

BRIDGES NETWORK

# PUENTES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible

VOLUMEN 14, NÚMERO 6 - OCTUBRE 2013



## Cadenas globales de valor en Latinoamérica

### FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Facilitación del comercio en APEC, la participación de Latinoamérica

### CADENAS GLOBALES DE VALOR

Cadenas globales y políticas para una mayor integración internacional de Brasil

### POLÍTICA INDUSTRIAL

Inserción internacional y políticas industriales en países emergentes



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

# PUENTES

VOLUMEN 14, NÚMERO 6 - OCTUBRE 2013

## PUENTES

Plataforma global para el intercambio de información sobre comercio y desarrollo sostenible en América Latina.

## PUBLICADO POR:

### ICTSD

**Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible**  
Ginebra, Suiza

PRESIDENTE Y DIRECTOR GENERAL  
Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR EN JEFE  
Andrew Crosby

DIRECTORA EDITORIAL  
Perla Buenrostro Rodríguez (ICTSD)

EDITOR  
Patricio Rosas Opazo

CONSEJO EDITORIAL  
Carlos Murillo (CINPE)  
Pedro Roffe (ICTSD)  
Miguel Rodríguez (ICTSD)

DISEÑO GRÁFICO  
Flarvet

LAYOUT  
Oleg Smerdov

PUENTES agradece sus comentarios y sugerencias en [puentes@ictsd.ch](mailto:puentes@ictsd.ch)

Para eventuales contribuciones, consulte nuestra página web  
<http://ictsd.org/news/puentes/>

## FACILITACIÓN DEL COMERCIO

- 4 **Facilitación del comercio en APEC, la participación de Latinoamérica en la conectividad de sus cadenas de suministro, ¿soft o hard?**

*Edna Ramírez Robles*

## CADENAS GLOBALES DE VALOR

- 9 **La agenda de "integración profunda" y nuestro "Acuerdo del siglo XXI"**

*Gustavo Rojas de Cerqueira César*

## CADENAS GLOBALES DE VALOR

- 13 **Cadenas globales y políticas para una mayor integración internacional de Brasil**

*Soraya Saavedra Rosar y Fabrizio Sardelli Panzini*

## POLÍTICA INDUSTRIAL

- 17 **Inserción internacional y políticas industriales: su necesaria articulación para el desarrollo industrial en países emergentes**

*Adriana Peluffo*

## REPORTAJE ESPECIAL

- 21 **Cadenas globales de valor: irrupción en el comercio mundial**

- 26 **Sala de prensa**

- 28 **Novedades**

## Cadenas globales de valor en Latinoamérica



*En últimas fechas, el tema central en foros de debate, artículos y exposiciones en el mundo del comercio internacional fue el de cadenas globales de valor. Moda o no, pasajera o no, en Puentes quisimos dedicar la presente edición a revisar dónde se encuentra la región en esa dinámica de inserción, cuyo enfoque "renovado" arroja algunas conclusiones interesantes, muestra casos de éxito y áreas de oportunidad para los países de América Latina.*

*Tres son las grandes fábricas del mundo: Norteamérica, Asia y Europa, según la Cepal. Aquellos países que mantienen una relación comercial basada en bienes intermedios con Norteamérica participan en mayor medida en determinadas cadenas de valor industriales, como sucede con México y algunos países de Centroamérica. Sudamérica, por el contrario, debido a su perfil exportador en parte más orientado a materias primas, encuentra ciertas dificultades para encadenar sus procesos productivos con el resto del mundo.*

*Estos encadenamientos tienen el objetivo final de agregar valor, cada vez más sofisticado, lograr el involucramiento de calidad de pequeñas y medianas empresas, y de alguna manera volver el comercio más inclusivo. Se busca por lo tanto un comercio internacional más fluido, más amplio en su alcance y en el número de participantes, con más beneficios tecnológicos y un amplio desarrollo de capacidades.*

*La política industrial también se renueva. Los cambios en el escenario internacional de comercio y el impacto presente y futuro que las cadenas de valor han expuesto han implicado nuevos acercamientos y visiones por parte de los países a fin de aprovechar de la mejor manera posible la colaboración estratégica entre el sector público y privado.*

*En este número de la revista Puentes presentamos las contribuciones de Edna Ramírez Robles sobre la relación entre facilitación del comercio y conectividad en las cadenas de suministro en las economías APEC de la región; y de Gustavo Rojas de Cerqueira, sobre qué papel juegan las cadenas de valor en la integración profunda latinoamericana y en la construcción de un verdadero "acuerdo del siglo XXI". Asimismo se abordan dos ejemplos concretos, Brasil, cuyo diseño de política industrial y aplicación de restricciones a las exportaciones e importaciones arroja poca inserción en las cadenas de producción mundiales, escrito por Soraya Saavedra Rosar y Fabrizio Sardelli Panzini; y de Uruguay, que ha logrado el desarrollo de su sector automotriz gracias al impulso de la política comercial auspiciada por el Mercosur y a políticas internas tendientes a favorecer la inversión, de Adriana Peluffo. Finalmente, aprovechamos la oportunidad para relatar el trabajo que ha estado llevando cabo un grupo de expertos sobre esta temática en el marco de la Iniciativa E-15 patrocinada por ICTSD.*

*Agradecemos sus comentarios y sugerencias en [puentes@ictsd.ch](mailto:puentes@ictsd.ch)*

*Que disfruten la revista.*

*El equipo de Puentes*

## FACILITACIÓN DEL COMERCIO

# Facilitación del comercio en APEC, la participación de Latinoamérica en la conectividad de sus cadenas de suministro, ¿soft o hard?

---

Edna Ramírez Robles

*La autora analiza el trabajo que las economías APEC han desarrollado en materia de conectividad en las cadenas globales de valor y presenta, además, los avances particulares que Chile, México y Perú han llevado a cabo en el contexto de este foro económico, dando cuenta de los desafíos a los que se enfrentan.*

Existen varias formas de facilitar el comercio; este artículo se centrará en dos grandes componentes: el *soft*, que cubre la eliminación de medidas no arancelarias mediante la simplificación de procedimientos administrativos de control del comercio y; el *hard*, que abarca esencialmente mejoras de infraestructura, equipos y servicios de transporte.

La facilitación del comercio en su vertiente *soft* es conocida por los avances logrados en materia de simplificación aduanera, la adopción de esquemas institucionales como las llamadas ventanillas únicas y medidas de colaboración con sectores empresariales. Por su parte, el componente *hard* contribuye a la agilización de las operaciones mediante, por ejemplo, el mejoramiento de carreteras, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones.<sup>1</sup>

Uno de los nuevos desafíos que enfrenta la facilitación del comercio consiste en ofrecer a los sectores productivos y exportadores nacionales la eficiencia administrativa necesaria para asegurar su participación en las denominadas cadenas globales de suministro o de valor, según se consideren procesos de distribución o de producción. Estas cadenas se han descrito como: el rango completo de actividades (dentro de una o varias empresas o ubicaciones geográficas) que añaden valor y que se requieren para llevar un producto desde su concepción hasta los consumidores finales.<sup>2</sup>

Numerosos estudios e informes internacionales fueron dedicados este año 2013 a las cadenas globales de valor.<sup>3</sup> La mayoría de estos destacaron el sobresaliente rol que tiene la conectividad para hacer más eficientes dichos procesos;<sup>4</sup> es decir la capacidad de los países o entidades productoras para participar en las redes globales de intercambio y de producción de bienes y servicios en el desarrollo de las cadenas globales de valor.

Para abordar estos temas, los días 7 y 8 de octubre de 2013 las 21 economías que conforman el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) se reunirán en Bali, Indonesia con el objeto de seguir avanzando en hacer de la región Asia-Pacífico un motor de crecimiento económico global. Con esta visión, los miembros establecieron tres prioridades específicas: evaluar los avances en el logro de las metas de Bogor;<sup>5</sup> examinar el progreso en materia de crecimiento sostenible con equidad y; analizar acciones de apoyo a la conectividad como componente de las cadenas globales de suministro, prioridad que enmarca el presente artículo.

El informe de UNCTAD "World Investment Report 2013" destaca que, con frecuencia, "los eslabones de las cadenas de valor regionales son más importantes que los de las cadenas mundiales, especialmente en América del Norte, Europa, y Asia Oriental y Sudoriental. En las economías en transición, América Latina y África, las cadenas de valor regionales están relativamente menos desarrolladas".<sup>6</sup> Este artículo presenta brevemente algunos trabajos recientes de APEC y se centra en determinados avances en Chile, México y Perú en este campo como economías integrantes de dicho foro, distinguiendo entre los componentes *soft* o *hard*.

Con este objetivo en mente, a continuación se explora el trabajo realizado por las economías APEC en materia de conectividad relacionada con las cadenas globales de suministro. Después, se presenta la participación latinoamericana en estas iniciativas. Posteriormente, se analizan los desafíos a los que se enfrentan los países latinoamericanos para incrementar la conectividad de sus cadenas regionales y globales de suministro. Por último, se hacen algunas sugerencias en materia de política comercial.

### **Facilitación de comercio y conectividad en APEC**

Con la creciente apertura de las economías, la liberalización del comercio y la globalización de la inversión, la conectividad aparece cada vez más importante como elemento propulsor de la integración económica regional y global. Las economías de APEC han trabajado intensamente identificando cuáles son los impedimentos para mejorar la conectividad física de sus cadenas de suministro como proponiendo posibles soluciones para eliminarlos.

El Comité de Comercio e Inversión del APEC (CTI, por sus siglas en inglés) acordó en 2001 los principios de la facilitación de comercio, mismos que formaron los pilares de los dos siguientes planes de acción de facilitación del comercio (TFAP, por sus siglas en inglés) de 2002 y 2006, y que son eje central de trabajo en materia de conectividad de las cadenas de suministro.<sup>7</sup>

En 2009, el CTI y el Comité Económico incluyeron estos elementos en un programa marco de comercio y conectividad logística (en adelante: programa marco) donde identificaron y propusieron soluciones para la eliminación de los cuellos de botella que más afectan la conectividad<sup>8</sup> de las cadenas de suministro aumentando los costos del producto final. Por ejemplo, en este programa marco se identificó el cuello de botella que se titula: "Capacidades multimodales poco desarrolladas, ineficiente conectividad: aérea, terrestre y marítima". En dicho programa marco se propusieron las siguientes sugerencias a resolver:

- 1 Ocho opciones para servicios aéreos competitivos con oportunidades justas y equitativas.
- 2 Continuar el trabajo para facilitar la negociación multilateral del acuerdo sobre liberalización del transporte aéreo (MALIAT, por sus siglas en inglés).
- 3 Proyecto "Desarrollo de Containers seguros e inteligentes para transportes multimodales".
- 4 Investigación y análisis al usar ríos mediterráneos en transporte intermodal.
- 5 Proyecto: "Administración de la seguridad y tecnología emergente en los transportes intermodales y sistemas de cadenas de suministro".
- 6 Enfoque del manejo del riesgo para mejorar los nodos de logística intermodal.
- 7 Promover el uso de infraestructura multimodal (terminales de tierra) a través del régimen interno de aduanas.

En febrero de 2013 se realizó una reunión de trabajo donde el CTI del APEC adoptó el Informe de Evaluación Intermedia del "Plan de Acción para la conectividad de las cadenas de suministro" (SCFAP, por sus siglas en inglés). Este informe presenta como resultados una mejora del 10% en el rendimiento de la cadena de suministro en términos de tiempo, costes e incertidumbre para el año 2015. También se encontró que las economías de APEC han tenido éxito en la reducción de tiempos comerciales y la incertidumbre del comercio. Además, en la evaluación de los indicadores internos se encontró que el 77% de las iniciativas del Plan de Acción se ha completado, lo que representa un buen avance.<sup>9</sup>

Los esfuerzos de APEC para fortalecer la conectividad se han hecho a través del desarrollo de infraestructura y la facilitación y promoción de la inversión en ella. Cabe destacar que esta evaluación intermedia muestra que los países latinoamericanos de APEC están participando de una forma modesta en las iniciativas propuestas en el marco SCFAP. Algunos ejemplos específicos se presentan en la siguiente sección.

