Petróleo/gas	121 480	97,6
2	2	PEMEX	México	Petróleo/gas	50 370	39,8
3	5	VALE	Brasil	Minería	25 580	55,9
4	1	PETROBRAS	Brasil	Petróleo/gas	22 169	16,1
5	7	ECOPETROL	Colombia	Petróleo/gas	15 269	40,5
6	25	CODELCO	Chile	Minería	13 878	87,5
7	30	CEMEX	México	Cemento	10 820	71,2
8	32	Norberto Odebrecht	Brasil	Construcción	9 260	65,9
9	22	FEMSA	México	Bebidas/licores	7 293	39,7
10	28	Grupo Alfa	México	Multisectorial	6 847	44,4
11	45	Volkswagen de México	México	Automotor	6 826	58,7
12	63	Escondida	Chile	Minería	6 588	74,7
13	20	Bunge Alimentos	Brasil	Agroindustria	6 321	33,6
14	55	Grupo México	México	Minería	5 756	56,5
15	36	Grupo Bimbo	México	Alimentos	5 228	39,2
16	72	Industrias Peñoles	México	Minería	5 158	68,4
17	89	Embraer	Brasil	Aeroespacial	4 951	82,9
18	58	Chrysler	México	Automotor	4 756	50,0
19	42	Cargill	Brasil	Agroindustria	4 154	35,1
20	144	Minera Antamina	Perú	Minería	3 824	100,0

Fuente: Revista América Economía [en línea] http://rankings.americaeconomia.com/2013/ranking_500_latinoamerica_2013/las-100-mayores-exportadoras.php.

■ Gráfico VI.2

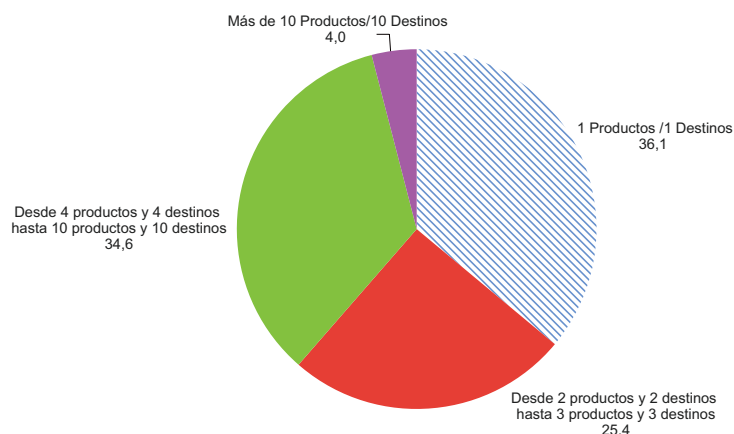
América Latina (países seleccionados): participación en el valor exportado del primer percentil de empresas exportadoras, alrededor de 2010 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); Banco Mundial y estudios especializados.

■ Gráfico VI.3

América Latina (10 países): distribución de las empresas exportadoras por número de mercados y productos, alrededor de 2010^a
(En porcentajes)

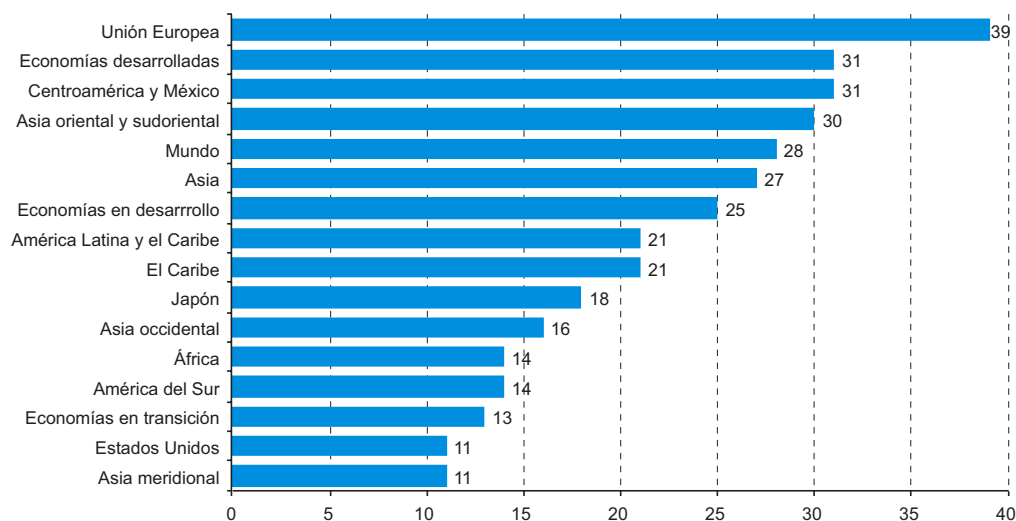


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países.

^a Se incluye información de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

■ Gráfico VI.4

Países y regiones seleccionados: participación del valor agregado importado en las exportaciones, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, Ginebra [en línea] http://unctad.org/en/publicationslibrary/diae2013d1_en.pdf.

Con retraso en comparación con otras regiones emergentes como Asia y Europa oriental, América Latina y el Caribe ingresó en diversas cadenas de servicios mundiales durante la década pasada. En particular, la región se sitúa en una posición estratégica para proveer al mercado norteamericano, por su cercanía geográfica, ubicación en el mismo huso horario y nivel competitivo de salarios. En este contexto, la región ha recibido un importante volumen de inversión interna y extranjera en los sectores de externalización de procesos empresariales (*business process outsourcing* (BPO)), servicios de salud, industrias creativas, servicios asociados a las tecnologías de la información

(*information technology outsourcing* (ITO)) y otros servicios, como los de educación y los de generación de conocimiento (*knowledge process outsourcing* (KPO)). El sector de la externalización de procesos empresariales y de servicios asociados a las tecnologías de la información de la región generó ventas por 8.000 millones de dólares en 2010, frente a 5.000 millones de dólares en Europa oriental (Tucci, 2011). Varios países de la región han logrado posicionarse en los distintos mercados de los servicios mundiales (véase el cuadro VI.3). Entre ellos se cuentan países grandes (Argentina, Brasil y México), medianos (Chile, Colombia y Perú) y pequeños (los países centroamericanos, Cuba, Jamaica y la República Dominicana). Varias ciudades de estos países están entre los 50 lugares más atractivos del planeta para la prestación de servicios mundiales⁸³.

■ Cuadro VI.3

Países de América Latina y el Caribe: participación en cadenas de servicios mundiales

Servicios de procesos empresariales	Servicios de salud	Industrias creativas	Tecnologías de la información	Otros servicios
Contabilidad y finanzas Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay	Turismo médico Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá	Industria audiovisual Argentina, Brasil, Chile, México	Desarrollo de <i>software</i> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay	Educación Argentina, Brasil, Chile
Gestión y desarrollo de procesos Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay	Ensayos clínicos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú	Publicidad Argentina, Brasil, Chile, México	Consultoría y servicios informáticos Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay	Investigación, desarrollo e innovación Brasil, Chile, México
Recursos humanos Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay	Telemedicina Argentina, Brasil, Colombia, México	Industrias de contenido Argentina, Brasil, México	Gestión, integración y mantenimiento de aplicaciones Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay	Ingeniería y construcción Argentina, Brasil, Chile, México
Centros de llamadas, de contacto y de atención al cliente Países de Centroamérica, Chile, Colombia, Perú, República Dominicana, Uruguay	Telediagnóstico Brasil, México	Arquitectura Argentina, Brasil, Chile, México	Infraestructura y redes Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, Uruguay	Servicios intensivos en conocimiento (servicios legales, investigación financiera y de mercado) Brasil, Chile, Costa Rica, México
Servicios auxiliares Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay	Análisis e interpretación de resultados médicos Brasil, México, Uruguay	Diseño Argentina, Brasil, México	Videojuegos, animación y simulación Argentina, Chile	Servicios financieros Brasil, Chile, Costa Rica, México
Centros de servicios compartidos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay				

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Andrés López, Andrés Niembro y Daniela Ramos, "Promotion policies for services offshoring: global analysis and lessons for Latin America", *Latin America's emergence in global services. A new driver of structural change in the region?*, René Hernández y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 121 (LC/G.2599-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo de 2014.

En América Latina y el Caribe existen tres modelos de negocios en las cadenas de servicios mundiales. El primero corresponde a los centros de servicios compartidos, que son filiales de empresas multinacionales que concentran servicios clave como las tecnologías de la información, la gestión de los recursos humanos y la contabilidad. Estos centros están localizados principalmente en la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y México. El segundo modelo de negocios es el de las empresas multinacionales de servicios mundiales que venden prestaciones en todo el orbe. Estas empresas, establecidas hace tiempo en la región, previamente vendían sus servicios sobre todo en el mercado interno. En forma reciente se han incorporado a este grupo empresas prestadoras de servicios mundiales procedentes de la India. Por último, están las empresas latinoamericanas que tiempo atrás solo vendían servicios asociados a las tecnologías de la información, pero que han

⁸³ Entre estas ciudades se incluyen: San José (lugar 13 en el mundo), Sao Paulo (Brasil) (18), Santiago (21), Buenos Aires (24), Curitiba (Brasil) (27), Montevideo (37), Río de Janeiro (Brasil) (38), México D.F. (40), Monterrey (México) (42), Brasilia (43), Guadalajara (México) (48) y Bogotá (49) (Tholons, 2013).

ampliado su gama de ventas a los servicios de procesos empresariales (Hernández y otros, 2014). Los avances de la región en términos de inserción en las cadenas de servicios mundiales se explican en parte por la combinación de diversas políticas públicas y alianzas público-privadas, en ámbitos como la atracción de empresas multinacionales y la internacionalización de empresas locales.

Cabe destacar que los beneficios económicos y sociales de la inserción en cadenas mundiales de valor no dependen solo del grado de participación, sino también de su calidad. Una alta participación es positiva en la medida en que un país logre: i) mejorar su competitividad internacional, mediante la incorporación de los mejores insumos disponibles a nivel internacional, así como de los conocimientos técnicos y prácticas empresariales presentes en la cadena respectiva, y ii) traspasar este conocimiento y productividad a los demás sectores de la economía. Por el contrario, si un país presenta una alta participación en cadenas de valor pero esta se concentra principalmente en actividades como el ensamblaje de productos manufactureros en enclaves, los beneficios tenderán a limitarse a la creación de empleo de baja productividad. Por su parte, una escasa participación en cadenas de valor puede ser negativa si la competitividad exportadora se ve afectada por la dificultad para acceder a insumos de calidad internacional o a conocimientos y redes presentes en dichas cadenas. En la medida en que esos insumos, conocimientos y redes estén disponibles en el propio país, los efectos negativos sobre su competitividad internacional serán menores.

Un activo estratégico del que dispone la región es su mercado interno. En efecto, el buen desempeño de América Latina y el Caribe en términos de crecimiento durante la mayor parte del último decenio trajo aparejado un aumento continuo del ingreso por habitante desde 2003. Asimismo, vinculados a un favorable ciclo económico internacional y a políticas nacionales orientadas a una mayor inclusión social, la región ha mostrado notables avances en la reducción de la pobreza y la indigencia (si bien se observa una desaceleración de este proceso a partir de 2011). De este modo, entre 2002 y 2013, la pobreza se redujo del 43,9% al 27,9% de la población, mientras que la indigencia disminuyó del 19,3% al 11,5% (CEPAL, 2013c). A lo largo del último decenio, la región también ha exhibido una tendencia a la mejora de la distribución del ingreso, si bien la desigualdad se mantiene en niveles muy elevados en comparación con otras regiones. El coeficiente de Gini regional se redujo de 0,547 en 2002 a 0,496 en 2012 (CEPAL, 2014)⁸⁴. Por su parte, el desempleo urbano ha seguido una tendencia descendente desde 2004 y a fines de 2013 habría alcanzado una tasa de entre el 6,2% y el 6,3%, que corresponde a un mínimo histórico (CEPAL/OIT, 2013).

La conjunción de los factores expuestos se ha traducido en una expansión del mercado regional de consumo, asociada al considerable crecimiento de la población de ingresos medios. Según un estudio reciente del Banco Mundial, esta pasó de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones de personas (un 29% de la población regional) en 2009. Se prevé que esta expansión continúe en las próximas dos décadas, si bien a un ritmo más lento que en el período iniciado en 2003. De este modo, se proyecta que en 2030 la población de clase media representará el 42% de la población regional (Ferreira y otros, 2013)⁸⁵.

La abundante dotación de recursos naturales de la región constituye otro activo estratégico. En minería, por ejemplo, Chile es el mayor productor mundial de cobre, mientras que el Brasil es el tercer productor mundial de hierro. México es el primer productor de plata y el quinto de molibdeno y de plomo de mina. El Perú se ubica entre los primeros productores mundiales de plata, cobre, oro y plomo. El Estado Plurinacional de Bolivia es el cuarto productor de estaño de mina y el sexto productor de plata. Por su parte, Colombia es el séptimo productor de níquel refinado, Cuba es el octavo productor de níquel de mina y Jamaica, el séptimo productor de bauxita. Entre 1990 y 2012, aumentó en forma significativa la participación de la región en la producción mundial de oro,

⁸⁴ En ambos años, el coeficiente de Gini corresponde al promedio simple de 18 países de América Latina.

⁸⁵ De acuerdo con la metodología empleada en dicho estudio, se consideran de clase media los hogares con ingresos diarios per cápita de entre 10 y 50 dólares, medidos en paridad de poder adquisitivo. Los hogares pobres son aquellos con ingresos de entre 0 y 4 dólares, y los vulnerables aquellos con ingresos de entre 4 y 10 dólares.

molibdeno de mina y cobre de mina, y también se incrementó, en menor proporción, la participación en el caso del cobre refinado (véase el cuadro VI.4). En materia energética, América Latina y el Caribe fue en 2012 la segunda región con mayores reservas petroleras probadas (después de Oriente Medio), equivalentes a un 20% del total. Estas se concentran principalmente en la República Bolivariana de Venezuela, que poseía el 88% de las reservas probadas de la región a fines de 2012 (British Petroleum, 2013).

■ Cuadro VI.4

América Latina y el Caribe: participación de la producción minera en el total mundial, 1990 y 2012
(En porcentajes)

Mineral o metal	1990	2012	Principales tres productores de la región en 2012
Bauxita	22,9	19,6	Brasil, Jamaica y Suriname
Cobre de mina	24,9	44,6	Chile, Perú y México
Cobre refinado	15,7	19,0	Chile, México y Perú
Oro	10,3	21,4	Perú, México y Colombia
Plata	34,2	47,7	México, Perú y Chile
Estaño de mina	28,3	20,5	Perú, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Brasil
Hierro	22,6	21,1	Brasil, Venezuela (República Bolivariana de) y México
Molibdeno de mina	15,8	23,8	Chile, Perú y México
Zinc de mina	16,8	19,4	Perú, México y Bolivia (Estado Plurinacional de)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (LC/L.3748), Santiago de Chile, diciembre de 2013.

América Latina y el Caribe es también una destacada potencia agrícola, pues concentra el 52% de la producción mundial de soja, el 16% de la de carne y maíz, y el 11% de la de leche (véase el cuadro VI.5). Asimismo, posee un tercio de las reservas mundiales de agua dulce (véase el gráfico VI.5) y un 15% de la superficie agrícola mundial (véase el cuadro VI.6). Por otra parte, la región posee una gran reserva de biodiversidad, principalmente en la Amazonia. Seis de los 17 países denominados megadiversos en el mundo pertenecen a la región: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

■ Cuadro VI.5

América Latina y el Caribe: participación de la producción de productos agrícolas seleccionados en el total mundial, 2012
(En porcentajes)

	Arroz	Maíz	Soja	Trigo	Carne ^a	Leche ^a
Centroamérica y el Caribe ^b	0,4	3,0	0,1	0,3	2,9	2,2
América del Sur	3,3	12,7	51,8	2,9	12,9	8,9
América Latina y el Caribe	3,7	15,7	51,9	3,2	15,8	11,1

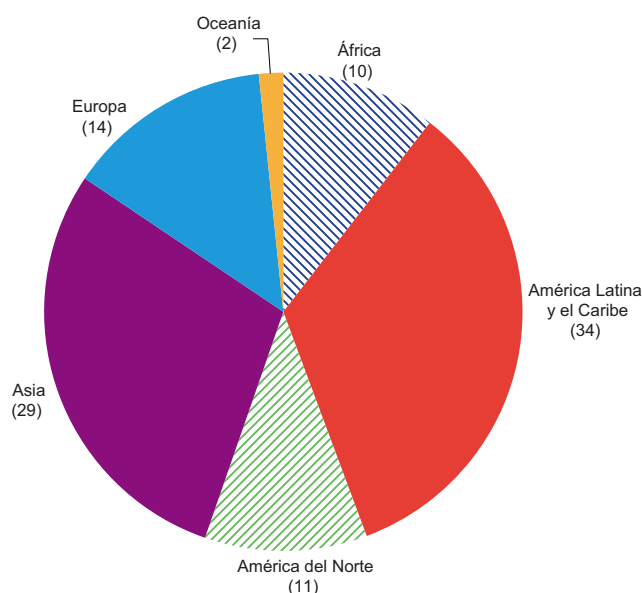
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), base de datos FAOSTAT [en línea] www.faostat.fao.org [fecha de consulta: 6 de enero de 2014].

^a Los datos corresponden a 2011.

^b Se incluye a México.

■ Gráfico VI.5

Distribución de las reservas mundiales de agua, por región, 2011 ^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Sistema de información global sobre el uso del agua en la agricultura y el medio rural (AQUASTAT) [en línea] <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/index.stm> [fecha de consulta: 6 de enero de 2014].

^a Corresponde al total de los recursos hídricos renovables.

■ Cuadro VI.6

Distribución de la superficie agrícola mundial, por región, 2011
(En millones de hectáreas y porcentajes)

Región	Tierras arables y cultivos permanentes	Praderas y pastos permanentes	Superficie agrícola	Porcentaje de la superficie agrícola mundial
África	258,3	911,4	1 169,7	23,8
Asia	553,6	1 079,9	1 633,5	33,3
América Latina y el Caribe	188,0	553,0	741,0	15,1
América del Norte	210,7	263,4	474,1	9,7
Europa	292,1	177,8	469,9	9,6
Oceanía	50,3	373,1	423,4	8,6
Mundo	1 553,0	3 358,6	4 911,6	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), base de datos FAOSTAT [en línea] www.faostat.fao.org [fecha de consulta: 6 de enero de 2014].

Debido a este conjunto de factores, la región, y América del Sur en particular, está llamada a desempeñar un rol estratégico en la seguridad alimentaria mundial durante las próximas décadas. En efecto, se proyecta que en 2050 la población mundial superará los 9.500 millones de personas. Esto representa un incremento de 2.600 millones de personas con respecto a la cifra de 2010 (Naciones Unidas, 2012a). Prácticamente la totalidad de dicho aumento tendrá lugar en los actuales países en desarrollo, en particular de África Subsahariana y Asia meridional. La FAO prevé que para alimentar a esta población, que será no solo más numerosa sino también más urbana⁸⁶ y más rica, la producción de alimentos (excluidos los que se emplean en la producción de biocombustibles) deberá aumentar

⁸⁶ Se espera que en 2050 más del 70% de la población mundial sea urbana, en comparación con alrededor de un 50% en la actualidad (FAO, 2009).

un 70%. Los acelerados procesos de urbanización y expansión de las clases medias en Asia y el resto del mundo en desarrollo originarán importantes cambios en los patrones de alimentación, redundando en una mayor demanda de carnes, lácteos, hortalizas, frutas y pescado (FAO, 2009). Esta es una oportunidad histórica que se presenta a la región. Para aprovecharla plenamente se requerirá la adopción de políticas coherentes de largo plazo en una gran variedad de ámbitos, incluidos, entre otros, la adaptación y la mitigación del cambio climático, el adecuado manejo de los recursos hídricos y de la biodiversidad, la provisión de una adecuada infraestructura regional de transporte y energía, y el desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas y de eficiencia energética.

En síntesis, desde el punto de vista de su inserción económica internacional, la región presenta entre sus principales fortalezas un atractivo mercado interno y una abundante dotación de recursos naturales, tanto renovables como no renovables. Entre sus principales debilidades se cuentan una insuficiente inserción en la economía del conocimiento y una participación poco dinámica en el comercio internacional. Estos dos últimos aspectos están estrechamente vinculados, como lo muestra la prevalencia en la canasta exportadora regional de las materias primas y de las manufacturas basadas en bajos costos laborales.

B. La importancia crítica del espacio regional

Aunque pueda resultar paradójico a primera vista, el actual contexto económico mundial —marcado por el desplazamiento de la riqueza hacia las economías emergentes, en particular de Asia— dificulta los avances en materia de transformación estructural en América Latina, por cuanto incentiva una especialización comercial que no ha favorecido la acumulación de capacidades productivas en la región. El resultado es un escenario propicio para que la región siga inmersa en la denominada “trampa del ingreso medio” (CAF/CEPAL/OCDE, 2013).

228

El período de altos precios de las materias primas como resultado de la elevada demanda asiática ha traído buenas y malas noticias para los países exportadores de dichos productos, ubicados principalmente en América del Sur. Por una parte, se han beneficiado de un mayor crecimiento, mejores términos de intercambio y una menor inflación (producto de la apreciación de sus monedas y la consiguiente disminución del costo de los productos importados). Por otra parte, esos países han intensificado su especialización en sectores primarios, frecuentemente caracterizados por una baja creación directa de empleo, escasos eslabonamientos con el resto de la economía y crecientes problemas ambientales. Al mismo tiempo, la apreciación cambiaria ha reducido la competitividad de sus sectores no exportadores de materias primas, con lo que se han acentuando los síntomas de la “enfermedad holandesa” y se ha estimulado la aparición de burbujas especulativas en los sectores no transables. Por último, cabe mencionar los riesgos asociados a la volatilidad de los precios de las materias primas.

Por su parte, los países de la región que han desarrollado una especialización exportadora en manufacturas intensivas en mano de obra (México y algunos países de Centroamérica) han debido enfrentar la tenaz competencia asiática en sus propios mercados y en sus principales mercados de exportación, en particular los Estados Unidos. En este contexto, suele afirmarse que la irrupción en la economía mundial de China y las demás economías asiáticas, junto con estimular el crecimiento en la región, ha favorecido su reprimarización y desindustrialización. Cabe destacar, en todo caso, que la dificultad para crear ventajas comparativas dinámicas en el sector manufacturero es también un síntoma de los propios problemas de productividad de la región, que han sido exacerbados por la competencia asiática.

No parece probable que el contexto internacional descrito se modifique de manera sustancial en los próximos años. Por un lado, la demanda asiática de materias primas debiera mantenerse en niveles relativamente altos, no solo la de China (pese a la moderación de su crecimiento) sino también la de otras grandes economías, en particular la India. Por otro lado, si bien China transitará en forma gradual hacia una estructura productiva caracterizada por un mayor peso de las industrias intensivas en conocimiento y tecnología, resulta muy probable que otros países asiáticos como la India, Viet Nam o Bangladesh pasen a ocupar los nichos de mercado de manufacturas intensivas en mano de obra que China actualmente domina (CAF/CEPAL/OCDE, 2013). En consecuencia, se mantendría la situación de fuerte competencia con Asia que hoy enfrentan dichas industrias en América Latina y el Caribe.

En vista de las anteriores consideraciones, la profundización del mercado regional constituye una estrategia indispensable para que América Latina y el Caribe avance hacia una inserción internacional más conducente al cambio estructural. En efecto, para la mayoría de los países de la región, el comercio intrarregional posee características que lo hacen cualitativamente superior a las exportaciones dirigidas a otros mercados. Para la gran mayoría de ellos, el mercado latinoamericano resulta el más propicio para la diversificación exportadora, ya que es, a considerable distancia del resto, el que absorbe el mayor número de productos exportados (véase el cuadro VI.7)⁸⁷.

■ Cuadro VI.7

América Latina y el Caribe (países seleccionados): número de productos exportados a destinos seleccionados, 2012^a
(En unidades)

País	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	China	Japón
Argentina	3 591	1 465	1 712	407	388
Belice	92	87	26	23	8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	679	323	264	51	74
Brasil	3 929	2 762	2 991	1 389	1 247
Chile	3 014	1 275	1 296	362	313
Colombia	3 239	1 708	1 250	253	201
Costa Rica ^b	2 811	1 716	1 037	166	142
Dominica	201	291	225	4	0
Ecuador ^b	1 916	1 018	763	90	105
El Salvador	2 522	1 004	396	45	35
Guatemala	3 274	1 321	721	142	155
Jamaica	607	888	467	73	44
México	3 857	4 164	2 803	1 367	1 272
Nicaragua	1 815	797	159	29	30
Panamá ^b	3 023	1 277	744	103	43
Paraguay	922	243	332	63	22
Perú ^b	3 005	1 804	1 524	316	571
República Dominicana ^b	1 289	1 219	540	106	69
Uruguay	1 428	429	659	129	45
Venezuela (República Bolivariana de) ^b	1 312	701	443	31	27

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Productos a seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

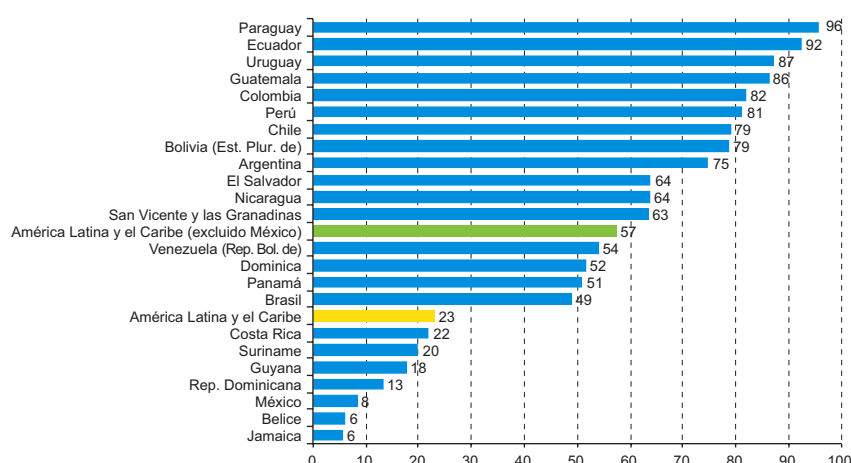
^b Los datos corresponden a 2011.

⁸⁷ La gran excepción en este sentido es México, país que, dada su estrecha vinculación productiva con los Estados Unidos, exporta un número superior de productos a ese país que a la región.

Otra característica destacada del mercado regional es que para la mayoría de los países de la región representa el principal receptor de las exportaciones manufactureras de media y alta tecnología, de las que concentra en muchos casos más del 70% (véase el gráfico VI.6)⁸⁸. Llama la atención la relevancia de los mercados regionales para la conformación de cadenas de valor manufactureras, especialmente en los sectores de textiles, confecciones, alcoholes, productos de limpieza y aseo, medicamentos, químicos y petroquímicos, electrónica, partes de accesorios y vehículos, entre otros. En todos ellos, aunque no existen cadenas de valor plenamente consolidadas, hay evidencia de un importante potencial por explotar, en especial en el caso de productos intermedios⁸⁹. Ese potencial es mayor entre países que tienen proximidad geográfica y que forman parte de un mismo esquema subregional de integración. Así, destacan las relaciones de comercio intraindustrial entre Colombia, el Ecuador y el Perú dentro de la Comunidad Andina; entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras en el caso del Mercado Común Centroamericano, así como entre México y Centroamérica. Entre los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), aunque el comercio de bienes es marcadamente interindustrial, también hay potencial para la conformación de cadenas de valor subregionales, en algunos segmentos vinculados a servicios, especialmente turismo y servicios financieros.

■ Gráfico VI.6

América Latina y el Caribe (países seleccionados): proporción de las exportaciones de manufacturas de media y alta tecnología que se destina al mercado regional, 2012^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Los datos de Panamá, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de) corresponden a 2011.

El mercado regional es de una enorme importancia para las empresas exportadoras latinoamericanas. En efecto, la proporción de éstas que exporta a América Latina y el Caribe es mayor que la que exporta a cualquier otro mercado. Este es el caso de todos los países de los que se presenta información en el cuadro VI.8, excepto México (en este caso, el 74% de las empresas exportadoras destinan productos a los Estados Unidos). La concentración de empresas exportadoras suele ser especialmente destacada en los mercados subregionales. Así, en todos los países miembros del MERCOSUR (excepto la República Bolivariana de Venezuela), la proporción de empresas que exportan a la misma agrupación es mayor que la proporción de las que exportan al resto de la región.

⁸⁸ Al igual que en el caso anterior, la gran excepción es México, que en 2012 destinó solo el 8% de sus exportaciones manufactureras de media y alta tecnología al mercado regional. Algo similar ocurre con otros países, en especial caribeños, cuyas exportaciones están fuertemente orientadas al mercado estadounidense.

⁸⁹ Mayores detalles sobre los sectores y un análisis más extenso pueden encontrarse en Durán y Zaclicever (2013).

Lo mismo ocurre con Costa Rica y Guatemala en Centroamérica. Por el contrario, en la Comunidad Andina no se observa una concentración de las empresas exportadoras en el mercado subregional. En el caso de Colombia, ello se explica por la elevada cantidad de empresas que exportan a la República Bolivariana de Venezuela (cerca de un 25% del total), al Brasil y a México. En el caso del Perú, se debe a la alta cantidad de empresas que envían productos a la República Bolivariana de Venezuela (15% del total) y a Chile (15%). Por último, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, la razón es la gran cantidad de empresas que exportan al Brasil (12% del total) y a la Argentina (10%).

■ Cuadro VI.8

América Latina (países seleccionados): proporción del total de empresas exportadoras que exportan a destinos seleccionados, alrededor de 2011
(En porcentajes)

Agrupación	País	La misma agrupación ^a	Resto de América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	China	Resto del mundo
MERCOSUR	Argentina	62,8	52,4	20,2	28,5	4,8	24,5
	Brasil	45,7	43,3	29,6	39,4	10,1	41,2
	Paraguay	67,1	26,3	12,3	21,2	7,4	21,3
	Uruguay	47,7	25,8	19,3	22,3	10,8	45,7
	Venezuela (República Bolivariana de)	9,3	50,2	25,6	19,8	2,1	12,9
Comunidad Andina	Bolivia (Estado Plurinacional de)	19,7	54,0	27,0	21,0	8,7	18,8
	Colombia	25,5	54,5	30,8	15,4	1,5	24,1
	Perú	30,5	43,2	33,9	25,9	5,6	23,0
Centroamérica	Costa Rica	50,5	26,2	39,9	20,7	3,2	22,0
	Guatemala	57,5	27,6	32,6	12,2	2,3	20,7
	Panamá	35,8	36,1	28,5	13,4	3,5	19,3
No agrupados	Chile ^b	No corresponde	68,7	29,0	29,2	12,3	30,4
	México ^b	No corresponde	29,0	73,8	15,4	4,4	18,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países.

^a Se refiere al porcentaje de las empresas exportadoras de cada país que exportan a la agrupación de la que ese país forma parte.

^b En los casos de Chile y México, al no estar agrupados, las exportaciones al resto de América Latina y el Caribe corresponden a las exportaciones totales al conjunto de la región.

La importancia del mercado regional es especialmente marcada para las pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX). Estas representan más del 70% del total de las empresas exportadoras de la región, aunque su participación en el valor total exportado es muy reducida. Si se considera un conjunto de 13 países de América Latina, excluido México, la participación del mercado regional en las exportaciones totales de las PYMEX llega al 55%, más del doble del porcentaje que este mercado representa para las grandes empresas (véase el cuadro VI.9).

El mercado regional es también cada vez más importante desde la perspectiva de los flujos de inversión extranjera. La IED intrarregional (es decir, la inversión directa transfronteriza entre países de América Latina y el Caribe) pasó de representar solo el 4% de las entradas de IED en la región en el período comprendido entre 2000 y 2004 al 14% en 2012. El peso de la IED intrarregional es mucho más importante en algunas economías, especialmente las más pequeñas. En el último año del que existen cifras disponibles, la IED proveniente de otros países de la región representó el 41% del total en el Uruguay, el 35% en el Ecuador, el 34% en Costa Rica, el 32% en Guatemala, el 31% en el Paraguay y el 28% en la Argentina.

■ Cuadro VI.9

América Latina (14 países): orientación exportadora por tipo de empresas y participación en el total, alrededor de 2011^a
(En porcentajes)

Tipo de empresas	Participación en el total (porcentaje)		Orientación exportadora (porcentaje del total)		
	Número de empresas	Exportaciones totales	Intrarregional (A)	Extrarregional (B)	Índice de orientación exportadora (cociente A/B)
Incluido México					
Grandes	26,9	95,7	17,8	82,2	0,2
Pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX)	73,1	4,3	43,0	57,0	0,8
Total	100,0	100,0	18,3	81,7	0,2
Excluido México					
Grandes	27,5	95,7	26,3	73,7	0,4
Pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX)	72,5	4,3	55,2	44,8	1,2
Total	100,0	100,0	26,9	73,1	0,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países.

^a Los países incluidos son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Si bien no existen datos oficiales comparables sobre el destino de la IED originada en la región, un análisis de las estrategias de inversión de las principales empresas translatinas indica que la mayoría de sus inversiones se destinan a otros países de la región, en especial a aquellos más próximos al país de origen de la empresa. De este modo, las empresas chilenas han concentrado sus inversiones en la Argentina y el Perú y, más recientemente, en el Brasil y Colombia. Las empresas de Colombia que invierten en el extranjero empezaron abriendo filiales en la República Bolivariana de Venezuela y hoy invierten principalmente en Centroamérica y el Perú. Por su parte, las empresas mexicanas distribuyen sus inversiones entre otros países de América Latina y los Estados Unidos. Las empresas brasileñas también invierten en forma mayoritaria en la región, aunque por ser de mayor tamaño tienen una presencia relativamente mayor fuera de ella, sobre todo en los Estados Unidos.

Se puede decir, por tanto, que América Latina forma un espacio de integración empresarial, donde las empresas más exitosas de cada país encuentran su área de expansión natural. Así, se han creado grandes grupos regionales líderes en determinados mercados, como América Móvil en la telefonía móvil, Sura en los sectores de seguros y pensiones y Latam en el transporte aéreo. Este espacio en general no se extiende al Caribe de habla inglesa, donde — pese a la proximidad geográfica— han invertido pocas empresas de América Latina. Las empresas de cementos Cemex (de México) y Argos (de Colombia) son quizás las excepciones más notables. El Caribe constituye un espacio de integración empresarial independiente, ya que hay IED de empresas caribeñas en otras economías de la subregión. Si bien los montos de estas inversiones son pequeños en términos absolutos, para las economías receptoras y en determinadas industrias pueden llegar a ser importantes.

La región no parece estar aprovechando plenamente el potencial de su propio mercado. En 2012, solo el 19% de las exportaciones regionales se dirigieron a la propia región, proporción que se ha mantenido en lo fundamental estable desde 2007⁹⁰. La participación del mercado intrarregional en las exportaciones totales aumenta hasta un 26% si se excluye a México, debido a que este país, el principal exportador regional, dirige casi el 80% de sus envíos a los Estados Unidos (véase el gráfico VI.7 A). Sin embargo, aun al excluir a México, la participación del comercio intrarregional en

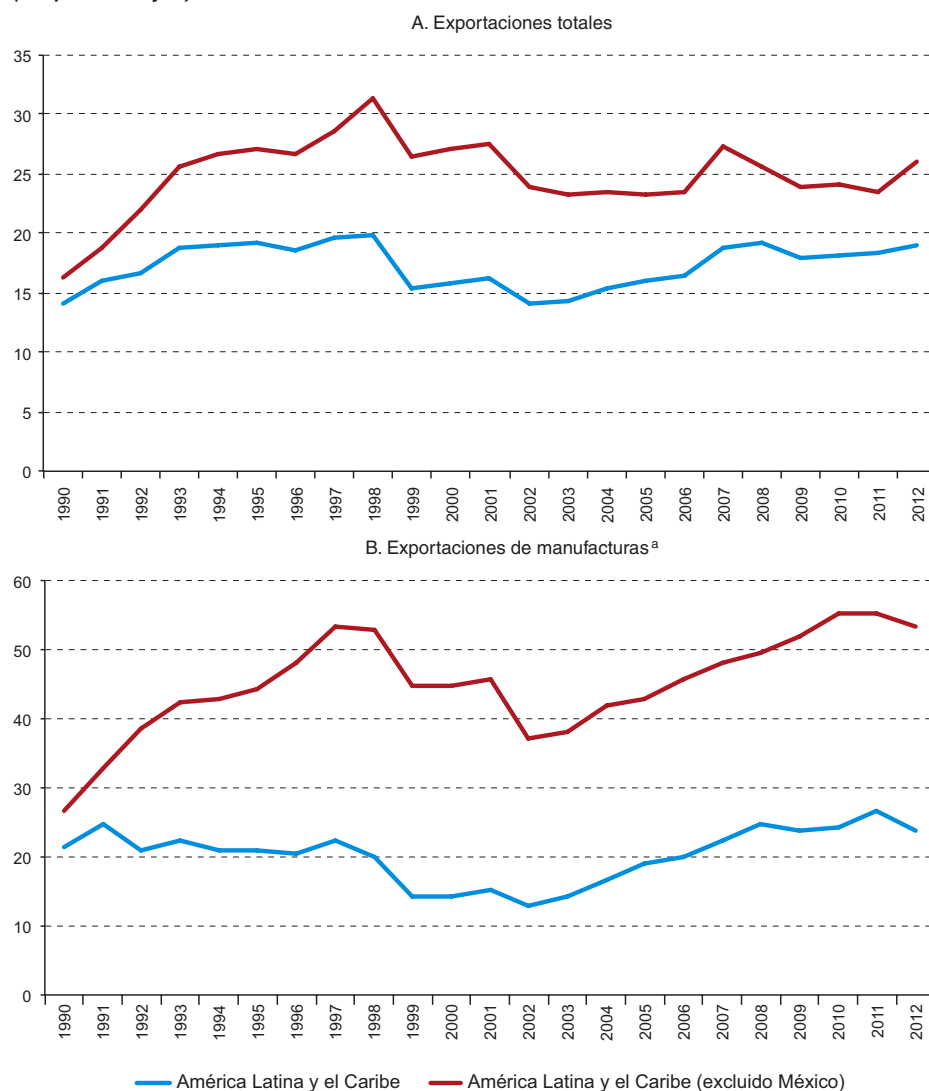
⁹⁰ Existe una importante heterogeneidad en este aspecto entre las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. La participación del comercio intra-grupo es cercana al 25% entre los países centroamericanos, al 15% entre los miembros del MERCOSUR y de la Comunidad del Caribe, y al 8% entre los miembros de la CAN.

las exportaciones totales de América Latina y el Caribe es muy inferior a los niveles que se registran en las principales regiones de la economía mundial⁹¹.

■ Gráfico VI.7

América Latina y el Caribe: participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones a todo el mundo, 1990-2012

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Se incluyen las manufacturas de tecnología alta, media y baja. Se excluyen las manufacturas basadas en recursos naturales.

Considerando la elevada proporción que representan las materias primas en la canasta exportadora regional (en particular de América del Sur) y el hecho de que ellas se destinan principalmente a los mercados extrarregionales, es relevante calcular el peso del mercado regional en las exportaciones manufactureras de América Latina y el Caribe. Al hacer este ejercicio, se comprueba que aumenta de manera apreciable el peso del mercado regional con respecto al que alcanza en las exportaciones totales. Este incremento es especialmente marcado al excluir a México, pues se observa que más del 50% de las exportaciones de manufacturas del conjunto de los demás

⁹¹ Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas, capítulo III, cuadro III.5, pág. 45.

países de la región se dirigen al propio mercado regional (véase el gráfico VI.7 B). Asimismo, en el último decenio se observa un considerable aumento de la participación del mercado regional en las exportaciones manufactureras de América Latina y el Caribe, que pasó del 13% en 2002 al 24% en 2012 (y del 37% al 53% si se excluye a México). Estas alzas son mucho más pronunciadas que las que registró en el mismo período la participación del mercado regional en las exportaciones totales. En suma, el mercado regional es hoy de gran importancia para las exportaciones industriales de América Latina y el Caribe, y especialmente de América del Sur.

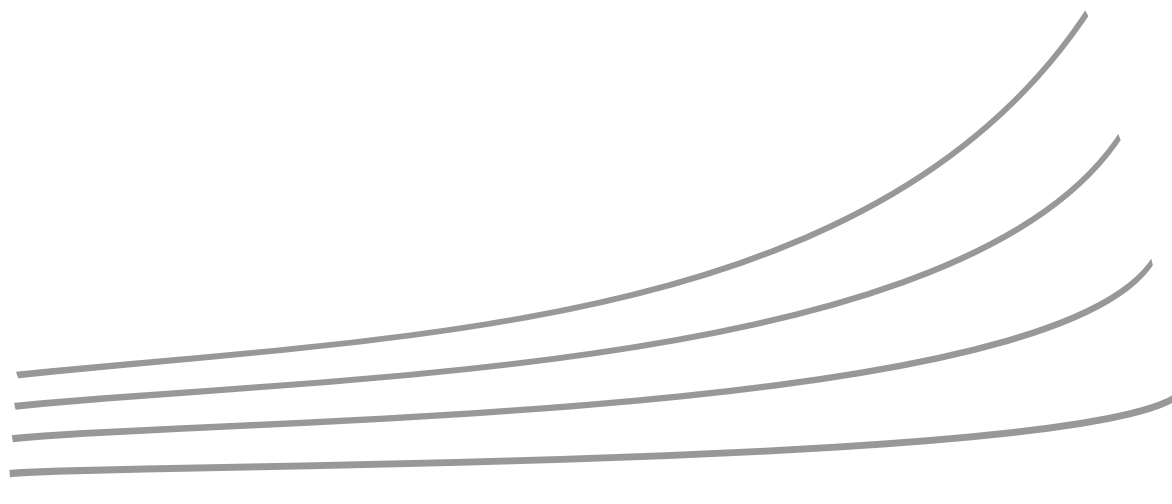
Pese a la alta presencia de las manufacturas en el comercio intrarregional de América Latina y el Caribe, la mayor parte de ella corresponde a intercambios de bienes finales, como lo evidencia la reducida participación de los bienes intermedios (partes y componentes). Esta solo alcanza al 10% del valor del comercio entre los países de la región, mientras que entre los países de la “fábrica Asia” supera el 30% de los intercambios y entre los países miembros del TLCAN llega al 20%⁹². Esta situación revela un bajo grado de integración productiva entre las economías latinoamericanas y caribeñas que, con algunas excepciones, registran avances limitados en la construcción de cadenas de valor regionales o subregionales. Ello no solo limita las posibilidades de establecer alianzas empresariales y de comercio intraindustrial, sino que también deja un mayor espacio para las tentaciones proteccionistas de diverso signo.

Para la mayoría de los países de la región, las posibilidades más inmediatas de insertarse en la dinámica de las cadenas de valor están radicadas en el propio mercado regional, dada su importancia para las exportaciones industriales. Por otro lado, la integración se ha vuelto indispensable en el contexto de una economía mundial que se estructura de manera creciente en torno a macrorregiones. Surge aquí entonces un vínculo sólido entre una estrategia de crecimiento con igualdad y la profundización del espacio económico regional. En efecto, para llevar adelante una transformación productiva que contribuya a reducir las desigualdades se requiere más y mejor empleo productivo y una mayor presencia de las pymes, de las manufacturas y de los servicios en las exportaciones. Estas características están mejor representadas en el comercio intrarregional que en cualquier otro tipo de comercio. Por lo tanto, resulta preciso establecer un entorno propicio para una mayor integración productiva entre las economías de la región. Con ese propósito, se requerirán acciones en varios frentes. En el siguiente capítulo se esbozan algunas propuestas sobre el rol que la integración regional puede cumplir para ese fin.

⁹² Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas, capítulo III, gráfico III.5, pág. 45.

Bibliografía

- British Petroleum (2013), *BP Statistical Review of World Energy*, junio.
- CAF/CEPAL/OCDE (Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo* (LC/G.2575), París.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2581), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.2.
- _____(2013), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.5.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2013), “Desafíos e innovaciones de la formación profesional”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 9 (LC/L.3722), Santiago de Chile, octubre.
- Durán, José y Dayna Zaclicever (2013), “América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor”, *serie Comercio Internacional*, N° 124 (LC/L.3767), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2009), “Cómo alimentar al mundo en 2050” [en línea] http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/synthesis_papers/C%C3%B3mo_alimentar_al_mundo_en_2050.pdf.
- Ferreira, Francisco y otros (2013), *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington, D.C, Banco Mundial [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11858/9780821397527.pdf>.
- Naciones Unidas (2012a), “Hipótesis de fertilidad media”, *World Population Prospects. The 2012 Revision* [en línea] <http://esa.un.org/wpp/Documentation/publications.htm> [fecha de consulta: 15 de enero de 2014].
- _____(2012b), “El futuro que queremos”, resolución 66/288 de la Asamblea General.
- Tholons (2013), *2013 Top 100 Outsourcing Destinations Rankings and Report Overview* [en línea] http://www.tholons.com/TholonsTop100/pdf/Tholons%20Top%20100%202013_Rankings%20and%20Report%20Overview.pdf.
- Tucci, Mario (2011), “The Future of Latin America’s IT Services Sector”, Tholons.



Capítulo VII

El vínculo entre la integración y la industrialización

Fuente: *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36733/S2014216_es.pdf

Este capítulo se inicia con un breve balance de los logros y carencias del proceso de construcción de un mercado regional integrado en América Latina y el Caribe. Pese a los importantes avances logrados en materia arancelaria, el progreso ha sido mucho menor en el ámbito regulatorio. Esta situación dificulta la conformación de cadenas de valor plurinacionales, y por ende una mayor integración productiva regional. En este contexto, se releva la importancia de que los países de la región perseveren en los esfuerzos por avanzar hacia un mercado regional con reglas comunes para el comercio y la inversión. Se destaca asimismo la importancia de explorar enfoques novedosos para la política industrial, que superen la óptica puramente nacional incorporando componentes plurinacionales. Por último, se enfatiza la necesidad de avanzar paralelamente en otras dimensiones complementarias de la integración regional, como la financiera, la digital, la energética, la de infraestructura, la social y la ambiental.

A. Integración productiva y comercial

En la década de 2000, la región atravesó su mejor período económico en 40 años. Esto se reflejó en positivos indicadores de crecimiento, estabilidad macroeconómica, reducción de la pobreza e incluso avances en la distribución del ingreso. Asimismo, tanto sus exportaciones como sus reservas internacionales crecieron en forma significativa. Sin embargo, estas buenas noticias no se tradujeron en progresos equivalentes en materia de innovación y competitividad internacional, como tampoco en la superación de las importantes carencias que la región exhibe en materia de infraestructura física y logística. En este contexto, en la presente sección se aborda el tema de cómo la integración regional puede promover una mayor articulación productiva entre los países de América Latina y el Caribe, contribuyendo al mismo tiempo a la diversificación productiva y exportadora y a la competitividad internacional de la región.

1. El rol de un mercado regional integrado en una mayor articulación productiva

América Latina y el Caribe registra importantes avances en la disminución de las barreras (sobre todo arancelarias) al comercio intrarregional de bienes. Ello es el resultado de los esfuerzos desplegados dentro de los distintos esquemas subregionales de integración, de la suscripción de una amplia red de acuerdos que vinculan a países y agrupaciones de distintas subregiones y de los procesos de apertura unilateral emprendidos en numerosos países a partir de la segunda mitad de los años ochenta. La liberalización alcanzada es un activo que es preciso valorar y preservar. No obstante, también es necesario reconocer las limitaciones de dicho proceso. Por una parte, persisten importantes “eslabones faltantes”, esto es, relaciones intrarregionales que no han sido liberalizadas. Entre estas se destaca nítidamente el comercio entre México y el MERCOSUR⁹³, así como entre esta agrupación y los países centroamericanos. Los avances también son muy incipientes en la liberalización de los intercambios entre el Caribe y el resto de la región.

Por otra parte, la densa arquitectura de acuerdos comerciales dentro de la región ha generado un cuadro de creciente fragmentación. Esto se debe a que el contenido de los distintos acuerdos varía mucho, tanto en términos de la amplitud como de la profundidad de los compromisos negociados. La irrupción de las cadenas de valor ha reducido la gravitación de los temas arancelarios y elevado la de los no arancelarios, como la facilitación del comercio, la movilidad de las personas de negocios, las normas técnicas aplicables a productos y servicios, y el tratamiento de la inversión extranjera y de la propiedad intelectual, entre otros. Ello explica el fuerte énfasis regulatorio (también denominado de integración profunda) de los acuerdos megarregionales actualmente en negociación en Asia, Europa y América del Norte. No obstante, la cobertura temática de muchos de los acuerdos comerciales existentes entre países de la región aún no refleja estas tendencias mundiales (véase el cuadro VII.1). En consecuencia, más allá de la reducción de las barreras arancelarias, los progresos son todavía muy limitados en el establecimiento de un espacio regional integrado caracterizado por normativas comunes sobre el comercio y la inversión. Ello a su vez desincentiva el desarrollo de cadenas regionales o subregionales de valor.

⁹³ Dos excepciones en este sentido son el sector automotor (cuyo comercio entre México y el MERCOSUR se encuentra parcialmente liberalizado a través de varios protocolos bilaterales) y la relación entre México y el Uruguay, que está regida por un tratado de libre comercio bilateral.

■ Cuadro VII.1

América Latina y el Caribe: cobertura temática de los acuerdos comerciales entre países de la región, a marzo de 2014

Acuerdo	Comercio transfronterizo de servicios	Inversión	Propiedad intelectual	Política de competencia	Contratación pública	Comercio electrónico	Entrada temporal de personas de negocios	Facilitación del comercio	Armonización o reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios
Alianza del Pacífico (Protocolo)	Sí	Sí	No	Sí ^a	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Comunidad Andina (CAN)	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcial ^b	No	Sí	Sí	Sí
Comunidad del Caribe (CARICOM)	Sí	Sí	Sí	Sí	En preparación	No	Sí	Sí	Sí
Mercado Común Centroamericano	Sí	Sí	Sí	Sí ^a	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
MERCOSUR	Sí	No ^c	Sí	No ^d	No ^e	No	Sí	Sí ^f	Sí
CAN-MERCOSUR ^g	Exhortativo	Exhortativo	No ^h	Exhortativo	No	No	No	No	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)-México	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Centroamérica-México	Sí	Sí	Sí	Sí ^a	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Centroamérica-Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Chile-Centroamérica	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Chile-Colombia	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile-Ecuador	Por negociar	Por negociar	No	No	Por negociar	No	Por negociar	Sí	Sí
Chile-MERCOSUR	Sí	No	No	Exhortativo	No	No	No	No	Exhortativo
Chile-México	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Chile-Panamá	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Chile-Perú	Sí	Sí	No	Sí	Por negociar	No	Sí	Sí	Sí
Colombia-Centroamérica ⁱ	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia-Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia-México	Sí	Sí	Sí	Sí ^a	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Colombia-Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia-Venezuela (República Bolivariana de)	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Costa Rica-CARICOM	Exhortativo	Sí	No	Exhortativo	Exhortativo	No	Sí	Exhortativo	Exhortativo
Costa Rica-Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Ecuador-Guatemala	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
México-Perú	Sí	Sí	No	No	Por negociar	No	Sí	Por negociar	Sí
México-Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Por negociar	No	Sí	Sí	Sí
Panamá-Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
República Dominicana-CARICOM	Exhortativo	Exhortativo	Exhortativo	No	Exhortativo	No	Sí	No	Sí

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) [en línea] www.sice.oas.org.

^a En el capítulo sobre telecomunicaciones. En el caso del Mercado Común Centroamericano, se refiere al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos.

^b Se aplica trato nacional a la adquisición de servicios por parte de organismos gubernamentales o entidades públicas (Decisión 439). No se han negociado compromisos en materia de bienes.
^c Mediante la Decisión CMC No 30/10, de diciembre de 2010, se acordaron las directrices para la celebración de un Acuerdo de Inversiones en el MERCOSUR. No se tiene información sobre avances posteriores.

^d El Acuerdo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR (Decisión CMC No 43/10, de diciembre de 2010) no se encuentra vigente.

^e El Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR, establecido mediante la Decisión CMC N° 23/06, no entró en vigor. Mediante la Decisión CMC No 23/10 se instruyó su revisión, y posteriormente se han acordado varias prórrogas del plazo para ello. A la fecha no se dispone de información sobre el resultado de dicho proceso.

^f El Código Aduanero del MERCOSUR, aprobado en 2010, no estaba vigente al momento de elaborarse esta publicación.

^g Se refiere a los acuerdos entre el MERCOSUR y el Estado Plurinacional de Bolivia, entre el MERCOSUR y el Perú, y entre el MERCOSUR y Colombia, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela.

^h Se indica que las partes se registrarán por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC y por el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992. Asimismo, se señala que las partes procurarán desarrollar normas y disciplinas para la protección de los conocimientos tradicionales.

ⁱ El acuerdo es entre Colombia, por una parte, y El Salvador, Guatemala y Honduras, por otra.

Entre los temas de integración profunda normados con menos frecuencia en los acuerdos suscritos entre países de la región se encuentran la propiedad intelectual y la contratación pública. Ello refleja las intensas sensibilidades que existen en torno a ambos temas. Por una parte, la inclusión en los acuerdos comerciales de normas sobre propiedad intelectual origina serias controversias dentro y fuera de la región. La razón es que tales disposiciones pueden implicar una transferencia neta de riqueza desde los países importadores netos de propiedad intelectual (por lo general países en desarrollo) hacia los países exportadores netos de ella (habitualmente países desarrollados). Un nivel excesivo de protección de la propiedad intelectual puede desincentivar la difusión de las nuevas obras e invenciones y tener un impacto negativo sobre políticas públicas como las de salud, educación, cultura e innovación. Por ello, no resulta sorprendente que los países de la región hayan optado por no incluir este tópico en varios de sus acuerdos comerciales. No obstante, se trata de una temática insoslayable en el contexto de la economía del conocimiento. Regímenes excesivamente laxos de protección de la propiedad intelectual no contribuyen a promover la patentabilidad en la región ni a proteger su patrimonio cultural y de biodiversidad. Por ende, sería beneficioso abrir un debate sobre la posibilidad de definir regímenes regionales en esta materia, que se ajusten a las prioridades de política definidas de manera colectiva por los gobiernos de la región.

La contratación pública es empleada en varios países de la región como un mecanismo de política industrial y de promoción de las pymes⁹⁴. Ello explica la renuencia de algunos gobiernos a adoptar compromisos de apertura en esta materia en el marco de acuerdos comerciales y de integración. No obstante, con suficiente flexibilidad parece perfectamente posible conciliar los beneficios de una mayor apertura a nivel regional o subregional (en términos de escala y mejor relación costo-calidad de los bienes y servicios adquiridos) con la preservación de espacios para promover diversos objetivos de política pública. Así, por ejemplo, en los eventuales acuerdos se podrían incluir distintas modalidades de preferencias para las pymes locales o para las empresas que cumplan con determinados objetivos ambientales (por ejemplo, el uso de tecnologías verdes o de fuentes energéticas renovables no convencionales).

A la luz de los antecedentes ya expuestos, mantiene plena vigencia el objetivo de transitar hacia un espacio regional integrado mediante la gradual convergencia de los acuerdos existentes. No obstante, cabe recordar que intentos de avanzar en esa dirección durante la pasada década no prosperaron, lo que refleja las profundas diferencias que los temas comerciales originan dentro de la región⁹⁵. En consecuencia, se requerirá una gran dosis de flexibilidad y pragmatismo para acomodar los progresos que se vayan produciendo entre grupos más pequeños de países, siempre dejando las puertas abiertas para una posterior convergencia entre dichas iniciativas a nivel regional.

Dado que un objetivo compartido por los gobiernos de la región es promover la creación y desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales, resulta conveniente explorar opciones que permitan avanzar gradualmente hacia una plena acumulación regional de origen⁹⁶. También sería deseable una mayor coordinación regional o subregional de las acciones que varios gobiernos están implementando en materia de facilitación del comercio (por ejemplo, las ventanillas únicas de comercio exterior), así como una gradual armonización o reconocimiento mutuo de los estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios de cada país. Todo ello beneficiaría particularmente a las pymes exportadoras, ya que ellas tienen una menor capacidad que las grandes empresas de lidiar con obstáculos administrativos o regulatorios al comercio.

⁹⁴ Lo mismo ocurre en países desarrollados como los Estados Unidos y el Japón.

⁹⁵ Este fue el caso de las iniciativas orientadas a establecer áreas de libre comercio entre los miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de la entonces denominada Comunidad Sudamericana de Naciones (actual UNASUR).

⁹⁶ Este concepto se refiere a la posibilidad de que los insumos originarios de un país de la región que sean incorporados en un bien final que será exportado por otro país de la región a un tercer país, también de la región, se consideren como originarios del país que exporta el bien final. Con ello, se expande el rango de proveedores regionales a los que pueden acceder las empresas exportadoras de América Latina y el Caribe sin perder los beneficios arancelarios negociados en el marco de acuerdos de integración.

El desarrollo de mayores vínculos comerciales y de inversión entre América del Sur, Centroamérica y México debiera ser también un objetivo fundamental de los esfuerzos por fomentar una mayor integración productiva en América Latina. En este sentido, un desafío permanente es avanzar hacia una mayor integración formal entre el Brasil y México, por tratarse de las economías de mayor tamaño y sofisticación productiva de la región.

La apuesta por el comercio intrarregional no debe ser entendida como un llamado al proteccionismo frente al resto del mundo. Las nuevas formas de organización de la producción en cadenas de valor inducen procesos de segmentación, estimulando el comercio de bienes intermedios y el comercio intraindustrial como rasgos típicos de la complementariedad productiva. En este sentido, corresponde evaluar con suma atención el efecto neto de las medidas que limitan el acceso a las importaciones. Específicamente, se debe incorporar en el análisis el impacto adverso que ellas podrían tener sobre la competitividad de los procesos productivos nacionales, al encarecer o limitar en demasía el acceso oportuno a bienes de capital, insumos, servicios o tecnologías de origen importado⁹⁷.

Es cierto que en las experiencias asiáticas de más reciente industrialización, en su momento, se acudió a prácticas variadas y transitorias de protección, lo que ayudó a transformar la estructura productiva orientándola hacia la producción de manufacturas livianas y medianas en primera instancia, para transitar luego hacia sectores de mayor sofisticación. Sin embargo, con diferencias y especificidades nacionales, estas experiencias también mostraron un énfasis notable en dirigir desde el inicio tales producciones hacia los mercados internacionales más exigentes y no hacia el mercado interno, conquistando cuotas relevantes de esos mercados sobre la base de avances en productividad, competitividad e innovación. Ciertamente estos avances son más difíciles de alcanzar en contextos donde se privilegie el mercado interno o un mercado regional protegido de la competencia extrarregional. En suma, la nueva sustitución de importaciones debe ser auténtica, es decir, apoyada en mejoras en materia de innovación y competitividad y no en barreras administrativas o en economías que cierran sus fronteras.

Por último, un desafío central es reducir los elevados costos logísticos que caracterizan el comercio intrarregional, que muchas veces superan no solo el costo que representan los aranceles, sino incluso los costos logísticos de exportar a destinos extrarregionales distantes. Para ello se requiere avanzar de manera gradual en la superación de las conocidas brechas de infraestructura de transporte que caracterizan a la región. Ello involucra cuantiosas inversiones que solo pueden ejecutarse plenamente en períodos largos. No obstante, pueden obtenerse importantes ganancias en el corto plazo mediante soluciones logísticas “blandas”, como la provisión de servicios modernos de almacenamiento y una mayor eficiencia de los procesos aduaneros y de certificación, entre otras (CAF/CEPAL/OCDE, 2013).

2. La centralidad de la política industrial

El desafío de potenciar el comercio y la integración productiva entre las economías de la región excede con mucho la agenda propiamente comercial, abarcando una amplia gama de políticas públicas. En particular, existe un reconocimiento creciente en la región del rol crucial que le cabe a una política industrial moderna en dicho esfuerzo. En efecto, la persistencia en la mayoría de los países de la región de patrones exportadores basados en recursos naturales escasamente procesados o mano de obra de bajo costo ha estimulado un debate en torno a cómo la política industrial —también

⁹⁷ Por ejemplo, alrededor de un 85% de las importaciones brasileñas de manufacturas procedentes de China corresponde a bienes intermedios y de capital, adquiridos por la industria brasileña para manufacturar bienes finales que esta exporta y vende en el mercado local (Pedro da Motta Veiga, presentación en el Foro Público de la OMC, septiembre de 2012). En trabajos recientes también se confirma el rol determinante que cumple el acceso a servicios modernos en la evolución de la competitividad y en la agregación de valor a las exportaciones (OMC, 2013a).

denominada de desarrollo productivo— podría desencadenar procesos de dinamización de las ventajas comparativas, en sectores donde la innovación cumple un rol protagónico. Por cierto, estos no se limitan a las manufacturas, sino que existen también amplios espacios para la innovación y la agregación de valor en sectores asociados a los recursos naturales y a los servicios modernos. De hecho, la irrupción de las cadenas de valor en la producción y el comercio mundiales tiende a hacer menos nítidas las fronteras entre sectores, por cuanto típicamente a lo largo de una misma cadena se encuentran actividades extractivas, manufactureras y de servicios, ligadas entre sí en forma estrecha.

La política industrial, entendida en un sentido amplio, comprende un rango muy diverso de instrumentos (véase el cuadro VII.2). Entre estos se cuentan los orientados a la mejora del acceso de las empresas al financiamiento, los de generación y difusión de nuevas tecnologías y conocimientos, los de capacitación, los incentivos a la asociatividad e internacionalización de las pymes, los programas de certificación de calidad y las políticas de clústeres productivos. Para superar los importantes déficits que mantiene en estos ámbitos, la región debe zafarse de los dogmas neoliberales que siguen pregonando que la mejor política industrial es la que no existe y que el instrumento más idóneo para asignar recursos orientados al mediano y largo plazo es el mercado⁹⁸.

■ Cuadro VII.2

Tipos de políticas industriales

Tipos de políticas	Objetivos	Instrumentos
Políticas horizontales pasivas	No discriminar entre actividades	Políticas de competitividad Macroeconomía estable Garantías para el cumplimiento de contratos Facilidad para la apertura de nuevos negocios Protección de inversiones y construcción de infraestructura Políticas comerciales y de atracción de inversión extranjera directa Acciones de apertura unilateral generalizada Firma de acuerdos bilaterales o multilaterales en que no se distinguen o protegen sectores específicos Apertura al capital extranjero
Políticas horizontales activas	Corregir fallas de mercado	Políticas para impulsar el desarrollo científico y tecnológico y la innovación Apoyos directos para las actividades privadas de investigación y desarrollo (I+D) Promoción de proyectos conjuntos de I+D que permitan internalizar externalidades Políticas orientadas a la formación de recursos humanos y la capacitación empresarial Financiamiento a la formación de recursos humanos especializados y la protección de la propiedad intelectual Políticas de apoyo a las pymes y las microempresas Políticas de apoyo en materia de acceso al crédito Políticas para corregir problemas derivados de información imperfecta Organización de eventos, ferias y encuentros, elaboración de directorios empresariales Organización de seminarios y conferencias
Políticas para el cambio estructural sin desafiar ventajas comparativas	Impulsar estrategias de desarrollo basadas en ventajas comparativas ya existentes	Políticas de acción directa del Estado Proporcionar información sobre industrias nuevas consistentes con las ventajas comparativas Coordinar inversiones en industrias relacionadas y mejorar la infraestructura Subsidios fiscales directos Exenciones tributarias no focalizadas Crédito dirigido y con tasas de interés subsidiadas Catalizar el desarrollo de industrias nuevas a través de la incubación o la atracción de inversión extranjera directa Aranceles sobre el comercio exterior
Políticas para el cambio estructural que crean nuevas ventajas competitivas	Modificar y desafiar ventajas comparativas	Los instrumentos de política industrial utilizados en este enfoque combinan todos los anteriores con instrumentos de intervención directa del Estado en materia de financiamiento, estímulos fiscales, inversión pública y compras públicas, entre otros. En este enfoque la política industrial debe confluir con políticas macroeconómicas, sociales y laborales para alcanzar el cambio estructural.

Fuente: Ramón Padilla y Jennifer Alvarado, “El resurgimiento de la política industrial”, Ramón Padilla (ed.), “Fortalecimiento de cadenas de valor como instrumento de política industrial. Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica”, México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, en prensa, 2014.

⁹⁸ Estas aseveraciones no se sustentan en ninguna experiencia real. Todas las experiencias exitosas de desarrollo (en los Estados Unidos, Europa, el Japón, las economías asiáticas de reciente industrialización y ahora China y la India) convergen rápidamente hacia senderos de industrialización en que el rol de la política industrial y la intervención del Estado han sido decisivos. Discutir sobre los límites y especificidades de esta intervención en cada contexto es, sin duda, muy necesario. Pero negar esta evidencia y suponer que en estos casos ha sido únicamente el mercado el responsable de la construcción de competitividad es ideología pura.

La política industrial es un elemento central de la propuesta de cambio estructural que la CEPAL ha planteado a la región en años recientes. Lo que se persigue con ella es fomentar la transición hacia actividades caracterizadas por mayores niveles de productividad y una mayor intensidad en conocimiento, ya sea en los sectores de manufacturas, recursos naturales o servicios. Ello puede hacerse tanto mediante políticas orientadas a fortalecer las ventajas comparativas ya existentes (por ejemplo, con una mayor incorporación de tecnología a las exportaciones de recursos naturales) como a través de políticas tendientes a crear nuevas ventajas competitivas. Por cierto, la política industrial moderna debe ajustarse al contexto de globalización en que se inserta la región, caracterizado por una mayor apertura al comercio y a la IED y por las restricciones que algunos acuerdos comerciales y de inversión establecen al uso de ciertos instrumentos. En otras palabras, lo que se persigue es una política industrial que permita mejorar la calidad de la inserción económica internacional de la región.

Sin duda, la política industrial se formula e implementa principalmente desde el espacio nacional. No obstante, si lo que se desea es promover el surgimiento y desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales, la sola acción en el nivel nacional resulta insuficiente. Es por esto que la CEPAL ha venido sugiriendo la posibilidad de dar los primeros pasos en la gestación de políticas industriales con algunos componentes plurinacionales, es decir, compartidos por varios países. Sobre la base de estudios en que se detecten sectores o actividades productivas con potencial competitivo en el comercio intraindustrial o en cadenas de valor plurinacionales, sería posible hacer converger en las respectivas empresas una batería de iniciativas en diversas áreas críticas. Estas iniciativas dependerán de las especificidades de cada sector y podrían incluir programas de certificación de calidad, aspectos sanitarios y fitosanitarios, normas técnicas, trazabilidad, detección y reducción de las huellas de carbono y de agua, y políticas de capacitación estrechamente vinculadas con las necesidades productivas (véase el recuadro VII.1, donde se presentan dos ejemplos de Centroamérica). El gradual logro de estas convergencias productivas iría induciendo movimientos de profesionales, técnicos y mano de obra calificada entre distintos segmentos de la cadena. Por lo tanto, estas políticas e instrumentos debieran complementarse con otros que faciliten dicha movilidad.

■ Recuadro VII.1

Espacios para la coordinación de las políticas industriales en Centroamérica

En algunos estudios recientes de cadenas de valor centroamericanas se arrojan luces sobre las posibilidades de coordinar políticas industriales entre los países participantes en dichas cadenas. Por ejemplo, Zúñiga (2011) analiza el caso de la industria láctea en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. A partir del estudio de un conjunto de factores que inciden en la conformación de cadenas de valor, se concluye que, para que los tres países puedan aprovechar la potencialidad del sector en sus mercados nacionales y posteriormente en el mercado subregional y en terceros mercados, es necesario que avancen en un mayor aprovechamiento de sus respectivas ventajas^a. Así, El Salvador podría transferir información sobre tecnología productiva de alto impacto a Costa Rica y Nicaragua, ya que de los tres países es el que cuenta con mayor tecnificación y más altos rendimientos, pese a ser importador neto. Asimismo, podría realizar mayores inversiones en el resto de los países, especialmente en Nicaragua. Para esto, es posible aprovechar la apertura existente para los flujos comerciales y de inversión extranjera directa a nivel subregional. A su vez, El Salvador y Nicaragua podrían beneficiarse de la experiencia costarricense en el desarrollo de programas de asociatividad, para superar el problema de la atomización de la producción y aumentar la calidad del producto. En Costa Rica, la Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos controla el 80% del acopio de leche. De ese modo garantiza que los productores accedan a buenos precios, lo que no se logra en Nicaragua ni El Salvador. Cabe notar que el mercado subregional concentra casi dos tercios de las exportaciones de lácteos del conjunto de los países centroamericanos (véase el cuadro 1).

Recuadro VII.1 (conclusión)

■ Cuadro 1

Países de Centroamérica: distribución de las exportaciones de productos lácteos (leche, mantequilla y queso) según país, por mercados de destino, 2012^a
(En porcentajes)

Países	Centroamérica	Resto de América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	Resto del mundo	Mundo
Costa Rica	67,8	22,3	7,1	1,8	0,9	100,0
El Salvador	71,6	0,4	8,6	2,3	17,1	100,0
Guatemala	63,8	8,4	12,9	1,5	13,5	100,0
Honduras	59,7	0,9	26,6	4,2	8,7	100,0
Nicaragua	73,9	12,3	10,1	0,5	3,2	100,0
Panamá ^b	23,4	1,6	44,9	6,8	23,3	100,0
Centroamérica	64,3	8,6	14,7	2,2	10,2	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Se incluyen los grupos 022, 023 y 024 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) Revisión 3.

^b Corresponde a información de 2011.

Del estudio de Zúñiga se colige que en Centroamérica existen espacios para la aplicación de políticas industriales regionales que podrían favorecer el desarrollo del sector lácteo. Entre las recomendaciones para ello se incluyen: la unificación de los procesos de producción para poder homologar reglas de sanidad e inocuidad, el establecimiento de mecanismos de certificación regionalmente reconocidos, la expansión de la banca de desarrollo y la inversión en la creación y consolidación de infraestructura e institucionalidad adecuada para el sector. En suma, planificar el desarrollo de la actividad desde una perspectiva subregional es importante para la competitividad del sector.

Otro estudio es el de Antunes y Monge (2013), quienes realizan un diagnóstico de la cadena de fibras sintéticas-ropa deportiva en El Salvador. Esta cadena tiene un gran peso en el empleo textil total, en sus tres eslabones: origina el 49% del empleo nacional en hilados, cerca del 70% del empleo en tejidos y el 20% del empleo en confecciones. La presencia de las pymes llega al 91% del total de empresas del clúster de fibras sintéticas y había 503 empresas pequeñas de un total de 610 en 2011.

Entre las principales conclusiones del trabajo se mencionan algunos factores determinantes de la competitividad del sector: el precio de la energía eléctrica (el consumo de energía representa el 60% de los costos totales en el sector de tejidos, el 14% en el de hilados y el 12% en la confección); la disponibilidad de mecanismos de financiamiento para el sector industrial (por ejemplo, garantías a las actividades productivas en áreas como capital de trabajo y formación de capital); innovación, desarrollo tecnológico, reconversión ambiental y certificaciones, y precios asequibles en el proceso de distribución, entre otros. Este último factor depende en gran medida de la calidad de la infraestructura de transporte —terrestre en el caso de las ventas al mercado centroamericano y marítimo en el caso de las exportaciones a los Estados Unidos— y de los servicios logísticos asociados, incluida la gestión de los trámites requeridos para el comercio exterior. En este aspecto, el empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, por ejemplo mediante ventanillas únicas de comercio exterior, es uno de los factores que ha tenido gran impacto en la competitividad exportadora.

En este sector, al igual que en el de los lácteos, hay un gran potencial para la generación de cadenas de valor subregionales, en este caso vinculadas al mercado de los Estados Unidos, principal comprador de artículos de confección de diferente tipo (ropa interior, ropa exterior de punto, ropa para niños y accesorios de vestir, entre otros). En este contexto, se constata que existen espacios para impulsar políticas industriales concertadas a nivel subregional que mejoren la competitividad del conjunto de las empresas del sector. Entre otras, se pueden mencionar las siguientes: i) articulación de esfuerzos de innovación por parte de las empresas, gobiernos y la academia, tendientes al escalamiento en la cadena; ii) fortalecimiento de la dotación de mano de obra técnica especializada no superior, pero con experiencia en el sector, mediante la configuración de perfiles homologables en universidades y centros de formación técnica centroamericanos; iii) fomento a la puesta en marcha de estrategias orientadas a la automatización y armonización de los procedimientos aduaneros, por ejemplo, el empleo de la certificación como Operador Económico Autorizado; iv) impulso a la asociatividad de los agentes económicos para el uso de centros subregionales de servicios compartidos, y v) perfeccionamiento de los mecanismos de ventanilla única de comercio exterior con que cuenta el mercado común centroamericano.

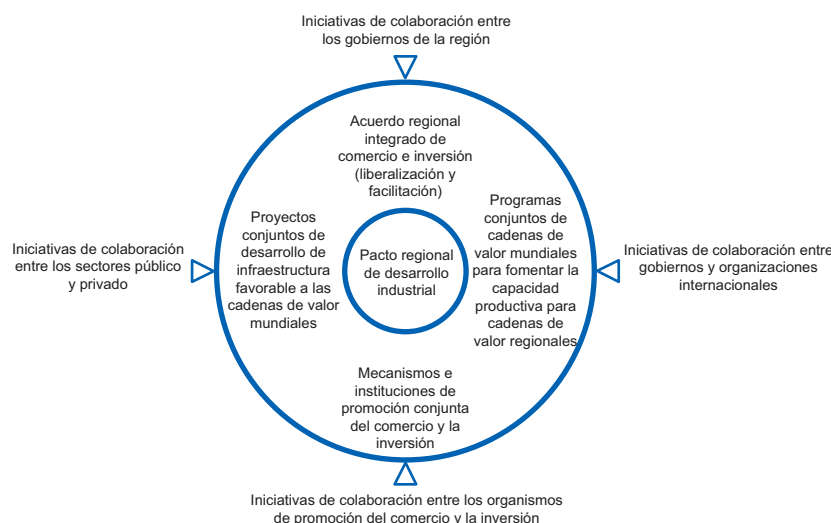
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bruno Antunes y Claudia Monge, *Diagnóstico de la cadena de fibras sintéticas - ropa deportiva en El Salvador* (LC/MEX/L.1119), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, 2013 y Guillermo Zúñiga Arias, "El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la agroindustria láctea", *serie Estudios y prospectivas*, N° 126 (LC/MEX/L.996.Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo de 2011.

^a Entre los factores estudiados se cuentan: i) la estructura de mercado; ii) el potencial de la demanda interna; iii) el nivel de agregación de contenido nacional; iv) el mayor o menor grado de asociatividad entre los productores; v) la existencia o no de política industrial nacional, y vi) la disponibilidad de infraestructura adecuada al sector.

En una línea similar, los pactos regionales de desarrollo industrial podrían apoyar la gestación de cadenas regionales de valor. Estos pactos podrían incluir también acuerdos de facilitación del comercio y la inversión, mecanismos conjuntos de promoción comercial y atracción de inversiones, y apoyo a la formación de conglomerados industriales transfronterizos mediante el financiamiento conjunto de la infraestructura requerida (véase el diagrama VII.1).

■ Diagrama VII.1

Pactos regionales de desarrollo industrial para las cadenas de valor



Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013*, Ginebra [en línea] http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2013overview_es.pdf.

Un ejemplo concreto del potencial que ofrece la cooperación regional o subregional en la implementación de la política industrial dice relación con la internacionalización de las pymes. En la región, las pymes exportadoras presentan en general una menor productividad y una mayor informalidad que las empresas del mismo tipo en los países desarrollados y su acceso al crédito suele ser más dificultoso. Estas empresas tienen serias restricciones de capital humano, problemas de gestión estratégica y costos fijos relativamente mayores para acceder a los mercados externos. Además, disponen de una menor capacidad que las empresas de mayor tamaño para cumplir con los requerimientos aplicados en sus mercados de destino (por ejemplo, normas técnicas, de calidad, sanitarias, fitosanitarias y de sustentabilidad ambiental). Por todos estos motivos, las pymes regionales suelen enfrentar grandes dificultades para exportar, tanto de manera directa como indirecta (es decir, mediante encadenamientos con empresas exportadoras de mayor tamaño). De hecho, las microempresas y pequeñas empresas latinoamericanas casi no exportan, en fuerte contraste con lo que ocurre en las economías industrializadas (véase el cuadro VII.3).

■ Cuadro VII.3

Países seleccionados: participación en las exportaciones totales por tamaño de las empresas, alrededor de 2010^a
(En porcentajes)

	Argentina	Brasil	Chile	España	Italia	Alemania	Francia
Microempresas	0,3	0,1	-	11,1	9	8	17
Empresas pequeñas	1,6	0,9	0,4	13,3	19	12	10
Empresas medianas	6,5	9,5	1,5	22,6	28	18	15
Empresas grandes	91,6	82,9	97,9	47,1	44	62	58

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural* (LC/G.2545), Santiago de Chile.

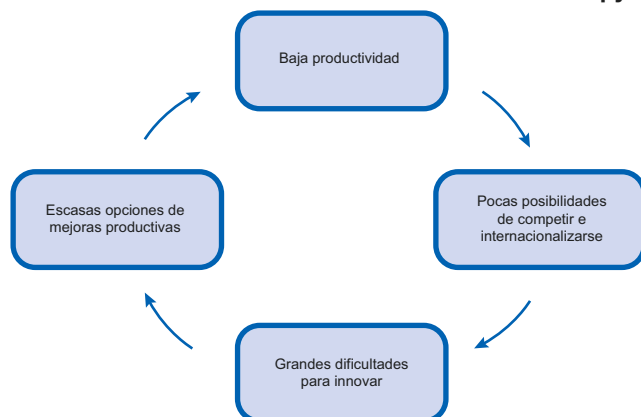
^a En las cifras del Brasil no se incluyen las microempresas y las pequeñas empresas especiales, que representan el 6,6% de las exportaciones totales. En el caso de Chile, en la cifra de pequeñas empresas se incluyen las microempresas. En España, el 5,9% de las exportaciones corresponde a empresas cuyo tamaño se desconoce y que, por ende, no se incluyen en el cuadro. Las cifras de Alemania solo abarcan las exportaciones dentro de Europa.

Como ya se ha indicado, la dinámica de las cadenas de valor implica que muchas actividades antes radicadas en un solo país se trasladan a diferentes localizaciones por todo el mundo. En este contexto, las grandes empresas crecientemente externalizan procesos productivos a pymes especializadas. Ello plantea a las pymes de la región posibilidades antes insospechadas como proveedoras de bienes y servicios para empresas de mayor tamaño. No obstante, a fin de aprovechar dichas oportunidades se requiere romper el círculo vicioso que condiciona y limita la internacionalización de las pymes regionales (véase el diagrama VII.2). Para ello es fundamental reducir las brechas de productividad, incorporando tecnología, innovaciones y conocimiento a los productos, así como impulsar mejoras en la gestión. En suma, se requiere hacer política industrial. Resulta conveniente concentrar esfuerzos en sectores y cadenas de valor específicas que ofrezcan el mayor potencial para la participación de dichas empresas, identificando cuellos de botella y barreras a la entrada. Específicamente, es importante avanzar en cuatro áreas interrelacionadas de las políticas de apoyo: i) innovación para el fortalecimiento de capacidades productivas y gerenciales; ii) acceso a mercados; iii) articulación productiva y cooperación empresarial, y iv) acceso al financiamiento⁹⁹.

En segundo término, hay que aprovechar la relación virtuosa entre competitividad e internacionalización. La mejora de la competitividad permite a las pymes internacionalizarse y llegar a nuevos mercados. A su vez, la internacionalización estimula la competitividad de las pymes, al hacer que operen en mercados más complejos y tengan acceso a nuevas tecnologías, prácticas empresariales, redes e información de mercado, entre otros recursos. Para aprovechar esta relación virtuosa se requieren acciones en dos grandes áreas de política: i) la capacitación y sensibilización de las pymes para la internacionalización, y ii) la promoción de encadenamientos productivos y la identificación de oportunidades de negocios con empresas multinacionales (incluidas las translatinas). Aquí se presenta un espacio privilegiado para la cooperación regional o subregional, mediante programas que articulen la demanda de proveedores de las empresas internacionalizadas de mayor tamaño que operan en la región con la oferta de las pymes. Estos programas podrían también apoyar a las pymes con potencial como proveedoras, de modo de permitirles satisfacer las exigencias (por ejemplo de calidad, diseño o inocuidad) planteadas por las empresas mayores dentro de la misma cadena. Cabe notar que en diversos países de la región ya hay experiencias exitosas de programas de desarrollo de proveedores, si bien no todos están orientados explícitamente a la exportación¹⁰⁰. El desafío ahora es dar el siguiente paso, es decir, articular estas experiencias nacionales, con el objetivo de promover encadenamientos productivos plurinacionales en la región.

■ Diagrama VII.2

El círculo vicioso de la internacionalización de las pymes



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁹⁹ Sobre este último aspecto, véase el apartado 1 de la sección B, “La cooperación financiera regional”.

¹⁰⁰ Entre estos últimos, cabe destacar el programa de encadenamientos productivos que administra la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Existen también iniciativas público-privadas orientadas a sectores específicos, como el Programa de proveedores de clase mundial para la minería, implementado en Chile por BHP Billiton y la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO).

La política industrial también es clave para la penetración y el escalamiento en las cadenas de servicios mundiales, como lo demuestra la experiencia de algunos países de la región. La entrada en dichas cadenas es posible por dos vías: la atracción de empresas multinacionales y la internacionalización de empresas locales. Los gobiernos de la región han promovido sobre todo la primera vía, mediante una combinación de políticas. Entre ellas se ha incluido en muchos casos la creación de zonas francas, donde las empresas multinacionales gozan de un régimen fiscal favorable y otros beneficios (por ejemplo, en materia logística y de trámites relacionados con el comercio). Puesto que varios países de la región ya poseen zonas francas, su sola existencia tiende a perder valor como incentivo para la atracción de empresas multinacionales.

Otro conjunto fundamental de políticas se refiere a la formación de los recursos humanos. Entre estas iniciativas se incluyen la enseñanza de inglés para trabajadores de los centros de llamadas orientados al mercado estadounidense, así como el fortalecimiento de habilidades específicas para servicios especializados como la contabilidad, la ingeniería de distintos tipos y las tecnologías de la información¹⁰¹. Estos conocimientos específicos son cada vez más importantes en un contexto internacional en que se requiere escalar hacia tareas más complejas y en que, por consiguiente, resulta cada vez más difícil competir únicamente sobre la base de bajos costos laborales.

En el caso de algunos países, como Chile en la década de 2000 y el Uruguay, los gobiernos proveen también otros incentivos, como el financiamiento parcial del costo de instalación, del arriendo de edificios y de la infraestructura tecnológica. Por otra parte, varios países de la región ofrecen incentivos para la innovación, investigación y desarrollo. Estos se refieren no solo a incentivos fiscales, sino también a estímulos para patentar nuevos servicios y medidas para proteger mejor la propiedad intelectual. Es clave también promover la cooperación entre el sector privado y las universidades (Hernández y otros, 2014).

Varios gobiernos de la región ofrecen asimismo apoyos específicos a empresas locales para promover su internacionalización. Estos esfuerzos deberían dirigirse tanto a las empresas que tienen potencial para vender sus servicios a otras empresas exportadoras en el país (internacionalización indirecta) como a aquellas que tienen potencial para comercializar sus servicios en los mercados extranjeros (internacionalización directa). Muchas firmas de la región disponen de buenas capacidades técnicas, pero carecen de conocimientos específicos de gestión y mercadeo para vender sus servicios en el exterior. El apoyo público podría dirigirse a la superación de estas debilidades, por ejemplo mediante la preparación de las empresas para que obtengan ciertas certificaciones requeridas a nivel internacional para la venta de servicios¹⁰².

La cooperación regional en ciencia, tecnología e innovación es otro campo promisorio para el desarrollo de nuevas políticas industriales con componentes plurinacionales. Así fue reconocido en la Reunión ministerial “Innovación y cambio estructural en América Latina y el Caribe: estrategias para el desarrollo regional inclusivo”, realizada en junio de 2013 en Río de Janeiro (Brasil). En ella, los ministros y otras altas autoridades del ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación de la región resolvieron promover políticas de inversión y expansión de nuevas capacidades productivas sobre la base del conocimiento científico y tecnológico y la innovación. Asimismo, determinaron promover políticas industriales orientadas a la creación de nuevos sectores, más allá de los aumentos de competitividad de los sectores existentes en la actualidad, contribuyendo así a avanzar en un paradigma tecnológico ambientalmente sostenible. En suma, en la reunión se concluyó que las políticas de ciencia, tecnología e innovación forman parte de una nueva fase de políticas industriales indispensables para promover el cambio estructural en América Latina y el Caribe hacia sectores

¹⁰¹ En la medida en que los currículos de la educación superior no están adaptados específicamente a las necesidades de las empresas, en algunos países como Colombia y Costa Rica se han creado cursos con una duración de entre seis meses y dos años orientados a la entrega de dichos conocimientos (*finishing schools*).