Los cambios implementados por México, donde se simplificaron 40 documentos, 165 procedimientos administrativos y 200 elementos de datos, permitieron salvar **88,2 millones de hojas de papel**, lo que representa **337 millones de litros de agua** y **43 mil árboles** a octubre de 2012.

### **Latinoamérica en las iniciativas de facilitación del comercio de APEC, ¿hacia una mejor conectividad?**

Esta evaluación intermedia muestra las iniciativas en materia de facilitación del comercio que tanto Chile, México y Perú han implementado bajo el plan de acción de conectividad de las cadenas globales de suministro:

- Chile promulgó en 2012 varias disposiciones para alcanzar los objetivos SCFAP y otros compromisos bilaterales y multilaterales.
- México instauró una ventanilla única donde 30 actores participan en operaciones de comercio exterior (incluyendo agencias gubernamentales, exportadores, importadores, transportistas y auxiliares aduaneros, etc.). Se simplificaron 40 documentos, 165 procedimientos administrativos y 200 elementos de datos. Al 30 de octubre de 2012, se han salvado 88,2 millones de hojas de papel, lo que representa 337 millones de litros de agua y 43 mil árboles. Existen más de 75.000 usuarios registrados, lo que significa cerca del 100% de los operadores relacionados con las transacciones de comercio exterior".
- Perú también puso en marcha la ventanilla única de comercio exterior el 1 de enero de 2010. En 2011, un nuevo proceso de despacho aduanero y la entrega expresa de los procedimientos de expedición se llevaron a cabo y los procedimientos de tránsito internacional de mercancías se automatizó. En 2012, Perú implementó resoluciones anticipadas en los criterios de aplicación de la valoración en aduana de las mercancías en cuatro categorías y participó en el cuestionario del APEC sobre normas y procedimientos para el buen tránsito.

Sin embargo, en la evaluación intermedia, no se muestran avances profundos del bloque latinoamericano en materia de facilitación de comercio en su vertiente *hard* para incrementar la conectividad de sus cadenas globales de valor. En esa misma evaluación, por el contrario, vastas son las iniciativas que las economías asiáticas sí han realizado en esta materia tanto de tipo *hard* como *soft*.

### **Desafíos para los países latinoamericanos del APEC en materia de conectividad en las cadenas globales de suministro**

Se podría mencionar que el primer desafío es de tipo geográfico ya que la distancia física que existe entre los países latinoamericanos en comparación a las economías asiáticas del APEC es abismal.

En términos políticos, los países latinoamericanos enfrentarán su siguiente reto en la mencionada reunión de APEC en Bali, donde sería primordial incrementar su participación en las iniciativas de facilitación del comercio de naturaleza *hard* que se propongan en la revisión que se hará al plan de acción en materia de conectividad en las cadenas globales de suministro del programa marco.

Además, la disparidad en materia de conectividad en las cadenas regionales y globales de suministro que tienen los países latinoamericanos respecto a las economías asiáticas de APEC es otra área a atender, como se ha evidenciado en algunos estudios. Este es el caso del Índice de Desempeño Logístico (LPI, por sus siglas en inglés) de 2012 donde la máxima puntuación es 5. En promedio, Chile registra una nota de 3,17, México 3,06 y Perú 2,94, en comparación con Singapur (4,13), Hong Kong SAR China (4,12) y China (3,52). Si bien los tres países latinoamericanos han mejorado respecto a 2011, todavía queda mucho por hacer sobre todo en los campos de conectividad marítima. Respecto a la conectividad aérea, México y Perú podrían considerar sumarse al MALIAT donde Chile y otros países del APEC ya son parte.

También se ha resaltado que cada cadena global de valor tiene sus requerimientos logísticos únicos y exclusivos de cada industria.<sup>10</sup> Por ejemplo, en el estudio concreto del caso de los electrónicos se estudian tres casos de productos específicos de la industria electrónica en las economías de APEC.<sup>11</sup> Sin embargo, aún no existen diagnósticos de una naturaleza similar sobre cada uno de las cadenas de valor de industrias específicas en los



distintos países latinoamericanos (ej. electrónicos, perecederos, automotriz, químicos y textil).

Cabe notar que tampoco se han identificado o establecido el o los *hubs* latinoamericanos para incrementar su conectividad con las economías asiáticas respecto de industrias particulares. Por ejemplo, en materia de electrónicos, China es el principal *hub* para Asia, aunque recientemente se está viendo desplazado por Corea (ver nota al pie nº 10).

### **Sugerencias de política comercial para la bancada latinoamericana en el APEC**

Con el objeto de que los países latinoamericanos del APEC superen los retos antes mencionados, varias son las sugerencias en materia de política comercial que podrían incorporar. En ese sentido, el programa marco del APEC referente a la conectividad de la cadena de suministro recomendó a todos los miembros de APEC:

- 1 Elaborar un estudio que cuantifique de qué forma la conectividad multimodal puede contribuir a la integración económica y competitividad de los APEC, incluyendo los costos de oportunidad que existen debido a los cuellos de botella relacionados con la infraestructura física.
- 2 Explorar e identificar los requisitos técnicos y de políticas públicas relacionados con el transporte multimodal.
- 3 Explorar las colaboraciones público-privadas para solucionar las preocupaciones de desarrollo.
- 4 Identificar las lagunas en los Sistemas Inteligentes de Transporte que impiden la eficiencia del transporte multimodal.

Además, el presente artículo encuentra pertinente sugerir que los gobiernos de los países latinoamericanos miembros del APEC consideren:

- Incrementar su participación en el Plan de Acción que se revisará en Bali 2013. Principalmente en los temas de conectividad marítima, aérea y terrestre para sus cadenas regionales y globales de suministro, sobre todo en la facilitación del comercio de tipo hard.
- Profundizar los casos individuales de los países latinoamericanos para explorar las mejoras que han implementado en materia de conectividad. De esta forma se podrán identificar las fortalezas para poder hacer alianzas estratégicas con el bloque asiático.
- Fortalecer e incrementar la cooperación entre los países latinoamericanos del APEC para identificar las industrias donde tienen cadenas regionales de valor. Además es fundamental integrar al sector privado en estas iniciativas. De este modo podrá incrementar la coherencia en sus políticas públicas regionales respecto a los países ACP en materia de conectividad y establecer una estrategia de largo plazo donde pueden reorientar las funciones de su industria.
- Identificar los cuellos de botella para que las cadenas de suministro de industrias específicas latinoamericanas se integren a las cadenas de suministro asiáticas.
- Promover iniciativas comunes latinoamericanas en los foros donde los tres países son miembros para vencer estos cuellos de botella de las cadenas de suministro globales (i.e. APEC y AP).
- Identificar uno o varios *hubs* (origen-destino) latinoamericano para hacer más eficiente la conectividad del bloque latinoamericano.

En específico, este estudio también propone que México sea el *hub* latinoamericano para los sectores de autopartes, electrónicos, perecederos, textil y químicos debido a las fortalezas que ya poseen en el área: Esto debido a que la región occidente (Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán) y del bajo (Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes y Altos de Jalisco) de este país cuentan con amplias fortalezas:

- Ubicación intermedia entre Norteamérica y Sudamérica.
- Terminal de carga aérea CLA con capacidad para 350 mil toneladas de carga anuales, tecnología de radiofrecuencia y más de 2 mil 500 posiciones de carga en el aeropuerto de Guadalajara, Jalisco.

- Frecuencias aéreas semanales del aeropuerto de Guadalajara, Jalisco hacia el mundo (60), hacia EE.UU. (48)), hacia Asia (4) y hacia Europa (8).
- Las dos compañías férreas del país se conectan en esta región (Ferromex y Kansas City).
- Los importantes puertos marítimos de Manzanillo, Colima y Lázaro Cárdenas, Michoacán se encuentran en esa región.

En conclusión, a pesar de que las iniciativas que se reflejan en los trabajos sobre conectividad en las cadenas de suministro de las economías APEC indican que los países latinoamericanos han apostado más a la facilitación del comercio *soft*, aunque tenemos el ejemplo de la región occidente de México donde la realidad muestra que sí se ha trabajado en la facilitación del comercio de tipo *hard*.

Habría que evaluar si lo mismo ocurre con Chile y Perú y si el problema no es la falta de infraestructura del transporte, sino más bien la carencia de frecuencias aéreas o rutas marítimas que permitan el aprovechamiento de la infraestructura ya existente. Si estos países latinoamericanos crean un frente en común para incrementar su conectividad con los países asiáticos en los distintos foros que integran (TPP, AP, APEC, OMC, etc.), su tráfico de mercancías será más ágil y por lo tanto mucho más económico.



**Prof. Dr. Edna Ramírez Robles**

Directora General y Socia Fundadora de GoBglobal, Trade and Investment Solutions ([www.gobglobal.com](http://www.gobglobal.com)). Actualmente trabaja en el proyecto financiado por la Unión Europea (Trade Cooperation Facility) para el Ministerio de Comercio de Indonesia. Profesora de la Universidad de Guadalajara, México. [edna.ramirez@gobglobal.com](mailto:edna.ramirez@gobglobal.com)  
La autora agradece las contribuciones a este artículo de José María Rubiato, Head, Trade Logistics Branch, UNCTAD, así como a José Medina Blanc, Director de Desarrollo de Negocios y Mercado del World Trade Center, Guadalajara, México.

- 1 Ferrantino. (2013). Policies to improve the supply chain: what needs to be done? (p. 264). En Elms y Low (Eds.), *Global value chains in a changing world*. Geneva: WTO.
- 2 Pietrobelli, C. y Staritz, C. (2013). Challenges for global value chain interventions in Latin America, (p. 13). Washington: Inter-American Development Bank.
- 3 Elms, D. & Low, P. (Eds.). (2013). *Global value chains in a changing world*; Pietrobelli, C. y Staritz, C. (2013). *Challenges for global value chain interventions in Latin America*; OECD, WTO and UNCTAD. (2013). *Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs*; UNCTAD. (2013). *Informe sobre las inversiones en el mundo, cadenas de valor mundiales*.
- 4 Goh, M. (2013). Supply chain connectivity and trade in Asia. En Elms y Low (Eds.), *Global value chains in a changing world*. Geneva: WTO.
- 5 Conocidas como los tres pilares del APEC: liberalización del comercio e inversión; facilitación del comercio y cooperación económica y técnica para el desarrollo y; fortalecimiento de capacidades de los miembros.
- 6 UNCTAD. (2013). *World Investment Report 2013. Global value chains: investment and trade for development*, (p. 22). Ginebra: Naciones Unidas.
- 7 APEC. (2009). Supply-chain connectivity framework, (p. 95).
- 8 APEC. (2010-2013). APEC Supply-chain connectivity framework, possible work streams. Autor.
- 9 APEC. (2013). The 2013 interim assessment for supply chain connectivity framework action plan. Indonesia: Autor.
- 10 Elms, D. & Low, P. (Eds.). *Global value chains in a changing world*, p. 249. Geneva: WTO.
- 11 APEC. (2013). Global supply chain operation in the APEC region: case study of the electrical and electronics industry.