¹⁰² Por ejemplo, ISO 9000, Modelo Integrado de Madurez de Capacidad (*Capability Maturity Model Integration*, CMMI) y Biblioteca de Infraestructura de Tecnología de la Información (*Information Technology Infrastructure Library*, ITIL).

intensivos en conocimiento. Esto es fundamental tanto debido al proceso de rápido cambio tecnológico por el que atraviesa el mundo, como debido al rol central que dichas políticas cumplen en la construcción de un desarrollo orientado hacia la igualdad.

La cooperación regional o subregional en el ámbito del desarrollo productivo debiera tener un claro sesgo hacia la construcción de capacidades productivas y tecnológicas en las economías menos adelantadas. Pueden operar para ello distintos instrumentos, como los fondos estructurales, el financiamiento de la banca multilateral y de desarrollo, y las alianzas con empresas inversionistas extranjeras que faciliten el acceso a capacitación, tecnología y cadenas de valor y de distribución. Lo relevante es asegurar que las economías menos adelantadas cuenten con un apoyo externo que permita a sus empresas insertarse y ascender en las cadenas de valor, y a sus trabajadores elevar su productividad y sus salarios.

Cabe reiterar que la apuesta por una política industrial más activa no significa desatender la competitividad de las exportaciones de recursos naturales. Por el contrario, se trata de utilizar la política industrial para potenciar estos sectores, usándolos como palanca para elevar la complejidad de la base productiva en general y evitar la reprimarización. De hecho, la previsible expansión de la demanda mundial de materiales, energía y alimentos, especialmente en China, la India y el resto de Asia, abre insospechadas oportunidades de desarrollo y empleo para la región. Aprovecharlas de manera adecuada en el marco de una estrategia de transformación productiva implica retener en cada país una mayor proporción de los excedentes generados por la exportación de recursos naturales, así como destinar esos recursos a fortalecer la innovación tecnológica, la capacitación y el emprendimiento (Bitar, 2014).

Para ascender en las cadenas de valor asociadas a los recursos naturales, se requiere un esfuerzo deliberado y sistemático de incorporación de tecnología a las exportaciones agrícolas, mineras, forestales y de energía. Asimismo, resulta necesario estimular la formación de clústeres y alianzas empresariales en torno a esos sectores, así como reforzar los eslabonamientos entre las actividades primarias, la manufactura y los servicios. La política industrial tiene un rol insustituible en todos estos ámbitos y son numerosos los espacios para una acción más coordinada de los países de la región.

B. Dimensiones complementarias para la integración productiva regional

1. La cooperación financiera regional

La arquitectura financiera regional se organiza en torno a tres pilares: la provisión de financiamiento contracíclico para atender las necesidades de financiamiento de la balanza de pagos y promover la estabilidad financiera; la movilización de recursos para la inversión y el desarrollo productivo, y el apoyo al comercio intrarregional. El primer pilar se concentra en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). El segundo pilar es el objetivo de los bancos de desarrollo de la región, incluidos el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA). Por último, el apoyo al tercer pilar se realiza principalmente a través de los sistemas de pagos. En la última década, los bancos de desarrollo también han participado en la provisión de financiamiento contracíclico y en el financiamiento del comercio intrarregional. A continuación se plantean algunas propuestas para fortalecer la cooperación financiera regional en torno a cada uno de los tres pilares.

La primera propuesta es la creación de un fondo regional de reservas, a partir de la exitosa experiencia del FLAR. Establecido en 1978, este Fondo está integrado por ocho países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). El FLAR tiene tres funciones: i) proporcionar apoyos de balanza de pagos a través de préstamos o garantías; ii) mejorar las condiciones de inversión de reservas de los países miembros, y iii) contribuir a armonizar las políticas cambiarias, monetarias y financieras de dichos países. En la práctica, la primera función ha sido la más importante. En la actualidad, el FLAR registra un capital suscrito total de 3.282 millones de dólares y un capital pagado cercano a los 2.400 millones de dólares. Esta última cifra representa en promedio el 0,2% del PIB y el 1,6% de las reservas internacionales de los países miembros. Para brindar liquidez, el FLAR funciona como una cooperativa de crédito en que los bancos centrales de los países miembros pueden obtener créditos en proporción a los aportes de capital realizados al Fondo y según sea la facilidad crediticia elegida.

Entre las diferentes modalidades de crédito que ofrece el FLAR, las utilizadas con mayor frecuencia son la de balanza de pagos y la de liquidez. La línea de crédito de balanza de pagos provee financiamiento con un plazo de tres años y con un límite de acceso equivalente a 2,5 veces el capital pagado. Por su parte, la línea de liquidez ofrece financiamiento de hasta un año con un límite de acceso equivalente a 1,0 vez el capital pagado. Todos los países miembros (con excepción del Uruguay, que recién se incorporó en 2009) han utilizado las facilidades crediticias del FLAR, que ha otorgado financiamiento de manera oportuna y expedita ante solicitudes de sus países miembros. Las líneas de crédito del FLAR han sido utilizadas mayormente en períodos de crisis, en particular durante la crisis de la deuda externa en los años ochenta. Sin embargo, en todas las crisis posteriores solo una minoría de los países miembros han solicitado apoyo de liquidez simultáneo.

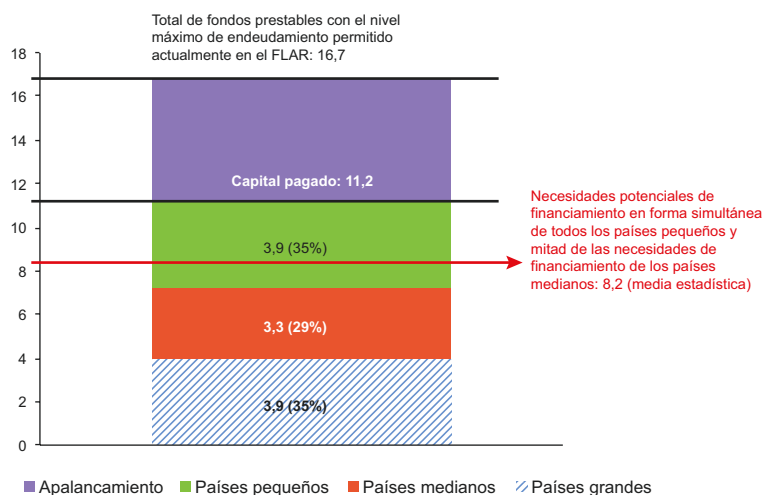
Un fondo regional de reservas de mayor alcance sería un aporte relevante a la provisión de un bien público regional y mundial como es la estabilidad financiera. Esta opción es factible y se sustenta en el hecho de que los problemas de balanza de pagos y las crisis que enfrentan los países por lo general no tienen un carácter simultáneo. La evidencia empírica muestra que las crisis sistémicas y el contagio generalizado no parecen ser la regla (Titelman y otros, 2013). Además, la experiencia indica en general que, de existir alguna simultaneidad entre las crisis que afectan a los países, esta tiene lugar más bien entre los pequeños; en las economías de tamaño grande y

mediano la simultaneidad es poco frecuente. Para enfrentar casos extremos, por ejemplo una crisis de naturaleza sistémica o contagio generalizado, e incluso ante escenarios intermedios, en que su capital no resulte suficiente para enfrentar las demandas de los países miembros, el fondo debiera tener la capacidad de “ampliar sus espaldas”. Esto puede hacerlo ya sea apalancando su capital, mediante la emisión de deuda que le permita movilizar un mayor monto de recursos, o realizando acciones en conjunto con otras instancias de la arquitectura financiera regional.

Teniendo en cuenta lo anterior, se estima que para un conjunto de 19 países de la región, por ejemplo, en un escenario en que los aportes de capital de los países siguieran la lógica que rige actualmente en el FLAR, el fondo regional llegaría a un total superior a 11.000 millones de dólares (equivalente al 1,7% de las reservas internacionales de ese conjunto de países). Con un fondo de este tamaño -sin ningún grado de apalancamiento- se alcanzarían a cubrir de manera simultánea las potenciales demandas de todos los países pequeños, junto con la mitad de las necesidades del grupo de países medianos, por un total de 8.200 millones de dólares (mediana estadística). Por otra parte, si el fondo apalancara su capital mediante endeudamiento de mediano y largo plazo por el 65% del capital pagado -que es el máximo autorizado en el FLAR-, se generarían recursos prestables que llegarían hasta 16.700 millones de dólares (véase el gráfico VII.1).

■ Gráfico VII.1

Dimensiones de un fondo regional de reservas para 19 países de América Latina^a
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Titelman, “Un fondo de reservas regional para América Latina”, *MPRA Paper*, N° 42614, University Library of Munich, 2012 [en línea] http://mpa.ub.uni-muenchen.de/42614/1/MPRA_paper_42614.pdf.

^a En función del tamaño de su PIB, los países grandes incluidos son el Brasil y México; los países medianos son la Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Colombia, el Perú y Chile, y los países pequeños son el Ecuador, Costa Rica, el Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y Belice. Se toma como supuesto que los actuales miembros del FLAR mantienen sus montos vigentes de aportes, que los restantes aportan de acuerdo con su tamaño relativo y que todo el capital suscrito es capital pagado.

Una segunda área de trabajo en la cooperación financiera regional es el fortalecimiento del rol de la banca subregional como proveedora de crédito para el desarrollo productivo. La banca subregional ha asumido paulatinamente un mayor protagonismo en el desarrollo financiero de los países de la región. Además, los bancos de desarrollo subregionales han incorporado a miembros no fundadores e incluso a miembros extrarregionales. Desde principios de la década de 2000, la banca subregional ha aumentado también en forma significativa tanto el volumen de recursos otorgados como su participación relativa en el total de créditos concedidos por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe. En efecto, en 2011 la banca subregional concedió préstamos a la región

por un total de casi 12.000 millones de dólares. Esta cifra representa un 36% del total de créditos otorgados ese año por los bancos de desarrollo multilaterales a América Latina y el Caribe, de modo que superó la participación del BID (34%) y del Banco Mundial (30%). Esta distribución contrasta fuertemente con la que existía en 1990, cuando la banca subregional otorgaba el 10% del total del crédito, el BID el 35% y el Banco Mundial el 55%.

El creciente protagonismo de la banca subregional se ha reflejado también en la mayor diversificación sectorial de los créditos otorgados y en su énfasis en el financiamiento de la infraestructura, del sector productivo y de la intermediación financiera. Más allá de constituirse en una importante fuente de recursos para el desarrollo productivo de la región y la profundización de la integración comercial y financiera, los bancos de desarrollo son además una fuente de financiamiento estable y contracíclico. Esto no solo posibilita el acceso a fuentes de financiamiento externas, sino que también permite mitigar las fluctuaciones del ciclo económico, complementando el papel de las instituciones financieras regionales como el FLAR.

Un tercer pilar de la cooperación financiera regional es el que promueve el comercio intrarregional mediante los sistemas de pagos y el aporte de los bancos nacionales y subregionales. Con respecto a los sistemas de pagos, la región cuenta actualmente con el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI (CPCR, creado en 1965 y reformado en 1982), el Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML) entre la Argentina y el Brasil (2008) y el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), creado en el marco de la iniciativa de la ALBA-TCP (2009). Los esfuerzos en materia de los sistemas de pagos regionales se han orientado, por una parte, a promover el ahorro de divisas en las transacciones comerciales intrarregionales y, por otra, a reducir los costos de transacción asociados al comercio intrarregional. Para ello, se dispone de diversos instrumentos como sistemas de compensación multilaterales, uso de monedas locales y uso de unidades de cuenta común.

Los sistemas de pagos han permitido a los países miembros utilizar de manera más eficiente las divisas disponibles para el comercio intrarregional, fortaleciendo además la cooperación entre los bancos centrales. No obstante, existe espacio para reforzar el papel de dichos sistemas como promotores del comercio intrarregional. Un importante desafío que enfrentan es dinamizar el comercio intrarregional en un contexto de mayor apertura e integración internacional y de mayor abundancia de divisas en la región. Un segundo desafío es potenciar el papel de las pymes en el comercio intrarregional.

Para enfrentar los desafíos expuestos, en el caso del CPCR es necesario disminuir los costos de oportunidad (incluidas las tasas de interés) en que incurren los bancos centrales, las instituciones financieras y los operadores privados para hacer uso del Convenio. También se requeriría reforzar aún más la cooperación entre bancos centrales y entre sistemas financieros para reducir los costos financieros de las operaciones comerciales. Asimismo, sería conveniente que existiera una mayor homogeneidad entre las normativas de los bancos centrales y sistemas financieros con respecto al CPCR. En el caso del SML, hay que promover de manera activa la reducción de costos y barreras que pudieran desincentivar el comercio entre la Argentina y el Brasil y la participación de las pymes. En el caso del SUCRE, se plantea la necesidad de que consolide la integración financiera entre los Estados parte a través del fortalecimiento de las redes de interdependencia entre los bancos operativos autorizados (BOA) y que posicione la unidad de cuenta común “sucre” como un punto de referencia para la eventual conformación de una moneda regional en América Latina y el Caribe.

El foco en las pymes resulta muy relevante para los países de América Latina y el Caribe, ya que son agentes fundamentales del entramado productivo y del empleo. No obstante, tienen un menor acceso al financiamiento en comparación con las empresas de mayor tamaño. Además, en los casos en que acceden a financiamiento bancario, su costo es sustantivamente más elevado, los plazos de vencimiento más cortos y los requisitos de garantía más exigentes que los que se

establecen para las empresas de mayor envergadura (Avendaño, Daude y Perea, 2013). El esfuerzo que es posible hacer a través de los sistemas de pagos a fin de incorporar a las pymes puede ser complementado por las bancas de desarrollo.

El financiamiento del comercio intrarregional también puede ser apoyado por los bancos nacionales de desarrollo y su articulación con la banca subregional. Los primeros han desempeñado un rol importante en el apoyo al comercio, principalmente mediante la provisión de financiamiento. Si bien en la actualidad, según datos de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), los créditos al comercio exterior representan un bajo porcentaje del total de la cartera de las bancas de desarrollo nacionales —un 5% en promedio para un total de 24 bancos de desarrollo seleccionados en 2011—, existe mucha disparidad entre bancos. En el caso de aquellos cuyo foco es precisamente el comercio exterior (por ejemplo, el Banco Nacional de Comercio Exterior de México, Bancomext), el porcentaje es mucho más alto.

La banca de desarrollo nacional puede vincularse con la banca subregional en la promoción del comercio intrarregional. De hecho, instituciones multilaterales como el BID y el Banco Mundial actúan como intermediarios en el financiamiento del comercio a través de los bancos de desarrollo nacionales y de las agencias de comercio exterior de los países. La banca de desarrollo nacional debe seguir aprovechando estas oportunidades, teniendo en cuenta la importancia de la banca de desarrollo subregional en el financiamiento al comercio intrarregional. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) ha definido como una de sus orientaciones estratégicas el apoyo a la producción y el comercio intrarregional. El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), por su parte, también ha puesto énfasis en el apoyo al comercio. Ello se evidencia en el financiamiento directo que concede a empresas para operaciones de comercio exterior, capital de trabajo e inversiones. Asimismo, opera como banco de segundo piso, otorgando líneas de crédito a instituciones financieras que a su vez destinan recursos hacia el sector productivo, con los que pueden financiarse operaciones de comercio exterior. También el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) ha puesto en marcha en conjunto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) programas de capacitación sobre el uso de instrumentos de financiamiento del comercio, como el *factoring*, de forma de lograr extender su uso a nivel subregional¹⁰³. Finalmente, en 2012 se constituyó el Banco del Sur, con un capital suscrito de 7.000 millones de dólares. Su objetivo general es funcionar como una banca de desarrollo para sus miembros en el ámbito de la UNASUR, impulsando las áreas de infraestructura, energía, soberanía alimentaria, mejora de las condiciones sociales, talento humano, ciencia y tecnología, entre otras.

En el ámbito de las bancas de desarrollo nacionales, existe todavía el desafío de compatibilizar los criterios de rentabilidad comercial con un mayor peso de criterios de desarrollo económico en el proceso de financiamiento para el comercio internacional. Desde esta óptica, sería necesario orientar los instrumentos financieros hacia el fomento de una canasta de exportación con mayor valor agregado, así como hacia la promoción de la inserción de las pymes en el esfuerzo exportador, de los encadenamientos productivos y de la adopción de nuevas tecnologías por parte del sector exportador, entre otros criterios relevantes para el desarrollo económico.

La integración de los mercados de capitales constituye una forma adicional de abrir espacios para la cooperación regional. Un mercado de capitales regional o subregional daría origen a economías de escala que posibilitarían ofrecer financiamiento de mediano y largo plazo a un menor costo. La integración de los mercados de capitales también permitiría reducir los riesgos de falta de liquidez y disminuir la inestabilidad de precios de los activos y de las tasas de retorno. A su vez, esto afectaría positivamente la confianza de los inversionistas y mejoraría las posibilidades de obtener tasas de retorno más elevadas mediante la reducción de los costos de transacción.

¹⁰³ Véase [en línea] [http://www.unctad.info/upload/SUC/Success%20Stories/English/06_SuccessStory\(SCF_Caribbean\).pdf](http://www.unctad.info/upload/SUC/Success%20Stories/English/06_SuccessStory(SCF_Caribbean).pdf).

Los esfuerzos para la creación de un mercado de capitales a nivel regional se han materializado hasta ahora en la creación del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), que empezó a funcionar en mayo de 2011. Se trata de un acuerdo entre las bolsas de valores de Chile, Colombia y el Perú¹⁰⁴. En la región, el MILA es actualmente el mayor mercado de valores medido en términos del número de compañías listadas, el segundo en capitalización bursátil y el tercero en volumen de negociación. En 2012, la capitalización bursátil del MILA fue de 695.000 millones de dólares en promedio, superada solo por la bolsa de valores del Brasil (1,5 billones de dólares). En el mismo año, su volumen medio de negociación mensual fue de 7.500 millones de dólares. Se espera que en 2014 se concrete la incorporación al MILA de la Bolsa Mexicana de Valores. Entre los desafíos pendientes del Mercado Integrado, se destaca avanzar hacia una mayor armonización normativa y hacia un diálogo integrado entre los reguladores, de forma de mejorar los requisitos de difusión de información y los estándares de los mercados. A más largo plazo, se trata de incorporar al MILA las transacciones de renta fija.

2. Hacia una agenda regional de cooperación digital

A fin de avanzar en el cambio estructural para el desarrollo y la reducción de la inequidad en la región se requiere formular e implementar una nueva fase de las estrategias en materia de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). El eje de esta nueva fase debe ser el desarrollo integral de la economía digital, entendida como el área de la economía constituida por los sectores de la industria de las TIC (telecomunicaciones, *hardware*, *software* y servicios de TIC) y la red de actividades económicas y sociales facilitadas por la plataforma de Internet. La economía digital es una fuente de aumentos de productividad, crecimiento económico y desarrollo sostenible. Para aprovechar ese potencial, se requieren instituciones y políticas que aseguren la generación de sinergias entre la difusión de las nuevas tecnologías y el cambio de la estructura productiva hacia sectores más intensivos en digitalización y conocimiento.

La economía digital forma parte de una nueva visión del desarrollo que puede actuar como catalizador del cambio estructural, fomentando la inversión de largo plazo, la diversificación de la estructura productiva y la convergencia de los niveles de productividad del conjunto de la economía. Las estrategias para la economía digital en la región deben ser de propósitos múltiples, de modo de aumentar su impacto en el crecimiento y la inclusión social en los países de mayor desarrollo relativo de las TIC y reducir las brechas digitales que afectan a los países más rezagados. Asimismo, con el objetivo de promover una economía digital para el cambio estructural se requiere actuar en forma simultánea sobre factores complementarios de la oferta (tales como la infraestructura de banda ancha y la industria de las TIC) y de la demanda (acceso, asequibilidad y capacidades de uso).

Después de dos décadas de implementación de estrategias digitales, la evidencia muestra una participación relevante de la economía digital en el PIB regional. En promedio, en la Argentina, el Brasil, Chile y México esa contribución alcanza al menos al 3,2%, cifra significativa si se considera que en los países de la Unión Europea el porcentaje correspondiente es del 5% (CEPAL, 2013). No obstante, el progreso de la economía digital no ha sido homogéneo en la región: los países avanzan a dos velocidades en la implementación de sus estrategias digitales. Mientras los tres países con más alto desempeño presentan un índice de desarrollo de las TIC equivalente al 75% del nivel de desarrollo logrado en los países de la OCDE, los tres de más bajo desempeño solo alcanzan un 38%. El desarrollo de la infraestructura crítica es también muy asimétrico entre los países; por ejemplo, la razón entre la penetración de la banda ancha móvil en los tres países más avanzados y los tres más rezagados alcanza a 15 veces.

¹⁰⁴ Otra iniciativa subregional de integración de mercados de capitales es la Alianza de Mercados Centroamericanos (AMERCA), lanzada en 2008. Sin embargo, actualmente la integración de las bolsas de valores de Costa Rica, El Salvador y Panamá, que lideran esa alianza, se mantiene en pausa, debido a la falta de acuerdo en temas regulatorios que frenan la homologación de las normas bursátiles (Capital, 2012).

A continuación se describen tres iniciativas destacadas de cooperación regional en este ámbito, todas las cuales debieran reforzarse en los próximos años. La primera es el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC), que se ha consolidado como un instrumento orientador de políticas de TIC y como una plataforma de diálogo político y de cooperación entre los países de la región, así como entre América Latina y el Caribe y Europa. Desde sus inicios en 2005, esta iniciativa convoca a autoridades políticas y actores relevantes de la industria de las telecomunicaciones y las TIC y de la academia, representantes de organismos internacionales y la sociedad civil, e instituciones especializadas en diversas temáticas del desarrollo digital. El proceso es apoyado por una secretaría técnica a cargo de la CEPAL. Los países de la región han acordado tres planes de acción desde la creación de esta iniciativa, que se ajustan en función de la consecución de las metas establecidas y de la redefinición de objetivos según los avances tecnológicos y las necesidades de los países de la región. Su aprobación se ha producido en el contexto de cuatro conferencias ministeriales sobre la sociedad de la información de América Latina y el Caribe.

La segunda instancia es el Diálogo Regional de Banda Ancha. Creado en 2010, actualmente agrupa a 11 países de la región (Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay). Se trata de un espacio de debate e intercambio de experiencias, enfoques y propuestas respecto de los costos de los enlaces internacionales. La CEPAL actúa como secretaría técnica. A pedido de los países miembros, se estableció en mayo de 2011 el Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), una fuente de información relevante y oportuna que ayuda a los países de la región a elaborar y dar seguimiento a las políticas públicas de universalización de la banda ancha. Las actividades del ORBA consisten en la elaboración de indicadores sobre el servicio, la recopilación, sistematización y difusión de información sobre políticas para su masificación y la elaboración de reportes periódicos sobre la banda ancha en la región.

254

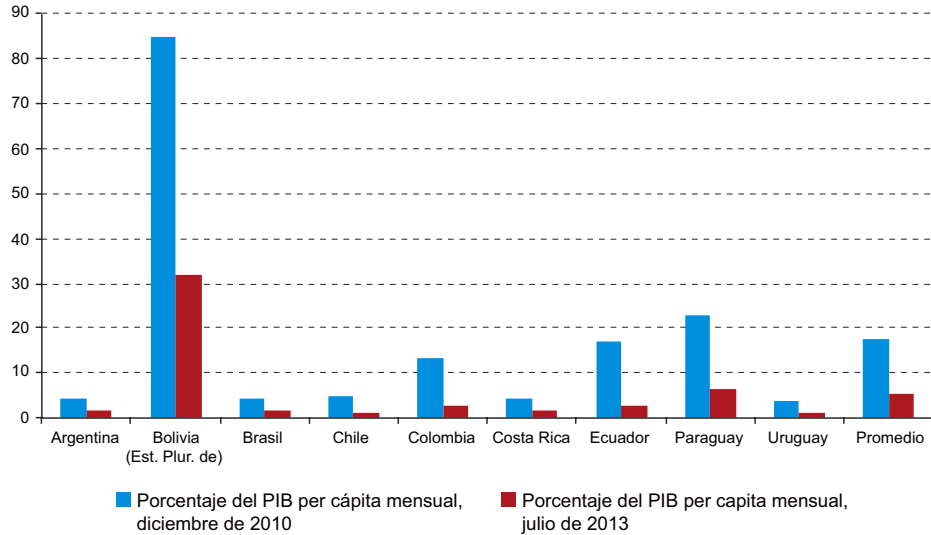
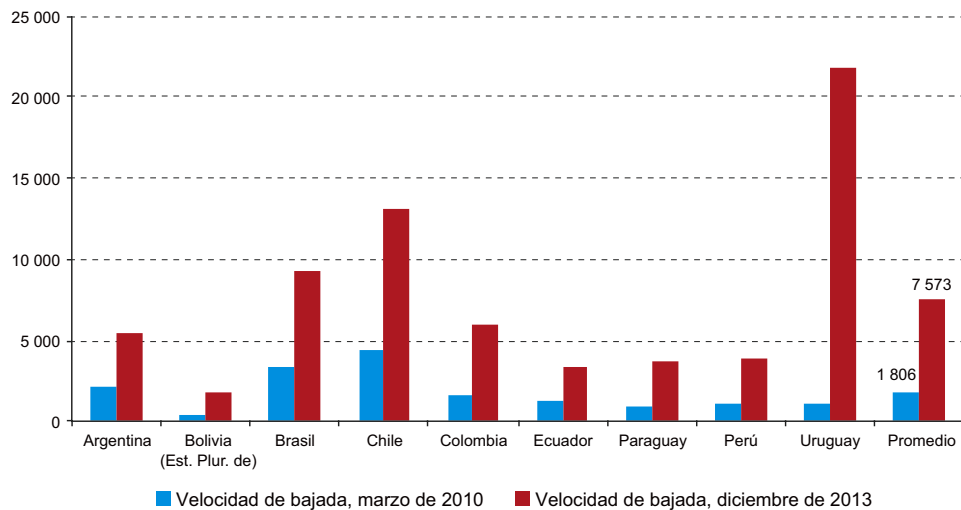
A la fecha se han realizado siete reuniones del Diálogo Regional de Banda Ancha. Así, esta instancia se ha constituido en un espacio que impulsa el intercambio de experiencias en el marco de la cooperación Sur-Sur y que —alimentado con estudios técnicos específicos e indicadores estadísticos— propicia el diálogo técnico-político, además de facilitar el encuentro de actores de los ámbitos público y privado. La sola coordinación de los gobiernos ha tenido algunos efectos en el mercado. Por ejemplo, se observa una mejora continua de la asequibilidad del servicio —medida como el porcentaje del PIB per cápita requerido para contratar una conexión de banda ancha— y un aumento de las velocidades de conexión. Entre 2010, cuando se creó el Diálogo Regional, y 2013, el precio de la banda ancha en nueve países de la región ha caído en promedio un 68%. Por su parte, las velocidades de conexión de descarga de datos han aumentado en promedio un 319%, mientras que las de subida se han incrementado un 364% (véase el gráfico VII.2).

La falta de información sobre las TIC que existía en la mayoría de los países de la región llevó a la creación en 2003 del Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), que ha desempeñado un papel relevante en el proceso de medición armonizada de las TIC en la región. Por ejemplo, el OSILAC contribuye a la difusión de indicadores de acceso y uso de las TIC mediante un sistema de información estadístico de TIC en línea. Este sistema permite comparar datos e indicadores sobre las TIC procedentes de las encuestas de hogares de 18 países de la región, a fin de cuantificar brechas en el acceso y uso de estas tecnologías según factores socioeconómicos¹⁰⁵. Gracias a este sistema, es posible cruzar variables de conectividad de TIC (lugar de acceso, tipo y actividades en línea, entre otros) con variables socioeconómicas como el nivel de ingreso, el grado educativo, el género, la edad y la localización geográfica (urbana o rural) de los usuarios, de tal forma de identificar las distintas dimensiones de la brecha. Asimismo, el OSILAC ha contribuido a la creación de capacidades para la medición de las TIC, por medio de talleres de capacitación para funcionarios de las oficinas nacionales de estadística y de los organismos gubernamentales responsables de las políticas del área.

¹⁰⁵ Véase [en línea] <http://www.cepal.org/tic/flash/>.

■ **Gráfico VII.2****América Latina (países seleccionados): indicadores seleccionados sobre banda ancha, 2010 y 2013***(En porcentajes del PIB per cápita mensual y kilobits por segundo)*

A. Asequibilidad del servicio

B. Calidad del servicio^a**Fuente:** Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), sobre la base de datos de Ookla [en línea] <https://www.ookla.com/>.^a Velocidad expresada en kilobits por segundo.

3. Infraestructura física de transporte y logística

Las infraestructuras logísticas y los servicios logísticos son un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, que posibilita las transacciones dentro de un espacio geográfico y económico determinado. Asimismo, tales redes constituyen mecanismos concretos de acoplamiento de las economías nacionales con el resto del mundo, al hacer posible la materialización de los flujos de comercio y las cadenas de valor. Por ello, la integración de las infraestructuras es un factor determinante para promover el desarrollo y la integración productiva dentro de la región.

La insuficiencia de los montos que América Latina y el Caribe destina a su infraestructura económica queda en evidencia al proyectar sus necesidades de los próximos años¹⁰⁶. La CEPAL ha estimado que la región debería invertir anualmente en torno al 5,2% de su PIB entre 2006 y 2020 para satisfacer las necesidades derivadas de su crecimiento económico proyectado¹⁰⁷. Si el objetivo es cerrar hacia 2020 la brecha en el acervo de infraestructura per cápita existente en 2005 entre la región y un grupo de economías de alto crecimiento de Asia Oriental¹⁰⁸, la inversión anual requerida se eleva a un 7,9% del PIB en el mismo período, esto es, cuatro veces el gasto medio registrado en el período 2007-2008 (CEPAL, 2011a).

En América del Sur, un hito central en el proceso de integración regional de las infraestructuras fue la conformación de la IIRSA en 2000. Esta tiene por objeto impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones, con una visión regional y compartida. Recientemente, la IIRSA se ha constituido en un foro esencial para la planificación de la infraestructura en el territorio sudamericano y es el foro técnico de la UNASUR para temas relacionados con la planificación de la integración física regional, en el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Una de las principales fortalezas de la IIRSA ha sido la construcción de una cartera de proyectos que ordena, prioriza y promueve la inversión en infraestructura de los 12 países miembros. Ello ha permitido que el proceso avance en forma independiente de las vicisitudes políticas o económicas que ha enfrentado la región en la última década.

A septiembre de 2013, la cartera de la IIRSA estaba compuesta por 589 proyectos, equivalentes a más de 156.000 millones de dólares (véase el gráfico VII.3). De ese monto de recursos, un 67% corresponde a proyectos de transporte y un 33% a proyectos de energía, en tanto que los proyectos de comunicaciones representan apenas un 0,1% del total. Entre los proyectos de infraestructura de transporte, el 55% de la inversión total corresponde a carreteras, el 27% a ferrocarriles, el 10% a puertos marítimos, el 4% a puertos fluviales y el 3% a aeropuertos. Tanto los proyectos de pasos y fronteras como los proyectos de transporte multimodal tienen participaciones inferiores al 1%. Esta distribución refleja una marcada preferencia por la construcción de carreteras en comparación con otras infraestructuras de transporte, el mejoramiento de los pasos de frontera y los avances hacia la convergencia de regulaciones y normativas sectoriales.

En el espacio mesoamericano, se estableció en 2001 el Plan Puebla Panamá (PPP), con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Centroamérica y México. Este proceso dio origen en 2008 al Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica o Proyecto Mesoamérica, en que además se incorporó Colombia y más recientemente la República Dominicana. En ambas etapas del proceso, la integración de las infraestructuras eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte ha tenido un rol fundamental.

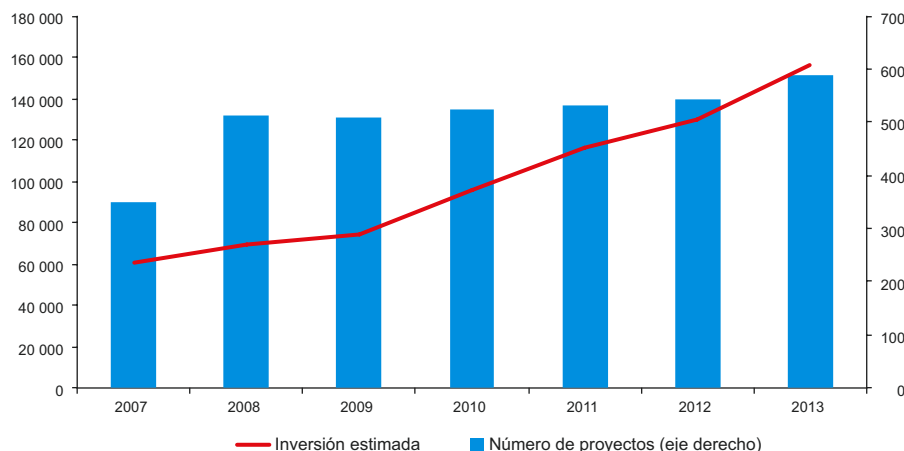
¹⁰⁶ El concepto de infraestructura económica es más amplio que el de infraestructura física de transporte y logística. Se lo define como “el conjunto de estructuras de ingeniería, equipos e instalaciones de larga vida útil vinculadas a los sectores de energía, transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento, las cuales constituyen la base sobre la cual se prestan servicios para los sectores productivos y los hogares” (CEPAL, 2011a).

¹⁰⁷ Estimación realizada sobre la base de una tasa de crecimiento del PIB regional de un 3,9% anual y una tasa de crecimiento de la población de un 1% anual.

¹⁰⁸ Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Malasia, República de Corea y Singapur.

■ **Gráfico VII.3**

Evolución de la cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), 2007-2013^a
(En millones de dólares y número de proyectos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA).

^a Información actualizada según fichas de proyectos a septiembre de 2013.

La cartera de proyectos de infraestructura de transporte del Proyecto Mesoamérica incluye 17 iniciativas (3 concluidas, 4 en ejecución y 10 aprobadas) y suma una inversión total cercana a los 1.900 millones de dólares. Uno de los proyectos más importantes de infraestructura de transporte es la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), con la que se busca aumentar la conectividad interna y externa de las economías de la región mediante la construcción, rehabilitación y mantenimiento de 13.132 kilómetros de carreteras. Se estima que se han invertido cerca de 7.200 millones de dólares en obras de construcción y modernización de más de 6.600 kilómetros de carreteras. Actualmente, el proyecto presenta un avance de un 50% (Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, 2013).

Los desafíos que hoy se enfrentan en materia de infraestructura regional son similares a los desafíos que existen a nivel nacional. La inadecuada provisión de infraestructura y servicios, tanto en cantidad como en calidad, es el elemento más evidente. Sin embargo, otros factores, como los asociados a la institucionalidad, el financiamiento y en especial la multiplicidad de visiones sobre la concepción, implementación y fiscalización de las infraestructuras económicas y sus servicios, originan también importantes obstáculos que tienen serias repercusiones sobre el desarrollo económico y social de la región (CEPAL, 2011a). Por ello, las nuevas iniciativas de integración, como la UNASUR y la CELAC, junto con reconocer los procesos de integración subregional ya iniciados, buscan avanzar en la concertación política regional, sustentada en una visión estratégica de ciertos sectores estructuradores de un desarrollo endógeno. Entre estos, el sector del transporte y particularmente el energético son considerados pilares del nuevo paradigma integracionista y sientan las bases para una coordinación de normativas regionales que favorezcan una plena integración logística, en beneficio de un desarrollo económico y social sostenible para toda la región.

Si bien se han identificado inversiones transnacionales estratégicas en los ámbitos de la infraestructura y los servicios de transporte y logística, con potencial para fortalecer la integración de la región, su ejecución podría acelerarse si se superaran ciertos obstáculos institucionales, financieros, regulatorios y operativos. Entre ellos se cuentan ineficacias en la organización de los mercados, fallas regulatorias, ausencia de criterios de sostenibilidad y la persistencia de problemas históricos relacionados con la falta de inversión y mantenimiento de las redes. Estos factores constituyen una limitación para la integración regional y para la propia inserción competitiva de cada

una de las economías de la región. Se requiere, por lo tanto, converger hacia acciones concretas que no solamente remuevan las barreras comerciales o físicas, sino que promuevan la articulación de políticas comunes para regular y distribuir los beneficios de forma igualitaria, en fomento de un desarrollo económico y social sostenible y equitativo para la región en su conjunto.

En materia de planificación e implementación de proyectos de integración, por ejemplo, aún queda un largo camino para alcanzar los objetivos propuestos y se comprueba que la dinámica de las inversiones es insuficiente para cubrir las necesidades y demandas de la economía. Por ello, se hace necesario establecer una estrategia regional de integración que, reconociendo y valorando las diferencias existentes sobre el modelo de sociedad buscado, sea capaz de articular las distintas iniciativas, favoreciendo la convergencia de regulaciones y normativas y avanzando en el mediano plazo hacia políticas comunes.

En el ámbito de la infraestructura económica y los servicios que se prestan en torno a ella, se hace necesario implementar una serie de acciones que las distintas iniciativas de integración deberían asumir como prioridades. Entre ellas se cuentan las siguientes:

- i) Avanzar hacia políticas comunes, nacionales y subregionales, que respondan a criterios de integralidad y sostenibilidad. Dicha estrategia debe considerar la formalización de estructuras regulatorias y de acción pública —a partir de los elementos constitutivos de políticas comunes— en un marco supranacional que permita coordinar más eficientemente la ejecución de proyectos de infraestructura entre los distintos países, la facilitación de los procesos y la convergencia regulatoria.
- ii) Evaluar la creación de un fondo de cohesión contra asimetrías y/o de fondos de inversión regionales que permitan la construcción, mantenimiento o mejoramiento de infraestructura económica, principalmente en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones.
- iii) Coordinar las obras de infraestructura y armonizar los procedimientos para infraestructuras de índole eminentemente supranacional, y en particular subregional, con una mirada que favorezca la complementariedad entre las distintas economías para reducir de ese modo los costos de operación, así como las externalidades negativas ocasionadas sobre el medio ambiente y la sociedad.

En suma, urge mejorar las políticas públicas de provisión de infraestructura, velando no solo por el diseño y construcción de las obras, sino también por la calidad del servicio ofrecido (tanto en el ámbito nacional como en el regional). Para ello es fundamental concertar una visión de largo plazo y definir e implementar un plan de inversiones en que el desarrollo de los servicios de infraestructura constituya una herramienta competitiva para los países de la región. Esto implica que se deben alinear la concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas de infraestructura y servicios conexos con la maximización de sus efectos en relación con el desarrollo, sobre bases y criterios comunes entre los países, a través de una política integrada y sostenible de logística y movilidad (Cipoletta Tomassian, Pérez-Salas y Sánchez, 2010).

Una experiencia de fuera de la región que apunta en la línea expuesta es el Plan Maestro de 2010 sobre Conectividad de la ASEAN. Actualmente en ejecución, el plan se destaca por abordar el concepto de la conectividad desde una óptica estratégica e integral, que incluye sus dimensiones física, institucional y entre personas (véase el recuadro VII.2). El estudio de esta iniciativa podría aportar valiosos elementos a los gobiernos de América Latina y el Caribe sobre la planificación de las inversiones en infraestructura regional requeridas en los próximos años.

■ Recuadro VII.2

El Plan Maestro de 2010 sobre Conectividad de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental

En octubre de 2010, los jefes de Estado y de gobierno de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) adoptaron el Plan Maestro sobre Conectividad, que es parte integral de las acciones orientadas al objetivo de constituir una comunidad de la ASEAN en 2015. El Plan Maestro contempla acciones para el periodo comprendido entre 2011 y 2015 en tres áreas: i) el desarrollo de infraestructura física (conectividad física); ii) las instituciones, mecanismos y procesos (conectividad institucional), y iii) la interacción entre los habitantes de los países miembros de la ASEAN (conectividad de personas). En cada área se establecen estrategias y acciones clave, así como proyectos prioritarios. De ese modo, se busca mejorar la competitividad internacional de la ASEAN, fortalecer su condición central en la arquitectura de la integración regional asiática y reducir las disparidades de desarrollo entre los países miembros, así como entre regiones dentro de ellos.

En materia de conectividad física, el Plan Maestro incluye acciones relativas a la infraestructura de transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), de tecnologías de la información y las comunicaciones y de energía. Entre los proyectos priorizados en este ámbito se encuentran completar la red de carreteras de la ASEAN y establecer un corredor de banda ancha de la Asociación. En el ámbito de la conectividad institucional, el Plan Maestro considera acciones en una amplia gama de áreas en las que aún existen impedimentos para la circulación transfronteriza de vehículos, bienes, servicios y mano de obra calificada. Entre estas áreas se incluyen la facilitación del comercio (se establece el compromiso de todos los países miembros de implementar plenamente ventanillas únicas de comercio exterior para 2015), la armonización y el reconocimiento mutuo de estándares y los acuerdos de facilitación del transporte, incluido el transporte multimodal. En lo relativo a la conectividad de personas, se contempla el relajamiento gradual de los requisitos para el otorgamiento de visa entre los países de la ASEAN.

En el Plan Maestro se consideran diversas fuentes de financiamiento. Entre estas se cuentan el posible establecimiento de un fondo de la ASEAN para el desarrollo de infraestructura, las alianzas público-privadas y el desarrollo de los mercados de capitales locales y regionales. Asimismo, se reforzará la asociación con la banca multilateral de desarrollo, las organizaciones internacionales y otros actores relevantes. Un Comité Coordinador para la Conectividad está encargado de monitorear los avances y dificultades en la implementación del Plan Maestro. Asimismo, se desarrollan diversas acciones para comunicar los objetivos y la importancia del Plan Maestro a la población de los países miembros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Secretaría de la ASEAN, *Master Plan on ASEAN Connectivity*, Jakarta, enero de 2011 [en línea] <http://www.aseansec.org/wp-content/uploads/2013/06/MPAC.pdf>.

4. Fortalecimiento de la integración energética ¹⁰⁹

América Latina y el Caribe posee abundantes recursos energéticos; sin embargo, estos no están distribuidos uniformemente entre los países. Por ello, los beneficios potenciales de una integración energética plena son significativos. En efecto, diferentes estudios indican que las magnitudes y estructuras de oferta-demanda de energía de la región presentan importantes complementariedades estratégicas, en especial en algunas subregiones.

Los procesos de integración energética en la región se han desarrollado a lo largo de la historia con distintos esquemas y modalidades, siguiendo diversos paradigmas políticos, económicos y normativos. Aunque se han obtenido logros significativos, especialmente en el plano de la interconexión eléctrica, persisten barreras de diverso tipo que impiden que la integración sea considerada como una alternativa beneficiosa en el más amplio sentido. Quizás la principal dificultad radique en la dicotomía existente entre los objetivos de autarquía e integración, observada en la mayoría de los planes de expansión y en las políticas energéticas de los países. La seguridad de suministro y la reducción de la dependencia energética están en el centro de las preocupaciones de los gobiernos. Asimismo, hay una marcada tendencia a la protección de los recursos energéticos por parte de los países que disponen de ellos, puesto que hoy esos recursos son percibidos como escasos y caros, con lo que disminuye la disposición a compartirlos con otros países. Como resultado, existe una falta de visión de una “región energética común”.