## CADENAS GLOBALES DE VALOR

# La agenda de "integración profunda" y nuestro "Acuerdo del siglo XXI"

Gustavo Rojas de Cerqueira César

*Este artículo analiza el papel de América Latina en las cadenas globales de valor, con especial atención a los acuerdos comerciales regionales en los cuales la región es parte. El autor también señala posibles vías para la mejora de la situación de América Latina en estas redes de producción.*

Los flujos comerciales están sumidos en profundas transformaciones. La reducción de las barreras arancelarias y el desarrollo de nuevas tecnologías han ampliado el horizonte de las actividades económicas susceptibles de intercambio entre países. La fragmentación del proceso de producción y la dispersión internacional de las tareas están creando un sistema sin fronteras, organizado en cadenas secuenciales y redes complejas, conocidas como cadenas globales de valor (CGV). El mayor crecimiento del comercio mundial en relación a la producción global es un claro reflejo de esta transformación.<sup>1</sup>

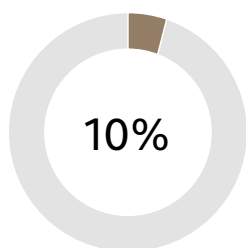
Las CGV, de acuerdo al *World Investment Report 2013*, son coordinadas por las empresas transnacionales que participan en el 80% del comercio mundial. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo señaló que el 60% del comercio mundial ya consiste en el intercambio de bienes y servicios intermedios, insumos que se incorporan en las distintas etapas de los procesos de producción de bienes y servicios. De hecho, los servicios son el principal insumo utilizado por estas cadenas y representan el 55% de las exportaciones mundiales totales. En definitiva, se ha acelerado el cambio del perfil del comercio internacional de interindustrial a intraindustrial intensivo en servicios, diluyendo las fronteras entre el comercio de bienes y servicios y las inversiones extranjeras directas (IED).

Más que dotadas de un carácter global, las CGV se han organizado sobre la base de una estructura centro-radial (*hub-and-spoke*) en torno a un centro regional. En 2011, en América Latina, el 10% de las exportaciones intrarregionales fueron bienes intermedios, lo que da cuenta del nivel de fragmentación de los procesos productivos. De acuerdo a Cepal, esta cifra es más baja que la de otras regiones: la de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático +3 (Asean+3, por sus siglas en inglés) asciende a 30%, la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a 19%, mientras que la de la Unión Europea (UE) escala a 16%. América Latina sigue estando marcada por la heterogeneidad: dos tercios de las exportaciones de bienes intermedios en la región tienen por destino los Estados Unidos (EE.UU.), mientras que el comercio regional sigue concentrado en el intercambio de bienes industriales finales.

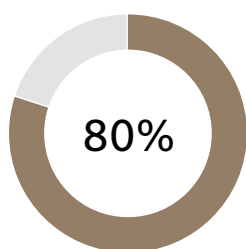
## La "integración profunda" y los acuerdos megarregionales

El peso y la dinámica de las transacciones comerciales internacionales basadas en las CGV aún no se ve plenamente reflejada en las normas del sistema multilateral de comercio. Los acuerdos siguen operando bajo una lógica tradicional, basada en el reconocimiento bilateral de origen. Los modestos resultados alcanzados en la Ronda Uruguay en las áreas de servicios, inversión y propiedad intelectual junto con la retirada de los EE.UU. de la Ronda de Doha en 2008 ponen de manifiesto la dificultad de multilateralizar estos temas.

Desde el estancamiento producido por la parálisis de Doha, las principales economías del planeta, *hubs* en las estructuras de las CGV –especialmente EE.UU.–, vienen acelerando la firma de acuerdos regionales para instaurar una gobernanza global ad hoc. Los acuerdos regionales recientemente firmados por EE.UU., UE, China e India se han centrado en profundizar la regulación de temas que ya están en la agenda de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como las normas de origen, salvaguardias, servicios, propiedad intelectual –lo que se llama convencionalmente "OMC+"–, así como en extender las fronteras regulatorias a nuevos temas como competencia, contratación pública, medio



10%  
de las exportaciones  
intrarregionales de América  
Latina el año 2011 fueron bienes  
intermedios.



80%  
del comercio internacional  
está coordinado por empresas  
transnacionales que participan  
en las cadenas globales de valor.

ambiente y normas laborales –lo que se conoce como “OMC-X”. Los EE.UU. y la UE, por ejemplo, se centran en nuevos temas y profundizan los compromisos de propiedad intelectual, avanzando poco en subvenciones. Por su parte, China e India no se han adentrado en nuevas materias y se concentran en la regulación de las subvenciones.<sup>2</sup>

El valor agregado de estos acuerdos –llamados de “integración profunda” o “acuerdos comerciales del siglo XXI”<sup>3</sup>– ya no se halla en las preferencias arancelarias, sino en la armonización de políticas, normas y estándares nacionales fundamentales para el buen funcionamiento de las CGV. En este sentido, los requisitos de estos acuerdos pueden no corresponderse con el nivel de desarrollo institucional o la estrategia de desarrollo de los países en vías de, ya que pueden imponer límites a la autonomía de la gestión de las políticas públicas.

La entrada de los EE.UU. a la negociación de la Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés), que también cuenta con 11 miembros APEC, incluyendo a Japón; junto con el anuncio de EE.UU. y la UE del inicio de las negociaciones para la Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión, parecen indicar el inicio de una segunda fase de regionalismo, caracterizado por la integración a través acuerdos plurilaterales entre los *hubs* más importantes del comercio internacional.

Estos acuerdos presentan características aún más innovadoras. En primer lugar, hay que destacar el número y tamaño de las economías involucradas en estas negociaciones, que abarcan una parte importante de productos, comercio e IED a nivel mundial. En segundo lugar, el objetivo de dichos acuerdos es crear espacios económicos integrados de amplio alcance, reduciendo la segmentación resultante de la multiplicación y diversidad de los acuerdos bilaterales. Por último, estos acuerdos proponen una agenda temática mucho más amplia y compleja que busca profundizar no solo aspectos del tipo OMC+, sino también avanzar en cuestiones del tipo OMC-X, reduciendo el grado de flexibilidad de las políticas nacionales. Llama la atención la poca claridad en cuanto al grado de ambición de estos acuerdos para la liberalización del sector agrícola, que es el foco de interés de los países del Mercado Común del Sur (Mercosur).<sup>4</sup>

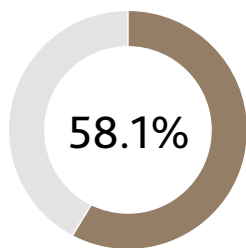
La construcción de un consenso sobre los marcos regulatorios entre EE.UU., UE y sus respectivos socios implicaría sin duda una mayor presencia estadounidense en el Pacífico, lo que obligaría a una reconfiguración de las relaciones productivas de China en Asia, región que es la base de su competitividad. Sin embargo, la reciente entrada de Japón en las negociaciones del TPP forzaría a EE.UU. a un mayor equilibrio, cambiando el ritmo y los términos de la negociación.

Por su parte, las autoridades chinas se han mostrado cautelosas acerca de su entrada al TPP, en tanto se consolida en su posición de *rule maker*. El lanzamiento, a finales de 2012, del Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) apunta en esta dirección, fortaleciendo la integración entre ASEAN+3, India y Oceanía. Se ha promovido así una agenda menos ambiciosa en la OMC centrada en la facilitación del comercio.

### La integración sudamericana

América del Sur ha mostrado importantes tasas de crecimiento económico en los últimos años, con previsiones positivas para el futuro próximo debido al dinamismo de su mercado interno y a la continuidad de los elevados precios de las materias primas agrícolas y minerales. La urbanización y el aumento de rentas en los países en desarrollo de Asia mantendrán la demanda de estos productos, que irá acompañada de un cambio gradual en su perfil hacia productos más sofisticados. Según estimaciones de Cepal relativas a la cooperación entre América Latina y Asia Pacífico, el continente asiático concentrará el 58,1% del crecimiento en la economía mundial entre 2012 y 2022, con América Latina como tercera fuerza (7,5%), detrás de EE.UU. y Canadá (10,9%).

Las economías sudamericanas son heterogéneas en su potencial económico, sufriendo cada vez más competencia por parte de bienes industriales finales de fuera de la región.



del crecimiento de la economía mundial entre 2012 y 2022 se concentrará en el continente asiático, mientras que América Latina representará un 7,5%.

Aun con la larga historia de iniciativas integracionistas, la conjunción de esfuerzos para mejorar la competitividad en terceros mercados no se ha abordado como base para la sostenibilidad de los acuerdos regionales. La preocupación por la promoción de complementariedades productivas brilla por su ausencia.

La reciente creación de la Alianza del Pacífico (AP) debería poner encima de la mesa la cuestión regional pendiente de "integración profunda", así como las posibilidades de complementariedad productiva y la necesidad de una mayor coordinación para hacer frente a los Estados Unidos y China.

En 2011, Chile, Colombia y Perú unieron sus mercados financieros con la creación del Mercado Integrado Latinoamericano, del cual México aún no es parte. En el mismo año, Bovespa firmó un acuerdo de pedidos de órdenes de compra y venta de acciones en la Bolsa de Comercio de Santiago y en la actualidad está negociando un acuerdo similar con Bogotá.

El año pasado se firmó el Acuerdo Marco de la AP, que consiste en los tratados bilaterales de libre comercio de sus miembros (México, Perú, Colombia y Chile). La vigencia de estos acuerdos ya permite una liberalización del 90% del total de los flujos bilaterales de comercio de bienes y una parte importante de los intercambios de servicios e inversiones, aunque todavía no hay un proceso de acumulación de origen regional.

Aún con la amplia cobertura temática de la cooperación bilateral, el comercio intra-AP evolucionó poco, pasando del 2% en 2000 al 4% en 2011. Sus miembros son países que se caracterizan por una baja resistencia a la liberalización del comercio con una tasa arancelaria de nación más favorecida del 6,6%, en contraste con el Mercosur, cuya tasa es del 12%. Incluso antes de la creación del bloque los cuatro países habían firmado acuerdos bilaterales de libre comercio con los EE.UU., la UE, Japón y varios países de la ASEAN.

En América del Sur, Brasil y Argentina tienen los mayores tejidos industriales. Entre los países de la AP, Colombia ha crecido y ha diversificado su perfil industrial acercándose a Argentina. Las relaciones intraindustriales de mayor peso para el comercio regional de bienes intermedios en América Latina se encuentran entre Brasil y Argentina. Estos, sin embargo, han hecho pocos progresos en la revisión del Arancel Externo Común como herramienta para la coordinación de la política industrial y tampoco han liberalizado sectores clave para las GCV, como los servicios.

De acuerdo al *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, los flujos regionales de comercio intraindustrial de bienes intermedios no responden necesariamente a los límites de los esquemas de integración regional, sino a la proximidad geográfica de los parques industriales –habida cuenta de los flujos de Chile con Argentina y Uruguay; de México con Brasil y Colombia; de Venezuela con Costa Rica y; de Colombia con Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

#### Posibles caminos

Sin lugar a dudas, la promoción de una mayor complementariedad entre el Mercosur y Colombia –cuyo Acuerdo de Complementación Económica N° 59 establece la liberalización del 83% del comercio apenas en 2019– debería ser explorada de manera estratégica, con el fin de fortalecer no solo la relación entre el Mercosur y la AP, sino también el tejido industrial de Venezuela y Ecuador, países en proceso de incorporación al Mercosur. La integración de la logística es un punto crítico en la región: el fomento de corredores regionales de transporte fluvial y aéreo cambiaría rápidamente el panorama mediante la sustitución de los actuales acuerdos bilaterales aéreos por tratados de "cielos abiertos".