¹⁰⁹ Esta sección se basa en el capítulo sobre integración regional de la publicación *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe* (CAF y otros 2013).

En el caso de la energía eléctrica, si bien ha habido avances significativos en la interconexión de la región y se espera la concreción de varios proyectos en los próximos años, los intercambios de energía son aún poco significativos (tan solo un 5% de la energía producida)¹¹⁰. Como se indicó en la sección precedente, un tercio (59) de la cartera total de proyectos de IIRSA/COSIPLAN/UNASUR son energéticos y concentran una inversión estimada cercana a los 51.000 millones de dólares. Cuarenta y dos de estos proyectos son nacionales y representan un 68% de la inversión, mientras que el 32% restante se reparte entre 17 proyectos binacionales. Tres cuartas partes de la inversión se orienta a la generación de energía (principalmente centrales hidroeléctricas), mientras que el resto corresponde a proyectos de interconexión energética.

Por su parte, los países centroamericanos llevan desarrollando desde hace más de 25 años el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), con el que se pretende crear un mercado regional de electricidad competitivo, observando los principios de gradualidad y reciprocidad. El sistema contempla la construcción de una línea de transmisión eléctrica de 300 megavatios con una longitud de 1.790 kilómetros y que conecta Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Esta obra ya está casi finalizada, pues quedan por completar solo 36 kilómetros en Costa Rica. En junio de 2013 se dio inicio a las transacciones de energía eléctrica entre los países, y con ello al funcionamiento del Mercado Eléctrico Regional (MER) entre los gobiernos que conforman el SIEPAC.

En lo que respecta a la integración gasífera, esta también se ve favorecida por la desigual distribución de los recursos de gas natural en la región, que determina la necesidad de optimizar la complementariedad energética y la seguridad de abastecimiento. Existen diversos gasoductos, cuya construcción fue impulsada durante la década de 1990 en un contexto de profundas reformas del sector energético en algunos países de la región. En los últimos años, sin embargo, algunas experiencias negativas con abastecedores externos reforzaron las posiciones favorables a la autarquía o a la diversificación de las fuentes de suministro. Por ejemplo, en casi toda la región se ha producido una proliferación de proyectos de plantas o soluciones de regasificación de gas natural licuado (GNL) orientados a garantizar la seguridad del abastecimiento, en desmedro de la integración energética regional.

Buena parte de las potenciales interconexiones de gasoductos en la región solo son factibles si se descubren o explotan nuevas reservas de gas. En este sentido, si bien existe potencial para el desarrollo de recursos convencionales en áreas no explotadas, así como de recursos no convencionales (como el gas de esquisto en la Argentina y México y las reservas de presal en el Brasil), se requiere de una importante inversión de capital de riesgo. Simultáneamente tiene que desarrollarse la infraestructura asociada para aprovechar esos recursos. La incertidumbre respecto al desarrollo regional de las reservas de gas representa uno de los principales obstáculos a la concreción de proyectos de integración energética¹¹¹.

En la integración energética de América Latina y el Caribe se deben considerar, por un lado, los objetivos comunes y generales en el marco del proceso regional más amplio (CELAC) y, por otro lado, las especificidades de los procesos subregionales (CARICOM, SICA y UNASUR, entre otros) y las condiciones y realidades de los países de esas subregiones. Diversas acciones emprendidas en el marco de esos procesos regionales y subregionales en el área de la energía y de acuerdo con estrategias específicas, se complementan con esfuerzos de las múltiples iniciativas hemisféricas

¹¹⁰ Con la puesta en funcionamiento de la línea Guatemala-México en 2009, la posible construcción de la interconexión Panamá-Colombia y el proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA, que interconectará los países andinos del Pacífico con Chile), todos los países de América Latina estarán conectados entre sí. Por otra parte, el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) incrementará la capacidad instalada de transporte de electricidad para intercambios.

¹¹¹ A menos que tal suposición se base en un creciente comercio de gas natural licuado extrarregional, o bien que se pongan en marcha explotaciones de gas de esquisto y de presal en los próximos años, modificando radicalmente el panorama futuro de la oferta de gas.

y extrarregionales. México enfrenta dos realidades diferentes en la integración energética: por una parte, su relación con los Estados Unidos, marcada por una marcada vinculación en lo referente al gas natural —fuente energética de la que México es importador neto, con posibilidades de que se agudice esa tendencia— y, por otra, la relación con Centroamérica, a la que exporta electricidad.

El caso de América del Sur es peculiar, debido, entre otros motivos, a sus abundantes recursos energéticos renovables y no renovables, distribuidos de manera heterogénea en su territorio, y a las condiciones estructurales actuales. Desde los años noventa, el Tratado de Montevideo 1980 de la ALADI ha servido de marco jurídico a diversos acuerdos de alcance parcial sobre integración energética. Estos acuerdos, así como los tratados bilaterales para aprovechamientos hidroeléctricos en la cuenca del Río de la Plata, marcan el inicio de la integración energética sudamericana. Dichas iniciativas binacionales se podrían utilizar de manera óptima si se avanzara en la implementación de un mercado regional, con el uso de la infraestructura existente y la puesta en marcha de nuevos proyectos que permitan una mejor utilización coordinada del gas natural y la hidroenergía. La concreción del Tratado Energético Sudamericano, aún en discusión en el ámbito de la UNASUR, podría representar un importante avance en este sentido.

A pesar de los progresos registrados, especialmente en el plano de la interconexión eléctrica, existen diversos factores que frenan una mayor integración energética de América Latina y el Caribe. Esto plantea la necesidad de estudiar alternativas innovadoras de intercambio de energía que respeten las políticas propias de cada país, que no requieran armonizaciones regulatorias profundas en los mercados internos de las naciones involucradas y que permitan maximizar los beneficios, prevenir el abuso de poder del mercado y establecer mecanismos para cubrir riesgos y solucionar conflictos. En estas condiciones, resulta esencial aplicar modelos adaptables a diferentes situaciones y que puedan funcionar en condiciones de mayor interdependencia entre países y en sistemas multinacionales, basados en valores que permitan converger hacia una mayor eficiencia, sustentabilidad y seguridad del servicio.

5. Integración social

Históricamente en América Latina y el Caribe la dimensión social no ha sido prioritaria en los procesos de articulación de políticas y acuerdos regionales, por lo general más vinculados a los aspectos comerciales y productivos. Entre las experiencias de integración social en la región, cabe mencionar los convenios de la Comunidad Andina, el Convenio Andrés Bello en educación y el Convenio Hipólito Unanue en salud, que han facilitado espacios de acuerdo, homologación de estándares, cooperación y validación de certificados. Otras dos experiencias relevantes en este ámbito son el MERCOSUR Social y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). El primero, destinado a la coordinación de políticas y acciones conjuntas de los Estados miembros, en temas de infancia y adolescencia, juventud, adulto mayor, seguridad alimentaria y economía social. El segundo, orientado a fortalecer la plataforma institucional de integración en materia social entre los países miembros del Sistema de Integración Centroamericano, actúa como secretaría técnica del Consejo de Integración Social (CIS), que reúne a los ministros centroamericanos del área.

En la actualidad, la CELAC se ha instalado como un referente al más alto nivel político. Incluye entre sus espacios de discusión los desafíos sociales de la región y la búsqueda de convergencia en la definición de objetivos y planes de acción. Específicamente, en la Declaración de la I Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza de la CELAC se plantea la elaboración conjunta de una Agenda Estratégica de Coordinación Regional en materia social, “orientada a la complementariedad de los esfuerzos en materia social [...] aportando hacia un redimensionamiento de su papel en la región y a fin de lograr una mayor coherencia en las agendas de trabajo” (CELAC, 2013).

Un avance destacable de la integración es la convergencia y la cooperación en política social entre los países de la región, en relación con ciertos objetivos, modelos de gestión y principios subyacentes, particularmente respecto a la protección social y la lucha contra la pobreza. En ese proceso han desempeñado un importante papel dinamizador las agencias nacionales de cooperación de algunos países, la CEPAL y los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Ejemplos de estos procesos son los fondos de inversión social y los programas de transferencias con corresponsabilidad. Dadas sus características comunes, a partir de estos programas se conformó una red de colaboración Sur-Sur entre las instituciones encargadas en cada país. De estas, asumieron un rol importante los ministerios de desarrollo social, que se expandieron en esta última década como respuesta institucional ante las necesidades de protección social no contributiva, junto con las agencias nacionales de cooperación.

Las experiencias arriba reseñadas han ido conformando un cierto etos técnico y de gestión con un sello regional, que incluso hoy es replicado en otras regiones del mundo. Actualmente, el desafío radica en avanzar hacia el desarrollo de sistemas inclusivos de protección social, profundizando el enfoque de derechos y, por tanto, ciudadano, en línea con la propuesta de un piso de protección social impulsada por las Naciones Unidas. Este desafío, que algunos países ya están acometiendo, permite una transición desde programas aislados hacia políticas integrales en que las transferencias con corresponsabilidad pueden convertirse en la puerta de entrada para amplios segmentos de la población (Cecchini y Martínez, 2011).

La creciente migración intrarregional (véase el recuadro VII.3) conlleva oportunidades y desafíos para los procesos de integración regional en el ámbito social. Es importante avanzar hacia una visión consensuada sobre la gobernanza de la migración, en que se promueva la protección de derechos de las personas independientemente de su condición migratoria. En particular, un desafío es la portabilidad de derechos y beneficios de los migrantes. Las restricciones que existen actualmente en este ámbito limitan la movilidad y generan problemas de integración entre los pueblos, sea porque no es posible migrar a un segundo país de la región con los derechos adquiridos en el primero o porque siendo extranjero se encuentran limitaciones para participar del sistema de protección social. Esta situación es clara en relación con los recursos aportados individualmente a la seguridad social y los derechos de acceso a salud, pensiones y jubilaciones, pero también abarca el componente no contributivo y los derechos adquiridos (por ejemplo, quien recibe una pensión social por incapacidad física y migra con su familia a otro país).

Un caso específico de lo anterior es lo que sucede en las zonas de frontera, donde el flujo de población es permanente. Esta especificidad agrega complicaciones y desafíos a la política social, relacionadas con el procedimiento para potenciar la calidad y la cobertura de servicios sociales equivalentes pero manteniendo las especificidades nacionales, situación que viven sobre todo algunos pueblos originarios con población en esas zonas transfronterizas.

Junto con la portabilidad de derechos en protección social, está la de credenciales académicas y certificación de competencias. Un desafío de la integración consiste en facilitar la validación de títulos profesionales y técnicos entre países, sin que por ello se limite el campo de acción de la legislación nacional. Espacios como los generados en el marco del Convenio Andrés Bello son un ejemplo en esta línea, pero se requiere ir más allá en la definición de estándares comparables entre países a fin de facilitar la certificación de credenciales y competencias. Hoy la región se encuentra en un escenario más ventajoso que durante el siglo pasado, pues el sistema de visas y tránsito entre fronteras se ha facilitado de manera significativa. No obstante, la situación no es tan favorable en el ámbito del derecho al trabajo, el estudio y la protección social.

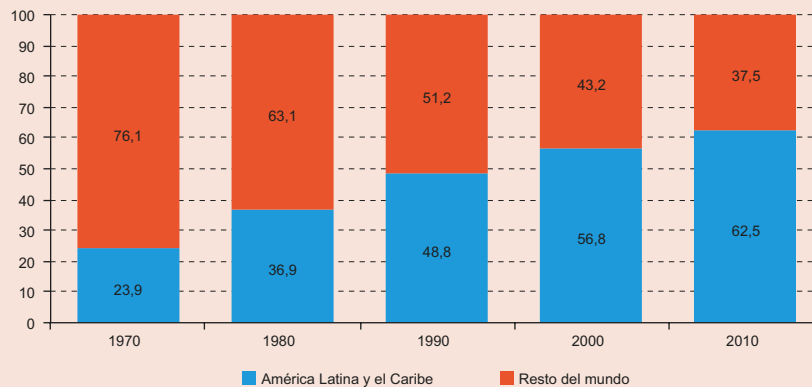
■ Recuadro VII.3

Algunas tendencias recientes de la migración internacional en América Latina y el Caribe

En la actualidad se observan elementos de continuidad y de cambio en el panorama de la migración internacional en la región. Se estima que cerca de 30 millones de migrantes regionales residen en países distintos a los de su nacimiento, cifra mayor que la observada 10 años atrás. La migración proveniente de la propia región —claramente minoritaria a comienzos de los años setenta— ha aumentado constantemente en importancia relativa desde entonces. De este modo, en 2010 más del 60% de la población inmigrante provenía de la propia región (véase el gráfico 1).

■ Gráfico 1

América Latina y el Caribe: distribución de la población inmigrante según procedencia, 1970-2010 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la base de datos del proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

América Latina y el Caribe es también el segundo principal destino de la emigración regional, después de los Estados Unidos. Dos factores explican en gran medida la consolidación de las dinámicas migratorias intrarregionales en la última década. Por una parte, la crisis económica en los países industrializados a partir de 2008, el consiguiente endurecimiento de las condiciones migratorias (que en el caso de los Estados Unidos se remonta a los atentados de septiembre de 2001) y el clima antinmigrante han provocado una disminución de la emigración hacia esos destinos. Por otra parte, en virtud de los procesos regionales de integración económica que comenzaron a gestarse durante los años noventa, algunas de las subregiones de América Latina y el Caribe se convirtieron en espacios de libre movilidad de personas durante la primera década del siglo XXI. Tal es el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). América del Sur en particular ha ido transitando hacia un esquema de libre movilidad regional (OIM, 2012).

Según la ronda de censos de 2010, la cantidad de migrantes intrarregionales es de cerca de 4 millones de personas. Los países con más migrantes provenientes de la propia región son la Argentina (1,5 millones, principalmente paraguayos y bolivianos), la República Bolivariana de Venezuela (mayoritariamente colombianos), Costa Rica (fundamentalmente nicaragüenses) y la República Dominicana (en su mayoría haitianos). La emigración intrarregional representa una fracción importante de la emigración total en varios países, y en particular el Paraguay y Nicaragua. En 2010, el 68% de los emigrantes paraguayos que residían fuera del país lo hacía dentro de la región, mientras que en Nicaragua el porcentaje llegaba al 56%. La migración intrarregional tiene un fuerte carácter subregional: los 7 principales “corredores migratorios” intrarregionales en 2010 corresponden a países que comparten fronteras (OIM, 2012)^a.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la base de datos del proyecto Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) y de Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2012), *Rutas y dinámicas migratorias entre los países de América Latina y el Caribe (ALC)*, y entre ALC y la Unión Europea, Bruselas, 2012.

^a Son (en orden decreciente de número de migrantes): de Colombia a la República Bolivariana de Venezuela, de Nicaragua a Costa Rica, del Paraguay a la Argentina, de Haití a la República Dominicana, del Estado Plurinacional de Bolivia a la Argentina, de Chile a la Argentina y de Colombia al Ecuador.

En pocos ámbitos de la política social existe un nivel de consenso y homogeneidad tan alto en la región como respecto de la necesidad de avanzar en la inclusión de la perspectiva de género en planes y políticas, la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres. Además de la normativa que proviene de las constituciones nacionales, existe una institucionalidad multilateral y regional que nutre muchas de estas iniciativas: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995). A estos instrumentos se suman, entre otros, los consensos regionales que sellan los gobiernos cada 3 años, en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

Pese a registrarse en 2013 avances superiores a los de cualquier otra región en términos del cierre de la brecha de género, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe aún están mal posicionados, atendiendo a los indicadores internacionales sobre esta brecha, sobre todo en materia de participación económica y oportunidades (Foro Económico Mundial, 2013). La superación de estas brechas es un objetivo de política pública en varios países y está estrechamente ligada al dinamismo económico y al empleo, con frecuencia asociado al sector exportador.

Muchos países en desarrollo que han adoptado un modelo exportador se han especializado en la producción de manufacturas livianas, en servicios y en productos agrícolas y agroindustriales. En todo el mundo existe una importante participación de mano de obra femenina en estos sectores. Por ende, en la medida en que las exportaciones en estos rubros aumentan, también se incrementa el empleo femenino. Según algunas investigaciones sobre países de África, América y Asia, con una expansión del comercio internacional crece el empleo femenino y se reduce la brecha de ingreso entre mujeres y hombres (Kyvik Nordas, 2003). Según otras, aumentan el empleo, las oportunidades y la calidad de vida de las mujeres, pero es dudosa la reducción de la brecha salarial (Joeckes, 1995).

En Centroamérica, por ejemplo, la inserción de las mujeres en las cadenas globales de valor se realiza frecuentemente a través de la maquila, institucionalizada en los regímenes de zonas francas. Distintos estudios de caso, realizados con un enfoque de cadenas de valor en clústeres que gozan de prioridad en las agendas nacionales de competitividad (textiles, lácteos, agroindustria, acuicultura y pesca, forestal, turismo y telecomunicaciones) muestran luces y sombras. Por un lado, la participación de las mujeres en las cadenas de valor les ha permitido alcanzar cierta estabilidad laboral y de ingresos, así como ampliar su autonomía y sus conocimientos sobre los procesos productivos y de comercialización. Por otro lado, para mejorar sus condiciones de competitividad, las empresas transfieren una parte de los costos a sus trabajadoras por la vía de salarios bajos, una intensificación y prolongación de la jornada y condiciones laborales precarias (Renzi, 2004).

Las políticas públicas para la reducción de brechas y el empoderamiento económico de las mujeres de los países de la región están frecuentemente asociadas a iniciativas integracionistas. Estas incluyen programas que buscan mejorar las capacidades de las mujeres para insertarse en los eslabones más avanzados de las cadenas de valor (véase el recuadro VII.4), así como otros que apuntan a adecuar los sistemas de información estadística para identificar las especificidades de la participación de las mujeres o la caracterización de las economías del cuidado. Esto último permite atribuir un valor económico a las distintas esferas de la actividad humana, visibilizando en particular el rol de las mujeres.

Una propuesta lanzada recientemente por la CEPAL en el ámbito regional se refiere al lugar de las mujeres en la sociedad de la información y a la capacidad de ampliación de su autonomía en el marco de la instalación del nuevo paradigma tecnológico (CEPAL, 2013g). Las tecnologías pueden ser aliadas para alcanzar la igualdad y ayudar a reducir las inequidades de género, que implican una brecha social además de la propia brecha digital de género. Un mayor acceso a las TIC permite a las mujeres, especialmente las de los sectores más vulnerables, mejorar su productividad y sus

posibilidades de acceder a empleos de mayor calificación. Este es solo un ejemplo de cómo una acción decidida desde los distintos mecanismos de integración puede promover simultáneamente el cierre gradual de las brechas de género, el empoderamiento económico de las mujeres y la competitividad de las cadenas de valor regionales y subregionales.

■ Recuadro VII.4

Formación en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para empresarias y emprendedoras de MIPYME en Centroamérica

El programa de formación en TIC orientada a mujeres empresarias y emprendedoras en centros de atención de MIPYME (microempresas y pequeñas y medianas empresas), que se desarrolla en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), tiene por objeto mejorar la competitividad del tejido empresarial femenino en la subregión mediante el fomento del acceso, la implantación y el uso de las TIC en los procesos de negocios. Esta experiencia da continuidad al trabajo realizado por la Fundación CTIC (Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación) y el Centro para la Promoción de la Micro- y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE), iniciado en 2008, mediante el cual se han desarrollado diversas experiencias piloto para la incorporación de la figura del asesor o asesora en TIC en los centros de apoyo empresarial de la subregión centroamericana.

El módulo se impartió siguiendo una metodología de formación mixta, que combinó una primera fase de formación a distancia con sesiones presenciales complementarias, sumando una carga lectiva de 76 horas. Los países participantes fueron Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Con el módulo de formación se la logrado formar un grupo de asesores y asesoras que podrán brindar servicios especializados a través de los centros de atención a MIPYME.

Todas las instituciones participantes están dispuestas a replicar la capacitación a través de asesoría empresarial y a poner de relieve en sus estrategias institucionales los puntos clave del proyecto:

- la importancia de ofrecer atención diferenciada a las mujeres en las MIPYME;
- el asesoramiento empresarial como acompañamiento técnico para incorporar las TIC en el desarrollo empresarial, y
- el papel de las nuevas tecnologías en el desarrollo empresarial de las MIPYME.

Fuente: Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), 2013 [en línea] <http://www.sica.int/cenpromype/>.

6. Medio ambiente y recursos naturales

Los países de América Latina y el Caribe han tenido un papel activo en el proceso de elaboración del marco internacional de principios y acuerdos sobre desarrollo sostenible. En la región se han celebrado tres grandes cumbres mundiales, cuyos resultados han guiado la agenda para el desarrollo y sustentan sus valores y prioridades: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 2012, conocida como Río+20). El eje común de la actuación regional en las negociaciones en curso hacia la definición de una agenda internacional para el desarrollo después de 2015 ha consistido en asegurar que los acuerdos contribuyan al objetivo, común y formalizado por la comunidad internacional hace décadas, de integrar los pilares económico, social y ambiental del desarrollo sin dañar los principios del derecho internacional y, en particular, del derecho del comercio internacional. Así se ha logrado que la agenda mundial para el desarrollo posterior a 2015, más allá de las conferencias y acuerdos sobre desarrollo sostenible y medio ambiente, tuviera como horizonte un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible, actualmente en fase de negociación, con esa mirada integral (véase el recuadro VII.5).

La región ha sido también muy activa recordando principios y compromisos ya aprobados y no cumplidos en las cumbres internacionales, entre ellos: la aplicación del principio 7 de la Declaración de Río sobre responsabilidades comunes pero diferenciadas; el cumplimiento de las promesas de contribuciones de asistencia oficial al desarrollo y a la adicionalidad de los fondos para la protección del clima mundial, y la necesidad de garantizar medios de implementación adecuados a la magnitud del esfuerzo que requiere la agenda de desarrollo sostenible.

■ Recuadro VII.5

El papel crítico del espacio regional en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible

La definición de los objetivos de desarrollo sostenible por parte de la comunidad internacional forma parte de una visión revitalizada del desarrollo después de 2015. Otra parte fundamental es el diseño y puesta en marcha de la institucionalidad que impulse y monitoree el avance y logro de esos objetivos.

Los objetivos de desarrollo sostenible, válidos para todos los países, al mismo tiempo que adecuados para captar las diferencias nacionales y claros en su formulación y en sus métricas, reclaman un esfuerzo global hacia una mayor sostenibilidad del desarrollo en todos sus ángulos, económicos, sociales y ambientales.

La proximidad y semejanzas de los retos que hay que superar hacen del espacio regional un ámbito propicio para la armonización gradual de políticas y para el intercambio de experiencias que acorten las curvas de aprendizaje, por un lado, y que permitan proteger la competitividad económica legítima, por otro, al mismo tiempo que se avanza en el progreso social y se adecúa de mejor manera la actividad económica a su base natural.

La ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015 requiere de un sistema de gobernanza mejorado, que en el marco de las Naciones Unidas oriente con la jerarquía que sea preciso para alinear la acción de las instituciones internacionales. El papel regional será fundamental en la construcción de acuerdos sobre la dirección, el monitoreo de los avances y la generación de la información necesaria para la toma de decisiones. Es, por decisión de los países, una construcción desde las regiones hacia lo global.

La coordinación de acciones encaminadas a la implementación de la agenda para el desarrollo favorecerá la creación de complementariedades entre las instituciones internacionales y regionales, lo que podría facilitar progresos incluso para los países más vulnerables. En el contexto de una comunidad internacional heterogénea, la acción regional genera efectos positivos, como un mayor sentimiento de pertenencia a las instituciones regionales y subregionales. Objetivos como los relacionados con la salud, la sostenibilidad urbana, la igualdad de género, la estabilización del clima global y otros requieren de cambios de escala civilizatoria.

Este grado de transformación no puede ser la suma de las contribuciones nacionales. En un mundo interdependiente pero con autonomías nacionales, la acción colectiva se hace indispensable para generar entornos favorables basados en bienes públicos que pueden ser de alcance global o, tal vez más sencillo, en bienes regionales, como la certidumbre en el comercio, la paz, la estabilidad financiera y económica y la libre circulación de los avances en conocimientos técnicos y de las políticas públicas. Un trabajo regional coordinado, capaz de superar las tendencias centrífugas de la globalización, será un mejor enfoque para atender la enorme tarea de cambiar estructuralmente el sentido del desarrollo para hacerlo sostenible.

Los objetivos de desarrollo sostenible deberán haber sido definidos antes del 68º período de sesiones la Asamblea General en 2014 y acordados tras su negociación para el 69º período de sesiones en 2015. La adecuación de los objetivos a las necesidades y a la situación específica de América Latina y el Caribe dependerá de la capacidad de los países de la región de alcanzar visiones comunes y acuerdos. Hoy, la región se encuentra en una situación más favorable para el ejercicio de su independencia relativa que en otros momentos de redefinición del concepto de desarrollo, como en 1992 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) y 2002 (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible). Por tanto, el uso adecuado del espacio regional para compartir visiones y consensuar posturas comunes permitirá que la agenda futura se adecúe mejor al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Explícita en el documento “El futuro que queremos” (Naciones Unidas, 2012b), resultado de Río+20, está la idea de que la cooperación internacional es necesaria, incluso a nivel regional. Es más, el fortalecimiento del plano regional como espacio vital de encuentro entre las prioridades locales y las realidades globales y ámbito idóneo para la movilización de cooperación e intercambio de experiencias se plasma en los procesos de integración existentes. Una muestra de ello es el liderazgo de los países del Caribe en la definición de las pautas básicas del desarrollo sostenible en los pequeños Estados insulares, concretadas en el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y la Estrategia de Mauricio para la Ejecución Ulterior del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Asimismo, la cooperación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible ha sido tema de las agendas de integración en el MERCOSUR, la CAN, la CARICOM, el SICA y, más recientemente, en la CELAC, entre otros foros. El medio ambiente también ha sido tema de tratados de libre comercio de países de América Latina y el Caribe con países y grupos extrarregionales. En

suma, y tal como ocurre en otras partes del mundo, los temas ambientales y relacionados con el desarrollo sostenible han ido ganando espacio en las agendas regionales, de modo que han pasado de ser una preocupación dentro de la agenda comercial o de salud a un objetivo en sí mismo. Sin embargo, aún hay muchas oportunidades de profundizar la cooperación regional en este ámbito.

A pesar de su diversidad, los países de la región enfrentan desafíos similares en materia de medio ambiente, estrechamente vinculados a características comunes de su patrón de desarrollo. Este se ha basado en una estructura productiva cuyas ventajas comparativas son estáticas y estriban en la abundancia de los recursos naturales. A pesar de los avances logrados en los últimos años, la explotación de estos recursos se ha hecho en general en detrimento del medio ambiente, con la expansión irreversible de la frontera agropecuaria, presiones constantes sobre los bosques, zonas costeras y otros ecosistemas críticos y biodiversos, contaminación atmosférica y de aguas, y un aumento de los riesgos de accidentes y de los conflictos socioambientales.

En la región existe un déficit de mecanismos de gobernanza para canalizar los recursos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables hacia la generación de condiciones de bienestar e igualdad de las personas, y hacia la creación de nuevas fuentes de ingreso y motores de crecimiento. El mismo patrón de desarrollo que ha sido social y económicamente insuficiente ha resultado devastador para el medio ambiente. La integración económica regional debería avanzar hacia un patrón de desarrollo ambientalmente sostenible. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que la sostenibilidad no es una consecuencia automática del desarrollo económico ni puede ser considerada una “segunda etapa” de este proceso. Es más, a escala global, los pobres resultados a la hora de intentar solucionar los desafíos ambientales mundiales, el cambio climático, la desertificación y la pérdida de biodiversidad, encarados por las convenciones emanadas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992, son una muestra de ese patrón insostenible de producción y consumo global en el que está inserta la región y que difícilmente se modificará sin una estrecha colaboración en los ámbitos regional y mundial.

Un cambio de modelo no se materializará por la actuación del mercado ni por iniciativas públicas que se limiten a promover mejoras incrementales en variables aisladas. Se requiere un cambio sistémico, para lo que la cooperación regional es clave. Un primer paso consiste en consolidar la integración institucional a fin de superar el enfoque de políticas ambientales reactivas que no logran dar las señales de precios adecuadas ni internalizan las externalidades ambientales. Es necesario un cambio en los sistemas de incentivos (en sentido amplio). La acción colectiva regional puede permitir un avance más eficaz en la generación de información para la toma de decisiones —por ejemplo, mediante la elaboración de cuentas patrimoniales integradas— o en la aplicación de medidas como la eliminación de subsidios a los combustibles fósiles, pactos fiscales que incorporen incentivos o desincentivos ambientales o el establecimiento de marcos de gobernanza para la distribución e inversión de las rentas derivadas de las actividades extractivas. También puede contribuir al desarrollo de una red de proveedores de bienes, servicios y tecnología que sean capaces de actuar según una lógica de desarrollo integrado, planificado, de largo plazo y que considere las externalidades positivas y negativas de las soluciones adoptadas.

Un segundo grupo de oportunidades para la cooperación regional en materia ambiental se relaciona con la necesidad de adaptarse a un mercado global en que el medio ambiente es más valorado, ya sea por el consumidor o por efecto de medidas de políticas nacionales, iniciativas regionales de los principales mercados como la Unión Europea, o como resultado de acuerdos mundiales. La relación entre las medidas de protección ambiental y el comercio es particularmente importante en lo que respecta al cambio climático. Las acciones planteadas o puestas en marcha para mitigarlo (ajustes de carbono en frontera, regulaciones sobre combustibles y etiquetados, entre otras) han tenido o podrán tener consecuencias significativas para el comercio. La adopción de métodos para medir la huella de carbono de los productos comerciados presenta un gran oportunidad para la actuación conjunta de los países de América Latina y el Caribe (véase el recuadro VII.6).

■ Recuadro VII.6

La medición y la reducción de la huella de carbono como factor de competitividad exportadora

La medición y comunicación de la huella de carbono de los productos comerciados internacionalmente puede tener un efecto proteccionista o bien brindar una ocasión de mejorar la eficiencia energética y la competitividad de dichos productos. El efecto dependerá de cómo se diseñen las respectivas metodologías y de cómo se preparen para aplicarlas los gobiernos y las empresas. Se abre una oportunidad para la colaboración entre los países de la región, que pueden asegurarse de que las metodologías adoptadas sean las más eficaces para el combate al cambio climático sin distorsionar el comercio internacional, así como capacitar a funcionarios gubernamentales y a personal de empresas en la aplicación rentable de las metodologías que se adopten. Lo mismo se puede decir de otros ejercicios de evaluación de “huellas” ambientales, como la del agua, la del transporte y la ecológica (Frohmann y otros, 2012).

En este contexto, la CEPAL impulsa desde 2012 un proyecto orientado a fortalecer las capacidades de los gobiernos y exportadores de alimentos de América Latina para cumplir con los requerimientos, cada vez más estrictos, vinculados con la huella de carbono que sus productos deben cumplir en terceros mercados, sobre todo de países industrializados. Desde un principio se identificó la necesidad de promover alianzas público-privadas para el logro de este objetivo. Inicialmente, el proyecto abarcó cuatro países (Colombia, el Ecuador, Nicaragua y la República Dominicana), a los que posteriormente se sumaron Honduras, el Perú y el Uruguay. En seis de estos siete países se seleccionó como contraparte a los organismos de promoción comercial, por su naturaleza público-privada.

Al inicio del proyecto se constituyó en cada uno de los países una mesa público-privada, coordinada por el organismo de promoción comercial respectivo, con los objetivos de: i) compartir información sobre iniciativas en curso relativas al cambio climático y al comercio; ii) recibir las manifestaciones de interés acerca de la orientación del proyecto, y iii) promover la continuidad del trabajo, más allá de la finalización del proyecto a fines de 2014. La mesa público-privada participa en todas las actividades y decisiones asociadas al proyecto (talleres, presentación de buenas prácticas propias y selección de productos y empresas para estudios de caso).

Uno de los principales componentes del proyecto son los estudios de caso de medición de la huella de carbono de productos de exportación seleccionados. Se llevaron a cabo estudios sobre seis productos (entre ellos el café, el cacao, los camarones y la uchuva) en un total de 45 empresas, distribuidas en cinco países (Colombia, el Ecuador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana). En dos países (el Perú y el Uruguay), las contrapartes han obtenido recursos propios o de terceros para realizar diez estudios más.

La implementación del proyecto ha tenido efectos positivos, tanto para el sector privado como para los gobiernos de los países participantes. En el caso del sector privado, el proyecto ha logrado capacitar a empresarios exportadores para responder mejor a los requerimientos sobre la huella de carbono y la adaptación al cambio climático. En efecto, en las 55 empresas participantes en los estudios de caso ahora se conoce la huella de carbono de los respectivos productos de exportación, lo que les permitirá adecuar sus procesos productivos con objeto de reducir la huella y competir en mejores condiciones en los mercados internacionales. Asimismo, a través del proyecto se ha logrado fortalecer la capacidad de los gremios exportadores para enfrentar juntos los desafíos asociados al cambio climático. En el caso del sector público, el proyecto ha permitido: i) posicionar el tema y capacitar a una entidad del Estado para que trabaje en él; ii) conocer una cifra de referencia de las emisiones de gases de efecto invernadero de sus principales productos de exportación; iii) identificar los problemas estructurales (matriz energética e infraestructura de transporte, entre otros) que más inciden en la huella de carbono de los productos exportados por cada país; iv) mejorar el trabajo colaborativo con el sector privado, y v) recibir insumos para formular políticas públicas sobre comercio y cambio climático. El impacto de iniciativas de este tipo se vería acrecentado si en los próximos años se pudiera ampliar su escala desde el ámbito nacional hasta el subregional o incluso el regional, promoviendo por ejemplo la asociatividad entre sectores exportadores de un producto de distintos países (por ejemplo, los exportadores centroamericanos de café).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

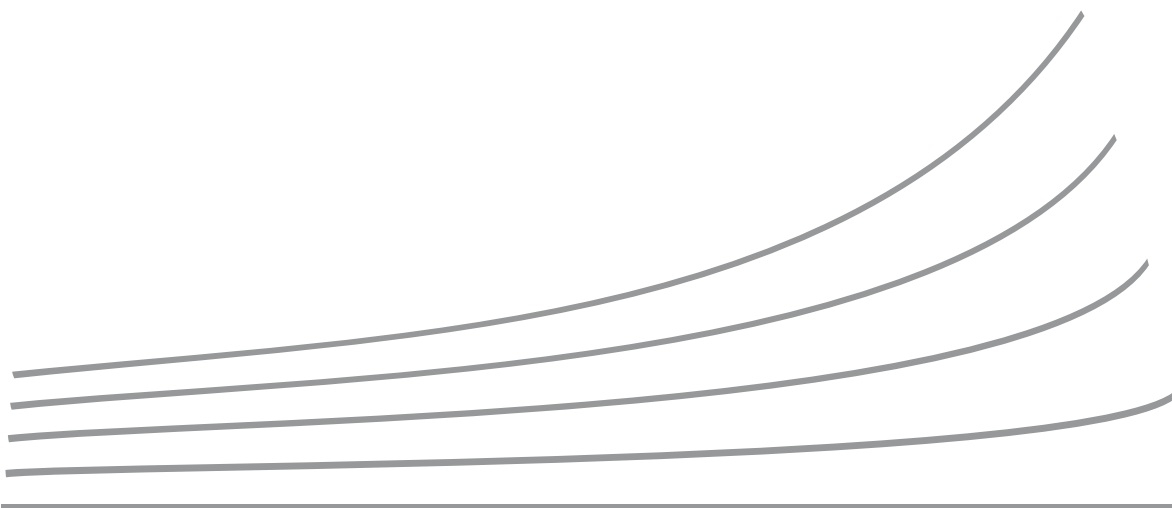
Un tercer grupo de oportunidades para la cooperación regional en materia de medio ambiente está relacionado con la gestión de áreas transfronterizas y ecosistemas compartidos. Así, las preocupaciones ambientales han desencadenado importantes procesos de colaboración que también han contribuido a la integración. Es el caso del Corredor Biológico Mesoamericano y del Tratado de Cooperación Amazónica. Un ejemplo significativo es la lucha contra la deforestación en la Amazonía. Brasil ha puesto en marcha un amplio y efectivo programa con este objetivo, el Plan de Acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAm) (CEPAL, GIZ, IPEA, 2011). Este plan de acción, que ha involucrado distintas áreas y niveles de gobierno, incluía una combinación de acciones que iban desde el monitoreo satelital y la actuación policial hasta la creación de alternativas económicas y la restricción de crédito para ciertas actividades. Además de

haber brindado resultados destacables, el plan ha permitido un aprendizaje para el sector público sobre la gestión de la Amazonía que puede ser una referencia clave no solo para los demás países amazónicos, sino también para otros de la región que deben gestionar igualmente áreas sensibles donde la degradación ambiental requiere una articulación interinstitucional compleja. Además, dado que las fronteras naturales no coinciden con las políticas, para esas áreas las colaboraciones regionales son necesarias si se desea asegurar la efectividad de las iniciativas nacionales y la gestión compartida de recursos, al tiempo que se evitan conflictos socioambientales supranacionales.

Bibliografía

- Antunes, Bruno y Claudia Monge (2013), *Diagnóstico de la cadena de fibras sintéticas - ropa deportiva en El Salvador* (LC/MEX/L.1119), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Avendaño, Rolando, Christian Daude y José Ramón Perea (2013), “Internacionalización de las PYMES mediante las cadenas de valor ¿Cuál es el rol del financiamiento?”, *Revista Integración y Comercio*, No 37, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), julio-diciembre.
- Bitar, Sergio (2014), “Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina”, *serie Gestión Pública*, N° 78 (LC/IP/L.328), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) y otros (2013), *Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe*, marzo.
- CAF/CEPAL/OCDE (Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo* (LC/G.2575), París.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”, *Libros de la CEPAL*, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), marzo.
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (2013), “Declaración de la I Reunión de Ministras, Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y la Pobreza de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, Caracas, julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* (LC/L.3666(CRM.12/3), Santiago de Chile.
- ____ (2011), “Caracterización de la brecha de infraestructura económica en América Latina y el Caribe”, *Boletín FAL*, N° 293, Santiago de Chile, enero.
- CEPAL/GIZ/IPEA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia Alemana de Cooperación Internacional/Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2011), *Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*, diciembre.
- Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica (2013), “Informe estado de los proyectos. Proyecto Desarrollo e Integración de Mesoamérica”, septiembre [en línea] http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/Documentos/Informes%20de%20Cartera/Informe_estadoPROYECTOS%2012SEPTIEMBRE%202013.pdf.

- Foro Económico Mundial (2013), The Global Gender Gap Index 2012 [en línea] http://www3.weforum.org/docs/GGGR12/MainChapter_GGGR12.pdf.
- Frohmann, Alicia y otros (2012), “Huella de carbono y exportaciones de alimentos. Guía práctica”, *Documentos de Proyecto*, N° 503 (LC/W.503), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hernández, René y otros (eds.) (2014), “Latin America’s emergence in global services. A new driver of structural change in the region?”, *Libros de la CEPAL*, N° 121 (LC/G.2599-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Joekes, Susan (1995), “Trade-related employment for women in industry and services in developing countries”, *Occasional Paper*, N° 5, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), agosto.
- Kyvik Nordas, Hildegunn (2003), “¿Es la liberalización del comercio una fuente de oportunidades para la mujer?”, *Documento de trabajo*, N° ERSD-2003-03, Organización Mundial del Comercio (OMC), Ginebra, agosto.
- Naciones Unidas (2012), “El futuro que queremos”, resolución 66/288 de la Asamblea General.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2012), *Rutas y dinámicas migratorias entre los países de América Latina y el Caribe (ALC)*, y entre ALC y la Unión Europea [en línea] http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_7&products_id=843.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2013), *Informe sobre el Comercio Mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*, Ginebra.
- Renzi, María Rosa (2004), *Perfil de género de la economía del istmo centroamericano (1990-2002): consideraciones y reflexiones desde las mujeres*, Managua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Titelman, Daniel y otros (2013), “Hacia una cobertura regional más amplia de un fondo de reservas”, *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 244 (LC/L.3703), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Zúñiga Arias, Guillermo (2011), “El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la agroindustria láctea”, *serie Estudios y Prospectivas*, N° 126 (LC/MEX/L.996.Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.



Capítulo VIII

Un decálogo para la integración regional

Fuente: *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36733/S2014216_es.pdf

Este capítulo recapitula, en la forma de un decálogo para los formuladores de políticas, algunas de las principales recomendaciones contenidas en la propuesta sobre integración regional que la CEPAL presentó a sus estados miembros en su trigésimo período de sesiones (Lima, mayo de 2014). A diferencia del capítulo VII, que se centra en las distintas dimensiones temáticas de la integración regional, el capítulo VIII pone el énfasis en los aspectos políticos e institucionales de dicho proceso. Es así como, por ejemplo, se destaca la necesidad de considerar a la integración como una política de Estado con una mirada de largo plazo, de dar mayor voz en dicho proceso a la sociedad civil, de imprimir un sello pro-igualdad a la integración en sus distintas dimensiones, y de avanzar con flexibilidad en la necesaria convergencia entre los distintos esquemas de integración hoy existentes.

A. El proceso de integración debe tener una vocación regional

La integración final de todas las subregiones de América Latina y el Caribe debiera ser el norte que guíe los esfuerzos de las distintas agrupaciones y foros de integración en los próximos años. Es en ese espacio de más de 600 millones de habitantes, unidos por fuertes lazos históricos, culturales y, en gran medida, también lingüísticos, donde mejor se podrán plasmar los beneficios tradicionalmente asociados a la integración, como la mayor escala del mercado ampliado y el aprovechamiento de las complementariedades nacionales. La región es también el espacio más propicio para el desarrollo de cadenas de valor plurinacionales articuladas en torno a sus dos mayores economías, el Brasil y México. Asimismo, sin perjuicio de las especificidades nacionales y subregionales, la triple problemática de la vulnerabilidad externa, la gran desigualdad y la heterogeneidad estructural es común al conjunto de la región. Una acción colectiva regional decidida puede contribuir significativamente al abordaje de esos desafíos.

El objetivo de la integración regional surge de las exigencias del entorno económico internacional, que, como ya se reseñó, se caracteriza cada vez más por la conformación de macrorregiones integradas, con mercados ampliados y normativas compartidas sobre el comercio y la inversión. La explicación radica en la creciente presencia de las cadenas de valor en la organización de la producción mundial. La gestación por parte de las principales economías industrializadas de acuerdos megarregionales como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP) es justamente una reacción ante esas tendencias. Con estos acuerdos las partes pretenden tanto acelerar la convergencia normativa y regulatoria en los principales mercados como asegurar una mayor presencia competitiva de sus empresas en los segmentos de mayor valor agregado de las cadenas de valor.

En el escenario internacional previsible para el resto de la década, un mercado regional integrado puede actuar como un factor que incidiría en la demanda estimulando el crecimiento, ya que permitiría amortiguar los impactos asociados a un menor dinamismo en otras partes del mundo. Con la expansión de la clase media latinoamericana se ha ampliado significativamente ese mercado, por lo que tendría que hacerse más atractiva la integración regional. También por razones de escala y de rentabilidad, la actuación de la banca multilateral y de desarrollo, así como la propia experiencia de las empresas translatinas y el creciente despliegue de inversión extranjera procedente de la región apuntan hacia mercados amplios y a una convergencia gradual de sus normativas.

Dadas las tendencias ya reseñadas de la economía mundial, resulta claro que la mejor opción que tiene América Latina y el Caribe es avanzar en sus esfuerzos de integración y cooperación regional, abordando en conjunto algunas de sus principales debilidades (por ejemplo, en infraestructura, educación e innovación). De ese modo, los atractivos de la región como espacio de inversión y comercio crecerían notablemente, con lo que se abrirían nuevas posibilidades para el establecimiento de alianzas productivas y empresariales. Sobre esta base, se ampliarían el mapa de alianzas internacionales y la escala de negocios. Una acción regional concertada permitiría también fortalecer la voz de América Latina y el Caribe en los principales foros de debate mundiales y en su interlocución con otros actores relevantes del sistema internacional.

La construcción de espacios amplios y unificados es también la mejor vía para aprovechar las externalidades asociadas a la producción de bienes públicos regionales. En este sentido, converger en un conjunto limitado pero crítico de bienes públicos regionales o subregionales (por ejemplo, en infraestructura, transporte, logística y facilitación del comercio) contribuiría a dinamizar los flujos intrarregionales de comercio e inversión, favoreciendo así una mayor integración productiva. Asimismo, la creación de un fondo de reservas de alcance regional reforzaría la posición de América Latina y

el Caribe ante eventuales perturbaciones de la balanza de pagos, a la vez que apoyaría la provisión de un bien público fundamental como es la estabilidad financiera regional. Contar con esta “línea de defensa” adicional resulta especialmente importante ante la incierta coyuntura económica que enfrentaría la región en la segunda mitad de esta década.

También en relación con los bienes públicos regionales, cabría sumar esfuerzos nacionales (que actualmente suelen ser de una escala demasiado limitada) para desarrollar centros tecnológicos conjuntos en ámbitos de interés compartido, como el cambio climático, la eficiencia energética, las energías renovables y la biotecnología aplicada a la agricultura y la minería. Asimismo, es importante promover la cooperación orientada a desarrollar la capacidad prospectiva de la región, de modo que esta se encuentre mejor preparada para enfrentar los acelerados cambios que se producen en el mundo. En ese sentido, podría ser muy útil para los gobiernos y para los propios esquemas de integración constituir una red latinoamericana y caribeña de análisis global, que vincule a las distintas instancias nacionales dedicadas a la prospectiva, ya sean gubernamentales, académicas o empresariales¹¹². La lógica de la inclusividad social apunta en la misma dirección: la suma articulada de esfuerzos para el apoyo a las pymes, el manejo de los temas migratorios y la convergencia en aspectos de política social se puede gestionar mejor resultados si el contexto es regional y en ese marco se definen las aproximaciones, graduales pero persistentes, de los diversos esquemas de integración subregionales.

Por otra parte, cada vez es más necesario promover la cooperación orientada a aprovechar las grandes oportunidades que brinda a la región el acelerado crecimiento de las clases medias en Asia y el resto del mundo en desarrollo. Dada la escala de los desafíos y la magnitud del potencial actual y futuro vinculado a esa demanda, es natural postular que las iniciativas más relevantes serán aquellas que logren congregarse el mayor número posible de actores públicos y privados de la región. Es un campo donde claramente la escala importa y, por ende, se requieren iniciativas de amplitud regional o, al menos, subregional.

En resumen, tanto las exigencias del entorno global como las propias dinámicas del acontecer regional conducen a privilegiar la construcción de espacios amplios y unificados de cooperación regional y de gestación de masas críticas en materia de financiamiento, tecnologías y recursos humanos, así como la convergencia en aspectos claves de las políticas públicas. El objetivo de la integración no puede ser sino regional. Son los signos de los tiempos y las exigencias del cambio estructural en pro de la igualdad en nuestra región.

¹¹² Véase Bitar (2014).

B. La integración debe construirse teniendo en cuenta los componentes subregionales y vecinales

El hecho de que el objetivo integracionista no deba excluir a ningún país ni zona geográfica de América Latina y el Caribe no es obstáculo para reconocer que muchas de las tareas de la integración tienen un marcado componente subregional e incluso vecinal. En efecto, por definición los asuntos relativos a infraestructura, transporte y logística y los programas de integración transfronteriza tienden a enmarcarse en el espacio territorial más cercano. Es lo que ocurre con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA/COSIPLAN) y el Proyecto Mesoamérica en el ámbito de los proyectos de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones¹¹³. Los flujos intrarregionales de personas, de bienes y de inversión, así como la propia gestación de cadenas de valor, son también fenómenos estrechamente asociados a la proximidad geográfica.

Otros ejemplos de acercamientos vecinales o subregionales promisorios son los proyectos de interconexión eléctrica en Centroamérica y la zona andina. Los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), por su parte, están preparando un marco regulatorio para apoyar los intercambios de energía eléctrica y gas en la subregión. También en el marco de la CARICOM se está impulsando la creación de un corredor marítimo caribeño y de un espacio integrado en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). En el terreno ambiental se aprecian logros importantes plasmados en el Corredor Biológico Mesoamericano y en el Tratado de Cooperación Amazónica. Por último, en el ámbito social encontramos los convenios andinos de salud (Hipólito Unanue) y de educación (Andrés Bello), el MERCOSUR Social y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). El MERCOSUR Social favorece la coordinación de políticas y acciones sociales conjuntas entre los países del Mercado Común del Sur en materia de infancia, adolescencia, juventud, adulto mayor, seguridad alimentaria y economía social. Por su parte, el SISCA ha colaborado eficazmente en el fortalecimiento de las relaciones y la coordinación entre los respectivos ministerios del área social en Centroamérica.

De la misma forma, la CEPAL viene postulando la creación gradual de espacios compartidos de política industrial en sectores específicos. La propuesta consiste en detectar sectores productivos que tengan potencial para gestar cadenas de valor competitivas, estudiar sus fortalezas y debilidades, y hacer incidir en ellos un conjunto de políticas públicas que ayuden a materializar ese potencial. Este es un ejemplo preciso de cómo un enfoque de integración regional puede partir de iniciativas subregionales o fronterizas mientras se van construyendo las capacidades empresariales, técnicas e institucionales que permitan la difusión de estas prácticas en el resto de la región.

¹¹³ Un ejemplo destacable es la inauguración, en octubre de 2013, de la línea de transmisión de alta tensión que conecta a la Usina Hidroeléctrica Binacional Itaipú con Villa Hayes, en el área metropolitana de Asunción. El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) financió este proyecto, con una extensión de 358 kilómetros y un costo cercano a los 320 millones de dólares. De este modo, la capacidad de suministro eléctrico en Asunción se elevará un 50%.

C. La convergencia entre los diversos esquemas de integración es necesaria, pero será un proceso gradual y no lineal

En una economía mundial que opera cada vez más sobre la base de macrorregiones integradas, la convergencia entre los distintos esquemas de integración latinoamericanos y caribeños parece no solo necesaria, sino urgente. Esa convergencia excede largamente el ámbito de las políticas comerciales, sobre todo cuando se trata de gestar cadenas de valor subregionales o regionales. Estas dependen en gran medida de la calidad de la infraestructura regional de transporte, logística, energía y comunicaciones, así como de la convergencia regulatoria entre países. Por lo tanto, más allá de las diferencias de aproximación a los aspectos comerciales y arancelarios que pueden caracterizar a los diversos esquemas, el espacio que resta es suficientemente amplio y decisivo como para avanzar en múltiples campos de las políticas públicas.

A título de ejemplo, el Diálogo Regional de Banda Ancha, espacio instaurado en 2010 y del que la CEPAL ejerce como secretaría técnica, favoreció el acuerdo entre las autoridades sectoriales de diez países de la región para constituir el Observatorio Regional de Banda Ancha en 2011. Estas instancias proveen información actualizada y oportuna sobre el tema y facilitan el diálogo entre actores públicos y privados del sector. Gracias a la mejora de la coordinación entre los gobiernos de la región, sumada a diversas políticas y reformas sectoriales realizadas a nivel nacional, el servicio es hoy más asequible y han aumentado las velocidades de conexión. Como es sabido, la economía digital es un componente central para el cambio estructural que necesita la región, ya que favorece la diversificación de la estructura productiva, así como el incremento de los niveles de productividad y su convergencia. Los avances que en este plano se vienen obteniendo en los enfoques de política y las regulaciones son un ejemplo concreto del aporte de la cooperación regional ante los principales desafíos del desarrollo.

La facilitación del comercio intrarregional es otro ámbito que cabría privilegiar para promover la convergencia. En mayor o menor medida, todos los mecanismos de integración registran avances en temas como la digitalización de los trámites asociados al comercio, las ventanillas únicas de comercio exterior y los esquemas de operador económico autorizado, entre otros. El siguiente paso lógico sería tender puentes entre estos avances.

Sobre la base de logros como los ya comentados (entre otros), la convergencia gradual entre los esquemas de integración subregionales podría ser más fluida. No obstante, en ningún caso se tratará de un proceso lineal, porque los tiempos y rasgos característicos de los diversos esquemas de integración son muy disímiles. No es realista, por tanto, sugerir un ritmo y una secuencia únicos. Entre tanto, como ya se ha expuesto, se podrían regionalizar los temas menos conflictivos, a fin de construir un activo de base para posteriores desarrollos.

El proceso de reingeniería que está abordando la Comunidad Andina (CAN) ejemplifica las complejidades y los retos que reviste el proceso de convergencia¹¹⁴. En efecto, los cuatro países miembros de la CAN pertenecen también a otros esquemas de integración económica con orientaciones de política diversas. Por una parte, Colombia y el Perú son miembros plenos de la Alianza del Pacífico, en la que el Ecuador tiene condición de observador. Por otra parte, el Estado Plurinacional de Bolivia y el propio Ecuador se encuentran en un proceso de adhesión al MERCOSUR (más avanzado en el primer caso). Ambos países son también miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). La situación

¹¹⁴ Si bien aquí se recurre al caso andino como ejemplo, muchas de las conclusiones se aplican también a otros esquemas de integración subregional. A esto habría que agregar la superposición de compromisos diferenciados entre acuerdos comerciales intrarregionales y extrarregionales, como los existentes entre algunos países de la región con los Estados Unidos, la Unión Europea, la República de Corea, el Japón y China, entre los más importantes.

previsible para los próximos años es que los países andinos continúen perteneciendo a varios esquemas de integración en forma simultánea. Ese escenario presenta complejidades de distinta índole, como las que pudieran derivarse de posibles incoherencias entre los compromisos (sean arancelarios o normativos) acordados en las distintas agrupaciones. Otro tema complejo guarda relación con las modalidades mediante las que se transitaría desde la situación actual hacia una convergencia sudamericana, objetivo cuya importancia fue relevada en la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino en el inicio del proceso de reingeniería¹¹⁵.

Los países miembros de la CAN han explicitado su intención de aprovechar la oportunidad que brinda la reingeniería para evaluar si existen actualmente en la agenda andina temas que podría resultar más eficiente trasladar al ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o incluso al de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Si así fuera, se podrían reducir las duplicaciones de esfuerzos y las inconsistencias, además de liberarse recursos humanos y financieros para los asuntos que se definieran como parte del “núcleo duro” de la integración andina. Esta iniciativa constituye una expresión concreta de cómo se pueden tender puentes entre los distintos mecanismos de integración, minimizando la redundancia de esfuerzos y, al mismo tiempo, facilitando una futura convergencia entre ellos.

No se puede pasar por alto que el fenómeno de la “multipertenencia” añade complejidad al objetivo (ya de por sí exigente) de la convergencia. Con todo, lo esencial es el compromiso de avanzar gradualmente hacia una agenda regional integral. Sobre esa base, y colocando la gestación de cadenas de valor en el centro, será posible aplicar con pragmatismo las normativas que resulten más funcionales para alcanzar esa meta. La prioridad inmediata es avanzar en el desarrollo de los bienes públicos regionales ya mencionados (transporte, logística, telecomunicaciones, financiamiento, facilitación del comercio), a fin de generar condiciones para que las iniciativas coordinadas de política industrial operen sobre bases más realistas. En estas dos dinámicas cruciales, las complejidades de la multipertenencia no representan un obstáculo insalvable, en la medida en que el compromiso integracionista se refuerce y se exprese en los ya citados bienes públicos regionales y en la puesta en marcha de una política industrial plurinacional.

Cabe notar que la construcción de bienes públicos regionales y la reducción de las barreras al comercio y a las inversiones intrarregionales no tienen por qué avanzar a un mismo ritmo ni según una secuencia predeterminada. Lo importante es actuar con pragmatismo, privilegiando aquellas acciones que generen más apoyo y aceptando que distintos grupos de países puedan avanzar a velocidades diferentes.

Por último, y sin perjuicio de la importancia que reviste la convergencia institucional entre los distintos mecanismos de integración, no debe olvidarse que también es fundamental que exista un cierto nivel mínimo de convergencia macroeconómica. Los objetivos y mecanismos de esta convergencia pueden establecerse de manera explícita y vinculante en los acuerdos de integración (como ocurre con los criterios de Maastricht en la Unión Europea), aunque no es indispensable. Lo importante es tener claro que la existencia de brechas demasiado amplias en materia de inflación y de saldo fiscal y en cuenta corriente afectará inevitablemente a los flujos de comercio e inversión entre los países miembros de un esquema de integración.

¹¹⁵ “Solicitar al Secretario General de la Comunidad Andina a.i., a que conjuntamente con la Secretaría General del MERCOSUR y la Secretaría General de la UNASUR, identifiquen elementos comunes, de complementariedad y diferencias con miras a una futura convergencia de los tres procesos” (Declaración de Bogotá, 8 de noviembre de 2011) [en línea] http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_EXTRA_4.pdf.

D. No hay un modelo único ni privilegiado de integración, por lo que se requiere gran flexibilidad en el diseño y la gestión del espacio regional emergente

Los gobiernos de toda la región, sin importar su signo político, comparten varias metas de largo alcance, como la transformación de la estructura productiva, la inclusión social, la cooperación e integración regional y la lucha contra el cambio climático y sus consecuencias. Si bien la integración constituye una meta en sí misma, en la práctica contribuye al logro de todas las demás. En cualquier caso, el objetivo de la transformación productiva está cada vez más vinculado a la complementariedad productiva entre países¹¹⁶. En consecuencia, los esfuerzos de la integración regional durante los próximos años debieran estructurarse en torno al cumplimiento de ese conjunto de metas.

Sin perjuicio de los objetivos comunes ya mencionados, la gran diversidad de las economías de la región, de sus mecanismos de integración y de las orientaciones de política de sus gobiernos hace necesarias grandes dosis de flexibilidad y pragmatismo para definir criterios en torno a varios aspectos centrales de la integración. Entre estos se destacan los siguientes:

- la adopción de compromisos por parte de los países o agrupaciones a distintas velocidades o en formatos de geometría variable;
- las modalidades de tratamiento diferenciado para las economías de menor tamaño o nivel de desarrollo;
- las modalidades de convergencia de los acuerdos subregionales existentes, y
- la consideración de los acuerdos comerciales con socios extrarregionales que mantienen varios países de América Latina y el Caribe.

Del contexto ya expuesto se desprende nitidamente la necesidad de privilegiar los consensos, centrando la agenda de la integración en las áreas donde estos sean más significativos y donde resulten más evidentes sus beneficios. Asimismo, independientemente de las orientaciones de política, se pueden identificar algunas características básicas que todos los mecanismos de integración de la región debieran procurar satisfacer. Por ejemplo, plantearse objetivos realistas y graduales, preservar los logros ya alcanzados, cumplir los compromisos contraídos y estrechar lazos con los otros mecanismos de integración existentes en la región. Asimismo, con objeto de minimizar la dispersión de esfuerzos, resulta imprescindible definir con mayor claridad el ámbito de acción de los distintos mecanismos de integración, en particular de la CELAC y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Es deseable incorporar todas estas consideraciones en el diseño de una nueva institucionalidad regional, para que esta se debilite lo menos posible y no se erosione su credibilidad. Del mismo modo, los gobiernos de la región debieran estar abiertos a examinar experiencias exitosas de cooperación e integración en otras regiones, especialmente Asia Oriental y Sudoriental. Cabe valorar en particular el gran pragmatismo que ha caracterizado a la integración asiática, el cual ha permitido que las importantes diferencias entre los regímenes políticos existentes en esa zona no hayan supuesto un impedimento insuperable para definir e implementar una agenda regional de cooperación e integración.

¹¹⁶ Por ejemplo, en el ámbito del MERCOSUR esa complementariedad productiva está siendo impulsada en las industrias aeronáutica y naval, de energía eólica, de tecnologías de la información y las comunicaciones, petróleo y gas. El objetivo es desarrollar proyectos regionales comunes en ciencia, desarrollo tecnológico, innovación e integración productiva (Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Miembros del MERCOSUR, 29 de junio de 2012 [en línea] http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep.pdf).

E. Un requisito indispensable debiera ser el compromiso y la voluntad política de converger hacia un espacio regional integrado

Si bien es altamente deseable, avanzar hacia un espacio regional integrado mediante la convergencia de los múltiples acuerdos y esquemas de integración hoy existentes, resulta políticamente complejo en la coyuntura actual. En este contexto, lo relevante debiera ser el compromiso de todos los países de la región en cuanto a que: i) el objetivo central de mediano plazo ha de ser la integración regional, esto es, entre América del Sur, Centroamérica, el Caribe y México; ii) la búsqueda de ese objetivo no debe ir en perjuicio de los avances que se vayan logrando en cada subregión o agrupación, y iii) las eventuales dificultades que puedan surgir en el camino hacia una futura convergencia se aborden con flexibilidad y compromiso integracionista. En otras palabras, el principal desafío actualmente es tender puentes entre las distintas agrupaciones e iniciativas existentes, con objeto de facilitar una futura convergencia entre estas.

En los próximos años, la CELAC y la UNASUR, en su calidad de instancias aglutinadoras del conjunto de la región y de América del Sur, respectivamente, deberán asumir un papel clave en el ordenamiento de los diversos esfuerzos en materia de integración. En consecuencia, es preciso dotar a ambas iniciativas de agendas claras (evitando la duplicación de funciones), así como de los medios técnicos, financieros e institucionales que les permitan llevarlas a cabo de manera efectiva. En principio, estas son las instancias más propicias para coordinar posiciones regionales —o subregionales— con miras a los grandes debates mundiales, así como en las relaciones con socios extrarregionales.

278

Un desafío de la mayor importancia consiste en evitar que se profundice la fragmentación de la región por afinidades políticas (que por definición son transitorias) o por alineamientos geográficos que no reflejan adecuadamente las realidades del mundo moderno. En particular, es fundamental evitar que se constituya artificialmente un eje de división Atlántico-Pacífico en la región¹¹⁷. La consolidación de los vínculos con Asia no es de interés exclusivo de los países latinoamericanos de la costa del Pacífico ni puede lograrse solo desde estos, sino que es una empresa de dimensión regional. Además, la eficacia de esta aproximación dependerá no solo de la calidad de las políticas y las propuestas que se planteen, sino también de la masa crítica (económica, demográfica y de recursos) que la región pueda ofrecer. Por ende, resulta obvio que ninguna de las dos riberas puede prescindir de la otra. Ambas se necesitan, ambas cuentan con ventajas específicas y ambas debieran coordinarse para aprovecharlas al máximo¹¹⁸.

Actualmente, las diferencias en política comercial y, en general, en las estrategias de desarrollo dificultan una actuación más coordinada de las riberas atlántica y pacífica. Sin embargo, esta situación coyuntural no debiera convertirse en una restricción permanente. En otras palabras, hay que trabajar para reducir esas diferencias, dejando siempre abiertas las puertas para el momento en que haya una mayor convergencia. Asimismo, es necesario velar por que ninguna negociación o iniciativa comercial extrarregional en que estén involucrados países de la región pueda dificultar un futuro proceso de convergencia.

¹¹⁷ “Nuestro continente tiene la suerte de ser bañado por dos océanos. El futuro de América Latina depende de nuestra capacidad de unir esos mares” (Presidenta Dilma Rousseff, primer encuentro regional de la Iniciativa Mundial Clinton, 9 de diciembre de 2013, Río de Janeiro (Brasil)).

¹¹⁸ Cabe destacar la iniciativa del Observatorio América Latina-Asia Pacífico, creado en marzo de 2012 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la CEPAL, con que se pretende constituir un espacio para el intercambio de información, el análisis y la discusión de las relaciones económicas entre ambas regiones, utilizando una plataforma de Internet [en línea] www.observatorioasiapacifico.org y otros medios, como seminarios y publicaciones.

F. Las cadenas de valor y las políticas públicas para impulsarlas pueden constituir un poderoso instrumento de integración regional

Las posibilidades de diversificar la estructura productiva y exportadora de la región están estrechamente ligadas a las perspectivas de su proceso de integración. Como ya se ha evidenciado en este documento, el comercio intrarregional se caracteriza por ser más diversificado y más intensivo en manufacturas, tener un mayor contenido tecnológico, resultar más accesible para las pymes y crear relativamente más empleo que el comercio con otras regiones. Se trata, por tanto, de un eslabón crucial no solo para la integración regional, sino también para los avances nacionales en las estrategias de cambio estructural para la igualdad.

Superar la “trampa de los ingresos medios” requiere innovación, aumentos de productividad, diversificación productiva e inversiones en infraestructura y capital humano. Para ello es imprescindible partir de una concepción moderna de la integración, apoyada en la creación competitiva de cadenas de valor. De allí surge el consenso que se viene gestando en la región para asignar un rol más destacado a los temas de integración en la base productiva, impulsando cadenas de valor regionales o subregionales. A fin de ser coherentes con ese planteamiento, es necesario tanto elevar el perfil de las políticas industriales nacionales como incorporar ese impulso con similar centralidad en las actividades de integración y cooperación regional.

Para que las cadenas de valor sean competitivas, hay que desarrollar políticas industriales que apoyen la productividad y la innovación. Este es el vínculo clave entre las políticas nacionales y las de integración. Si se desea promover el desarrollo de encadenamientos productivos plurinacionales, actuar solo en el nivel nacional resulta insuficiente. Por ello, un paso lógico es que algunos instrumentos de la política industrial incluyan componentes plurinacionales o subregionales, de modo que puedan implementarse en ámbitos como la capacitación de la mano de obra, la certificación de calidad, la medición y reducción de la huella de carbono de las exportaciones, y, en general, en todo lo que esté relacionado con promover la internacionalización (directa e indirecta) de empresas, en especial de las pymes. La coordinación de las políticas industriales nacionales plantea diversos desafíos políticos, técnicos e incluso presupuestarios. Por ello estas iniciativas necesariamente han de ser graduales y aproximativas, y se debe avanzar por prueba y error en aquellas actividades de mayor impacto sobre el comercio intraindustrial y las cadenas de valor subregionales.

Si bien es cierto que el comercio puede consolidar o incluso acentuar las diferencias de productividad entre economías, al radicar algunas en rubros de baja productividad y otras en segmentos más dinámicos y productivos, se deduce que un desafío importante de la integración regional consiste en contribuir a la construcción de capacidades en las economías menos avanzadas. Puede recurrirse para ello a fondos estructurales, a financiamiento por parte de la banca multilateral y de desarrollo y a alianzas con inversionistas extranjeros que faciliten el acceso a la capacitación, la tecnología y las redes de producción y distribución. Lo importante es asegurar que las economías menos avanzadas cuenten con un apoyo externo que permita a sus empresas acceder a cadenas de valor y ascender en las jerarquías de estas. Por tanto, se tendría que reformular el trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo relativo, de modo que incorporase un sesgo hacia la generación de capacidades productivas y tecnológicas.

Para ser exitosa, una estrategia orientada a la promoción de las cadenas de valor regionales y subregionales requiere un estrecho alineamiento entre la política industrial y la comercial. Esta última debiera centrarse en la gradual remoción de los obstáculos no arancelarios que entorpecen el funcionamiento de las cadenas de valor. Estos impedimentos suelen derivarse de diferencias entre las reglamentaciones nacionales en aspectos tales como las normas técnicas, el tratamiento de la

inversión extranjera y de los servicios y la protección de la propiedad intelectual. Con frecuencia, ese tipo de medidas dificulta más el desarrollo de las cadenas de valor que los aranceles, ámbito en que la región registra importantes avances. Una mayor convergencia regulatoria entre los países de la región facilitaría también el avance hacia políticas industriales compartidas, por ejemplo al reducir la competencia entre países por atraer inversión extranjera directa basada en el otorgamiento de ventajas tributarias o regulatorias.

En suma, la política industrial aparece como un eje destacado de la renovación del proceso de integración. El desafío es construir conjuntamente capacidades productivas y tecnológicas donde hoy no existen. Sobre esa base se podría dinamizar el comercio intrarregional y sobre todo el intraindustrial, que es el que está asociado más directamente con las cadenas de valor.

G. Una agenda común para el corto plazo es un buen punto de partida

A partir de las diversas temáticas abordadas en este documento, cabe visualizar una posible agenda compartida de integración y cooperación regional para el corto plazo. Esta debería incluir elementos vinculados tanto con el objetivo de alcanzar una mayor integración productiva regional como con el de lograr un mejor relacionamiento externo de América Latina y el Caribe, lo que incluye un aumento de la participación regional en los principales debates mundiales. A continuación se mencionan algunas ideas preliminares en este sentido.

1. Agenda regional

Dado que un objetivo compartido por los gobiernos de la región es la promoción de los encadenamientos productivos plurinacionales, resulta conveniente explorar opciones que permitan avanzar gradualmente hacia una plena acumulación regional de origen. Este tipo de disposiciones ya existe en los distintos mecanismos subregionales de integración, así como en algunos acuerdos que vinculan a los mecanismos de integración entre sí (por ejemplo, los acuerdos de complementación económica entre el MERCOSUR y los miembros de la CAN) o con países de forma individual (como el tratado de libre comercio entre los cinco países centroamericanos y México). Sin embargo, el impacto sobre la integración productiva regional sería mayor si se pudiera avanzar hacia un solo gran régimen de acumulación que incluyera a todos los países de la región y cuyas reglas de uso estuvieran más orientadas a las pymes.

Seguir impulsando las principales iniciativas regionales de inversión en infraestructura es otro eje decisivo de esta agenda. Una actuación selectiva encaminada a detectar los principales cuellos de botella y los eslabones sinérgicos de mayor impacto, junto con la definición de un cronograma preciso de financiamiento, inversión y ejecución contribuirían a renovar el impulso de la integración regional. Por ejemplo, la carretera Interoceánica, que recorre parte del Brasil y del Perú, ha estimulado el comercio, el turismo y el empleo en los estados de Acre, Rondônia y Matto Grosso y en los departamentos de Arequipa, Cuzco y Madre de Dios (en el segundo). Iniciativas de este tipo siguen siendo muy necesarias en toda la región, de manera particular en el Caribe, dadas sus especificidades en materia de logística e infraestructura.

También sería deseable una mayor coordinación de las acciones que varios gobiernos y esquemas de integración están implementando para facilitar el comercio; por ejemplo, mediante una armonización gradual de los trámites y la documentación exigidos a las empresas. Esta sería una forma concreta de facilitar el funcionamiento de las cadenas de valor, no solo en cada espacio

subregional, sino en toda la región. Otra línea de trabajo que puede dar resultados tangibles en plazos relativamente breves es la gradual armonización o reconocimiento mutuo de las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias de los países. Por último, resulta imprescindible avanzar en mecanismos que aseguren un adecuado financiamiento del comercio intrarregional, incorporando en el esfuerzo a la banca nacional y regional de desarrollo y que se orienten a extender el uso de los sistemas de pago en moneda local. Todos estos logros beneficiarían particularmente a las pymes exportadoras, por lo que responden al objetivo de lograr un comercio más inclusivo.

2. El vínculo con China y la región de Asia y el Pacífico

Uno de los temas clave de la década será la aproximación regional a China, en particular, y a la región de Asia y el Pacífico, en general. En todas las economías de la región, sobre todo para las sudamericanas, el vínculo comercial con China ha pasado a ser un factor relevante para sus posibilidades de crecimiento, empleo y estabilidad macroeconómica. Con las reformas económicas que se están llevando a cabo en China, la inversión de este país en América Latina y el Caribe podría adquirir un rol cada vez más importante. La región tiene la oportunidad de participar en el diseño de ese nuevo vínculo, en la medida en que cuente con la visión y las políticas adecuadas y que enfrente ese desafío de manera coordinada. Las iniciativas nacionales, aunque son necesarias, resultan claramente insuficientes.

Si la respuesta que se requiere es regional, parece claro que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es la instancia más apropiada para abordarla. En este contexto, resulta muy positivo el reciente establecimiento del Foro CELAC-China, acordado durante la segunda Cumbre de la CELAC, celebrada en La Habana en enero de 2014. Se abre así la posibilidad de que la región entable un diálogo con las autoridades chinas sobre la agenda de cooperación futura con una postura regional concordada y con propuestas precisas. Este diálogo debe orientarse no solo a aprovechar mejor las oportunidades que ofrecen los crecientes vínculos económicos de la región con China, sino también a encontrar soluciones a las carencias que exhibe esa relación, especialmente en la composición de los flujos comerciales.

Existen fuertes lazos entre China y las economías de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), varias de las cuales son competitivas en productos que América Latina y el Caribe exporta o podría exportar a China y al resto de Asia. En consecuencia, la reflexión sobre el vínculo de la región con China no puede abordarse al margen del que mantiene con el conjunto de Asia y el Pacífico o, al menos, con la ASEAN. Probablemente, la relación de la CELAC con esta asociación constituirá una prioridad para los años próximos. La profundización de ese diálogo no solo es necesaria para mejorar la calidad del intercambio comercial y de las inversiones, sino también para ir consensuando posturas entre ambas regiones en los principales temas de la agenda global.

3. Fortalecimiento del diálogo y la cooperación con la Unión Europea

En el marco de la Primera Cumbre CELAC-Unión Europea, celebrada en Santiago en enero de 2013, ambas agrupaciones acordaron un plan de acción para el período 2013-2015 que incluye iniciativas de cooperación birregional en varios ámbitos (como ciencia, educación, migraciones y desarrollo sostenible). Asimismo, el renovado impulso que han tenido las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea abre una prometedora ventana de oportunidades para la integración regional. En efecto, si esta negociación culminase exitosamente, las subregiones del Caribe y Centroamérica, el bloque MERCOSUR y, a nivel de países, Chile, Colombia, México, Panamá, el Perú y la República Dominicana tendrían acuerdos similares con la Unión Europea. A partir de esa base común podrían explorarse con pragmatismo opciones para la eventual aplicación de esos compromisos entre los propios países de la región. Sería posible así profundizar el espacio económico regional a través de la aplicación gradual de normativas comunes para el comercio y la inversión.

4. Proyección de la región en los debates sobre la gobernanza mundial

La pertenencia de la Argentina, el Brasil y México al Grupo de los 20 (G20) constituye una oportunidad estratégica para definir en la CELAC posiciones conjuntas que den a la región una voz mucho más fuerte en los grandes debates de la gobernanza mundial¹¹⁹. Por ejemplo, en la reunión de ministros de finanzas y presidentes de bancos centrales de esta agrupación, realizada en Sydney, Australia, en febrero de 2014, se destacó que “ pese a avances recientes, la economía global está lejos de alcanzar un crecimiento elevado, balanceado y sostenible” y que persisten importantes vulnerabilidades, tales como “la reciente volatilidad en mercados financieros, altos niveles de deuda pública y la persistencia de desbalances globales”¹²⁰. En ese sentido, los ministros de finanzas y los presidentes de los bancos centrales del G20 se comprometieron a elevar su producto conjunto un 2% por encima de su trayectoria esperada en los próximos 5 años. Para tal fin, se acordó emprender acciones orientadas a aumentar la inversión, el empleo y la participación laboral, así como a estimular el comercio y promover la competencia. En particular, se puso énfasis en el desarrollo de infraestructura y en el apoyo a las pymes.

La oportunidad es relevante para que los tres países latinoamericanos presentes en el G20 trasladen la agenda definida en Sydney al ámbito regional, esto es, que se plantee dinamizar el crecimiento del conjunto de América Latina y el Caribe reforzando las inversiones en infraestructura y el apoyo a las pymes. La banca multilateral regional, los bancos nacionales de desarrollo, las iniciativas de IIRSA, COSIPLAN y el Proyecto Mesoamérica y otros esfuerzos gubernamentales podrían formar parte de este paquete reactivador. En términos generales, la participación latinoamericana en el G20 podría favorecer una discusión previa de la agenda entre los países de la región y los esfuerzos por regionalizar esa agenda en colaboración con los distintos mecanismos de integración.

Las oportunidades que ofrece una mayor coordinación regional para fortalecer la participación de América Latina y el Caribe en los principales debates globales no se agotan en la agenda del G20. Existen también espacios pertinentes para una acción regional concertada en ámbitos como la negociación de un nuevo marco multilateral orientado a enfrentar el cambio climático, la definición de la agenda para el desarrollo después de 2015, la reforma de la arquitectura financiera internacional y la gobernanza mundial de las migraciones, entre otros.

H. La integración tiene que apoyarse más en la sociedad civil

La renovación de la integración requiere un vínculo más estrecho con las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, los esquemas de integración se beneficiarían doblemente de una relación sólida y permanente con las universidades de la región. Por una parte, podrían recibir el aporte de estudios sobre aspectos clave de la cooperación y la integración regional, insumos que ni las secretarías de los mecanismos de integración ni los gobiernos están siempre en condiciones de producir de manera oportuna o con la suficiente profundidad. Por otra parte, así se reforzaría la legitimidad del proceso de integración regional en conjunto.

Algo parecido puede mencionarse respecto de las organizaciones laborales, que ya mantienen un diálogo con los mecanismos subregionales de integración. Temas como la movilidad laboral, la

¹¹⁹ Dependiendo de las temáticas de esas reuniones, los organismos regionales especializados, como la CEPAL y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), podrían colaborar con aportes técnicos que ayudasen a enriquecer el debate y las propuestas.

¹²⁰ Véase el comunicado de la Reunión de ministros de finanzas y presidentes de los bancos centrales del G20 [en línea] https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Communique%20Meeting%20of%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Sydney%2022-23%20February%202014_0.pdf.

portabilidad de derechos previsionales, la homologación de capacidades técnicas, las demandas de capacitación laboral, junto con otros más específicos de tipo sectorial, podrían enriquecer la agenda de la integración regional en la medida en que su tratamiento incluya un diálogo reforzado con las organizaciones laborales.

Actualmente las decisiones de los principales actores empresariales de la región tienen, en general, un vínculo limitado con las que se toman desde las instituciones de la integración regional y subregional. Es una situación que hay que corregir y en que la responsabilidad es compartida: tanto los esquemas de integración como las organizaciones empresariales debieran actualizar sus agendas para mejorar el diálogo mutuo, definiendo tareas y metas precisas en plazos acotados¹²¹. En particular, para promover cadenas de valor regionales o subregionales competitivas es necesario un diálogo fluido con los sectores empresariales y laborales que son los principales actores de dichas cadenas. Este diálogo, bien informado y tecnificado, contribuiría a dar mayor pertinencia a las iniciativas nacionales y de integración en materia de comercio exterior, inversión extranjera, política industrial, innovación y competitividad, aumentando su aporte a la gestación de cadenas de valor.

Específicamente, cabría abrir un diálogo al más alto nivel con las principales empresas translatinas sobre la posibilidad de que estas puedan actuar como columna vertebral de los esfuerzos por la internacionalización de las pymes de la región. Por supuesto, no se trata de exigir a las translatinas involucrarse en iniciativas que les resten competitividad, sino de conocer cuáles son las exigencias mínimas (de calidad, oportunidad y volumen, entre otras dimensiones) que las pymes regionales debieran cumplir para que las translatinas estuvieran dispuestas a contratar sus servicios como proveedoras de bienes y servicios. La divergencia entre estas demandas y la realidad de las pymes puede ser considerable, y ese sería justamente el espacio para aplicar los instrumentos de una política industrial orientada a que las pymes pudieran elevar sus estándares técnicos y profesionales. Sobre esta base, sería posible avanzar en políticas de clústeres o aglomeraciones productivas locales.

I. La igualdad debe ser un distintivo de la integración regional

Si la desigualdad es una de las características de la región, la promoción de la igualdad debiera constituir un rasgo distintivo de la estrategia de integración regional. Tratándose de un problema sistémico, no parece viable abordar este desafío exclusivamente a través de las políticas sociales. De entrada, existe un vínculo evidente con la dimensión productiva. Una transformación en esa esfera que contribuya a reducir las desigualdades requiere más y mejor empleo productivo y una mayor presencia en las exportaciones de manufacturas y servicios, por una parte, y de pymes, por otra. Estas características están mejor representadas en el comercio intrarregional que en cualquier otro tipo de comercio. Por lo tanto, existe una relación directa entre una estrategia de crecimiento con igualdad y la profundización del espacio económico regional.

El planteamiento central de este documento, que es situar la integración productiva como eje estratégico de la integración regional, es coherente con el objetivo de imprimir un carácter social más acentuado. En efecto, la idea de otorgar un papel central a las pymes implica que lo que aquí se postula es la promoción de cadenas de valor inclusivas, en línea con las propuestas recientes de la CEPAL¹²². Este enfoque está en línea con las inquietudes tradicionales del estructuralismo

¹²¹ Por ejemplo, el último congreso de la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO), celebrado en Lima en noviembre de 2013, se centró justamente en los vínculos entre industrialización, diversificación productiva e integración regional.

¹²² Véase CEPAL (2013a).

latinoamericano, que ubican la estructura de la producción, las características del mercado del trabajo, las diferencias de productividad y el acceso al progreso tecnológico como los ejes de la reflexión sobre el desarrollo y la distribución del ingreso.

El espectro de posibles acciones a nivel regional para combatir la desigualdad también incluye la reducción de la heterogeneidad digital. En este plano, las políticas de integración deben privilegiar el acceso a las TIC por parte de los sectores más vulnerables y desde las zonas apartadas. Asimismo, las medidas que se adopten tienen que reforzar la incidencia positiva de estas tecnologías en la educación y la salud públicas, las actividades de capacitación laboral y la productividad de las pymes.

El espacio propiamente social también ofrece un amplio espectro de oportunidades para la cooperación regional, varias de las cuales ya se recogen en las agendas de la CELAC y de los esquemas subregionales de integración. Se trata en este caso de la coordinación de políticas y acciones conjuntas en temas de infancia y adolescencia, juventud, adulto mayor, seguridad alimentaria, reducción de la pobreza, migración, igualdad de género y economía del cuidado. Todos estos temas conforman un extenso programa de trabajo con objetivos sociales, que bien integrado con la agenda de transformación productiva podría renovar la confianza en la pertinencia del esfuerzo de integración regional y su íntima imbricación con las estrategias nacionales de crecimiento con igualdad.

Otro logro significativo de la cooperación regional en materia social tiene que ver con el diseño y la gestión de programas sociales destinados a combatir la pobreza extrema. Destacan aquí los fondos de inversión social y los programas de transferencia con corresponsabilidad¹²³. En torno a estos programas se ha ido conformando gradualmente una red de cooperación regional en que participan las instituciones y organismos competentes de cada país. Asimismo, el impacto de estos programas ha trascendido las fronteras de la región, de modo que se han convertido en un activo de exportación regional. En efecto, las capacidades técnicas de diseño y gestión de ese tipo de programas empiezan a ser replicadas en otras zonas del mundo en desarrollo —lo que ilustra el impacto de la “marca” latinoamericana—, contribuyendo a la cooperación Sur-Sur.

J. Es necesario considerar la integración como una política de Estado

El debate sobre la integración latinoamericana y caribeña suele centrarse en las carencias, como los déficits en materia de comercio intrarregional, infraestructura y coordinación de políticas, y la superposición y limitaciones de los mecanismos de integración existentes. Una mirada más optimista podría privilegiar los logros alcanzados, prestando atención a la integración “de hecho”, que se está desarrollando sin estridencias, y que es resultado de avances integracionistas y de incentivos de mercado.

Como se ha puesto de relieve en este documento, en la última década América Latina y el Caribe ha alcanzado niveles históricos de interdependencia, no solo en el ámbito comercial, sino también en lo referente a los flujos de inversiones, de bienes y servicios, de comunicaciones y de personas (migrantes y turistas)¹²⁴. Esta evolución se refleja a su vez en las actitudes de los ciudadanos

¹²³ También cabe resaltar el intercambio de experiencias entre el Brasil y el Perú en torno al programa Farmacia Popular y la cooperación para la producción de medicamentos contra la malaria y la tuberculosis (discurso de la Presidenta Dilma Rousseff durante el Foro Empresarial “10 Años de la Alianza Estratégica Brasil-Perú”, Lima, 11 de noviembre de 2013).

¹²⁴ Según datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), en 2010 un 55% de los turistas recibidos por el MERCOSUR (exceptuando la República Bolivariana de Venezuela) y Chile provenía de los países que conforman ese mismo bloque, mientras que un 21% de los turistas recibidos en los países de la Comunidad Andina procedía del espacio subregional andino (Catalano, 2013).

frente a la integración. La percepción que los latinoamericanos tienen de sus socios de la región y de la integración es mayoritariamente positiva. Según un estudio de la Corporación Latinobarómetro, basado en encuestas realizadas en 2009 en 18 países de la región, un 71% de los latinoamericanos apoya la integración económica y un 59%, la cooperación política (Latinobarómetro, 2010).