Por otra parte, el regreso de Paraguay al Mercosur podría reducir la fisura que existe en la Asociación Latinoamericana de Integración entre, por un lado, la AP y, por el otro, el Mercosur y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Esto permitiría retomar los esfuerzos encaminados a promover una mayor homogeneización

y acumulación de normas de origen, así como la negociación de la reducción de los obstáculos no arancelarios, en particular para los bienes intermedios. Dada la dificultad de obtención de datos sobre el comercio de servicios en la región, la actual implementación de la Nomenclatura Brasileña de Servicios debería ser considerada fundamental para el mapeo preciso de la competitividad internacional de la región, así como para promover una mayor liberalización intrarregional del sector.

También sería importante promover más plataformas para el debate con las empresas multinacionales que operan en la región a fin de conocer sus intereses e identificar oportunidades de proyectos de inversión que creen *spillovers* regionales. El recién creado Foro Empresarial del Mercosur ha venido desarrollando un papel muy tímido en esta dirección, mientras que la AP acaba de crear su propio espacio.

Brasil es el principal destino de la IED mexicana en América Latina (con un balance de US\$ 26 mil millones), mientras que las inversiones chilenas en el Mercosur suman un total de US\$ 32 mil millones, casi la mitad del capital trasandino en todo el mundo.<sup>⑤</sup> Desde el comienzo de la crisis internacional, la inversión de las empresas brasileñas en América Latina, tradicionalmente concentrada en el sector industrial argentino, ha mostrado un mayor interés hacia Colombia, México, Paraguay y Perú. En este sentido, sería lógica la promoción de encuentros empresariales conjuntos entre los dos bloques.

Por último, debemos entender que el Pacífico es una condición –no una opción– para la AP. La participación de Chile en el TPP se deriva de su papel fundador en el P4, junto con Brunei, Nueva Zelanda y Singapur. El país ya tiene acceso al mercado de los demás 11 miembros que intervienen en la negociación del TPP –lo que ha acentuado las preguntas acerca de los beneficios potenciales de su membresía en este nuevo marco. Al mismo tiempo, Colombia y México, los dos países de la AP con un tejido industrial más diverso, no han firmado acuerdos de libre comercio con China.

Ello apunta a la necesidad de una mayor coordinación intra y entre bloques de cara a las relaciones con el gigante asiático, teniendo en cuenta la propuesta de China para elaborar un estudio de viabilidad para un acuerdo de libre comercio con Mercosur, presentado en 2012 en Mendoza, Argentina. Una mayor coordinación permitiría avanzar hacia un acuerdo entre México y Mercosur –que tiene más potencial para el comercio intraindustrial en América Latina–, fortaleciendo conjuntamente la posición negociadora tanto del Mercosur como de la AP frente a Asia.

Este parece ser el momento adecuado para pensar en los flujos económicos intrarregionales en América del Sur desde una nueva perspectiva, que permita explorar las posibilidades de reducir los costos de producción y, al mismo tiempo, generar el ímpetu necesario para aumentar y diversificar la presencia de sus economías en el mercado internacional y en las cadenas de valor. Nuestra capacidad de construir una Alianza entre Pacífico y Atlántico, uniendo Oriente y Occidente, determinará nuestro “Acuerdo del siglo XXI”.



**Gustavo Rojas de Cerqueira César**

Asesor Económico de la Embajada de Brasil en Argentina e investigador del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

① El artículo no representa necesariamente la visión de la Embajada de Brasil en Argentina ni del CADEP.

② Sánchez, M. (2012). Compromissos assumidos por grandes e médias economias em acordos preferenciais de comércio: o contraponto entre Uniao Europeia e Estados Unidos e China e India. *Texto para Discussão*, 1700. Recuperado de <http://bit.ly/16sdbcR>

③ Baldwin, R. (2011). 21st century regionalism: filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. Staff Working Paper ERSD-2011-08. Recuperado de <http://bit.ly/19vSkHs>

④ Arce, L. (2013). ¿Hacia una mayor integración regional? Las implicancias de un acuerdo de inversiones y comercio entre EEUU y UE. Recuperado de <http://bit.ly/1bAB4H2>

⑤ Nótese un aumento significativo de las inversiones chilenas en Brasil desde el acuerdo en 2011 Mercosur-Chile sobre servicios (el único extra-bloque).

## CADENAS GLOBALES DE VALOR

# Cadenas globales y políticas para una mayor integración internacional de Brasil

Soraya Saavedra Rosar y Fabrizio Sardelli Panzini

*Los autores analizan la posición marginal de Brasil en las cadenas globales de valor y apuntan estrategias en materia de política comercial y de inversiones para que el país aumente su participación en dichos procesos a nivel global y regional.*

El comercio internacional y las inversiones directas de las empresas transnacionales son operaciones cada vez más interconectadas y guiadas por la lógica de las cadenas globales de valor (CGV). Como es sabido, las cadenas globales –o regionales– de valor no son un fenómeno nuevo. La novedad radica en un aumento de escala y alcance que implica una mayor complejidad en las funciones divididas entre las economías, una mayor distribución geográfica y una mayor intensidad de intercambios de materiales entre los países involucrados. De acuerdo al *World Investment Report 2013*, más del 60% del comercio mundial –alrededor de US\$ 20 trillones– se concentra en bienes y servicios intermedios.

Otros atributos destacados de la organización de la producción en CGV son la importancia de los servicios, como insumos, sobre el valor añadido de las exportaciones (55% de media a nivel mundial) y las nuevas oportunidades para la participación de pequeñas y medianas empresas como proveedores en las cadenas mundiales de suministro de empresas líderes.<sup>1</sup>

En términos regionales, las CGV se caracterizan por una distribución desigual en el mundo concentrándose en la Unión Europea (UE), en los países del sudeste asiático y en América del Norte. América del Sur y el sur de Asia son las dos regiones más atrasadas en este proceso y cuentan con los niveles más bajos de participación en las cadenas de valor, inferiores a los de África o América Central.<sup>2</sup>

Es importante destacar que formar parte de las CGV no trae beneficios automáticos a las economías. Centrarse en la realización de tareas más intensivas en capital, innovación y conocimiento sigue agregando más valor a los productos y contribuyendo más al crecimiento económico y el desarrollo social de un país.

En consecuencia, la cuestión que se plantea es cómo lograr que la entrada en las CGV sea beneficiosa. Para ello es esencial incentivar políticas industriales y comerciales apropiadas sobre la base de un diagnóstico coherente de la situación y las posibilidades de un país, de acuerdo con la lógica de la producción en cadena.

## Brasil y las CGV

La base de datos conjunta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>3</sup> reúne los dos cálculos que conforman el índice de inserción de los países en las CGV: i) la proporción de insumos importados sobre el total de las exportaciones del país (participación "hacia atrás" en la cadena) y ii) la proporción de insumos producidos en el país que figura en las exportaciones de otros países (participación "hacia adelante"). La suma de ambos permite conocer el grado de integración de un país en la economía mundial.

Brasil, con apenas un 10% en el índice "hacia atrás" y un 20% en el índice "hacia adelante", es uno de los últimos de los 40 países seleccionados para el estudio de la OCDE/OMC (el tercero internacionalmente menos integrado), por delante solo de Argentina y Sudáfrica.

El resultado refleja, en parte, el perfil de una economía abundante en recursos naturales con mayor acceso doméstico a las materias primas estratégicas. Sin embargo, el número es

preocupante si se lee en relación con el cambio de perfil de las exportaciones de Brasil en la última década que se centró en los productos con muy bajo nivel de procesamiento, de menor contenido tecnológico y cuyos ingresos en dólares están sujetos a las fluctuaciones de los precios internacionales.

Estas informaciones corroboran el análisis de que Brasil se encuentra al margen de los procesos de participación en la producción mundial. Algunos factores estructurales, como el sistema tributario que castiga el valor añadido, los cuellos de botella en la infraestructura y la baja capacidad de innovación, sirven para explicar esta posición, pero también hay que destacar aquellos que limitan la conectividad de Brasil a la economía internacional, es decir, algunos aspectos relacionados con la agenda comercial y de inversiones.

La parálisis en las negociaciones de los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) en el Mercado Común del Sur (Mercosur), por ejemplo, ha tenido un impacto negativo en Brasil en relación al acceso al mercado y las barreras no arancelarias. Desde la perspectiva del acceso a los mercados, el conjunto de ACP celebrados por el bloque sigue siendo limitado, ya que apenas cubre desgravaciones arancelarias y otorga acceso a menos del 10% del comercio mundial.<sup>4</sup> En contraste, Corea del Sur y México dan acceso al 64% y al 61% a través de su red de acuerdos.

Además, los nuevos tratados firmados por algunos países –principalmente América del Sur– han reducido o anulado las preferencias arancelarias que Brasil goza en la región. Desde la perspectiva de las barreras no arancelarias, los nuevos acuerdos comerciales celebrados alrededor del mundo comprenden otras cláusulas además de la reducción de los aranceles, que incluyen normas referentes a la armonización de normas y estándares técnicos.

---

*“Participar en las cadenas globales de valor requiere previsibilidad de las políticas comerciales y la reducción de las restricciones a las exportaciones e importaciones, sobre todo de bienes y servicios intermedios.”*

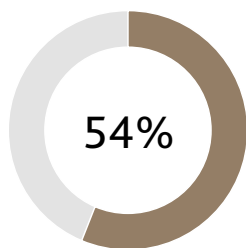
---

El sistema tributario sobre la importación de servicios adoptado por Brasil tampoco tiene en cuenta la integración a las cadenas globales y regionales de valor, lo que tiene efectos restrictivos en la capacidad de desarrollar una industria intensiva en conocimiento y con mayor capacidad de agregar servicios tecnológicos.

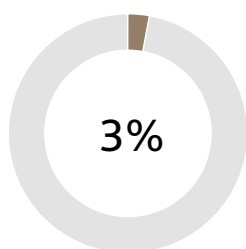
Actualmente, los servicios representan en promedio el 54% del valor total de la producción nacional, pero la carga tributaria mínima en operaciones de importación es del 41%, incluso para aquellos servicios que por su naturaleza solo pueden ser contratados en el extranjero.<sup>5</sup> Hay que apuntar que una parte relevante de la adquisición de estos servicios se lleva a cabo para poder exportar bienes del país, como en los casos de prestación de garantías para aeronaves y camiones, productos con un alto contenido tecnológico presentes en las exportaciones brasileñas. En otras palabras, gravar la importación de servicios aumenta el costo de exportación del país.

La timidez en la inversión extranjera directa de las empresas de Brasil también ayuda a explicar la posición marginal del país en las CGV. La inversión extranjera directa conecta a las empresas proveedoras, clientes y centros de investigación, genera mayor productividad, induce a innovar y amplía y diversifica las exportaciones de las empresas. Sin embargo, Brasil ha estado rezagado con respecto tanto a la adopción de políticas para fomentar el flujo de inversiones como al propio proceso de internacionalización.





del valor total de la producción nacional, en promedio, está representada por servicios.



representan las empresas transnacionales brasileñas en los grandes grupos multinacionales de los países en desarrollo.

De acuerdo a un ranking elaborado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés),<sup>6</sup> las empresas transnacionales brasileñas representan apenas el 3% de los grandes grupos multinacionales de los países en desarrollo (aun cuando Brasil es la segunda mayor economía del grupo), un número muy bajo que refleja menos de la mitad de las empresas que invierten en el extranjero en países como India, Rusia, Singapur o incluso Sudáfrica.

### Políticas para una mayor integración de Brasil en la economía mundial

La intensificación de los intercambios promovida por la organización de producción mundial en cadenas globales y regionales de valor trajo de vuelta el debate sobre la inserción de Brasil en la economía mundial.

Participar en las CGV requiere previsibilidad de las políticas comerciales y la reducción de las restricciones a las exportaciones e importaciones, sobre todo de bienes y servicios intermedios. A continuación se presentan algunos puntos de atención que pueden ampliar la integración internacional de Brasil.

#### Agenda comercial

**Acción regional:** las economías de América Latina siguen siendo importantes para las empresas brasileñas, pero la integración con los países de la región aún carece de profundidad y buenos mecanismos institucionales. Los esfuerzos de Brasil en la región deben buscar superar los problemas en el Mercosur y extender los acuerdos comerciales a otros países del continente, negociando la inclusión de cláusulas en temas como las barreras técnicas, barreras sanitarias y fitosanitarias, normas de protección y promoción de la inversión bilateral, facilitación del comercio y contratación pública y servicios.

**Acción extra-regional:** es clave mantener negociaciones comerciales fuera del continente, principalmente con la UE, el mayor socio comercial y mayor inversor extranjero en Brasil. Se deben coordinar los esfuerzos dentro de Mercosur para garantizar un intercambio satisfactorio de las ofertas a ambas partes para finales de 2013, aunque para ello se tenga que considerar la posibilidad de negociar los acuerdos a diferentes velocidades para los miembros del bloque del Cono Sur.

**Facilitación del comercio:** resulta relevante simplificar los procedimientos aduaneros, reducir la incidencia de las tasas y el volumen de documentos que intervienen en las operaciones de comercio acelerando los pedidos y la entrega de las mercancías. Además de eso, dichas acciones pueden reducir las restricciones para que las empresas más pequeñas se consoliden como proveedores globales. En esta área hay espacio tanto para las políticas nacionales como para formular acuerdos marco de facilitación del comercio que garanticen el envío rápido de mercancías en el territorio de los países que son socios tradicionales de Brasil.

**Tributación sobre la importación de servicios:** la creciente importancia de los servicios como insumos sobre el valor agregado de la producción y de la exportación de mercancías de Brasil (54% y 40%, respectivamente), justifica la adopción de medidas para reducir la carga fiscal sobre la importación de servicios. Existen distorsiones persistentes en el cálculo del impuesto sobre este tipo de importación, por lo cual se recomienda modificar las leyes y revisar las prácticas seguidas actualmente por Brasil con el fin de no incluir ciertos impuestos en la base del cálculo de otros; aplicar disposiciones relativas a los "beneficios empresariales" presente en los tratados de doble imposición firmados por Brasil y; eliminar la incidencia del impuesto a las transacciones financieras (IOF) sobre estas operaciones.

#### Facilitación de las inversiones en el extranjero

Comercio e inversión van de la mano y Brasil no puede prescindir de una estrategia coordinada entre los organismos públicos correspondientes para facilitar el desempeño internacional de sus empresas transnacionales.

Es cierto que las líneas de financiación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) gozan de buena reputación por parte de algunas grandes empresas, pero aún es preciso ajustarlas para hacerlas más accesibles a las pequeñas empresas y mejorar algunos procedimientos de análisis de crédito.

El principal desafío, sin embargo, es el anacrónico sistema tributario para las empresas que operan en el extranjero, que fue diseñado en los períodos en que Brasil era únicamente importador de capital. La agenda a cubrir en este área es muy amplia y pasa por ajustar el sistema de impuesto sobre la renta en el exterior y el sistema de compensación de pérdidas que genera niveles desproporcionados de tributación.

También es imprescindible acabar con las incertidumbres legales que rondan los acuerdos de doble imposición y celebrar nuevos acuerdos con países cuya importancia como destino de la inversión extranjera directa en Brasil está creciendo, entre ellos Estados Unidos, Reino Unido, Uruguay y Alemania.

Tampoco se puede dejar de mencionar que las políticas comerciales y de inversión, aunque son especialmente relevantes para Brasil, no son las únicas a abordar para que el país se beneficie de las CGV. En la lista también aparecen cuestiones estructurales, institucionales y políticas de innovación.

- 
- ❶ OCDE. (2013). *Interconnected economies: benefiting from global value chains*.
  - ❷ UNCTAD. (2013). *World Investment Report*, 2013, p. 131.
  - ❸ La base de datos puede ser consultada en: <http://bit.ly/12pGDET>
  - ❹ A excepción del acuerdo bilateral con Chile, que contiene disposiciones sobre los servicios.
  - ❺ Confederação Nacional da Indústria (2013). *Tributação sobre importação de serviços: impactos, casos e recomendações de políticas*. Recuperado de <http://bit.ly/169FvUT>
  - ❻ UNCTAD. (2013). *World Investment Report 2013: Annex Tables*. Recuperado de <http://bit.ly/TQFXxC>



**Soraya Saavedra Rosar**  
Directora Ejecutiva de la  
Unidad de Negociaciones  
Internacionales de la  
Confederación Nacional de la  
Industria (CNI).



**Fabrizio Sardelli Panzini**  
Especialista en la Unidad de  
Negociaciones Internacionales  
de la CNI.

## POLÍTICA INDUSTRIAL

# Inserción internacional y políticas industriales: su necesaria articulación para el desarrollo industrial en países emergentes

Adriana Peluffo

*Teniendo en cuenta las principales líneas de interpretación sobre la relación entre la liberalización del comercio y el rendimiento industrial, la autora analiza la experiencia en el sector automotriz de Uruguay en el marco del Mercosur.*

En general, el modelo estándar de comercio argumenta que la apertura comercial promueve ganancias en el bienestar de los países dado que estos se especializarán en sectores en los cuales tienen ventajas comparativas, favoreciendo una más eficiente división internacional del trabajo.

La apertura comercial también puede tener efectos dinámicos, la mayoría de los cuales están relacionados con la difusión de tecnología y el progreso tecnológico. Los modelos de crecimiento endógeno en economías abiertas reconocen que el comercio de bienes y factores productivos pueden abrir nuevas fuentes de insumos tecnológicos.

En dichos modelos el conocimiento no está solo contenido dentro de las fronteras nacionales, sino que puede ser transmitido a través de una variedad de formas tales como el comercio, la inversión extranjera directa y la movilidad de las personas. El conocimiento se difundirá y el nivel tecnológico de un país podría aumentar porque sus socios comerciales han acumulado conocimiento. A continuación se revisan brevemente los argumentos teóricos de estos canales<sup>1</sup>.

## Importaciones de bienes intermedios o bienes de capital o spillovers tecnológicos asociados al comercio

Se ha demostrado que en presencia de economías de escala a nivel de firmas, el libre comercio en insumos diferenciados y bienes de capital es formalmente equivalente a progreso técnico. La razón es que la importación de insumos intermedios permitiría una mejor división del trabajo, lo cual incrementaría la eficiencia de las empresas. Además, a través de las importaciones de bienes intermedios y de capital, las firmas domésticas se pueden beneficiar de las innovaciones extranjeras incorporadas en esos bienes. Adicionalmente, si los bienes son intensivos en capital, la apertura comercial podría reducir el precio de estos en países en desarrollo, incrementado la tasa de retorno a la inversión y la tasa de crecimiento del stock de capital.

Dicho de otro modo, la apertura comercial puede expandir el menú de bienes intermedios y de capital disponible para las empresas de un país, facilitando el acceso a tecnologías de punta. De esta forma la transferencia tecnológica podría aumentar con la eliminación de barreras comerciales.

## Inversión Extranjera Directa

La inversión extranjera directa (IED) puede generar varios beneficios para la economía receptora: puede financiar la expansión de industrias en las cuales el país doméstico disfruta de ventajas comparativas; puede conducir a la transferencia de tecnología desde las firmas extranjeras a las domésticas y; puede proveer a las firmas locales con *know-how* crítico para entrar en los mercados extranjeros.

Los *spillovers* tecnológicos y los eslabonamientos productivos son los canales que posiblemente tengan mayor implicancia en los incrementos de productividad de largo plazo dado que pueden mejorar la habilidad de innovación de las empresas. Sin embargo,

la capacidad de absorción de las firmas, así como la distancia tecnológica entre las firmas extranjeras y domésticas parecería ser muy importante para determinar la existencia de estos *spillovers*.

Actualmente, los países en desarrollo, las industrias y firmas que capacitan a su fuerza de trabajo y realizan actividades de I+D están en mejor posición de tomar ventaja del conocimiento externo. Además, la capacidad de absorción puede ser impactada por el ambiente de negocios, tales como el acceso al crédito y el desarrollo del sistema financiero, así como el grado de desarrollo de la infraestructura y otros servicios a las empresas. Es en estos aspectos donde las políticas domésticas pueden contribuir a un mejor aprovechamiento de esta alternativa.

#### *Aprendizaje a través de las exportaciones*

Son varios los canales a través de los cuales los exportadores domésticos se pueden beneficiar de la experiencia técnica de los compradores extranjeros. En particular, el ingreso en mercados foráneos permitiría a las empresas adquirir conocimiento de las mejores prácticas a nivel internacional. Además, los compradores extranjeros pueden aportar a las empresas asistencia técnica y diseño de producto para mejorar la calidad de los bienes importados. En algunos casos los compradores extranjeros podrían transmitir a sus proveedores conocimiento tácito de otros proveedores localizados en países tecnológicamente más avanzados.

La apertura comercial puede entonces conducir al progreso tecnológico a través del conocimiento incorporado en las importaciones de bienes intermedios y de capital, de efectos de derrames horizontales y verticales por parte de la IED sobre las empresas domésticas, así como por el aprendizaje a través de las exportaciones. Sin embargo, el aprovechamiento del conocimiento extranjero dependerá en gran medida de las capacidades de las empresas para absorber y utilizar adecuadamente el mismo, así como de las distancias tecnológicas entre fuente y receptor determinarán en gran medida las posibilidades de capitalizar el conocimiento generado externamente.

---

*“Los spillovers tecnológicos y los eslabonamientos productivos son los canales que posiblemente tengan mayor implicancia en los incrementos de productividad de largo plazo, dado que pueden mejorar la habilidad de innovación de las empresas.”*

---

En el desarrollo de capacidades locales jugarán un rol preponderante las políticas macroeconómicas estables así como las políticas industriales activas que apunten al desarrollo de las capacidades de innovación de las empresas, la capacitación del personal o acumulación de capital humano y el acceso al financiamiento. Ciertamente, con quién y qué tipo de bienes comerciamos afectarán las posibilidades de desarrollo productivo de un país.

Enseguida se explica brevemente un caso en el cual las políticas comerciales, aunadas a políticas industriales pro-activas han permitido el crecimiento de un sector en el cual el país no cuenta con ventajas comparativas.

#### **Un ejemplo concreto en Uruguay, el sector automotriz**

Los estudios que analizan la inserción externa del país sobre el desempeño industrial resaltan que la apertura externa y la IED que operaron simultáneamente durante la década de los 90 y la primera década del siglo XXI habrían inducido mejoras en el desempeño de las empresas, conjuntamente con una importante desaparición o contracción de las menos

## US\$295 millones

representaron las exportaciones de autopartes uruguayas en el 2011. En el 2006 constituyeron US\$144 millones.

productivas, aun en una misma rama industrial. Sin embargo, estos efectos parecerían estar determinados por el capital humano y la capacidad de innovación de las empresas.

En relación a las distancias tecnológicas, la evidencia es mixta ya que se muestran mayores externalidades tecnológicas desde los países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur), para los cuales las brechas tecnológicas son menores que con países más desarrollados. Estudios posteriores, no obstante, indican que los insumos importados desde países desarrollados generarían mayores incrementos en la productividad que los de los socios comerciales del Mercosur.

Se ha encontrado además que los espacios de aprendizaje para exportar ocurren básicamente en los países socios del Mercosur, más cercanos geográfica y tecnológicamente. Es después de estos procesos de aprendizaje entre los socios del Mercosur que las empresas estarían capacitadas para ingresar en mercados más distantes y desarrollados.