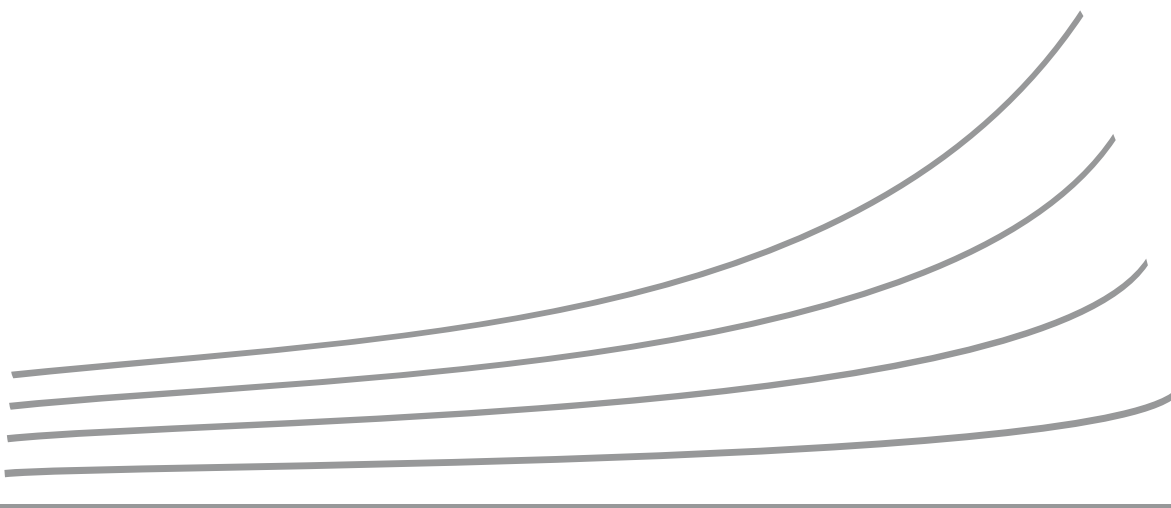
El cuadro arriba expuesto no debe llamar a la complacencia. Con frecuencia, el dinamismo de la integración “de hecho” pareciera obedecer más a incentivos económicos que a la acción de las instituciones especializadas. De hecho, estas tienen ante sí diversas asignaturas pendientes, algunas de las cuales se han reseñado en este documento. No obstante, la creciente interdependencia actual es un activo importante que debería convertirse, más temprano que tarde, en el sustrato de una integración formal más profunda y de mayor alcance. En ese sentido, los desafíos consisten en adecuar la institucionalidad integracionista a los avances de la integración “de hecho”, de acuerdo con las exigencias del escenario internacional, la experiencia acumulada y las posibilidades de cada esquema subregional, así como lograr el impulso político que permita estimular las convergencias entre esos progresos.

En las relaciones internacionales, incluidas las de integración, siempre coexisten elementos de cooperación y de competencia. La integración exitosa es aquella que consigue que prevalezcan los primeros, buscando convergencias y sin pretender eliminar las diferencias, sino hacerlas manejables. Así pues, la integración es un proceso de gran complejidad, tanto técnica como política. Por ello, su éxito depende críticamente de la generación de confianza y de arreglos institucionales que garanticen que los esfuerzos emprendidos se sostendrán en el tiempo. En términos prácticos, eso implica aceptar el principio de la diversidad, aprender a convivir con modelos distintos y buscar siempre espacios de posible convergencia. Supone también prestar atención a los desafíos que el contexto mundial plantea a la región.

La acumulación gradual de pequeños avances resulta claramente preferible a los cambios súbitos de rumbo y a las permanentes tentaciones refundacionales. De allí la relevancia de que los esfuerzos de integración regional se apoyen cada vez más en los diversos actores y organizaciones de la sociedad civil, no solo para que esas iniciativas tengan mayor legitimidad y representatividad, sino también para asegurar que la integración trascienda a los gobiernos de turno y a sus eventuales afinidades. En suma, la integración debe entenderse como una política de Estado. En una región tan diversa como América Latina y el Caribe, este es quizás el principal desafío para lograr una integración al servicio del cambio estructural que la región requiere.

Bibliografía

- Bitar, Sergio (2014), “Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina”, *serie Gestión Pública*, N° 78 (LC/IP/L.328), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Catalano, Bárbara (2013), “Perspectivas sobre el turismo en la Comunidad Andina de Naciones. Análisis comparativo con el MERCOSUR”, *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, N° 9, Buenos Aires, Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMEL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias* (LC/G.2562), Santiago de Chile, abril.
- Latinobarómetro (2010), *América Latina mira al mundo. La globalización y las relaciones con otros países del mundo*, Santiago de Chile, junio [en línea] [http://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/Informe%20Latinobarometro%20Cooperacion_en_America_Latina\[1\]%202010.pdf](http://www.oas.org/en/ser/dia/outreach/docs/Informe%20Latinobarometro%20Cooperacion_en_America_Latina[1]%202010.pdf).



Capítulo IX

Comercio internacional: ¿qué aporta al crecimiento inclusivo?

Fuente: *Inestabilidad y desigualdad: La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2014)

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37042/S201483_es.pdf

Este capítulo examina los vínculos entre el comercio y el crecimiento inclusivo, tanto desde una perspectiva teórica como desde la evidencia empírica en América Latina y el Caribe. Se pasa revista a los diversos canales de transmisión entre comercio y crecimiento inclusivo que identifica la teoría económica, como el aumento de la productividad, la diversificación exportadora, la creación de empleo exportador y la internacionalización de empresas, contrastándolos con la experiencia de los países de la región. Dicho análisis toma en cuenta el contexto de grandes transformaciones por el que atraviesa el comercio mundial, en particular como resultado de la creciente fragmentación geográfica de los procesos productivos. Se concluye que el aporte del comercio al crecimiento inclusivo depende de numerosas variables, varias de ellas ligadas a la estructura productiva de cada país. Del mismo modo, se constata que dicho aporte no depende solo de la política comercial, sino también de una serie de otras políticas complementarias (macroeconómica, de fomento productivo, de ciencia y tecnología, etc.).

Introducción

Las economías de América Latina y el Caribe se internacionalizaron intensivamente desde los años ochenta mediante un acelerado incremento de sus exportaciones e importaciones. Estos flujos aumentaron con mayor celeridad que el producto interno bruto (PIB), lo que se tradujo en una tasa de apertura más elevada (medida por el cociente del comercio internacional y el PIB). El crecimiento del comercio se debió en parte a la disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones dentro de la región y en otros mercados del mundo. También contribuyeron a este aumento la mayor estabilidad macroeconómica, el incremento de los flujos de inversión extranjera directa (IED) y otras políticas complementarias. Además, la fuerte expansión económica de Asia, y en particular de China, ha sido un motor de crecimiento para las exportaciones de la región, en especial las de productos primarios de América del Sur. En forma paralela, China se ha convertido en uno de los principales proveedores de importaciones, sobre todo manufacturadas, para los países de la región.

El objetivo de este capítulo es analizar si la mayor intensidad del comercio internacional de la región ha incidido positivamente en que su crecimiento sea inclusivo, es decir, capaz de contribuir a la reducción de la heterogeneidad estructural mediante un aumento del empleo, la productividad y el ingreso, mejorando el bienestar de la mayoría y reduciendo la desigualdad (CEPAL, 2013a). Si el comercio internacional facilita el cambio estructural en términos de más oportunidades para trabajadores y empresas de elevar su productividad e ingresos, su aporte al crecimiento inclusivo sería positivo.

Sobre la base de la evidencia empírica revisada, en este capítulo se concluye que el aporte del comercio internacional al crecimiento inclusivo no es automático y depende, entre otros factores, de la modalidad de inserción internacional y de la calidad de las políticas públicas que lo orienten y complementen. Si estos elementos no son consistentes con el crecimiento inclusivo, el mero aumento del comercio internacional podría tener un impacto neutro o hasta negativo sobre la capacidad inclusiva del crecimiento, medida a través de la concentración en las empresas exportadoras, los eslabonamientos productivos con el resto de la economía, la transferencia de conocimientos y las brechas de productividad domésticas e internacionales.

El carácter inclusivo del comercio se puede desarrollar tanto a través de la ampliación y profundización de las cadenas de valor internas y externas, como por intermedio de la mejoría de los efectos sociales asociados a la participación en estas cadenas. Esto requiere de una articulación adecuada de diversas políticas públicas, en especial las de desarrollo productivo y la financiera, fiscal y comercial. Solo mediante estos mecanismos sería posible que el desarrollo del sector externo disminuyera la heterogeneidad estructural y estimulara un crecimiento incluyente.

Este capítulo se ha organizado en ocho secciones, incluida esta introducción. La sección A presenta los canales de transmisión del comercio al crecimiento inclusivo y sintetiza las principales teorías y estudios empíricos respecto a este tema. En la sección B se reseñan los principales cambios experimentados en el comercio internacional en los años noventa y dos mil y su posible impacto en la relación del comercio y el crecimiento inclusivo. En la sección C se estudian los vínculos macroeconómicos entre el comercio, el crecimiento y el empleo. La calidad de la inserción internacional como factor determinante de los efectos del comercio sobre el crecimiento inclusivo se aborda en la sección D. A continuación se examinan en la sección E los vínculos microeconómicos del comercio y la productividad, al trasluz de diversas concepciones teóricas. En la sección F se pasa revista a las oportunidades y retos que las cadenas regionales y globales de valor presentan a los países de la región. El texto concluye en la sección G con recomendaciones de política para la promoción del impacto inclusivo del comercio.

A. Comercio internacional y crecimiento inclusivo: canales de transmisión

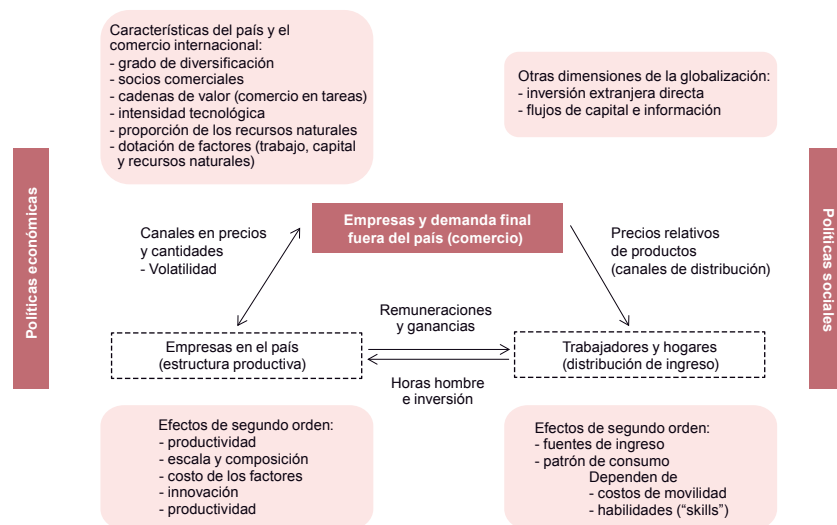
La estructura productiva de un país es en gran medida determinante del crecimiento económico y su impacto sobre la inclusión. Las economías de los países de la región se caracterizan por sus grandes asimetrías productivas internas, con una fuerte concentración del empleo y de las empresas en los estratos de baja productividad. Como los sectores de baja productividad presentan dificultades ingentes para la innovación, la adopción de nuevas tecnologías y el impulso a procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agrava los problemas de competitividad sistémica, tornando más complejo el cierre de las brechas externas de productividad e ingresos con los países desarrollados. En consecuencia, avanzar hacia una mayor convergencia externa requiere tanto de elevar los niveles de productividad media como de lograr una mejor distribución de los incrementos de productividad, reduciendo así las diferencias de ingreso por habitante (que dependen de la productividad) en los países de América Latina y el Caribe.

La contribución potencial del comercio internacional al crecimiento inclusivo se produce a través de su aporte a la disminución de las brechas productivas internas y externas y al aumento de la creación de empleo de calidad. Mediante distintos canales de transmisión, las exportaciones e importaciones influyen en la estructura productiva y, por ende, en el crecimiento y el grado de inclusión que este genera (véase el diagrama IX.1). El comercio internacional genera efectos de corto y de mediano a largo plazo, o de primer y segundo orden. En el corto plazo, el principal impacto es el cambio en los precios relativos de los bienes exportados e importados. En el largo plazo, las empresas y hogares se adaptan a estos cambios en los precios relativos. El resultado neto sobre el crecimiento inclusivo puede ser positivo o negativo, dependiendo básicamente del impacto sobre el empleo y los salarios.

Por una parte, las exportaciones permiten a las empresas aumentar su escala de producción y pueden también demandar más calidad de los productos (y por tanto, mayores esfuerzos de innovación) para satisfacer las exigencias de los clientes en los mercados externos. La escala productiva más grande permite elevar la especialización y las inversiones en capital físico y humano a nivel de las empresas, mientras que la variada demanda internacional promueve la diversificación de la oferta productiva y exportadora. En las economías abiertas se pueden lograr avances hacia una estructura productiva inclusiva mediante el aumento de la proporción de empresas exportadoras y sus encadenamientos con el resto de los sectores. En ambos casos, la productividad media debería subir mientras caen las brechas productivas, lo que redundaría en un aumento de la tasa de crecimiento e impactos sociales favorables.

■ Diagrama IX.1

Canales de transmisión del comercio internacional y el crecimiento inclusivo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Lederman, *International Trade and Inclusive Growth: A Primer for Busy Policy Analysts*, World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre de 2011.

En suma, el impacto global de las exportaciones sobre la inclusión depende estrechamente del valor agregado doméstico de estas y de los encadenamientos de los sectores exportadores con el resto de la economía. En la medida que el comercio internacional aporta a la creación de empleos de mayor productividad, contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Las importaciones, por su parte, ejercen efectos mixtos sobre las empresas y su productividad. Un impacto positivo es que las importaciones permiten a las empresas acceder a bienes intermedios y de capital con la mejor relación de precio, calidad y tecnología disponible a nivel mundial, lo que mejora su productividad. Otro efecto beneficioso es que la competencia de los productos importados estimula la eficiencia y competitividad nacional e internacional de las empresas domésticas. Una posible consecuencia negativa es que las empresas locales, cuando no son competitivas, pueden perder clientes si estos prefieren los productos importados, lo que podría traducirse en despidos. El efecto neto depende del balance de la destrucción y creación de empresas y puestos de trabajo, así como de los cambios en las empresas sobrevivientes.

Las importaciones ocasionan también efectos mixtos sobre los hogares. Del lado positivo, el acceso a bienes con una mejor relación de precio y calidad a través de las importaciones mejora su bienestar. Además, en muchos casos un trabajador puede mejorar su remuneración si trabaja en una empresa que se inserta en el comercio internacional. Sin embargo, si el trabajador o la empresa donde labora no logran adaptarse a la competencia de las importaciones, este pierde su empleo. Si esta persona logra encontrar un nuevo trabajo con mejores condiciones, el resultado final puede ser positivo.

Las políticas públicas son fundamentales para mejorar el funcionamiento de los canales de transmisión entre el comercio internacional y el crecimiento inclusivo. Por ejemplo, la política comercial puede “filtrar” la penetración de los bienes importados y amortiguar eventuales efectos adversos en sectores poco competitivos, facilitando el proceso de cambio estructural con medidas paliativas temporales. Además, los ingresos obtenidos del cobro de aranceles a las importaciones pueden ser utilizados para poner en vigor políticas de desarrollo productivo o redistributivas. La política industrial —entendida en un sentido amplio— puede potenciar los vínculos entre el comercio,

la estructura productiva y el empleo, mediante inversiones en infraestructura, transporte y logística, créditos, capacitación y transferencias de tecnología, entre otros factores. A la vez, la política redistributiva permite mejorar la distribución primaria de los ingresos entre salarios y beneficios.

Vale la pena revisar las teorías sobre los vínculos entre el comercio internacional, el crecimiento y la inclusión, que tienen una historia dilatada, con mensajes mixtos (véase el recuadro IX.1). Las teorías clásicas de Adam Smith y David Ricardo y la teoría neoclásica del crecimiento exógeno anticipaban un efecto de una sola vez (estático) del comercio sobre la economía, sin un cambio en la tasa de crecimiento de mediano plazo. Las teorías de crecimiento endógeno eran más optimistas de los beneficios dinámicos del comercio. Las nuevas teorías del comercio, que surgieron a partir de los años ochenta, pasaron desde un enfoque macroeconómico al análisis microeconómico, explicando el comportamiento de empresas heterogéneas frente al comercio, con resultados mixtos para el crecimiento. Finalmente, las más recientes teorías del comercio, que explican la especialización de países en tareas dentro de las cadenas de valor, arrojan conclusiones optimistas sobre las relaciones del comercio, la productividad y el crecimiento.

■ Recuadro IX.1

Comercio y crecimiento inclusivo: ¿qué dicen las teorías?

Las teorías clásicas y neoclásicas del comercio internacional (Smith, Ricardo y Heckscher-Ohlin) postulan que la apertura al comercio genera un aumento de la producción a nivel agregado de una sola vez (efecto estático), sin ejercer ningún impacto sobre el crecimiento a largo plazo. Este incremento es el resultado de la especialización de cada país, basada en las diferencias internacionales de dotaciones de recursos naturales, tecnología u otros factores productivos. Estos modelos suponen que la tasa de crecimiento de largo plazo es determinada por el progreso tecnológico, que se entiende como exógeno a todos los países, y permiten explicar el comercio interindustrial de productos homogéneos.

Por el contrario, los “nuevos” modelos de crecimiento endógeno (Grossman, Helpman, Krugman y Lucas) consideran que la apertura comercial tiene un impacto de largo plazo (efecto dinámico) sobre el crecimiento, que puede ser positivo o negativo dependiendo de las circunstancias. Dichos modelos predicen que la apertura al comercio aumenta el crecimiento en los países cuando permite obtener rendimientos crecientes a escala, un mayor aprendizaje mediante la diversificación de las exportaciones, la investigación y desarrollo o la práctica (*learning-by-doing* (aprender haciendo)), y mayores transferencias de conocimientos entre empresas y sectores (*spillovers* (derrames)). Sin embargo, el impacto del comercio sobre el crecimiento puede ser negativo si un país se especializa en la producción de bienes o servicios con bajo potencial de aprendizaje. Estas teorías enfatizan también las preferencias por variedades de los consumidores como motor del comercio intraindustrial.

Posteriormente surgieron las teorías microeconómicas del comercio (Bernard, Melitz y Ottaviano), que analizan el comportamiento de empresas heterogéneas en un sector y país frente a la competencia internacional. La liberalización comercial aumenta la productividad y el crecimiento dentro del sector, porque las empresas menos productivas salen del mercado debido a la competencia de las importaciones y los recursos se desplazan a empresas más productivas. El resultado neto sería un incremento de la productividad sectorial y, en consecuencia, un mayor crecimiento.

En los últimos años, se ha desarrollado una “segunda generación” de teorías microeconómicas del comercio (Baldwin y Grossman). Plantean la creciente importancia del comercio en “tareas” dentro de las cadenas de valor, donde las empresas y los países se especializan en una tarea (eslabón) de la cadena. Estas teorías apuntan a un efecto positivo sobre la productividad y el crecimiento a través de ganancias compartidas entre las empresas de una cadena de valor, derivadas de la disminución de los costos del comercio de tareas.

El impacto del comercio sobre el crecimiento inclusivo depende principalmente de las respuestas de los hogares y las empresas a las modificaciones en los precios relativos como resultado de la apertura al exterior. Estas respuestas son de corto plazo (primer orden) y mediano y largo plazo (segundo orden). Los hogares buscan optimizar sus fuentes de ingreso y su canasta de consumo, mientras que las empresas adaptan su canasta de productos y sus fuentes de insumos. En la medida que el comercio y las políticas públicas ayuden a los trabajadores y empresas a adaptarse y desplazarse hacia sectores cuya demanda es creciente y a incorporar nuevas tecnologías, se generaría un mayor impacto positivo sobre el empleo y la igualdad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de D. Lederman, *International Trade and Inclusive Growth: A Primer for Busy Policy Analysts*, World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre de 2011.

B. Transformaciones recientes en el comercio mundial

En los últimos 20 años el comercio mundial experimentó dos transformaciones de gran magnitud que influyen en sus vínculos con el crecimiento inclusivo. En primer lugar, una fracción creciente del comercio y la producción mundiales se lleva a cabo en las llamadas cadenas de valor, regionales o globales¹²⁵. Los bienes y servicios ya no se producen en un solo país, sino que las actividades de investigación y diseño, fabricación de partes y componentes, ensamblaje, mercadeo y distribución de un producto se realizan en varios países, mediante la interacción organizada de empresas diferentes. Lo anterior implica que en la actualidad muchas empresas no se especializan en producir bienes finales sino que en una tarea o eslabón dentro de una cadena de valor internacional, siendo a la vez importadoras y exportadoras. Formar parte de estas cadenas —en especial, pero no exclusivamente, en sus segmentos más intensivos en conocimiento— puede en ciertas circunstancias generar importantes beneficios a empresas o a una economía, tales como una demanda más estable, transferencia de tecnología y aumento de la productividad (OMC, 2011).

La segunda transformación fundamental en el mapa del comercio mundial se relaciona con el creciente peso de los países en desarrollo. Estos representaron en 2010 un 39% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios y un 38% de las importaciones, en ambos casos diez puntos porcentuales más que en 2000. El comercio entre los países en desarrollo (Sur-Sur) ha crecido con particular fuerza en la década de 2000, alcanzando en 2010 sobre el 20% del comercio mundial de mercancías (OMC, 2011). Proyecciones de la CEPAL arrojan que el valor del comercio Sur-Sur podría superar al monto del comercio entre países desarrollados (Norte-Norte) hacia fines de la presente década (véase el gráfico IX.1B).

292

El vigoroso aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial es atribuible en buena medida a su reciente mayor dinamismo económico en relación a los países desarrollados, y también al fenómeno de la fragmentación geográfica de la producción en cadenas de valor. En este panorama, se ha registrado una amplia deslocalización hacia el mundo en desarrollo de la producción manufacturera y de una fracción de los procesos de investigación y desarrollo y otros servicios. Asia en desarrollo, con China en el centro, es a gran distancia el principal motor del comercio Sur-Sur, representando en 2010 un 85% del total (OMC, 2011). Los países asiáticos en desarrollo forman parte de la denominada “fábrica Asia”, el espacio constituido por China, el Japón, la República de Corea y las diez economías de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Estas economías se encuentran estrechamente integradas a través de su participación en distintas cadenas de valor, en especial manufactureras, así como en forma creciente mediante una red de acuerdos comerciales. El comercio de América Latina y el Caribe correspondió al 9,4% del comercio Sur-Sur en 2010 y su comercio intrarregional representó solo el 5% (CEPAL, 2011).

También se observa un cambio notable en relación a los flujos mundiales de inversión extranjera directa. De 2007 a 2012, la participación del conjunto de países en desarrollo como receptores de IED aumentó de un 34% a un 58%, mientras que en Asia creció de un 18% a un 30% y en América Latina y el Caribe del 6% al 18%¹²⁶. Si bien el origen de los flujos de IED persiste concentrado en los países desarrollados, los países en desarrollo y en transición han duplicado su participación durante la década de 2000, alcanzando un 28% del total en 2010. La mayor parte de la IED de países en desarrollo está dirigida hacia otros países en esta situación, siendo Asia y América Latina las principales regiones de procedencia de estos flujos (17% y 8%, respectivamente, en 2010).

¹²⁵ El rápido desarrollo de las cadenas globales y regionales de valor en las últimas décadas obedeció en gran medida a la caída de los costos del transporte internacional y a los avances en las tecnologías de la información y la comunicación. Otro factor importante han sido los procesos de integración regional profunda en torno a megamercados, como en los casos de América del Norte, Asia y Europa.

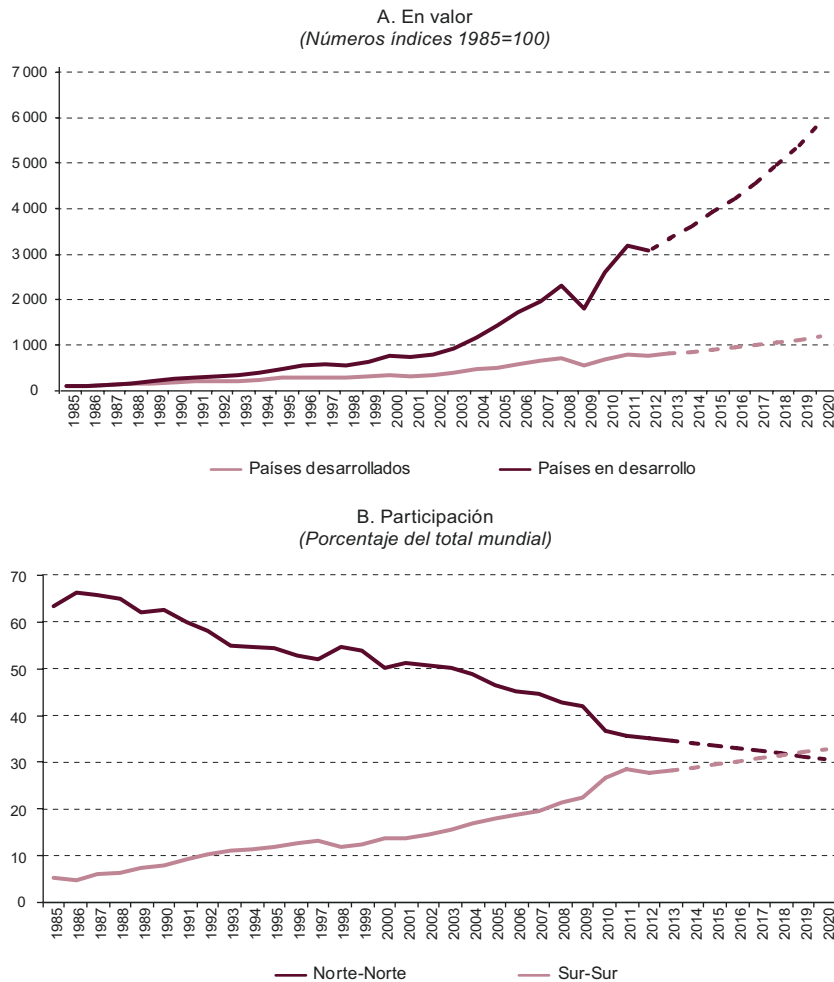
¹²⁶ Sobre la base de datos preliminares de la base de datos de inversión extranjera directa (IED) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) [consultada el 19-02-2014].

China es el mayor inversionista extranjero de los países en desarrollo aunque el fenómeno tiene más amplitud, observándose una creciente actividad de empresas del Brasil, la India y Sudáfrica, así como de nuevos inversionistas de países más pequeños como Chile y Malasia. La inversión entre países en desarrollo también tiene un enorme potencial para los países de bajos ingresos.

Las transformaciones expuestas —que, según diversos estudios, se profundizarían en los años siguientes— requieren de nuevas estrategias de inserción internacional en América Latina y el Caribe. Estas deberían orientarse a explotar las oportunidades que ofrecen la inserción en cadenas de valor y el dinamismo económico de los países en desarrollo, incluida la región.

■ Gráfico IX.1

Países desarrollados y en desarrollo: evolución y proyección de las exportaciones, 1985-2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

C. Vínculos macroeconómicos entre comercio, crecimiento y empleo

En la amplia literatura empírica existente a nivel macroeconómico sobre los vínculos entre el comercio y el crecimiento se observan resultados mixtos. En general, estos estudios analizan la correlación de una medida de inserción internacional o apertura (por ejemplo, el comercio en relación al PIB) y el crecimiento del PIB o del ingreso por habitante. En la década de 1990, varios trabajos empíricos concluyeron que las economías más abiertas al comercio crecían más rápidamente; sin embargo, en el período siguiente —pos consenso de Washington— se generó cierto pesimismo porque diversos estudios refutaron que esta relación fuese positiva. Nuevos trabajos criticaron a los anteriores por la utilización de indicadores de apertura inadecuados (algunos altamente correlacionados con otras variables que afectan el crecimiento), así como por subestimar los factores geográficos y no ser concluyentes en términos de la determinación de causalidad. Más recientemente, nuevos estudios postulan una relación positiva de la apertura comercial y el crecimiento, siempre y cuando la apertura sea acompañada de políticas complementarias para estimular la inversión y el progreso tecnológico, así como de políticas de estabilidad macroeconómica e institucional (CEPAL, 2013a).

1. Apertura de las economías al comercio

La apertura comercial de América Latina y el Caribe se ha elevado desde los años ochenta. El peso del comercio internacional (suma de exportaciones e importaciones) en el PIB pasó del 23% en 1980 al 51% en 2010 (véase el gráfico IX.2A)¹²⁷. Por subregiones, resalta Centroamérica con el mayor grado de apertura (un 83% en 1980 frente al 94% en 2010), seguida por los países del Caribe (algo más del 60% en los dos años). También se destaca el incremento vigoroso del peso del comercio en el caso de México (un 16% en 1980 que contrasta con el 63% en 2010). El Brasil y los restantes países de América del Sur registran menor apertura, aunque esta ha aumentado significativamente desde los años noventa. Aunque ampliamente utilizado, este indicador ha recibido críticas por estar inversamente relacionado con el tamaño de la economía, lo que conduce a que los Estados Unidos o el Brasil, por ejemplo, parezcan países cerrados, a pesar de que ambos tienen un importante peso en el comercio mundial.

Un indicador que considera la crítica anterior ofrece una visión muy distinta de la apertura y participación de los países latinoamericanos en el comercio mundial. Esta medida, llamada participación del comercio compuesta (*composite trade share*) de Squalli y Wilson (2011), combina la participación del comercio en el PIB con el peso del país en el comercio mundial¹²⁸. La reducida participación de los países de Centroamérica y el Caribe en el comercio mundial se refleja en bajos niveles del indicador compuesto, que registra además una tendencia decreciente de 1980 a 2010 (véase el gráfico IX.2B). Lo contrario ocurre en el caso de México y, en menor medida, el Brasil, que tienen niveles de apertura relativamente altos y fuertemente crecientes cuando se considera este indicador, gracias al mayor peso de estos países en el comercio mundial¹²⁹.

¹²⁷ La tendencia de la región ha sido similar a la del comercio mundial, cuya participación en el PIB mundial se duplicó con creces en este período, al pasar del 27% al 62%.

¹²⁸ El indicador propuesto por Squalli y Wilson (2011) se calcula como: $PCC_i = \frac{(X_i + M_i)}{\frac{1}{n} \sum_{j=1}^n (X_j + M_j)} \frac{(X_i + M_i)}{PIB_i}$ donde X_i , M_i y PIB_i son,

respectivamente, las exportaciones e importaciones y el PIB del país i , X_j y M_j las exportaciones e importaciones del

país j (con $j = 1, 2, \dots, n$, e $i \in j$) y n es la cantidad de países considerados. De esta forma, PCC mide, para cada país i , la participación del comercio en el PIB ($\frac{X_i + M_i}{PIB_i}$) ajustada por la relación entre el comercio del país i y el promedio mundial de comercio. Si el nivel de comercio del país i es mayor (menor) que el promedio mundial, el término ($\frac{X_i + M_i}{PIB_i}$) se ajustará hacia arriba (abajo).

¹²⁹ Los indicadores de América Latina y el Caribe y las subregiones resto de América del Sur, Centroamérica y el Caribe fueron calculados como el promedio ponderado de los indicadores individuales de los países que integran cada grupo, utilizando como ponderadores la participación de cada país en el comercio total del grupo:

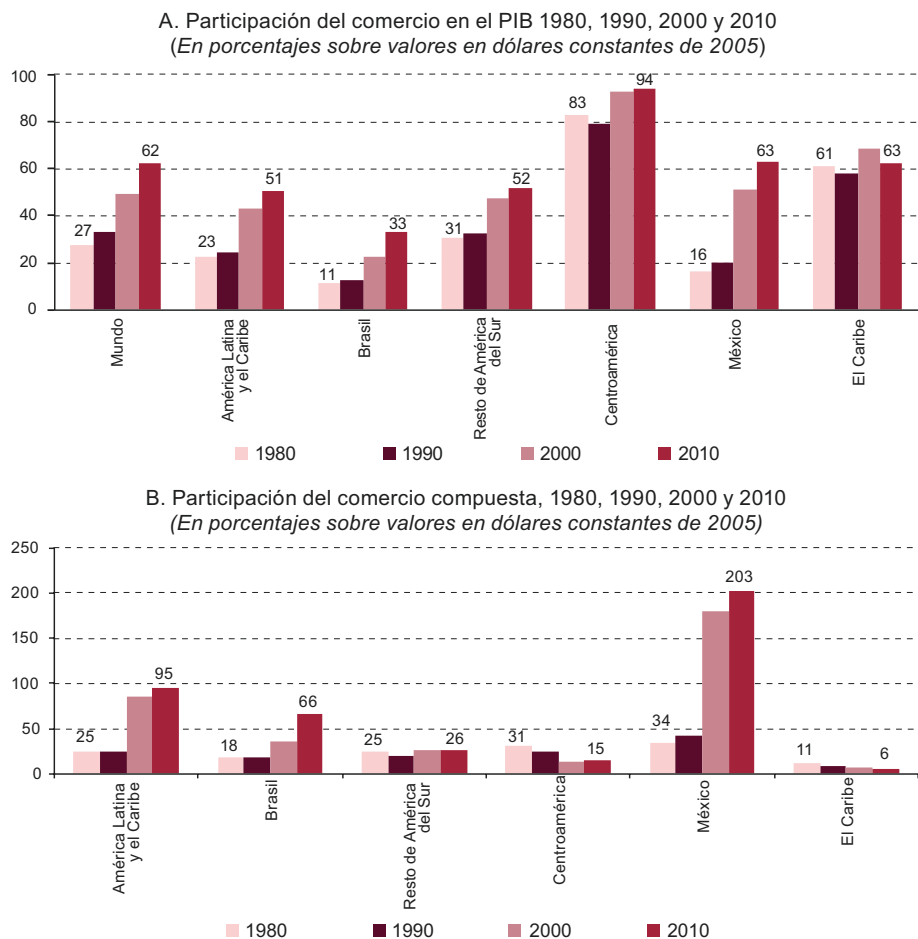
$$PCC_g = \sum_{i \in g} PCC_i \times \left(\frac{X_i + M_i}{\sum_{i \in g} (X_i + M_i)} \right)$$

Una tercera forma de medir el grado de apertura de una economía es a través de los aranceles aplicados a las importaciones. El arancel promedio de América Latina bajó de forma significativa de 2000 a 2010, aunque se mantiene bastante por sobre el promedio mundial (véase el gráfico IX.2C). Esta disminución de aranceles se observa en todas las subregiones, destacándose en particular la fuerte reducción registrada en el caso de México. Si bien esto refleja una clara relación inversa del peso del comercio internacional en una economía y su nivel de aranceles, el comercio puede verse afectado también por barreras no arancelarias que no son consideradas en este último indicador.

La importancia relativa del comercio puede medirse también con el peso del sector exportador en la economía, calculado generalmente como la participación de las exportaciones brutas en el PIB. Este indicador no toma en cuenta que una parte del valor exportado no es generado domésticamente, sino que corresponde a los insumos importados utilizados en la producción de los bienes y servicios que cada país exporta. Una forma más adecuada de medir el aporte del sector exportador es descontando de las exportaciones brutas su contenido importado¹³⁰.

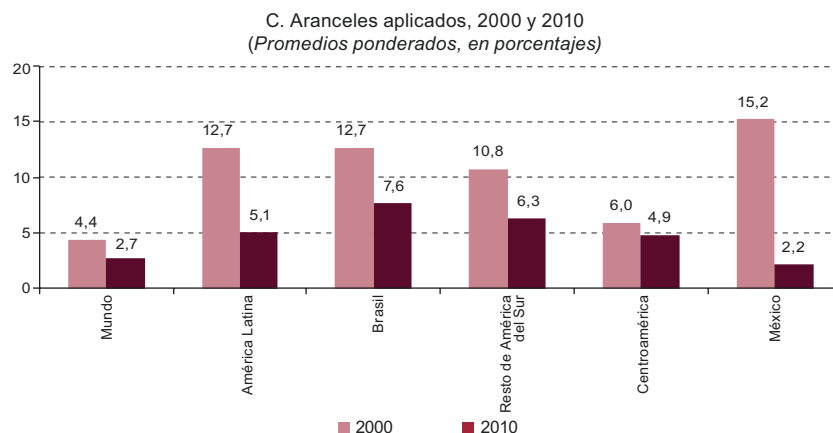
■ Gráfico IX.2

América Latina y el Caribe y el mundo: indicadores de apertura comercial



¹³⁰ Un ejercicio de este tipo fue realizado en CEPAL (2010) para los países de América Latina. Véase también French-Davis (2005).

Gráfico IX.2 (conclusión)

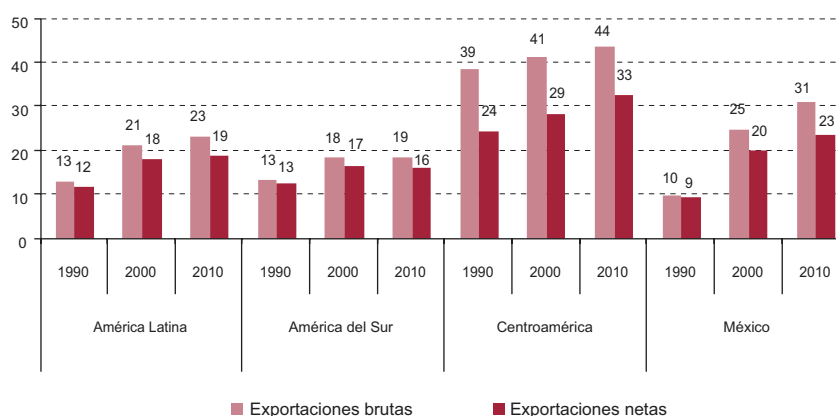


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Banco Mundial.

Si se aplica esta metodología a la región, se puede observar que el PIB exportado por los países de América Latina pasó de representar el 12% del PIB total de la región en 1990 al 19% en 2010, en contraste con el 13% y el 23%, respectivamente, si se consideran las exportaciones brutas (véase el gráfico IX.3)¹³¹. El peso de la actividad de maquila en los países centroamericanos se refleja en una participación de las exportaciones netas en el PIB bastante inferior que la de las exportaciones brutas (un 24% en 1990 y un 33% en 2010, en comparación con un 39% y un 44%, respectivamente). En el caso de México hubo un incremento del contenido importado de las exportaciones desde mediados de la década de 1990, que se reflejó en una diferencia creciente entre las exportaciones brutas y netas. Aunque menos pronunciado, este fenómeno también se registra en América del Sur, lo que estaría evidenciando la creciente articulación del comercio en torno a cadenas internacionales de valor.

■ Gráfico IX.3

América Latina (17 países): participación de las exportaciones brutas y netas en el PIB, 1990, 2000 y 2010
(En porcentajes sobre valores en dólares constantes de 2005)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) e información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México.

¹³¹ Las exportaciones netas (o PIB exportado) son calculadas considerando como contenido importado de las exportaciones brutas la proporción que representa el peso de los bienes intermedios importados en el PIB total.

2. Aporte del comercio al crecimiento del PIB

Las exportaciones netas de América Latina experimentaron en el período 1990-2010 un crecimiento anual promedio significativamente mayor que el del PIB no exportado (un 5,7% en contraste con un 2,8%). Sin embargo, la contribución del sector exportador a la expansión de la economía fue en promedio un quinto del aporte de la producción no exportada, lo que se explica por la menor incidencia de las exportaciones respecto a los destinos domésticos (véase el cuadro IX.1). Se observa que el crecimiento anual promedio del PIB total de América Latina fue similar en 1990-1999 y 2000-2010, aunque las exportaciones netas tuvieron un aumento bastante más acelerado en el primer subperíodo, mientras que su contribución al crecimiento de la economía fue algo mayor en 2000-2010. Al nivel de las subregiones se aprecia también en el conjunto del período 1990-2010 un mayor dinamismo de las exportaciones y más incidencia del PIB no exportado, explicando este último componente del 70% al 87% de la variación anual promedio del PIB total.

■ Cuadro IX.1

América Latina (17 países): variación anual promedio del PIB total, las exportaciones netas y el PIB no exportado, 1990-2010
(En porcentajes)

		PIB	Exportaciones brutas	Exportaciones netas ^a	PIB no exportado ^b
América Latina	1990-1999	3,1	8,2	7,6 (13,9)	2,3 (86,1)
	2000-2010	3,3	4,8	4,1 (19,2)	3,2 (80,8)
	1990-2010	3,2	6,4	5,7 (16,8)	2,8 (83,2)
	1990-1999	3,0	6,2	5,8 (14,0)	2,5 (86,0)
	2000-2010	3,8	4,5	3,9 (17,7)	3,8 (82,3)
	1990-2010	3,4	5,2	4,8 (16,0)	3,2 (84,0)
Centroamérica	1990-1999	4,6	4,9	6,5 (25,6)	4,0 (74,4)
	2000-2010	3,8	5,0	5,2 (30,1)	3,3 (69,9)
	1990-2010	4,2	5,0	5,8 (28,1)	3,6 (71,9)
	1990-1999	3,2	13,3	11,7 (12,8)	2,0 (87,2)
México	2000-2010	2,3	5,5	4,5 (20,8)	1,7 (79,2)
	1990-2010	2,7	9,0	7,8 (17,2)	1,8 (82,8)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) e información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México.

^a Entre paréntesis figura la contribución al crecimiento total de la economía de las exportaciones netas (PIB exportado), dada por su participación porcentual en el PIB total.

^b Entre paréntesis figura la contribución al crecimiento total de la economía del PIB no exportado, dada por su participación porcentual en el PIB total.

Una forma más exacta de calcular el PIB exportado es utilizando matrices de insumo-producto, que permiten estimar con mayor precisión el contenido de insumos importados de los bienes y servicios que se exportan. Se realizaron cálculos para cinco países de la región que disponen de matriz de insumo-producto, encontrándose que el peso de las exportaciones brutas y netas en el PIB era,

respectivamente, un 15% y un 13% en el Brasil (2005), un 39% y un 30% en Chile (2003), un 17% y un 15% en Colombia (2005), un 25% y un 16% en México (2003) y un 30% y un 22% en el Uruguay (2005).