Para el caso uruguayo, se puede hablar del sector automotriz y de autopartes, el cual ha tenido un desarrollo sostenido desde la crisis del año 2002. El considerable crecimiento del mismo se puede explicar como resultado de políticas comerciales –en general preferenciales– así como de políticas industriales de promoción de la inversión y de la IED. Uruguay cuenta con un conjunto de empresas que fabrican autopartes y realizan el armado de vehículos. Estas nacen al amparo de políticas de sustitución de importaciones y han presentado un desempeño irregular. Sin embargo, tras la crisis del 2002 este sector reanuda su actividad, incrementando la producción y las exportaciones, las cuales se triplicaron entre 2006 y 2011.

La producción uruguaya de autopartes y el armado de vehículos registró un importante crecimiento en los últimos años, fruto de las importantes inversiones nacionales y extranjeras. Tanto la producción física como la ocupación en el sector han crecido por encima de la media industrial.

El armado de vehículos se concentra fundamentalmente en tres plantas, dos plantas que existían anteriormente y una reciente, utilizando kits importados de las casas matrices e integrando autopartes de la industria nacional y regional, lo que implica una complementariedad importante en la producción.

Las exportaciones de autopartes también han aumentado en forma importante, pasando de US\$ 144 millones en 2006 a US\$ 295 millones en 2011. Estas se concentran fundamentalmente en tapizados de cuero –en los cuales el país cuenta con ventajas comparativas tradicionales–, ejes y semiejes, tubos de hierro y acero y cables eléctricos.

### *¿Cómo se explica el desarrollo reciente del sector?*

Por un lado, observando las políticas comerciales se aprecia que dentro del Mercosur Uruguay cuenta con libre acceso al mercado argentino y brasileño, el cual incluye automóviles, pero también maquinaria vial y agrícola. Existen además regímenes de origen para exportar a Argentina y Brasil con arancel cero, exigiéndose solo un 30% de contenido regional para nuevos modelos en el primer año. Hay también acuerdos especiales dentro del Mercosur, en particular con Brasil, que requiere que este país importe autopartes y vehículos desde Uruguay para que sus productos automotores puedan ingresar al país con arancel cero. Asimismo existen acuerdos comerciales con México que habilitan la entrada de automotores uruguayos con arancel cero.

Por otro lado, el sector se ha beneficiado de políticas industriales de promoción de las inversiones nacionales y extranjeras a través de la ley 16.906 vigente desde el año 1998, la cual declara de interés nacional la promoción y protección de inversiones nacionales y extranjeras. Esta habilita la presentación de proyectos de inversión en cualquier sector de actividad, los cuales, si son promovidos por el Poder Ejecutivo, permiten deducir del pago del Impuesto a la Renta (IRAE) entre el 20% al 100% del monto invertido de acuerdo al tipo de proyecto. A su vez, se exoneran del Impuesto al Patrimonio los bienes muebles de

activo fijo y obras civiles y se recupera el IVA de las compras de materiales y servicios para estas. También se exoneran tasas o tributos a las importaciones de bienes muebles de activos fijos declarados no competitivos de la industria nacional.

Además de las leyes que promueven y protegen la inversión nacional y extranjera, el gobierno ha implementado diversos incentivos a la exportación, tales como la devolución del IVA pagado por las compras de insumos, devolución de tributos internos que integran el costo del producto exportado, régimen de admisión temporaria que habilita la importación de insumos y partes a ser incorporados en la producción de las exportaciones. También existe un régimen de prefinanciación de exportaciones, el cual facilita el financiamiento de las mismas.

Finalmente, en el país hay trece zonas francas para realizar actividades de fabricación o prestación de servicios hacia terceros países, exentos de tributos aduaneros de entrada y salida de bienes y servicios y que cuentan con exoneración de impuestos nacionales, con la única excepción de los tributos de seguridad social para trabajadores nacionales.

El sector también ha realizado un importante esfuerzo de modernización tecnológica, certificación de calidad, complementación productiva con los países de la región y más recientemente con países extra regionales como China. Por otra parte, Brasil ha atravesado una etapa de definiciones de su nueva política automotriz en la cual Uruguay, como socio estratégico, seguirá manteniendo la preferencia para el ingreso de automóviles y autopartes. Esto permite acceder al mercado brasileño y fomenta nuevas inversiones en el sector.

El desarrollo de largo plazo del sector automotriz uruguayo, no obstante, no está libre de problemas y es centro de la atención del gobierno. Recientemente se presentó una estrategia de promoción de la competitividad de la misma por parte de la Dirección Nacional de Industrias. Otra sombra sobre el sector son los altos costos de producción en dólares, pese a lo cual el marco normativo en Uruguay sigue siendo favorable para la industria automotriz, a lo que se suma la seguridad jurídica y la estabilidad política y financiera del país.

Es por ello que para promover no solo un crecimiento transitorio, sino un desarrollo sustentable en el tiempo, junto a las políticas comerciales de apertura, son necesarias las políticas industriales activas, que fomenten la inversión, la modernización tecnológica e innovación, la complementación económica regional e internacional y, no menos importante, el involucramiento de los actores.

El mercado regional en este contexto sería un lugar adecuado para generar procesos de aprendizaje y complementación productiva, a fin de desarrollar competitividad auténtica en el sector y poder incursionar en nuevos mercados.

---

❶ Para una revisión extendida ver: Peluffo, A. (2010). *Trade liberalization and manufacturing performance: the Uruguayan case* (Tesis doctoral). Recuperada de <http://bit.ly/12QF7qf>



**Adriana Peluffo**

Profesora adjunta de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, Uruguay.



## Reportaje Especial

# CADENAS GLOBALES DE VALOR: IRRUPCIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL

*El cambio en la actividad económica durante los últimos 25 años, los emergentes desafíos globales, el presente por el cual atraviesa la Organización Mundial del Comercio y las dinámicas económicas internacionales son parte de este reportaje especial preparado por el Equipo de Puentes sobre la base de las cadenas globales de valor y la Iniciativa E15 de ICTSD.*

La actividad económica mundial está cambiando. En los últimos 25 años, los patrones de comercio han sido testigos de la reducción de los costos de transporte, la revolución de las tecnologías y una apertura constante de las políticas económicas. De la tradicional estructura de competencia entre compradores y vendedores integrados verticalmente en diferentes países, el mundo es hoy testigo privilegiado de la irrupción de las cadenas globales de valor (CGV).<sup>1</sup>

En términos específicos, y de acuerdo al *Informe sobre el Comercio Mundial 2013*, "el valor de las exportaciones mundiales de mercancías pasó de 2,03 billones de dólares EE.UU. en 1980 a 18,26 billones en 2011", mientras que el comercio de servicios durante el mismo periodo pasó de "367.000 millones en 1980 a 4,17 billones en 2011", siendo "La demografía, la inversión, la tecnología, la energía y otros recursos naturales, los costos de transporte y las instituciones" los principales factores económicos que hoy determinan "la naturaleza global del comercio y explican por qué comercian los países".

De acuerdo a lo anterior, la evidencia del comercio internacional revela que el 60% de las importaciones mundiales corresponden a bienes intermedios. Hoy en día, las empresas dividen sin mayores problemas sus operaciones alrededor del mundo, desde el diseño del producto y la fabricación de componentes, hasta su montaje y comercialización.

Lo anterior conllevó la necesidad de buscar reformas que redujeran la incertidumbre, el riesgo y los costos de transacción asociados a dichos negocios. Costos que fueron reducidos sobre la base de una revolución en la informática, las comunicaciones, el transporte, la logística y las finanzas, además de los procesos de negociación bilaterales, regionales y multilaterales que se han desarrollado desde aquellos años al presente.

Por lo mismo, el impacto de las CGV no se asienta solamente en las cifras del comercio internacional, las implicancias abarcan esferas mucho más amplias. Un ejemplo de esto es la interrelación de compañías, trabajadores y países que establecen una creciente, compleja y dinámica división del trabajo que de una u otra forma deberá ser abordada por el sistema multilateral de comercio.

El problema presente radica en que la Organización Mundial del Comercio (OMC) se encuentra preocupada por remover las barreras comerciales establecidas durante el siglo XX, lo que ha inhibido la habilidad de la organización para enfrentar los nuevos desafíos del comercio internacional. Si esto continúa de manera similar tras la Ronda Doha, es muy probable que los gobiernos y los actores asociados al mercado continúen buscando vías alternativas para organizar sus relaciones económicas, impactando la relevancia misma de la organización.

Por lo pronto, las CGV se alzan como una nueva puerta de entrada al comercio mundial y tanto las empresas como los países deben encontrar el modo de participar, agregando valor e insertándose eficientemente en los distintos niveles de la cadena.

### Nuevos acercamientos a la política industrial

Se ha visto un renovado interés en las políticas industriales a la luz de los recientes cambios en el escenario internacional del comercio. Cambios que incluyen no solo el hecho de que el comercio de bienes intermedios ha superado el comercio de bienes finales, sino además la importancia que han tomado los servicios, la caída de las barreras arancelarias, el alza

Exportaciones mundiales	
1980	
Mercancías	US\$ 2,03 billones
Servicios	US\$ 367.000 millones
2011	
Mercancías	US\$ 18,26 billones
Servicios	US\$ 4,17 billones

de las no arancelarias y la dispersión geográfica de la producción que ha puesto en relieve la conectividad y la facilitación del comercio, entre otros.

La emergencia de lo que se podría llamar un mundo más complejo en relación a las CGV llama a una colaboración estratégica más eficiente entre el sector privado y los gobiernos. De acuerdo a lo anterior, estos últimos se vuelven a enfrentar a una clásica disyuntiva en relación al tipo de política industrial que pueden aplicar.

En términos generales, estas pueden ser de corte horizontal o industrial-selectiva, variando significativamente sus efectos particulares de acuerdo a la elección, pero buscando siempre la remoción de la ineficiencia y la promoción de la competitividad. En relación a las acciones concretas, estas pueden ir desde la simplificación de procedimientos administrativos, al fortalecimiento de las instituciones, inversión en capital humano o desarrollo de infraestructuras, entre otras alternativas.

Más importante aún, es posible abordar los distintos enfoques de las políticas industriales sobre la base de una visión actualizada, a fin de obtener mayores beneficios de ellas en su relación con las CGV. No obstante, se debe tener en consideración que las propuestas aquí descritas no inhiben enfoques económicos más generales que promuevan la participación en dichos procesos.

---

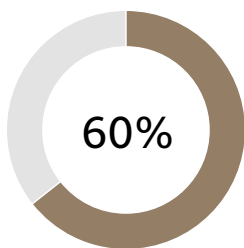
*“Las cadenas globales de valor son la nueva puerta de entrada al comercio mundial y tanto las empresas como los países deben encontrar el modo de participar, agregando valor e insertándose eficientemente en los distintos niveles de ella, por lo mismo, se llama a una colaboración estratégica mucho más eficiente entre el sector público y privado.”*

---

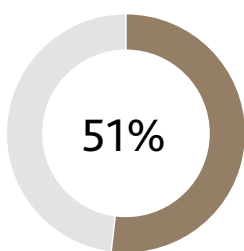
De acuerdo a lo anterior, y siguiendo el documento “Global value chains and industrial policies”, preparado por Patrick Low y Julia Tijaja para la Iniciativa E15, en la estrategia económica de industrialización por sustitución de importaciones podrían encontrarse oportunidades de mejoramiento y diversificación tanto en el proceso de “upstream” como en el de “downstream” en bienes y servicios. En este caso, un menor sesgo anti exportador podría ayudar a las compañías a superar los límites de los mercados internos.

En cuanto a la industrialización orientada a la exportación, política industrial-selectiva seguida exitosamente por el sudeste asiático en la segunda mitad del siglo XX, puede estar hoy en día orientada hacia los productos intermedios, permitiéndole a los países enfocarse en aquellas partes de la producción donde verdaderamente poseen una ventaja comparativa. Teniendo en cuenta que las subvenciones a la exportación se encuentran prohibidas por la OMC, los esfuerzos para mejorar la capacidad de cumplimiento de los estándares internacionales por parte de las compañías y la infraestructura general de la facilitación del comercio serán cruciales para la competitividad.

Otro ejemplo de una política industrial actualizada en las CGV es la industrialización a través de la innovación. Este enfoque, al contrario de los anteriores que se centran en el cambio de las condiciones externas donde las compañías operan, puntualiza el cambio desde el interior. Es decir, el potencial de cambio de las compañías puede ser alcanzado mediante el fortalecimiento de los sistemas de innovación y las capacidades tecnológicas de estas, incluso mediante la creación de redes y la construcción de relaciones



de las importaciones mundiales corresponden a bienes intermedios.



más, en promedio, comercian piezas y componentes los países que poseen acuerdos comerciales preferenciales en relación a aquellos sin acuerdo.

mutuamente beneficiosas con otras compañías, proveedores, consumidores, gobiernos y actores relevantes no estatales.

Ciertamente, algunas políticas industriales serán más prometedoras que otras, como tales y bajo la influencia de las CGV. La decisión y los efectos serán incuestionablemente particulares a cada caso.

### Acuerdos preferenciales y reglas de origen en una compleja ecuación

Como se ha mencionado, el auge de las CGV ha sido impulsado por una continua remoción de barreras en el escenario internacional. Entre las más significativas se pueden mencionar la caída de las barreras arancelarias, la reducción del costo de transporte, la aparición de servicios de orientación global de logística, los adelantos en informática, Internet y las mejoras en la protección de los derechos de propiedad intelectual, en particular con el acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

Dicha fragmentación de la producción ha abierto nuevas oportunidades de participación a los países en desarrollo que antes no estaban disponibles o eran considerablemente más escasas por el nivel de especialización. Asimismo, ofrece opciones asociadas a aprendizaje, transferencia de tecnología, difusión de conocimientos, entre otras.

No obstante los beneficios que pueden obtenerse de las cadenas de producción, estas no se ha extendido con la amplitud esperada, sino que han tendido a concentrarse en tres regiones, América del Norte, Asia y Europa, y han sido impulsadas, mayor, pero no exclusivamente, por compañías en Estados Unidos, Alemania y Japón, respectivamente. La evidencia actual indica que los acuerdos preferenciales y las reglas de origen tienen aquí mucho que decir.

Tal como se indica en el artículo de Estevadeordal, Blyde, Harris y Volpe para la Iniciativa E15, "Global value chains and rules of origin", el comercio asociado a las cadenas de producción no solo es más sensible a la distancia que el comercio en bienes finales, sino además algunos estudios sugieren que la regionalización de las cadenas de valor está intrínsecamente relacionada con acuerdos o ciertos tipos de arreglos que se producen entre países. De hecho, uno de los estudios citados en el documento señala que los países con acuerdos comerciales preferenciales (ACP) comercian piezas y componentes, en promedio, 51% más que aquellos sin acuerdos.

No obstante una promoción más eficiente de las cadenas de producción por parte de los acuerdos preferenciales, en especial de aquellos que buscan una mayor integración, subsisten algunos inconvenientes y limitaciones. Una restricción particular del enfoque regional está relacionado con la falta de incentivos para emplear piezas más baratas y materiales procedentes de terceros países debido a las estrictas reglas de origen que tenemos hoy en día. Esto último podría implicar que dichas reglas aumenten los valores de producción hasta el punto en que los costos de adaptación excedan los beneficios de las preferencias que el acuerdo en particular les confiere a las partes.

Es posible reducir las limitaciones presentadas por las reglas de origen a través del uso de diversos mecanismos, por ejemplo, elevando los niveles mínimos aceptados, permitiendo la devolución de los derechos o con una acumulación más flexible.

Lo primero permitiría utilizar un porcentaje específico de productos no originarios en el proceso de producción sin alterar el estatus del producto final. Lo segundo propiciaría la devolución de los derechos aplicados a materiales no originarios empleados en la producción de un producto final que sea exportado a otros miembros del acuerdo. Por último, una acumulación más flexible permitiría que los insumos de los socios comerciales puedan ser usados en la producción de bienes finales sin socavar el origen de los productos.

## 2011

año en que México firmó un nuevo acuerdo con los países del Mercado Común Centroamericano que permite total acumulación entre los seis países en un único conjunto de normas.

### Latinoamérica en la encrucijada

La región, por lo pronto, se ha mantenido medianamente al margen de las cadenas globales de valor. Y esto no solo debido a los factores externos como la concentración de las cadenas en las regiones mencionadas más arriba, sino además por nuestra propia estructura productiva-exportadora, que tiene una participación menor en estos procesos, y además por una disposición, si se quiere política, que ha mantenido a la mitad de Latinoamérica fuera de acuerdos preferenciales con los centros económicos, lo que ciertamente ha restado nuestra incorporación en la demanda de los mercados desarrollados.

Asimismo, y teniendo en cuenta que el ritmo del cambio tecnológico varía aceleradamente, el retraso de una participación eficiente en los eslabones de la cadena productiva podría no solo alejar dicha frontera tecnológica potencialmente aprovechada por los actores comerciales, sino además ralentizar el cierre de la brecha existente para llegar al desarrollo, afectando el bienestar y el estándar de vida de los ciudadanos.

El estado actual de Latinoamérica es preocupante. El último informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha dado cuenta no solo del impacto de la desaceleración de la economía global en la región, sino además una lenta participación en las CGV (ver Puentes, septiembre 2013). En este mismo sentido, el *Informe de Competitividad Global 2013-2014*, lanzado recientemente por el Foro Económico Mundial, resalta que aun con varios años de importante crecimiento económico la región muestra bajas tasas de productividad y un rezago generalizado en los índices de competitividad en aspectos que incluyen clima de negocios, educación, innovación, infraestructura y desempeño institucional. Estancamiento que puede ser entendido en razón del débil funcionamiento de las instituciones, profundas deficiencias en infraestructura e ineficiente utilización de los factores de producción (ver Puentes, septiembre 2013).

No obstante lo anterior, hay interesantes avances que iluminan el camino. Los miembros de la Alianza del Pacífico, por ejemplo, han definido un conjunto único de reglas de origen para gobernar el área de acumulación plurilateral. México firmó en 2011 un nuevo acuerdo con los países del Mercado Común Centroamericano que permite una total acumulación entre los seis países en un único conjunto de normas acordadas por las partes. Mercosur y sus diferentes acuerdos con Perú, Colombia y Ecuador es otro ejemplo en donde las reglas de origen han sido aunadas a fin de facilitar el comercio entre los miembros. Todo lo anterior, solo podrá ir en beneficio de la región para integrarse exitosamente a los eslabonamientos productivos del comercio internacional.

---

*"No obstante los beneficios que pueden obtenerse de las cadenas de producción, estas no se ha extendido con la amplitud esperada, sino que han tendido a concentrarse en tres regiones, América del Norte, Asia y Europa, y han sido impulsadas, mayor, pero no exclusivamente, por compañías en Estados Unidos, Alemania y Japón, respectivamente."*

---

### Desafíos para una red económica global

Los desafíos que implican las cadenas globales de valor no son menores. Sin duda, el enfoque multilateral sería la mejor manera de fomentar el desarrollo de las mismas debido a que la reducción arancelaria preferencial requerirá necesariamente la definición y administración de reglas de origen, con todos los costos asociados que esto conlleva.

En esta misma línea, la promoción de las CGV requerirá una reforma de las reglas de origen, no solo en su rigidez, sino además en los grados de acumulación que permiten, avanzando hacia una armonización entre las partes involucradas.

Tal y como lo señala el documento preparado por Grant Aldonas para la Iniciativa E15 de ICTSD, "Trade policies in a global age", entre otras provocativas e interesante propuestas, en una economía mundial conectada la habilidad de los países para beneficiarse del comercio dependerá de la facilitación que le otorguen a sus propias compañías de participar en las cadenas globales de valor, entendiéndolas hoy en día como una nueva puerta de entrada al comercio mundial.

Sobre la base del documento anterior es posible encontrar algunas opciones que permitirían una creación eficiente de una verdadera red económica global. Primero, es necesario dar con una fórmula que nos permita avanzar hacia un mundo libre de aranceles. Como alternativa se podría caminar hacia una liberalización de las CGV, removiendo barreras arancelarias y no arancelarias que permitan un libre flujo de partes. Segundo, incrementar la relevancia de la OMC también se traduce en propiciar un enfoque más orientado a las políticas públicas detrás de las negociaciones comerciales, como seguridad alimentarias o GCV en este caso en particular. Asimismo, la imposibilidad de concluir la Ronda Doha ha limitado en cierta medida el alcance de las negociaciones a la esfera de las tradicionales barreras comerciales, no obstante el escenario internacional actual exige una reconsideración de la agenda futura de la OMC.

Por lo pronto el desafío es ingente, no solo para Latinoamérica y los diversos países en desarrollo que quieren de una u otra manera estar involucrados en la vorágine del comercio internacional, sino además para el sistema multilateral completo, en cuanto son necesarios cambios mayores que permitan el uso eficiente, el despliegue adecuado y el desarrollo necesario de las cadenas globales de valor.

---

❶ El presente reportaje está basado en la Iniciativa E15 que ha estado desarrollando ICTSD desde el año 2011 en adelante con la coordinación del Banco Interamericano de Desarrollo. Dicha actividad se plantea como un proceso de diálogo multilateral destinado a la identificación de un conjunto de opciones políticas en respuesta a los emergentes desafíos globales que al iniciar la Ronda Doha, en 2001, no estaban en la agenda o en la mente de los gobiernos, pero que hoy exigen nuevos enfoques y nuevas respuestas por parte del sistema multilateral de comercio. Uno de estos desafíos está representado por el impacto de las cadenas globales de valor en el comercio mundial. Precisamente, sobre la base de los documentos elaborados por el grupo de expertos en dicha área, los cuales no precisamente son una posición final o acordada por parte de la Iniciativa E15, sino más bien líneas e ideas de trabajo, se ha concebido el presente artículo. Más información en <http://e15initiative.org/>

# Sala de prensa

Visite nuestro sitio web para consultar más novedades: <http://ictsd.org/news/puentes/>

## G-20 y la economía global: mejoras y más trabajo

En San Petersburgo, Rusia, los miembros del G-20 destacaron la mejora de la economía global respecto al año anterior. No obstante, hay preocupación por la fragilidad de esta recuperación y el rezago en el crecimiento que algunas economías emergentes han sufrido.

"Por primera vez en tres años, en lugar de un debate urgente para abordar la crisis financiera europea, vemos que Europa ha emergido de la recesión", declaró el Presidente Barack Obama.

En medidas comerciales, los líderes acordaron extender hasta el 2016 su compromiso respecto a no aumentar ni imponer nuevas barreras al comercio o a la inversión en bienes y servicios.

## Incumplimiento de EE.UU. en normas de comercio

Indonesia solicitó a la OMC autorización para imponer medidas de retorsión contra EE.UU. argumentando que este no ha cumplido con la decisión del Órgano de Solución de Diferencias respecto al fallo sobre cigarrillos de clavo de olor (DS406).

Por otra parte, Canadá (DS384) y México (DS386) han solicitado la conformación de un grupo especial que determine si los cambios introducidos por los EE.UU. sobre el etiquetado indicativo del país de origen (EPO) son violatorios de la OMC. Estos últimos se han quejado de que los cambios introducidos sobre EPO son aún más restrictivos del comercio y discriminatorios.