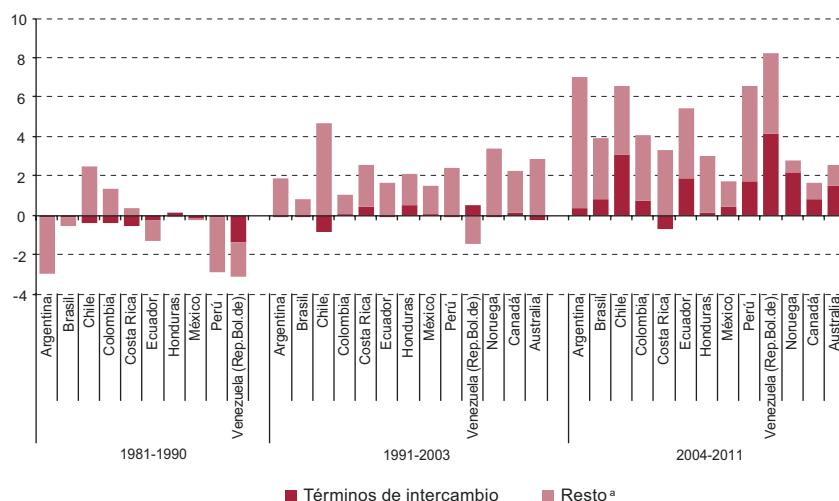
3. Papel de los términos de intercambio en el ingreso nacional bruto

Para analizar el impacto del comercio internacional sobre el crecimiento y la inclusión sería necesario estimar no solo su aporte a la producción (PIB) sino también su contribución al ingreso nacional bruto. El PIB no necesariamente coincide con el volumen de recursos con que cuentan los habitantes de un país para consumir o destinar al ahorro. No todos los recursos que se generan internamente (iguales al PIB) permanecen en el país, sino que una fracción de estos se transfiere al exterior como pago de los factores de producción de propiedad de los no residentes, tales como los pagos de intereses por las deudas contraídas y las remesas de utilidades de las empresas extranjeras radicadas en el país. Paralelamente, los residentes de un país reciben recursos por concepto de remuneración de los factores de producción de su propiedad radicados en el resto del mundo. Además, los ingresos dependen de las modificaciones en los términos de intercambio, que reflejan “el poder de compra” de las exportaciones en términos de las importaciones. Un incremento en los precios de las exportaciones, *ceteris paribus* (todo lo demás constante), aumenta el poder de compra de las importaciones y por ende el ingreso disponible (Kacef y Manuelito, 2008).

Se evaluó el aporte de los términos de intercambio al ingreso disponible en los países de la región. En materia de cuentas nacionales se trabaja con dos conceptos de ingreso: el ingreso interno bruto (IIB) y el ingreso nacional bruto (INB). La diferencia del PIB y el IIB son las “ganancias o pérdidas asociadas al comercio”. A su vez, el INB está compuesto por la suma del IIB, el pago neto de factores y las transferencias corrientes netas. Desde los años ochenta, las variaciones en los términos de intercambio han sido significativas, sobre todo en el período más reciente de 2004 a 2011 (véase el gráfico IX.4). Las estimaciones efectuadas muestran que los términos de intercambio explican en este período casi dos tercios del aumento del INB en Chile, un 42% en la República Bolivariana de Venezuela, un 36% en el Ecuador, un 25% en México y el Perú, y un 20% en el Brasil y Colombia.

■ Gráfico IX.4

Países seleccionados de América Latina y desarrollados:
composición de la variación del ingreso nacional bruto
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de series de cuentas nacionales en moneda nacional de Banco Mundial, World Bank DataBank, y de indicadores del sector externo de la Base de Datos y Publicaciones Estadísticas CEPALSTAT.

^a El resto corresponde al saldo de pago de factores y al saldo de transferencias corrientes.

4. El aporte de la diversificación exportadora al crecimiento

Debido a diversos factores, el grado de diversificación de las exportaciones incide en el crecimiento. En primer lugar, una canasta exportadora más diversificada reduce la volatilidad de los términos de intercambio y por tanto de los ingresos asociados a las ventas externas (efecto “cartera”). A su vez, esta menor volatilidad disminuye la varianza del crecimiento del PIB y las fluctuaciones del tipo de cambio real, lo que favorece la inversión y finalmente aumenta la media del crecimiento de la economía. En segundo término, la diversificación exportadora promueve la transformación productiva y esta tiende a potenciar la incorporación de tecnología y conocimiento. Una tercera razón es que la diversificación puede contribuir a la creación de ventajas comparativas adicionales mediante la inserción en nuevos campos de actividad, a partir de un proceso de aprendizaje relacionado a la inversión en más capital físico y humano y en el desarrollo institucional (Agosin, 2009; CEPAL, 2008).

América Latina y el Caribe todavía tiene un amplio potencial de profundización de su diversificación exportadora, tanto en términos de productos como de mercados (véase el gráfico IX.5). Si bien la región redujo la concentración en productos de su canasta exportadora desde los años ochenta y hasta comienzos de este siglo, en los últimos años el proceso se ha revertido. Lo anterior fue resultado del alza de los precios de productos básicos, con el consiguiente aumento de su importancia en la canasta exportadora. En cuanto a la diversificación por mercados, se observa que los cambios han sido menores y que esta depende sobre todo de las fuerzas gravitacionales (distancia entre socios comerciales y su tamaño económico).

■ Gráfico IX.5

América Latina y el Caribe: índices de concentración de las exportaciones
(Índice de Herfindahl-Hirschman)

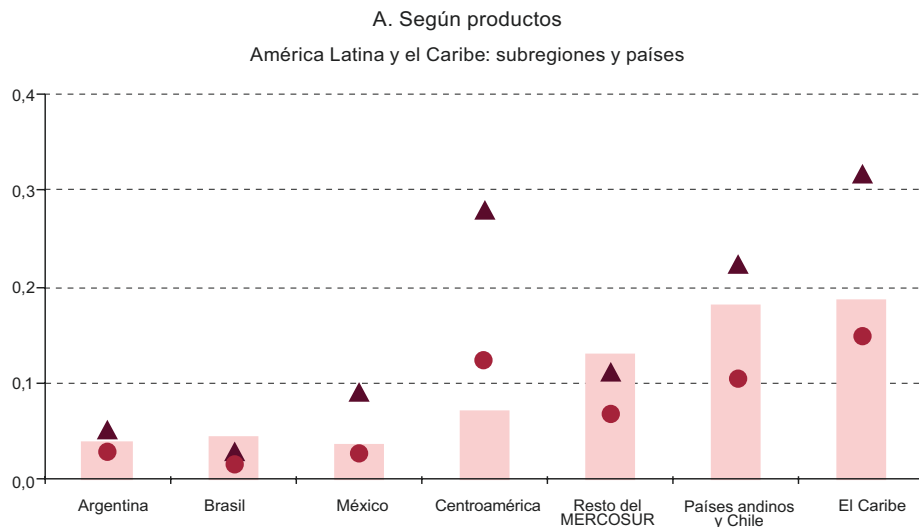
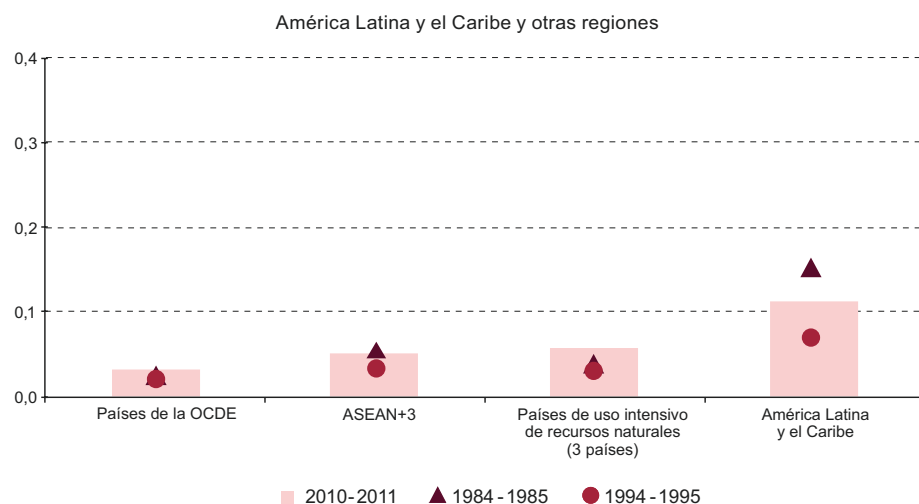
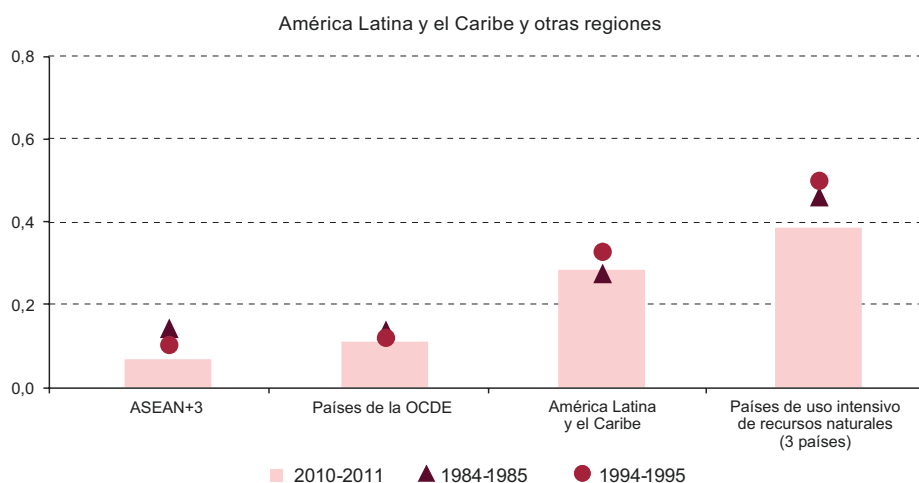
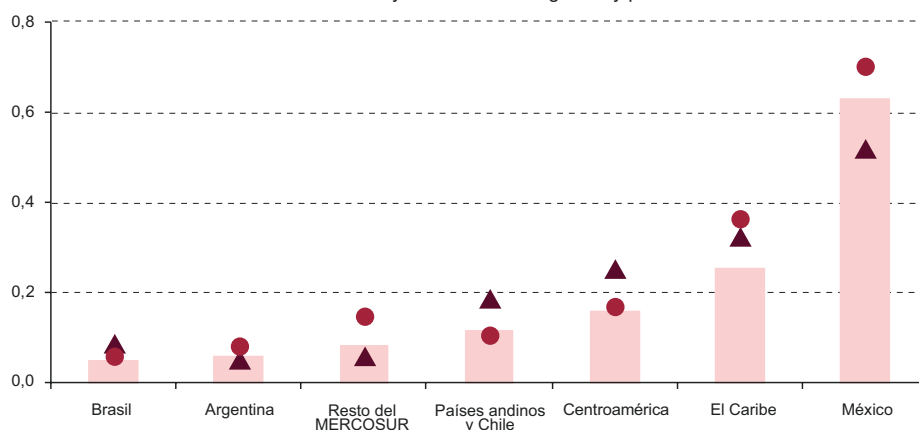


Gráfico IX.5 (conclusión)



B. Según destinos

América Latina y el Caribe: subregiones y países



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional (SIGCI).

Nota: Los tres países de uso intensivo en recursos naturales son Australia, el Canadá y Nueva Zelanda. El índice de Herfindahl-Hirschman oscila entre 0 (mínima concentración) y 1 (máxima concentración).

Para evaluar la importancia de la diversificación exportadora en el crecimiento económico, se realizó una estimación basada en Hesse (2008) de un modelo de Solow aumentado¹³². Con ese propósito se utilizó un panel de datos quinquenales del período 1970-2010, considerándose como variable dependiente la tasa de crecimiento por quinquenio del PIB real per cápita. La concentración de las exportaciones se mide a través del índice de Herfindahl-Hirschman¹³³. Como variables de control se incluyen en todas las especificaciones consideradas el nivel inicial de PIB per cápita, los años promedio de escolaridad (como medida del capital humano), la tasa de crecimiento de la población¹³⁴, la tasa de inversión (participación de la inversión en el PIB), el grado de apertura de la economía y la participación del sector manufacturero en el PIB¹³⁵.

Los resultados obtenidos confirman la significancia de la diversificación para el crecimiento económico (véase el cuadro IX.2). No obstante, la relación entre ambas variables no es lineal: cuando se incluye en el modelo el índice de concentración solo, este indicador no resulta significativo (columna 1); en cambio, cuando se agrega el índice elevado al cuadrado ambas variables resultan altamente significativas (columna 2). En esta segunda especificación del modelo, el signo negativo del coeficiente estimado para la medida de concentración indica que una canasta exportadora más concentrada en términos de productos afecta negativamente el crecimiento del PIB per cápita (de manera equivalente, una mayor diversificación de las exportaciones tiene un impacto positivo sobre el crecimiento). La no linealidad de la relación entre diversificación y crecimiento implica que a partir de cierto nivel de concentración de las exportaciones el signo del impacto se invierte, es decir, una mayor especialización exportadora tiene un efecto positivo sobre el crecimiento.

Con el fin de analizar el impacto de la composición de las exportaciones, se consideró una tercera especificación del modelo, en la cual se incluyó la participación de las manufacturas de tecnología alta en la canasta exportadora de cada país (columna 3)¹³⁶. Los resultados obtenidos muestran que la inclusión de esta variable no afecta la significación de los indicadores de concentración considerados y tiene un efecto reducido sobre el valor de sus coeficientes. La propia variable resulta positiva y significativa, indicando que no solo la diversificación de las exportaciones importa para el crecimiento sino también su composición. Por otra parte, en esta tercera especificación del modelo —a diferencia de las otras dos— el nivel del PIB per cápita inicial y la tasa de inversión muestran un impacto significativo sobre el crecimiento, con los signos esperados; en cambio, las otras variables de control consideradas no resultan significativas en ningún caso.

¹³² La estimación se realiza mediante técnicas dinámicas de datos de panel, lo que evita los problemas asociados a las estimaciones basadas en datos de corte transversal (endogeneidad de las variables explicativas, heterogeneidad inobservable, imposibilidad de captar relaciones dinámicas). Concretamente, se emplea el método generalizado de momentos de sistema, desarrollado por Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond (1998), que resulta especialmente apropiado para la estimación de modelos de crecimiento.

¹³³ El índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) mide el grado de concentración de la canasta exportadora de un país i (para un período determinado) como: $IHH_i = \sum_{j=1}^n \left(\frac{X_{ij}}{X_i} \right)^2$, donde X_{ij} es el valor de las exportaciones del producto j realizadas por el país i y X_i es el valor de las exportaciones totales del país i ($X_i = \sum_{j=1}^n X_{ij}$). El valor del índice oscila entre 0 y 1, siendo los valores más altos indicativos de una mayor concentración de la canasta exportadora. Para el cálculo se trabajó con datos de exportaciones de bienes desagregados al nivel de cuatro dígitos de la revisión 1 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).

¹³⁴ Siguiendo a Hesse (2008), la tasa de crecimiento de la población se ajusta sumándole 0,05 como aproximación a la tasa de progreso tecnológico y la depreciación.

¹³⁵ En el caso del PIB per cápita inicial, se considera el nivel de 1970. Para las restantes variables de control, así como para la medida de concentración de las exportaciones, se considera el promedio de cada quinquenio.

¹³⁶ La clasificación de los bienes según contenido tecnológico se realizó sobre la base de Lall (2000). Se considera la participación promedio de cada quinquenio.

■ Cuadro IX.2

Modelo que explica el crecimiento quinquenal del PIB real per cápita, 1970-2010^{a b c}
(Método generalizado de momentos de sistema en dos etapas)

Variables explicativas	(1)	(2)	(3)
Log PIB per cápita inicial	-0,0351 (0,0427)	-0,0565 (0,0418)	-0,0878** (0,0428)
Log años de escolaridad	-0,575 (1,907)	-0,398 (1,422)	0,275 (1,119)
Crecimiento de la población	-13,88 (14,27)	-2,367 (13,22)	6,149 (13,54)
Tasa de inversión	-0,274 (1,846)	1,408 (1,444)	2,495** (1,216)
Grado de apertura	0,0945 (0,663)	-0,371 (0,261)	-0,390 (0,442)
Industria/PIB	0,672 (0,934)	-0,365 (0,759)	-0,891 (0,964)
Concentración de exportaciones	-0,226 (0,647)	-4,364*** (1,100)	-4,336*** (1,463)
Concentración de exportaciones ²		8,129*** (1,935)	8,211*** (2,396)
Proporción de manufacturas de tecnología alta en total de exportaciones			0,372* (0,216)
Número de observaciones	490	490	490
Número de países ^d	70	70	70
Número de instrumentos	19	19	21
Test Arellano-Bond para AR(2) en diferencias	0,901	0,655	0,767
Test de Hansen	0,096	0,841	0,672

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de H. Hesse, "Export diversification and economic growth", *Working Paper*, N° 21, Commission on Growth and Development, 2008; y datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Banco Mundial y Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Los valores entre paréntesis corresponden al desvío estándar.

^b *** significativo al 1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

^c Todas las especificaciones incluyen variables binarias temporales y errores estándar robustos a heterocedasticidad y autocorrelación. Los instrumentos utilizados incluyen hasta dos rezagos de la variable dependiente y de las covariables.

^d Se excluyen los países exportadores de petróleo y los de Europa oriental.

5. El empleo asociado a las exportaciones

La contribución de las exportaciones a la economía se refleja también en el empleo asociado a la producción de los bienes y servicios exportados. Las estimaciones realizadas sobre la base de matrices de insumo-producto sugieren que este empleo representó de un 10% a cerca de un 25% del empleo total en los países y años considerados (véase el cuadro IX.3). Con excepción de Colombia, en los demás países se observa un mayor dinamismo del empleo asociado a las exportaciones que del empleo total, lo que se traduce en un peso creciente del primero. Este mayor dinamismo se registró tanto en el empleo utilizado directamente por los sectores exportadores (empleo directo) como en el contenido en los bienes y servicios de origen nacional usados como insumos por estos sectores (empleo indirecto).

■ Cuadro IX.3

América Latina (5 países seleccionados): empleo asociado al sector exportador

País	Año	Porcentaje del empleo total	Empleo indirecto/directo	Variación promedio anual			
				Empleo total	Empleo asociado a exportaciones		
					Total	Directo	Indirecto
Brasil	2000	9,9	0,99	2,9	10,8	9,2	12,3
	2005	14,3	1,13				
Chile	1996	18,6	0,70	1,6	5,6	6,2	4,6
	2003	24,3	0,63				
Colombia	1997	13,5	0,34	3,9	3,0	2,0	5,8
	2005	12,6	0,46				
México	2003	13,1	0,43				
Uruguay	1997	12,0	0,99	-0,5	4,4	4,1	4,6
	2005	17,6	1,03				

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de matrices de insumo-producto de los países.

El nivel de empleo indirecto asociado a las exportaciones es un reflejo de los encadenamientos domésticos del sector exportador. El mayor crecimiento registrado por este tipo de empleo en el Brasil, Colombia y el Uruguay, respecto al empleo directo, estaría indicando una intensificación de estos encadenamientos, aunque existen diferencias en los países. Mientras que en el Brasil y el Uruguay por cada un empleo directo asociado a las exportaciones se genera alrededor de un empleo indirecto, en los restantes países la relación es bastante inferior a uno.

También existe un efecto de pérdida de empleos asociado a las importaciones, que puede estimarse a partir de las matrices de insumo-producto. En CEPAL (2013a) se efectúa una estimación de este tipo, analizando el efecto neto sobre el empleo de la variación en el grado de apertura comercial de los países considerados¹³⁷. En los resultados obtenidos se observa que, en los años analizados, el efecto neto habría sido positivo en los cuatro países examinados (véase el cuadro IX.4). En el caso del Brasil, la mayor propensión exportadora en 2005 habría derivado en sobre 3,4 millones de empleos adicionales a los que se habrían generado si la economía hubiese mantenido la propensión a exportar que tenía en 2000. La menor penetración de importaciones habría evitado la pérdida de alrededor de 1,8 millones de empleos, por lo que el efecto neto habría sido un aumento del empleo asociado al comercio en algo más de 5,2 millones de puestos de trabajo. Las estimaciones realizadas para Chile muestran un aumento de 334.000 empleos en 2003, derivado de una mayor propensión a exportar respecto a 1996 y una pérdida de 132.000 empleos provocada por la mayor penetración de las importaciones, con un efecto neto positivo de 201.000 puestos de trabajo. En el caso de Colombia, la menor propensión a exportar en 2005 habría generado una caída del empleo asociado a las exportaciones estimada en 416.000 puestos de trabajo, mientras que la menor penetración de las importaciones habría evitado la pérdida de 627.000 empleos, resultando en un efecto neto positivo de 212.000 puestos de trabajo. Finalmente, para el Uruguay se estima un incremento de 83.000 puestos de trabajo derivado de la mayor propensión a exportar y una pérdida de 30.000 empleos como consecuencia del aumento de la penetración de las importaciones, con un efecto neto positivo de 53.000 puestos de trabajo.

¹³⁷ La estimación realizada considera la diferencia entre la creación de empleo asociado a las exportaciones (dada por la variación del coeficiente de exportación) y la potencial pérdida de empleo en los sectores que compiten con las importaciones (determinada por la variación del coeficiente de penetración de importaciones). No se considera la eventual creación (pérdida) de empleo en los sectores de servicios relacionados a las importaciones (como comercio y transporte), que podría derivarse del incremento (disminución) de estos flujos.

■ Cuadro IX.4

América Latina (4 países seleccionados): variación del empleo debido a cambios en el grado de apertura
(En miles de personas)

País	Empleo asociado a variación de propensión exportadora	Empleo asociado a variación de propensión importadora	Variación neta del empleo
Brasil (2000-2005)	3 427	1 790	5 217
Chile (1996-2003)	334	-132	201
Colombia (1997-2005)	-416	627	212
Uruguay (1997-2005)	83	-30	53

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Comercio y crecimiento inclusivo: Construyendo sinergias* (LC/G.2562), Santiago de Chile, 2013.

D. La “calidad” de la especialización exportadora e importadora

Después de haber analizado algunos vínculos macroeconómicos entre el comercio y el crecimiento inclusivo, en esta sección se analiza la calidad de la inserción internacional de los países de la región. El tipo de productos y servicios que un país exporta e importa no es neutral en términos de su impacto esperado para el crecimiento inclusivo. En esta sección se utilizan cuatro indicadores para evaluar esta calidad: el grado del comercio intraindustrial, el contenido tecnológico, el contenido de valor agregado y el margen intensivo y extensivo del crecimiento de las exportaciones. Para analizar el carácter inclusivo del comercio, se examina qué tipo de empresas se encuentran asociadas a las exportaciones. Debe señalarse que cada indicador tiene méritos pero también limitaciones, por lo que solo brindan un valor indicativo como medida de calidad.

1. El comercio interindustrial

El primer indicador de calidad considerado es el grado de comercio intraindustrial, medido por el índice de Grubel y Lloyd. Este indicador refleja en qué medida el comercio entre dos países se produce en sectores similares. En contraposición al comercio interindustrial, el comercio intraindustrial explica el crecimiento del comercio con base en economías de escala y diferenciación de productos. Ambos elementos son factores explicativos de los patrones de comercio en la “nueva teoría del comercio internacional” que surgió en los años ochenta, la que además incorpora como factor explicativo la existencia de mercados caracterizados por una competencia imperfecta (Helpman y Krugman, 1989). Una especialización intraindustrial supone una mayor eficiencia productiva, en particular por las ganancias de escala y de aprendizaje, y debería redundar en una mayor productividad y crecimiento.

Es habitual distinguir tres niveles de comercio intraindustrial según el índice de Grubel y Lloyd: alta presencia de comercio intraindustrial (valor del indicador superior a 0,33), potencial de comercio intraindustrial (valor de 0,10 a 0,33) y comercio interindustrial (valor inferior a 0,10) (Durán Lima y Álvarez, 2011). Una debilidad del índice es su sensibilidad al nivel de agregación de los flujos de comercio: mientras más agregada es la clasificación comercial utilizada y mayor el número de países considerados, más probable resulta la existencia de comercio intraindustrial.

En el caso de las subregiones y países de América Latina y el Caribe, las relaciones de tipo intraindustrial se registran sobre todo en el comercio interno de los esquemas subregionales de integración: Comunidad del Caribe (CARICOM), Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Mercado Común del Sur (MERCOSUR); en cambio, el comercio entre estas agrupaciones es más bien de tipo interindustrial (véase el cuadro IX.5). La República Bolivariana de Venezuela registra los menores niveles de comercio intraindustrial, debido a que sus exportaciones consisten en sobre 90% en petróleo y sus derivados. Entre los socios extrarregionales, el comercio con los Estados Unidos presenta la mayor intensidad intraindustrial, seguido por el intercambio con la Unión Europea¹³⁸. El comercio con Asia en desarrollo es de carácter esencialmente interindustrial. Dado que el comercio con Asia en desarrollo fue precisamente el que más se expandió en la década de 2000, el nivel de comercio intraindustrial total de la región se redujo, y probablemente también el aporte del comercio al crecimiento inclusivo en términos de este indicador.

■ Cuadro IX.5

América Latina y otros países y regiones del mundo: comercio intraindustrial, 2011
(Índice de Grubel y Lloyd)

	México	Centroamérica (con Panamá)	El Caribe	MERCOSUR (sin Venezuela (República Bolivariana de))	Venezuela (República Bolivariana de)	Comunidad Andina de Naciones (CAN)	América Latina y el Caribe total	Estados Unidos	Unión Europea	Asia en desarrollo
México		0,14	0,12	0,35	0,05	0,15	0,34	0,44	0,27	0,10
Centroamérica (con Panamá)	0,18	0,82	0,12	0,24	0,04	0,24	0,63	0,23	0,10	0,04
El Caribe	0,03	0,26	0,34	0,07	0,01	0,06	0,31	0,31	0,18	0,06
MERCOSUR (sin Venezuela (República Bolivariana de))	0,33	0,07	0,02	0,93	0,05	0,17	0,69	0,30	0,27	0,09
Venezuela (República Bolivariana de)	0,04	0,05	0,06	0,05		0,11	0,08	0,03	0,05	0,00
Comunidad Andina (CAN)	0,12	0,33	0,29	0,18	0,11	0,87	0,53	0,15	0,06	0,03
América Latina y el Caribe total	0,32	0,58	0,04	0,60	0,13	0,57	0,89	0,47	0,29	0,09
Estados Unidos	0,48	0,16	0,32	0,26	0,03	0,14	0,47		0,64	0,39
Unión Europea	0,31	0,08	0,07	0,14	0,01	0,04	0,23	0,28	0,62	0,41
Asia en desarrollo	0,36	0,04	0,03	0,13	0,00	0,03	0,18	0,36	0,40	0,58

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

2. La intensidad tecnológica

El segundo indicador de calidad incluido es la intensidad tecnológica de las exportaciones, según la clasificación de Sanjaya Lall (2000). Esta separa el universo de productos en cinco categorías: productos primarios, manufacturas basadas en recursos naturales y manufacturas de tecnología baja, media y alta. En comparación con los productos basados en recursos naturales o de baja tecnología,

¹³⁸ El mayor nivel de comercio intraindustrial con los Estados Unidos se explica principalmente por sus cadenas de valor con México y los países de Centroamérica. No obstante, los beneficios de este comercio son limitados porque están basados sobre todo en la maquila, donde la gran mayoría de los insumos no son producidos en forma doméstica sino que importados.

la producción de bienes de contenido tecnológico medio o alto requiere, por lo general, un mayor nivel de conocimientos. Además, la exportación de este último tipo de bienes suele estar asociada a una participación más intensa en cadenas globales de producción, lo que ofrece el beneficio potencial de integración a sus segmentos más dinámicos y del aprovechamiento de economías de escala. Cabe destacar también que los productos de mayor contenido tecnológico son los que han exhibido más dinamismo en las décadas de 1990 y 2000. Todos estos aspectos redundan en que la producción y exportación de bienes de tecnología media y alta deberían vincularse a tasas más elevadas de crecimiento económico (CEPAL, 2008).

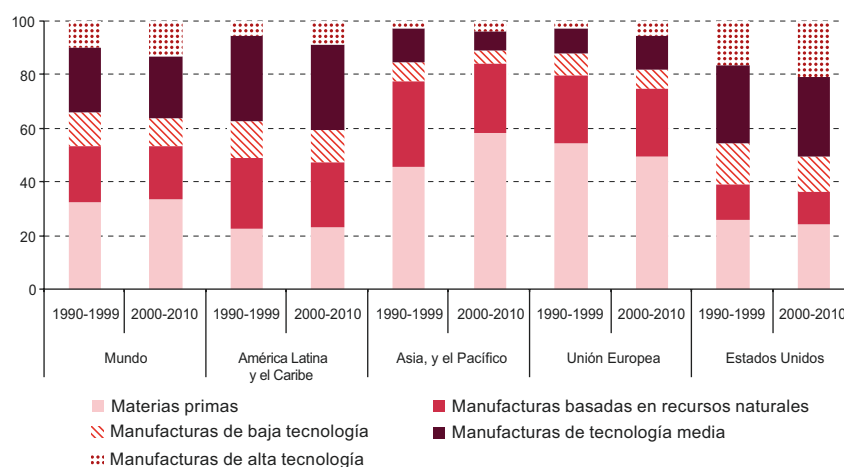
No obstante lo anterior, el poder analítico de este indicador ha perdido vigor en las últimas dos décadas debido al desarrollo de las cadenas internacionales de producción. Cada vez menos bienes y servicios se producen enteramente en un solo país, sino que el proceso se realiza dentro de una cadena que involucra varios países y donde cada uno se especializa en una tarea. En consecuencia, un país que se especialice en una tarea de baja intensidad tecnológica como el ensamblado de un producto altamente sofisticado, sería considerado un productor de bienes de alta tecnología según la clasificación de Lall, aunque en realidad no lo es. En este panorama, la intensidad tecnológica depende de la complejidad de la tarea, más que del respectivo producto o servicio final. Incluso tomando en cuenta esta debilidad, el indicador de Lall entrega una primera aproximación al nivel de sofisticación tecnológica asociado a las exportaciones de un país o región.

En comparación con los años noventa, las exportaciones de América Latina y el Caribe mantuvieron su estructura en la primera década de este siglo (véase el gráfico IX.6). Los recursos naturales (brutos y procesados) representaron más de la mitad de las exportaciones a nivel general, y casi el 80% de las ventas dirigidas hacia el Asia y el Pacífico y la Unión Europea. La mayor intensidad de productos de mediana y alta tecnología se encuentra en las exportaciones dentro de la región y a los Estados Unidos (en este último caso asociada sobre todo a la actividad de maquila realizada en México y otros países centroamericanos).

■ Gráfico IX.6

América Latina y el Caribe: intensidad tecnológica de las exportaciones por destino, décadas de 1990 y 2000

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

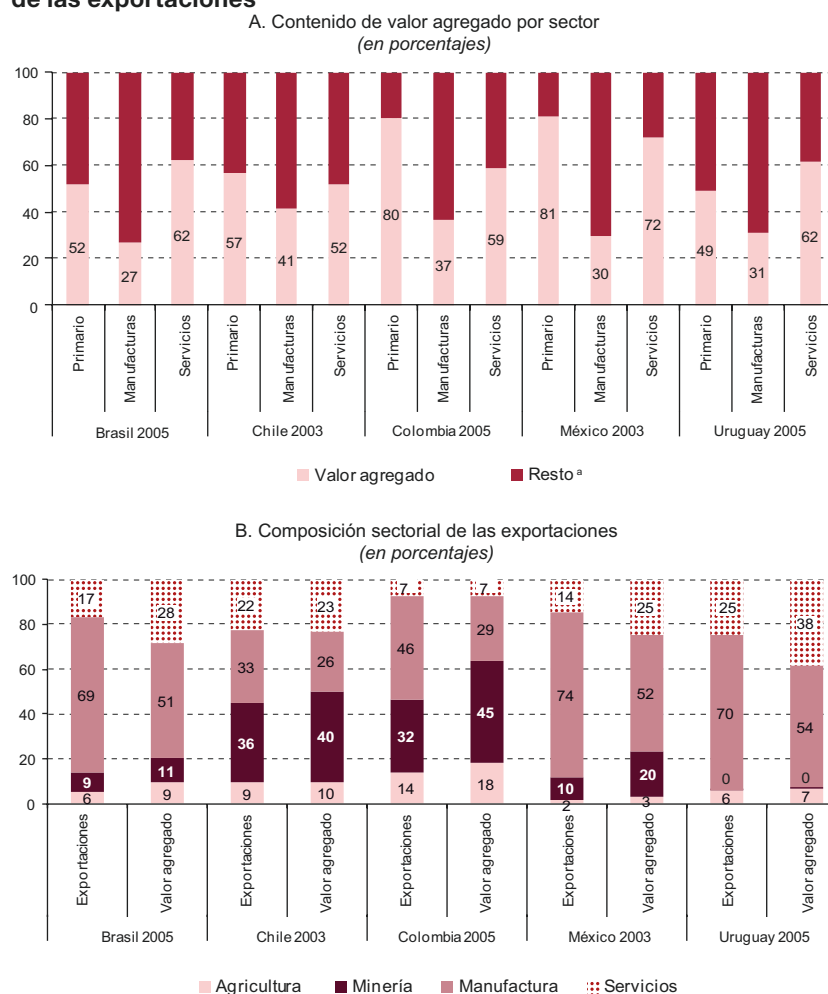
3. Contenido de valor agregado por tipo de producto exportado

El contenido de valor agregado de las exportaciones permite evaluar el aporte de estas al crecimiento de la economía. Cuanto más alto es el valor generado domésticamente, mayor la contribución al crecimiento de un país. El valor agregado incorporado en las exportaciones puede estimarse a partir de las matrices de insumo-producto. El cálculo realizado para cinco países de la región indica que la proporción de valor agregado es mayor en el sector primario y los servicios (véase el gráfico IX.7A)¹³⁹. El sector manufacturero utiliza la mayor proporción de bienes intermedios (nacionales e importados) y, en consecuencia, registra el menor contenido relativo de valor agregado en sus exportaciones.

Como los contenidos de valor agregado por sector son diferentes, la composición por sectores de las exportaciones en valores brutos o en valor agregado es bastante disímil (véase el gráfico IX.7B). Se puede observar que la participación del sector industrial es más reducida en términos de valor agregado, mientras que en los otros sectores ocurre lo contrario. Los casos de la minería en Colombia y México llaman la atención por el peso considerablemente mayor en términos netos (es decir, en valor agregado).

■ Gráfico IX.7

América Latina (5 países seleccionados): contenido y composición de las exportaciones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de matrices de insumo-producto de los países.

^a “Resto” corresponde al valor de los insumos intermedios (nacionales e importados) utilizados en la producción de los bienes y servicios exportados por cada sector.

¹³⁹ Se considera el valor agregado generado directamente en cada sector. El contenido de valor agregado total de las exportaciones de cada sector está dado por el valor agregado generado en el propio sector (valor agregado directo) y el valor agregado generado en los sectores domésticos que lo proveen de insumos (valor agregado indirecto, incluido en “Resto”).

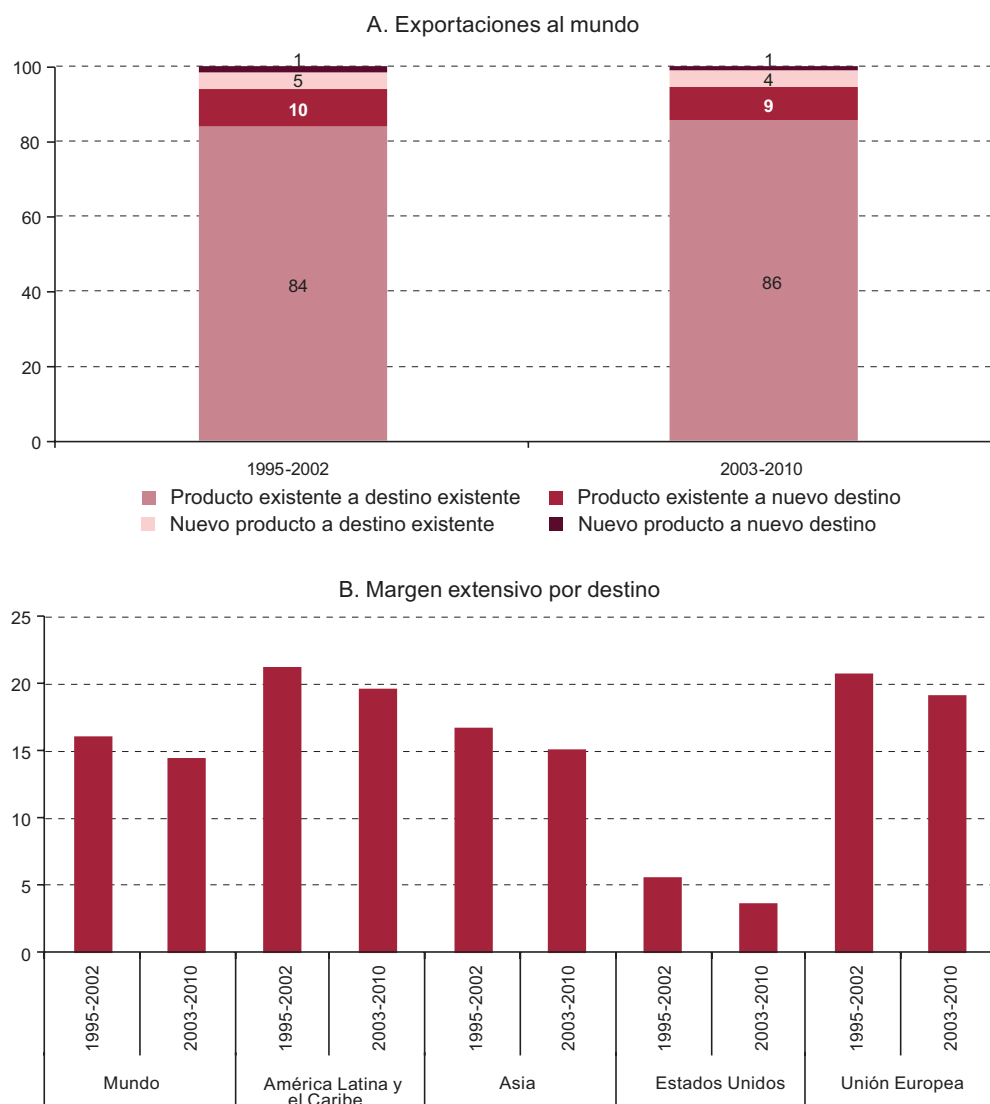
Es importante considerar que el valor agregado generado por las exportaciones no se traduce automáticamente en un impacto positivo para la inclusión. El impacto distributivo del valor agregado depende de cómo se reparte este ingreso entre los propietarios de los factores de producción: trabajo, capital y recursos naturales (tierras y minas, entre otros). Por ejemplo, una parte importante del ingreso en la minería se transfiere a las empresas en forma de ganancias. Si estas empresas son de capital extranjero, la mayor proporción de estas ganancias es transferida a la casa matriz situada fuera del país, con lo que el ingreso doméstico se reduce. De modo más general, se puede decir que el impacto para la inclusión social depende del porcentaje del ingreso total pagado a los asalariados y los trabajadores por cuenta propia, junto con la distribución de este ingreso en los trabajadores. Asimismo, es importante considerar el papel que la política impositiva y el gasto social pueden tener en la redistribución del ingreso generado en estos sectores.

4. El margen intensivo y extensivo

El cuarto indicador de calidad considerado es el margen intensivo y extensivo del crecimiento de las exportaciones. Este indicador mide qué proporción del aumento de las exportaciones en un período determinado corresponde a productos y/o mercados existentes (margen intensivo) y qué fracción se debe a productos y/o mercados nuevos (margen extensivo). Se presume que el aprendizaje relacionado al descubrimiento de nuevos productos o al establecimiento de nuevas relaciones comerciales es mayor que el vinculado a la exportación de los mismos productos y/o a destinos conocidos. Se estima por tanto que el margen extensivo tiene un impacto mayor sobre el crecimiento.

En el caso de América Latina y el Caribe, sobre el 80% del aumento de las exportaciones en los períodos 1995-2002 y 2003-2010 se explica por el margen intensivo (véase el gráfico IX.8A). El margen extensivo fue entonces relativamente pequeño y responsable de alrededor del 15% del crecimiento en los dos períodos. Dentro del margen extensivo, la exportación de los mismos productos a nuevos destinos ha sido el componente más importante, seguido por la venta de productos nuevos a destinos existentes. La proporción del crecimiento correspondiente a la exportación de nuevos productos a nuevos mercados fue apenas de un 1%¹⁴⁰. Los resultados por destino de las exportaciones muestran que el crecimiento de las ventas hacia la región y la Unión Europea presentan el mayor margen extensivo, en tanto que las destinadas a los Estados Unidos registran el menor margen. No obstante, en todos los casos el margen intensivo explica más del 75% del incremento de las exportaciones de la región en los dos períodos considerados (véase el gráfico IX.8B).

¹⁴⁰ Estos resultados son similares a los de Dingemans y Ross (2012), que sostienen que para 9 de las 11 principales economías de la región el margen intensivo representó más de tres cuartas del crecimiento de las exportaciones entre 1990 y 2008. Solo en los casos del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela el margen extensivo superó el 40% de dicho crecimiento, y se concentró en las exportaciones de productos existentes a mercados nuevos.

■ **Gráfico IX.8****América Latina y el Caribe: margen intensivo y extensivo de las exportaciones^a**
(En porcentaje del aumento total de las exportaciones)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a La descomposición del crecimiento de las exportaciones a precios corrientes puede conducir a una sobrestimación del margen intensivo durante los años dos mil, en la medida que este se encuentra determinado principalmente por las exportaciones de productos básicos cuyos precios crecieron fuertemente. El margen extensivo, en cambio, está compuesto por productos nuevos cuyos precios registraron un menor incremento.

5. Las empresas exportadoras

En comparación con los países industrializados, la proporción de empresas que exportan es baja en América Latina y el Caribe. Los datos de algunos países de la región reflejan que las empresas exportadoras representan menos del 1% del total de empresas —salvo en el caso del Uruguay—, mientras que en países desarrollados este porcentaje es superior al 2,5% (véase el cuadro IX.6). Otra característica de varios países latinoamericanos es la concentración de las exportaciones entre las empresas: el primer percentil de empresas exportadoras es responsable de sobre un 60% del valor total exportado (salvo en el Uruguay). Reflejo de esta situación es la baja participación de la pequeña y mediana empresa (Pyme) en las exportaciones. En la mayoría de los países de la región, esta participación es cercana al 5%, mientras que en los países de la OCDE supera el 15% (CEPAL, 2013a). Otro ejemplo de las diferencias de América Latina con los países industrializados en esta materia es el reducido presupuesto público destinado al apoyo a la Pyme en el primer grupo de países (véase el cuadro IX.6).

■ Cuadro IX.6

Países seleccionados: exportaciones, empresas y apoyo a la pyme
(En dólares, porcentajes y número)

País	Exportaciones 2010 per cápita (en dólares)	Exportadoras/Total de empresas, 2010 (en porcentajes)	Participación del primer percentil de exportadoras en los envíos totales 2010 (en porcentajes)	Apoyo a la Pyme ^a (en porcentajes del PIB)
Argentina	1 683	s/d	72,0	s/d
Brasil	1 010	0,5	59,5	0,085
Colombia	860	0,4	78,6	0,008
Chile	4 813	0,8	81,0	0,03
México	2 695	0,7	73,1	0,015
Uruguay	1 999	1,6	40,8	0,024
Bélgica	27 685	5,8	48,0	s/d
España	8 019	3,4	64,0	0,41
Estados Unidos	5 758	4,5	66,3 ^b	0,39 ^b
República de Corea	10 875	2,7	s/d	0,27

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), y datos oficiales de los países.

^a Considera el presupuesto total de los organismos que apoyan a la Pyme (sobre la base de presupuestos anuales). En el caso de los Estados Unidos incluye el promedio de 11 estados (véase en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), www.undp.org.mx/IMG/pdf/PNUD_presupuestos_subnacionales.pdf).

^b Considera el total de empresas exportadoras industriales, sobre la base de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, Departamento de Comercio, Washington, D.C.

De acuerdo al análisis por destino, participan más empresas, en particular la pyme, en las exportaciones hacia los países vecinos de la región que en las ventas hacia otros mercados, en especial debido a la mayor presencia de manufacturas (véase el cuadro IX.7). América Latina y el Caribe no es solo el principal destino para la mayoría de las empresas exportadoras, también es hacia donde se envían más productos y donde existe menor concentración de las exportaciones. Más de la mitad de las empresas exporta a un destino de la propia región¹⁴¹, a pesar que hacia esta solo se dirige un sexto de los envíos totales. En la mayoría de los países, la región presenta el menor monto medio exportado por empresa, el mayor número promedio de productos exportados por empresa

¹⁴¹ Entre el 55% y el 69% de las empresas exporta a la región, según si se incluye o no a México.

y los menores índices de concentración. Por el contrario, en las exportaciones a China se registra el menor número de empresas, el mayor valor exportado por empresa y la concentración más alta. Los datos analizados indican que las exportaciones a la región tienen una mayor diversidad de productos (el 87% del total, considerando el sistema armonizado a 6 dígitos) y un número promedio más alto de productos exportados por empresa (4,8), lo que se traduce en que los envíos por empresa hacia la región tengan menores índices de concentración que aquellos dirigidos a otros destinos (índice de Herfindahl-Hirschmann de 0,02) (véase el cuadro IX.7).

■ Cuadro IX.7

América Latina y países y regiones del mundo seleccionados: indicadores de empresas exportadoras, 2010
(En porcentajes, millones de dólares, número e índice)

Destino de las exportaciones	Empresas por destino (en porcentajes)	Monto promedio exportado (en millones de dólares)	Promedio de productos exportados por empresa (número)	Concentración, índice de Herfindahl-Hirschmann (coeficiente)
América Latina y el Caribe ^a	69	1,8	4,5	0,02
China	7	8,9	1,6	0,14
Estados Unidos	28	2,2	2,6	0,05
Unión Europea	29	3,1	3,1	0,10
Resto del mundo	31	4,5	3,2	0,07
Total	...	4,8	3,3	0,04

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de las aduanas de los países.

^a Se consideran ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Varios estudios demuestran la elevada rotación de las empresas exportadoras en América Latina y el Caribe y que las exportaciones están concentradas en un pequeño núcleo de empresas (Urmeneta, 2010). Las empresas entrantes y salientes sobrepasan el 30% del total de empresas exportadoras en varios países de la región, lo que ha generado un estancamiento del número total de exportadoras en los últimos años (CEPAL, 2012). Lo anterior refuerza la necesidad de incorporar a nuevas empresas exportadoras, favoreciendo la diversificación y disminuyendo la extrema vulnerabilidad de muchos pequeños exportadores que exportan un solo producto a un único destino (CEPAL, 2013a). En Colombia, Eaton y otros (2008) comprueban que cerca de la mitad de los exportadores no lo eran el año previo. Alrededor de la mitad del crecimiento de las exportaciones colombianas en una década es atribuible a empresas que no exportaban inicialmente, y los países vecinos aparecen como el primer peldaño para después exportar a otros mercados de la región.

E. El vínculo microeconómico del comercio y la productividad

Las teorías recientes del comercio internacional, comenzando por Melitz (2003), son una respuesta frente a la creciente disponibilidad de microdatos. Estos han permitido investigar los comportamientos heterogéneos de empresas que no habían podido ser explicados por las teorías tradicionales. Estas últimas suponen una empresa representativa de la industria. Por ejemplo, los modelos basados en las ventajas comparativas, como el de Heckscher-Ohlin, se focalizan en las explicaciones de comercio entre industrias (interindustrial), sobre la base de supuestos de competencia perfecta y rendimientos constantes a escala. Incluso en los modelos de variedad de productos, como aquellos avanzados por Krugman (1980), en que las empresas se especializan en variedades horizontalmente

diferenciadas y existe la posibilidad de comercio al interior de una misma industria (intraindustrial), también se omite la diversidad que existe a nivel de las empresas.

Las nuevas investigaciones empíricas se han centrado fundamentalmente en tres áreas: i) la relación de las exportaciones y la productividad; ii) los factores que determinan la salida y entrada de empresas exportadoras; y iii) el margen intensivo y extensivo, entendido en sus tres dimensiones (número de productos, empresas y destinos). A partir de estos tópicos se ha desarrollado estudios que a menudo se traslapan, por lo que las fronteras no son nítidas.

Con la constatación empírica de que las empresas exportadoras son más productivas, surgió una línea que investiga la dirección de la causalidad de productividad y exportación. En general, los estudios mencionan al menos una de las dos hipótesis siguientes para explicar el fenómeno: i) autoselección, y ii) “aprender haciendo”. La primera se refiere a la observación de que solo las empresas más productivas se involucran en los procesos de exportación. El “aprender haciendo” pone énfasis en que la experiencia exportadora previa es fundamental para las decisiones futuras de exportación. Estas investigaciones parecerían haber probado que la productividad es una condicionante de la actividad exportadora.

Sobre la base de la revisión de 45 estudios con datos para 33 países, publicados de 1995 a 2006, Wagner (2007) argumenta que, obviando los detalles, las conclusiones tras diez años de investigaciones sobre la relación de exportaciones y productividad son: i) las empresas exportadoras son más productivas que las no exportadoras; ii) las empresas más productivas se autoseleccionan para exportar; y iii) exportar no necesariamente eleva la productividad de las empresas. Sin embargo, el autor advierte que estas observaciones generales esconden bastante heterogeneidad, ya que la comparación de países e incluso estudios sobre un mismo país es difícil debido a las diferencias metodológicas. Para remediarlo, Wagner promovió el Grupo internacional de estudios sobre exportaciones y productividad, donde se analiza la relación de exportaciones y productividad de 14 países, incluidos dos de América Latina (Chile y Colombia), usando similar metodología.

■ Cuadro IX.8

Países seleccionados de América Latina: evidencia microeconómica sobre los vínculos del comercio y el desempeño de las empresas

País, autor y año de publicación	Período analizado	Relación	Resultados
México. Bernard (1995)	1986-1990	PL, X	PL mayor para las empresas exportadoras, mientras que el crecimiento de esta no difiere significativamente en las empresas exportadoras y no exportadoras.
Chile. Meller (1995)	1986-1989	PL, X	PL significativamente mayor en las empresas exportadoras (pequeñas y grandes) que en las que no exportan; el diferencial de productividad difiere entre industrias.
Colombia. Clerides y otros (1998)	1981-1991	PL, X	PL más alta en las empresas exportadoras que en las no exportadoras. PL más alta en empresas que comienzan a exportar que en otros grupos de empresas.
México. Clerides y otros (1998)	1986-1990	PL, X	PL más alta en las empresas exportadoras que en las no exportadoras, al igual que en las que recién comenzaron a exportar y aquellas que dejaron de hacerlo. No se observaron efectos de aprendizaje de exportación.
Colombia. Isgut (2001)	1981-1991	PL, X, tamaño de plantas	PL más alta en las empresas exportadoras que en las que no exportan. El efecto es mayor en las plantas pequeñas. El crecimiento de la PL no difiere significativamente en las empresas exportadoras y no exportadoras.
Colombia. Fernandes e Isgut (2005)	1981-1991	Edad de plantas, X	Las empresas jóvenes que ingresan a los mercados de exportación registran tasas de crecimiento anual de PTF más altas que las empresas jóvenes que no exportan. El efecto es bastante más débil en las empresas antiguas.
Chile. Alvarez y López (2005)	1990-1996	Productividad, X	Efecto de primas de exportación positivas y significativas para la PL y PTF. Los diferenciales de productividad varían considerablemente según la industria. Las empresas que ingresan a la exportación tienen mayor PL y PTF que las no exportadoras. Las empresas realizan actividades para aumentar la productividad antes de comenzar a exportar.

Cuadro IX.8 (conclusión)

Chile. López (2006)	1990-1999	M de bienes intermedios y probabilidad de sobrevivencia	Los importadores tienen mayor probabilidad de sobrevivir, mientras que los exportadores tienen mayor probabilidad de sobrevivir solo si importan bienes intermedios. La exportación no parece reducir por sí sola la probabilidad de salir del mercado.
Chile. Kasahara y Lapham (2008)	1990-1996	Productividad, X, M	Las empresas que a la vez exportan e importan son más productivas que aquellas que solo hacen una de las dos actividades. Hay evidencia de autoselección de empresas más productivas en actividades de importación.
Chile. Kasahara y Lapham (2008)	1979-1996	M de bienes intermedios y desempeño de plantas	Iniciar la importación de bienes intermedios mejora la productividad.
México. Frías, Kaplan y Verhoogen (2009)	1993-2001	X y prima salarial	Casi dos tercios de la correlación entre el salario promedio de la planta y el tamaño de la planta se explican por la prima salarial relacionada con las exportaciones y el tercio restante por la composición de la fuerza laboral.
Chile. Gibson y Graciano (2011)	2001-2006	Costos para comenzar y continuar en la comercialización	Las empresas importadoras tienen una menor probabilidad de salir del mercado que aquellas que no importan.
Chile. Namini, Facchini y López (2011)	1990-1999	Crecimiento X y competencia en el mercado de factores	Las empresas importadoras de bienes intermedios tienen una mayor probabilidad de sobrevivencia que aquellas no importadoras. Las empresas exportadoras tienen una mayor probabilidad de sobrevivencia que aquellas no exportadoras, pero esta disminuye con el valor exportado por el sector correspondiente.

Fuente: J. Wagner, "Exports, imports and firm survival: first evidence for manufacturing enterprises in Germany", *IZA Discussion Paper*, N° 5924, agosto de 2011 y "Exports and productivity: a survey of the evidence from firm-level data", *The World Economy*, vol. 30, N° 1, 2007.

Nota: X = exportaciones; M = importaciones; PL = productividad laboral; PTF = productividad total de los factores.

De forma complementaria, el Grupo internacional de estudios sobre exportaciones y productividad determinó que: i) las empresas exportadoras son más productivas que las no exportadoras; ii) el premio en productividad tiende a aumentar con la participación de las exportaciones en las ventas de la empresa; iii) existe evidencia a favor de la hipótesis de autoselección, y iv) prácticamente no existe evidencia a favor de la hipótesis de aprender haciendo. Asimismo, se estableció que incluso usando el mismo modelo, el premio para los exportadores varía de forma considerable: países con economías más abiertas y con gobiernos más efectivos reportan premios de productividad más altos. El nivel de desarrollo de los países no tendría un impacto en la relación entre las exportaciones y la productividad de las empresas (International Study Group on Exports and Productivity, 2007).

Una vertiente relacionada de la literatura especializada ha examinado los procesos de liberalización y su impacto sobre la productividad. Estos estudios han determinado que gran parte de la reasignación de recursos, como el trabajo, se registra dentro de la misma industria, con la salida de las empresas menos productivas y un aumento en el nivel agregado de productividad (Pavcnik, 2002; Bernard, Jensen y Schott, 2006).

Otra línea de investigación que destaca ha sido el análisis de la entrada y salida de empresas al mercado. Se han obtenido aquí resultados que arrojan diferencias sistemáticas en la productividad, el tamaño y otras características económicas de las empresas que acceden y se retiran del mercado (Dunne, Roberts y Samuelson, 1989). Al respecto, Wagner (2011) resume los estudios publicados de 2006 a 2011 y señala que la probabilidad de sobrevivencia es mayor para los exportadores, incluso si se controla por tamaño, edad y productividad. Por el lado de las importaciones, basado en tres estudios sobre Chile (López, 2006; Gibson y Graciano, 2011; Namini, Facchini y López, 2011), el autor señala que los importadores tienen una menor probabilidad de salida que los no importadores. Una variedad de estudios muestra que el tamaño de las empresas se encuentra estrechamente relacionado a la supervivencia en mercados externos (Manjón-Antolín y Arauzo-Carod, 2008) y que mientras más pequeñas las empresas mayor es su probabilidad de salida (Grilli, Piva y Lamastra, 2010).

Otros estudios han indagado respecto de diferentes impactos en las dimensiones del margen extensivo, entre estos el efecto de los aranceles. Por ejemplo, Gómez y Volpe (2008) y Molina, Bussolo y Iacovone (2010) obtienen resultados, de magnitudes diferentes, que sugieren que, tanto para las empresas colombianas como para las de República Dominicana (en el contexto del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, DR-CAFTA), una rebaja de aranceles en terceros mercados tendría un impacto positivo sobre el margen extensivo.

F. Inserción en cadenas regionales y globales de valor

El grado en que el comercio integra una cadena de valor internacional es un factor determinante de su impacto sobre el crecimiento inclusivo. Como ya se señaló, la participación de una empresa, sector o país en una cadena puede significar beneficios para la productividad, tales como mayor estabilidad de la demanda y acceso a nuevas tecnologías, prácticas empresariales y/o financiamiento.

La evidencia disponible indica que América Latina y el Caribe participa poco en cadenas de valor internacionales. Si se considera el peso de los bienes intermedios en el comercio como un indicador de la fragmentación geográfica de los procesos productivos, se observa que en el bienio 2010-2011 estos bienes representaron menos del 30% de las exportaciones totales de bienes de la región y el 35% de las exportaciones intrarregionales¹⁴². En otras regiones del mundo los bienes intermedios representaron en el mismo período sobre el 40% de las exportaciones de bienes, destacándose los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)+3 con un peso del 55% en las ventas intrarregionales (véase el cuadro IX.9).

■ Cuadro IX.9

Agrupaciones seleccionadas: participación de los bienes intermedios en las exportaciones de bienes, promedio 2010-2011
(En porcentajes)

	Exportaciones intrarregionales	Exportaciones extrarregionales	Exportaciones totales
América Latina y el Caribe	34,7	27,1	28,5
América Latina y el Caribe sin México	34,5	24,1	26,7
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	41,3	44,1	42,7
TLCAN sin México	40,1	47,0	44,7
Unión Europea	46,4	44,2	45,6
ASEAN+3 ^a	54,8	40,2	47,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a ASEAN+3 incluye los países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), China, el Japón, la República de Corea, las regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y Macao, y la provincia china de Taiwán.

Sin perjuicio de lo anterior, existen diferencias marcadas en los países de la región en cuanto a sus encadenamientos productivos con otros países. Esto se puede advertir con el indicador de integración vertical, que mide la proporción de insumos importados en las exportaciones (véase el gráfico IX.9). De acuerdo con este indicador, en 2007 los países de la región más integrados —es decir, aquellos cuyas exportaciones incorporaron una mayor proporción de insumos importados— fueron Costa Rica, México, Nicaragua y el Uruguay, mientras que el Brasil, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela reflejan la menor integración. Como región, América Latina y el Caribe registra una baja en su integración vertical de 2004 a 2007.

¹⁴² La definición de bienes intermedios considerada excluye los bienes primarios (véase Durán Lima y Zaclicever, 2013).

■ **Gráfico IX.9**

Países seleccionados: índice de integración vertical 2001, 2004 y 2007
(Porcentaje de insumos importados en las exportaciones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de cálculos con datos de Global Trade Analysis Project (GTAP), versión 7.

Los autores Durán Lima y Zaclicever (2013) encuentran también una marcada heterogeneidad en la inserción de los países de América Latina y el Caribe en redes internacionales de producción. Mientras que en México y los países de Centroamérica se registra una mayor vinculación con los Estados Unidos, en los países de América del Sur y el Caribe se observa una orientación marcada hacia redes de producción subregionales, por lo general incipientes. Plantean en su análisis para el Brasil y México, basado en matrices de insumo-producto multirregionales, que en el primero de estos países hay una mayor inserción en los eslabones iniciales de las cadenas de valor (como proveedor de insumos al exterior), mientras que en México la integración es más alta en los eslabones que involucran actividades de ensamblado de bienes finales con escasa incorporación de valor agregado.

El impacto de la participación en cadenas de valor sobre el crecimiento inclusivo depende crucialmente del valor agregado generado en el eslabón donde se encuentra la empresa, sector o país y del potencial de escalamiento hacia eslabones con mayores niveles de productividad y aprendizaje. Como existen diferencias importantes en los sectores según los eslabones de la cadena de mayor valor agregado, a continuación se pasa revista a cuatro tipos de cadenas: agrícola, minera, manufacturas y servicios.

Para muchos países de la región, en especial en el Cono Sur, la agricultura y los alimentos procesados son sectores competitivos internacionalmente y que representan un considerable potencial de aprendizaje tecnológico para aumentar la productividad. Estos sectores ofrecen oportunidades de eslabonamientos hacia adelante para la integración de nuevos productos y actividades, y hacia atrás en la generación de insumos para la agricultura (maquinaria, semillas, productos agroquímicos y servicios de asistencia técnica), a partir de la interacción con industrias tecnológicas de punta, como demuestran las experiencias de varios países desarrollados. El potencial tecnológico asociado al complejo agroalimentario se ha modificado sustancialmente con el impacto de los nuevos paradigmas tecnológicos, en particular la biotecnología y las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Por ejemplo, la biotecnología está cambiando la trayectoria tecnológica de varias actividades primarias y de procesamiento que afectan de distinta forma la estructura de mercado, el tipo de agentes y las estrategias competitivas.

En la minería e hidrocarburos, el aprendizaje tecnológico no está limitado a las grandes empresas de extracción, sino que se extiende hacia la red de proveedores de bienes y servicios que se aprovechan de los estímulos tecnológicos y la demanda. Sin embargo, el acceso a los segmentos

de mayor contenido de conocimiento requiere de la generación de capacidades tecnológicas para la exploración y extracción minera. Ejemplos al respecto incluyen la teledetección satelital, las tecnologías de perforación geofísicas, el procesamiento de datos e imágenes de los yacimientos, la utilización de equipos de perforación más sofisticados y el uso de métodos de extracción por solventes y la biolixiviación (CEPAL, 2012). Algunos países mineros de la región como Chile han realizado actividades para incrementar la competitividad de sus proveedores mediante un esfuerzo público y privado (CEPAL, 2013a).

Varios países de la región han alcanzado una competitividad importante en torno a un grupo de industrias manufactureras de intensidad tecnológica media y alta. Aunque la participación de estos productos en las exportaciones totales es modesta, representan una combinación de competitividad y capacidades susceptible de aumentar¹⁴³. En esta situación se encuentra el mercado latinoamericano, donde la proporción de los productos manufacturados en las exportaciones totales es superior en comparación con la de las ventas extrarregionales. El mercado regional es entonces clave para el aprendizaje tecnológico.

Otro grupo, que en cierta medida se traslapa con el anterior, es el de los países que han desarrollado una industria manufacturera de procesamiento para la exportación. Este es el caso de México, algunos países centroamericanos y la República Dominicana. Si bien la competitividad de estos países se sustenta sobre todo en sus costos de mano de obra relativamente reducidos, su cercanía y acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos y ciertos incentivos fiscales, también es fruto de una trayectoria lenta de escalamiento hacia procesos de mayor valor agregado y encadenamientos productivos. Por ejemplo, a las industrias textil, automotora (incluidas las autopartes) y electrónica, se han agregado nuevos nichos como la fabricación de equipos médicos y el sector aeroespacial.

En el sector de los servicios existen ejemplos de cadenas de valor en la región en el turismo y los servicios empresariales a distancia (*offshoring*). En el turismo, algunos países han logrado agregar valor con el traslado desde el turismo de masas (complejos hoteleros y cruceros) hacia el turismo de nichos (carnaval, eventos deportivos, veleros de lujo, ecoturismo, patrimonio cultural, entre otros). En los servicios a distancia o globales, la región registra algunos avances notables, aunque el mercado mundial de estos servicios creció todavía más rápido. La expansión de los servicios globales en América Latina y el Caribe fue promovida en parte por dos tendencias de las empresas multinacionales: la creación de centros de servicios en diferentes partes del mundo y la localización de centros de atención en la misma zona horaria de los clientes. La difusión de la banda ancha también apoyó la inserción en cadenas internacionales. El aprendizaje y el desarrollo en esta industria dependen en forma decisiva del desarrollo de las capacidades humanas (por ejemplo, en informática e inglés). En la medida que la formación esté más relacionada con los estándares internacionales, parece más probable que la región pueda ascender desde los servicios sencillos como un centro de contacto hacia los servicios más complejos como la informática o la investigación (Fernandez-Stark, Bamber y Gereffi, 2013).

¹⁴³ La liberalización comercial en los años ochenta y noventa condujo a una reconversión, la que redujo la participación de actividades manufactureras menos competitivas en términos de escala y diferenciación de productos, y permitió consolidar un núcleo que mostró mayor competitividad internacional.

G. Conclusiones

En este capítulo se examina de qué forma el comercio internacional puede, bajo ciertas condiciones y con el apoyo de políticas complementarias, contribuir al crecimiento económico y la inclusión social. Las características del comercio que afectan al crecimiento y su grado de inclusión incluyen el grado de apertura de la economía, su dinamismo, la diversificación y el contenido tecnológico y de valor agregado de las exportaciones; la inserción y las perspectivas de escalar en las cadenas globales y regionales de valor; los encadenamientos con los sectores domésticos; el grado de comercio intraindustrial; los márgenes extensivo e intensivo; la participación de la Pyme; la generación de empleo, y la productividad y dinámica de las empresas y los ocupados en el sector exportador y otros sectores proveedores que permiten reducir las brechas de productividad.

Las características y los impactos del comercio internacional no solo dependen de la política comercial, sino también de un conjunto de políticas complementarias. En el corto plazo, cabe la posibilidad de que la apertura comercial genere perdedores, como por ejemplo trabajadores que pierden su empleo. En la medida que el sector exportador se expande, estos trabajadores podrían emigrar a esta actividad con un resultado final positivo. En el mediano plazo, el comercio por sí solo no acelera el crecimiento, sino que esto depende de otros factores decisivos como la inversión en capital físico y humano. En consecuencia, para la promoción de un crecimiento inclusivo, la apertura comercial requiere ser complementada por otros factores como la estabilidad macroeconómica, la inversión y la innovación.

Un mayor comercio y crecimiento tampoco implica automáticamente un impacto social favorable. Es fundamental el crecimiento, pero también lo es el patrón de crecimiento; y análogamente, no solo es clave la cantidad de empleo, sino también su calidad. Aunque la política comercial no es un instrumento para reducir la pobreza y la desigualdad, puede desempeñar un papel en este terreno como complemento y en coordinación con las políticas orientadas a reducir las brechas productivas entre empresas grandes y pequeñas —con el consiguiente impacto favorable en la igualdad—, así como con los programas sociales de combate a la indigencia y pobreza.

La evidencia más contundente sobre la relación del comercio y la productividad se observa a nivel de las empresas. Diversos estudios coinciden en que las empresas exportadoras son más productivas que las no exportadoras, aunque aquellas más productivas se autoseleccionan para exportar, y esta actividad no necesariamente eleva la productividad de las empresas. Además, la probabilidad de sobrevivencia es mayor para las empresas exportadoras, incluso controlando por tamaño, edad y productividad. Por otro lado, las empresas importadoras tienen probabilidades de salida inferiores que las no importadoras.

Al tenor de estas evidencias, sería conveniente que en los gobiernos de la región se reflexionara sobre su estrategia de inserción internacional, considerando las grandes transformaciones que ha experimentado la economía mundial en los años noventa y dos mil. La creciente demanda de China y otras economías emergentes de Asia por materias primas ha contribuido a un auge de las exportaciones de la región, y de América del Sur en particular, pero también empuja hacia una reprimarización de estas exportaciones. Se prevé que este proceso se mantendrá durante el resto de esta década, debido al acelerado crecimiento económico y urbanización en Asia. Paralelamente, los cambios en la organización de la producción, el comercio y la inversión mundial en torno a las cadenas globales y regionales de valor ofrecen desafíos ingentes y oportunidades para los países de América Latina y el Caribe.

El aporte del comercio al crecimiento inclusivo en el nuevo escenario internacional depende en forma crítica del reforzamiento de la integración regional. Así lo corrobora la experiencia de otras regiones como América del Norte, el Sudeste de Asia y la Unión Europea. Estas regiones funcionan

como espacios económicos altamente integrados, favoreciendo el desarrollo de las cadenas de valor, que necesitan de un mercado amplio y unificado, con apoyo en la convergencia de normas, disciplinas y regulaciones, y una seguridad jurídica que facilite las decisiones empresariales a largo plazo así como las alianzas internacionales. El adecuado funcionamiento de estas cadenas también precisa de la interconexión de las redes de infraestructura nacional de aduanas, transporte, energía y telecomunicaciones.

Comparada con otras regiones, América Latina y el Caribe tiene un nivel bajo de integración productiva y participación en cadenas, lo que pone un freno a la diversificación y sofisticación de la canasta exportadora así como a la vinculación del comercio y el crecimiento inclusivo. La baja integración es, por un lado, consecuencia de la especialización en recursos naturales de muchas de las economías de la región, y por otro, atribuible a la falta de un espacio regional económico integrado.

Con diferentes ritmos y modalidades, en los últimos años la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños ha puesto un fuerte énfasis en la liberalización del comercio con sus principales socios extrarregionales, en especial con los Estados Unidos, los países de la Unión Europea y más recientemente de Asia. A través de la negociación de acuerdos comerciales con estos socios, los países de la región han buscado responder a la drástica modificación del mapa mundial de intercambios, ventajas comparativas y localización de las inversiones. La liberalización comercial en esos tratados es usualmente más ambiciosa que en los acuerdos intrarregionales, tanto en términos del acceso al mercado de bienes, como en el comercio de servicios, las inversiones y las compras públicas.

No obstante, el comercio intrarregional ofrece un mayor potencial para el crecimiento inclusivo respecto del comercio extrarregional. En el cuadro IX.10 se clasifican las diferencias de los patrones comerciales de la región con sus principales socios en lo relativo a su impacto sobre la inclusión. Estas diferencias, a su vez, reflejan los sectores productivos que predominan en las ventas a cada mercado. Por ejemplo, las exportaciones intrarregionales y, en menor medida, a los Estados Unidos (destino que redujo su participación en 20 puntos porcentuales de 2000 a 2011) están más diversificadas, generan mayor número de empleos y tienen más eslabonamientos internos. Por el contrario, las ventas hacia el Asia Pacífico (que aumentaron sobre 12 puntos porcentuales su participación en las exportaciones totales en igual período) están muy concentradas en unos pocos productos (sobre todo primarios) y empresas (generalmente de gran tamaño), con un efecto inclusivo bastante inferior.

■ Cuadro IX.10

América Latina y el Caribe: comercio internacional por destino e impacto sobre diversas dimensiones de la inclusión ^a

Destino ^b	Diversificación		Empleo		Participación de la pyme	Eslabonamientos	
	Productos	Empresas	Directo	Indirecto		Externos	Internos
América Latina y el Caribe (+2,5)	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Asia y el Pacífico (+12,3)	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Estados Unidos (-20,3)	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Unión Europea (+1,3)	Alto	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), indicadores construidos a partir de matrices de insumo-producto, y datos de aduanas y otras fuentes nacionales de cinco países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay).

^a Se clasifica el nivel del indicador en alto, medio o bajo según la posición relativa de cada destino en cada dimensión.

^b El número entre paréntesis es la variación (en puntos porcentuales) de la participación de cada destino en el total exportado de 1990 a 2011.

Para avanzar hacia una mejor inserción en el mundo y promover la igualdad, América Latina y el Caribe requeriría fortalecer la integración regional, un factor fundamental en el aumento de la competitividad en el mercado internacional. De esta forma se lograría promover el comercio intraindustrial y la diversificación exportadora. La mayor escala que proporciona un mercado regional integrado no solo contribuiría a aumentar el intercambio en la región, sino que además favorecería la atracción de inversión extranjera directa, así como la gestación y el robustecimiento de empresas translatinas. Además, la integración regional permitiría impulsar las incipientes cadenas regionales de producción y potenciaría el proceso de innovación.

Es fundamental reducir los costos de transacción que enfrentan los agentes económicos en las cadenas de valor en la región, lo que permitiría facilitar la gestación y el desarrollo de estas cadenas. Con mayor frecuencia, dichos costos resultan sobre todo de obstáculos de carácter regulatorio (“detrás de la frontera”). La disminución de estos costos se puede alcanzar mediante un acercamiento gradual de las regulaciones nacionales en áreas tales como el comercio de servicios, el tratamiento de la inversión extranjera, las subvenciones y la facilitación del comercio, así como de la armonización o el reconocimiento mutuo de estándares técnicos, entre otras modalidades. Esta agenda, denominada de “integración profunda”, surge de la constatación de que son cada vez más tenues los límites del comercio de bienes, servicios y la inversión extranjera directa, porque estas tres modalidades suelen estar presentes en una cadena de valor típica que incluye a dos o más países (CEPAL, 2012).

Para una mayor integración de América Latina y el Caribe en la economía mundial es decisivo fortalecer la complementariedad de los esquemas de integración regional o subregional y su convergencia. La integración regional promueve el desarrollo de actividades con uso intensivo de tecnología y conocimiento, incluida la agregación de valor a productos derivados de recursos naturales. Además, contar con un mercado integrado reforzaría la posición negociadora de la región en futuras tratativas comerciales, en especial en una coyuntura en que comienzan a perfilarse importantes iniciativas de alcance regional y transregional¹⁴⁴. Estas iniciativas proseguirán a pesar de que en diciembre de 2013 se logró un nuevo acuerdo acotado en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio, debido a que el alcance del anterior era muy reducido en comparación con los nuevos acuerdos multirregionales.

La diversidad de visiones que coexiste en la región sobre el aporte del comercio internacional a un desarrollo inclusivo y las modalidades más adecuadas de inserción en el mundo no debería erigirse en un obstáculo para avanzar en diferentes ámbitos de cooperación regional. Entre estos se cuentan la infraestructura, conectividad, cohesión social, innovación, así como el apoyo al comercio en las economías de menor desarrollo relativo y la elaboración de posturas unificadas para abordar los retos del cambio climático. Es factible construir espacios de encuentro que, con geometrías variables, visión estratégica y un profundo compromiso integracionista, permitan la gradual convergencia hacia una institucionalidad regional representativa, que pueda plantearse con una sola voz en la defensa y promoción de los intereses de América Latina y el Caribe.

La integración no se agota en la dimensión comercial, y es necesario tener en cuenta siempre que su objetivo final debería consistir en reducir la heterogeneidad productiva y social, sobre todo en un continente tan marcado por las desigualdades. Si bien se cuenta con una vasta agenda en materia de infraestructura, energía y logística, así como de cooperación en el terreno macroeconómico, migratorio, medioambiental y de cohesión social, entre otros aspectos, su concreción no debería

¹⁴⁴ Entre éstas se cuentan las negociaciones en curso desde 2010 para alcanzar un Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (AETAE, o TPP por su sigla en inglés), así como los siguientes procesos de negociación que comenzaron en 2013: i) un acuerdo de libre comercio de los miembros de la ASEAN, con Australia, China, la India, el Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea, en el marco del denominado Regional Comprehensive Economic Partnership; ii) un acuerdo transatlántico entre los Estados Unidos y la Unión Europea; iii) un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Japón; y iv) un acuerdo de libre comercio entre China, el Japón y la República de Corea.

significar una postergación o pérdida de importancia de los asuntos económicos y comerciales de la integración, sino que se deberían reforzar sinergias entre todas estas preocupaciones.

A nivel nacional se requerirían diversas políticas complementarias para incrementar el impacto del comercio sobre el crecimiento inclusivo. Los gobiernos de la región podrían, por ejemplo, promover una estrategia de inserción internacional en las redes de innovación y negocios tecnológicos, hacer de la educación y capacitación el eje central de la transformación productiva, llevar a cabo programas para la incorporación de la Pyme en las cadenas de valor internas y externas, fortalecer la coordinación interministerial e interagencial y el enfoque integrado de las políticas así como mejorar la competitividad con políticas activas en pro de la igualdad. Igualmente, sería conveniente que definieran criterios conjuntos para sus relaciones con Asia, por ejemplo, a fin de abordar conjuntamente los desafíos de la innovación y el cambio tecnológico en los sectores asociados a los recursos naturales exportados a esta región.

El principal reto estriba en reforzar los encadenamientos entre los recursos naturales, las manufacturas y los servicios. Para avanzar en esta dirección se requeriría incentivar la innovación en cada uno de esos eslabones, a través de la articulación en torno a conglomerados productivos (clusters), donde existan espacios para la Pyme, de modo que el impulso exportador refuerce su capacidad de arrastre sobre el resto de la economía y que los resultados del crecimiento se distribuyan con mayor igualdad. También sería necesario un enfoque integrado del estímulo a la competitividad y la innovación, que favoreciera la articulación de las políticas de promoción y diversificación de exportaciones, innovación y difusión tecnológica, atracción de inversión extranjera directa y formación de recursos humanos.

En la actualidad existirían condiciones como para intentar la reversión de la conocida heterogeneidad estructural de la región y aminorar el impacto de la reprimarización de las exportaciones, en la medida que las políticas públicas se orienten hacia el aprovechamiento del acceso a las nuevas tecnologías para reducir las brechas de productividad de las empresas y los sectores. Sin acciones sustantivas en esta dirección, la heterogeneidad productiva y tecnológica junto con la desigualdad podrían tender a acentuarse, tornando cada vez más inviable una conciliación del crecimiento con los avances en materia de equidad.

Bibliografía

- Álvarez, R. y R. A. López (2005), "Exporting and performance: Evidence from Chilean plants", *Canadian Journal of Economics*, vol. 38, N° 4.
- Arellano, M. y O. Bover (1995), "Another look at the instrumental-variable estimation of error component models", *Journal of Econometrics* vol. 68, N°1.
- Bernard, A. B. (1995), "Exporters and trade liberalization in Mexico: Production structure and performance", MIT, febrero, inédito.
- Bernard A. B., J. B. Jensen y P. K. Schott (2006), "Trade costs, firms, and productivity", *Journal of Monetary Economics*, vol. 53, N° 5.
- Blundell, R. y S.R. Bond (1998), "Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data model", *Journal of Econometrics*, vol.87.
- Cadot, O., C. Carrère y V. Strauss-Kahn (2012), "Trade diversification, income and growth: What do we know?", *Journal of Economic Surveys*, vol. 27, N° 4.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Comercio y crecimiento inclusivo: Construyendo sinergias* (LC/G.2562), Santiago de Chile.
- _____(2013b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago de Chile.
- _____(2012), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012* (LC/G.2547-P), Santiago de Chile.
- _____(2011), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2502-P), Santiago de Chile.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SSES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____(2008), *La transformación productiva 20 años después: Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SSES.32/3)), Santiago de Chile.
- Clerides, S. K., S. Lach y J. R. Tybout (1998), "Is learning by exporting important? Micro-dynamic evidence from Colombia, Mexico, and Morocco", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, N° 3.
- Dingemans, A. y C. Ross (2012), "Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones", *Revista CEPAL*, N° 108 (LC/G.2549-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dunne, T., M. J. Roberts y L. Samuelson (1989), "The growth and failure of U.S. manufacturing plants", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 104, N° 4.
- Durán Lima, J. E. y M. Álvarez (2011), "Manual de comercio exterior y política comercial: Nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo", *Documentos de Proyecto*, N° 430 (LC/W.430), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Durán Lima, J. E. y D. Zalcicever (2013), "América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor", *serie Comercio Internacional*, N° 124 (LC/L.3767), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Eaton, J. y otros (2008), "Export dynamics in Colombia: Firm-level evidence", *The Organization of Firms in a Global Economy*, E. Helpman, D. Marin y T. Verdier (eds.), Cambridge, Harvard University Press.
- Fernandes, A. M. y A. E. Isgut (2005), "Learning-by-doing, learning-by-exporting, and productivity: evidence from Colombia", *World Bank Working Paper*, N° WPS3544, Banco Mundial.
- Fernandez-Stark, K., P. Bamber y G. Gereffi (2013), "Regional competitiveness in the Latin America offshore services value chain", *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment*, Ashok Bardhan, Dwight

- Jaffee y Cynthia Kroll, Oxford University Press.
- Ffrench-Davis, R. (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.
- Frías, J. A., D. S. Kaplan y E.A. Verhoogen (2009), "Exports and wage premia: evidence from Mexican employer-employee data", *The Selected Works of David S. Kaplan* [en línea] http://works.bepress.com/david_kaplan/15.
- Gibson, M. J. y T. A. Graciano (2011), "Costs of starting to trade and costs of continuing to trade", Washington State University, enero, inédito.
- Gómez, S. y C. Volpe (2008), "Trade policy and export diversification: what should Colombia expect from the FTA and the United States?", *Working Paper*, N° 05, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Grilli, L., E. Piva y C. Lamastra (2010), "Firm dissolution in high-tech sectors: an analysis of closure and M&A", *Economic Letters*, vol. 109, N° 1.
- Grossman, G. y E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, MIT Press.
- Grossman, G. M. y E. Rossi-Hansberg (2008), "Trading tasks: a simple theory of offshoring", *American Economic Review* 2008, vol. 98, N° 5.
- Helpman, E. y P. Krugman (1989), *Trade Policy and Market Structure*, Cambridge, MIT Press.
- Hesse, H. (2008), "Export diversification and economic growth", *Working Paper*, N°21, Commission on Growth and Development.
- International Study Group on Exports and Productivity (2007), "Exports and Productivity: Comparable Evidence for 14 countries" [en línea] http://ideas.repec.org/p/urb/wpaper/07_14.html.
- Isgut, A. E. (2001), "What's different about exporters? Evidence from Colombian manufacturing", *Journal of Development Studies*, vol. 37, N° 5.
- Kasahara, H. y B. Lapham (2008), "Productivity and the decision to import and export: theory and evidence", *CESifo Working Paper*, N° 2240, Munich, CESifo Group.
- Kacef, O. y S. Manuelito (2008), "El ingreso nacional bruto disponible en América Latina: Una perspectiva de largo plazo", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, No. 69 (LC/L.2982-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010), "The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues", *World Bank Policy Research Paper*, N° 5430, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Krugman, P. (1980), "Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade", *American Economic Review*, N° 70.
- Lall, S. (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3.
- Lederman, D. (2011), *International Trade and Inclusive Growth: A Primer for Busy Policy Analysts*, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre.
- López, R. A. (2006), "Imports of intermediate inputs and plant survival", *Economics Letters*, vol. 92, N° 1.
- Manjón-Antolín, M. y J. Arauzo-Carod (2008), "Firm survival: methods and evidence", *Empirica*, N° 35.
- Melitz, M. (2003), "The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity", *Econometrica*, vol. 71, N° 6.
- Meller, P. (1995), "Chilean export growth, 1970-90: an assessment", *Manufacturing for Export in the Developing World. Problems and Possibilities*, G. K. Helleiner (ed.), Nueva York, Routledge.
- Molina, A. C., M. Bussolo y L. Iacovone (2010), "The DR-CAFTA and the extensive margin: A firm-level analysis", *World Bank, Policy Research Working Paper*, N° 5340, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Namini, J. E., G. Facchini y R. López (2011), "Export growth and factor market competition: theory and evidence",

Departamento de Economía, Erasmus University, Rotterdam, febrero, inédito.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2011), *Participation of developing economies in the global trading system. Note by the Secretariat* (WT/COMTD/W/181), Ginebra.

OMC/IDE-JETRO (Organización Mundial del Comercio/Instituto de Economías en Desarrollo de la Organización de Comercio Exterior de Japón) (2011), *Trade patterns and global value chains in East Asia: From trade in goods to trade in tasks*, Ginebra.

Pavcnik, N. (2002), "Trade liberalization, exit, and productivity improvement: evidence from Chilean plants", *Review of Economic Studies*, vol. 69, N° 1.

Squalli, J. y K. Wilson (2011), "A new measure of trade openness", *The World Economy*, vol. 34, N° 10, octubre.

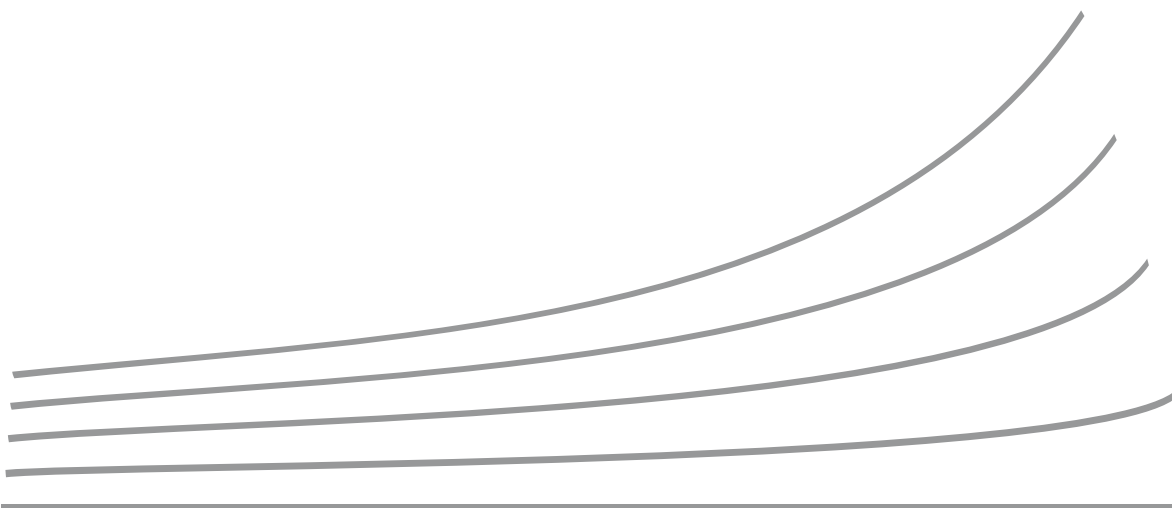
UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2011), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2011*, Ginebra.

Urmeneta, R. (2010), *Empresas Exportadoras Chilenas: Características y Evolución, 2000-2009*, Santiago de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

Wagner, J. (2011), "Exports, imports and firm survival: first evidence for manufacturing enterprises in Germany", *IZA Discussion Paper*, N° 5924, agosto.

_____(2007), "Exports and productivity: a survey of the evidence from firm-level data", *The World Economy*, vol. 30, N° 1.

Young, A. (1991), "Learning by doing and the dynamic effects of international trade", *Quarterly Journal of Economics*, N° 106.



Documentos incluidos en esta compilación

Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: Hacia la convergencia en la diversidad (CEPAL, 2014).

Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013: lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional (CEPAL, 2013).

Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011: la región en la década de las economías emergentes (CEPAL, 2011).

Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes (CEPAL, 2010).

Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2014: integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante (CEPAL, 2014)

Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas (CEPAL, 2014) .

Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014).