Estas últimas se relacionan con la implementación de la política estadounidense de protección al consumidor y podrían clarificar aspectos del Acuerdo OTC. Es importante recordar que en los tres casos los EE.UU. han perdido en las instancias de panel y apelación.

## Roberto Azevedo: el mundo no esperará a la OMC

En su discurso inaugural, el nuevo Director General de la OMC resaltó que su prioridad estará en obtener resultados en la próxima Conferencia Ministerial e iniciará consultas con los Miembros, enfocándose en facilitación del comercio, desarrollo y algunos elementos de agricultura.

Azevedo reconoce la importancia del éxito de la Ronda Doha: "Nuestra incapacidad para abordar esta parálisis arroja una sombra que va más allá de la esfera de las negociaciones y se cierne sobre todas las parcelas de nuestra labor", señaló.

El nuevo Director espera además avanzar en la vigilancia contra el proteccionismo, el mecanismo de solución de controversias y mejorar la ayuda para el comercio y el marco integrado mejorado.

## Economía mundial impacta a Latinoamérica

De acuerdo al informe anual sobre el comportamiento del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina, el desempeño de la región refleja la coyuntura económica mundial, la cual ha impactado nuestro dinamismo comercial y proyectado el crecimiento de las exportaciones en 1,5% e importaciones en 4,5% para 2013.

No obstante, podría haber un cambio gradual en la demanda desde productos básicos a otros más elaborados en las exportaciones hacia China y Asia.

El informe también aborda la participación de América Latina y el Caribe en las cadenas globales de valor y la creciente relevancia que los mega-acuerdos como el Trans Pacific Partnership y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión entre Estados Unidos y la Unión Europea podrían tener en el panorama internacional.



## América Latina estancada en competitividad global

De acuerdo al informe de competitividad del Foro Económico Mundial, en América Latina aún persisten bajas tasas de productividad y un rezago en índices de competitividad que incluyen infraestructura, clima de negocios, educación, innovación y desempeño institucional.

Según el informe, el estancamiento puede ser entendido por el débil funcionamiento de las instituciones, las profundas deficiencias en infraestructura y la ineficiente utilización de los factores de producción. En este último aspecto, las brechas en formación y capacitación, por una parte, y tecnología e innovación, por otra, impiden a las empresas latinas competir adecuadamente e incursionar en actividades de mayor valor añadido.

El documento indica, además, que en una economía globalizada, donde el comercio internacional está determinado por nuevos factores como las cadenas globales de valor, el regionalismo y el auge del comercio de servicios, las diferencias entre los países estarán dadas según sus niveles de innovación y su participación en el valor agregado del comercio.

## Cooperación bilateral entre Ecuador y Sudáfrica

A fin de fortalecer las buenas relaciones entre Ecuador y Sudáfrica, el viceministro de Relaciones Exteriores e Integración Política de Ecuador, Marco Albuja y su homólogo sudafricano, Marius Fransman, se reunieron este 5 de septiembre en Quito.

Los vicecancilleres acordaron crear una Comisión Política, Social y Cultural y una Comisión Económica, Comercial y de Recursos Naturales que se encargarán del seguimiento de la cooperación y establecerán los pasos a seguir.

Además de lo anterior, los viceministros intercambiaron puntos de vista en materias relacionadas a la paz, seguridad y gobernanza regional y global.

## Más infraestructura, educación e inclusión social

América Latina debe iniciar un proceso de transformación productiva que le permita un desarrollo sostenible y no depender de los factores económicos externos, señalaron las conclusiones de la XVII Conferencia Anual del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), realizada entre el 4 y 5 de septiembre en Estados Unidos.

De acuerdo al presidente ejecutivo de CAF, Enrique García, el reto fundamental para América Latina "es la agregación de valor a las ventajas naturales que posee la región, a través del desarrollo tecnológico y la capacitación de su capital humano."

Otros temas tratados en la conferencia fueron las implicancias de la inmigración, el problema de la droga, el auge de las protestas sociales y las tendencias políticas de América Latina, entre otros.

## UE critica proteccionismo de Brasil y Argentina

De acuerdo al décimo informe sobre medidas potencialmente restrictivas del comercio publicado por la Comisión Europea, Argentina y Brasil están entre los países emergentes que aplican un mayor número de potenciales medidas restrictivas al comercio, por lo que se les solicitó mayores esfuerzos a fin de combatir el proteccionismo.

De acuerdo al comisario europeo de comercio, Karel de Gucht, es preocupante que se continúen adoptando medidas restrictivas del comercio y que prácticamente ninguna sea abolida. Desde 2008 se han reconocido cerca de 700 medidas y solo entre mayo de 2012 y mayo de 2013 unas 150 nuevas medidas proteccionistas.

Entre las principales conclusiones se menciona que se ha producido un fuerte incremento de las medidas aplicadas en frontera, especialmente en aumentos de derechos de importación.

El informe de la Comisión aborda los 31 principales miembros de la Unión Europea (UE), entre los que se encuentra además de Argentina y Brasil, México y Paraguay.

# Novedades

Puentes recomienda en esta sección algunas nuevas publicaciones de ICTSD y otras instituciones que están contribuyendo al estudio y una mejor comprensión del comercio internacional, con implicaciones también para América Latina.



## **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2013, Cepal**

El documento titulado "Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional" señala que el desempeño de la región refleja la débil coyuntura económica mundial, la cual ha impactado el dinamismo comercial.

El primer capítulo revisa los principales rasgos de la persistente debilidad que exhibe la economía y el comercio mundial y se examina su evolución y perspectivas. El segundo capítulo aborda las principales transformaciones de la organización de la producción y el comercio mundial asociadas al fenómeno de las redes internacionales de producción, base para negociaciones megaregionales. Finalmente, se analiza la participación de los países de América Latina y el Caribe en redes internacionales de producción y cadenas de valor.

<http://bit.ly/18EmgQG>



## **The global competitiveness report 2013-2014**

### **Informe global de competitividad 2013-2014**

El reciente informe hace énfasis en la innovación y las instituciones como factores determinantes para lograr crecientes niveles de competitividad. En este sentido, cooperación y compromiso desde las instituciones públicas, pero también desde el sector empresarial y la sociedad civil son esenciales para lograr mayores niveles de competitividad y beneficios colectivos.

El documento indica, además, que la tradicional distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo en un futuro no muy lejano será irrelevante. En una economía globalizada, donde el comercio internacional está determinado por nuevos factores como las cadenas globales de valor, el regionalismo y el auge del comercio de servicios, las diferencias entre los países estarán dadas según sus niveles de innovación y su participación en el valor agregado del comercio.

<http://bit.ly/16JeqZb>



## **Informe sobre el Comercio Mundial 2013**

El mundo está cambiando con extraordinaria rapidez bajo la influencia de numerosos factores, entre otros, la evolución de las pautas de producción y consumo, la constante innovación tecnológica, las nuevas formas de comerciar y, evidentemente, las políticas. El Informe se centra en el comercio como causa y efecto del cambio y examina los factores que configuran el futuro del comercio mundial.

<http://bit.ly/19kyTRG>



## **Developments in regional trade agreements and the environment, OECD**

### **Desarrollos en acuerdos comerciales regionales y el medio ambiente**

El informe proporciona una actualización sobre los recientes desarrollos en materia de medio ambiente en los acuerdos regionales de comercio en 2011 y 2012.

Se hace referencia a los acuerdos que incluyen contenidos sustanciales en materia ambiental, como el acuerdo entre China y Costa Rica y entre Estados Unidos y Colombia.

Se revisa el progreso en la implementación de las normas ambientales y la evaluación, ex-ante y ex-post, de los impactos en casos como Chile, Centroamérica, República Dominicana y Perú. <http://bit.ly/174eFKL>



### Climate change and sustainable energy measures in regional trade agreements Cambio climático y las medidas de energía sostenible en acuerdos comerciales regionales

Los acuerdos comerciales regionales se utilizan cada vez más para alcanzar las metas de desarrollo sostenible mediante la inclusión de disposiciones sobre el cambio climático y la energía sostenible.

Este trabajo analiza esta tendencia y presenta una visión general de las diferentes categorías de tales disposiciones en una amplia muestra de los acuerdos comerciales regionales recientes, identifica los desafíos regulatorios actuales y destaca los obstáculos para abordar el cambio climático.

Después de una evaluación preliminar de los posibles efectos jurídicos de las disposiciones, los autores hacen recomendaciones dirigidas a optimizar el potencial de promover el desarrollo de una economía sostenible baja en carbono a través de los acuerdos comerciales. <http://bit.ly/18dK41A>



### India's agricultural trade policy and sustainable development Políticas de comercio agrícola y desarrollo sustentable de India

Durante las últimas seis décadas, India ha impulsado la producción de cereales y transformado un déficit alimentario en superávit. Esta monografía examina cómo la política agrícola comercial de la India podría contribuir al logro de los objetivos de política pública, como la superación de la pobreza, la seguridad alimentaria y la mejora de la sostenibilidad del medio ambiente en el contexto de las normas y obligaciones de la OMC. <http://bit.ly/1fdKrMF>



### Addressing the aviation and climate change challenge Enfrentando el desafío de la aviación y el cambio climático

La aviación es la industria de más rápido aumento de emisiones. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha recibido el mandato de abordar las emisiones procedentes del transporte aéreo. La búsqueda de una respuesta al cambio climático dentro de esta organización se ha acelerado desde que la Unión Europea (UE) incluyó la aviación en el régimen de comercio de derechos de emisión en 2012. Tanto los países en desarrollo y de América del Norte ven esta iniciativa de la UE como una violación de su soberanía y del derecho internacional.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, los autores proponen opciones para evitar un punto muerto en las negociaciones entre los actores más importantes en el ámbito de la aviación y el cambio climático, incluyendo diferentes marcos que podrían ayudar al proceso de la OACI y otros debates relativos a la materia.

<http://bit.ly/1fdMmkm>



### How Can Latin America Help the World to Cope with Climate Change? The Issue of Deforestation

#### ¿Cómo puede Latinoamérica ayudar al mundo a lidiar con el cambio climático? El problema de la deforestación

América Latina tiene una ventaja comparativa en términos de deforestación en comparación con otras modalidades de mitigación del cambio climático. En la medida en que América Latina se comprometa con la mitigación, la política óptima de cambio climático debería gestionar estas ventajas generando incentivos para abordar el problema forestal en América Latina.

Este estudio describe el problema de la deforestación y estudia los fallos de mercado que surgen a partir del problema de las emisiones de la industria forestal y los analiza desde una perspectiva integral de bien público. El estudio describe otros problemas relacionados con las emisiones de la industria forestal y presenta un análisis no exhaustivo de las soluciones propuestas y las políticas recomendadas.

<http://bit.ly/1eVL14f>

SIGA EXPLORANDO EL MUNDO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO  
SOSTENIBLE CON LA RED BRIDGES DE ICTSD

## PONTES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible  
para el mundo de habla portuguesa- *Idioma portugués*  
[www.ictsd.org/news/pontes](http://www.ictsd.org/news/pontes)

## BIORES

Análisis y noticias sobre comercio y ambiente  
para una audiencia global- *Idioma inglés*  
[www.ictsd.org/news/biores](http://www.ictsd.org/news/biores)

## BRIDGES

Noticias relativas al comercio mundial desde una  
perspectiva del desarrollo sostenible- *Idioma inglés*  
[www.ictsd.org/news/bridges](http://www.ictsd.org/news/bridges)

## 桥

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible  
para el mundo de habla china- *Idioma chino*  
[www.ictsd.org/news/qiao](http://www.ictsd.org/news/qiao)

## МОСТЫ

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo  
con enfoque en los países del CEI- *Idioma ruso*  
[www.ictsd.org/news/bridgesrussian](http://www.ictsd.org/news/bridgesrussian)

## BRIDGES AFRICA

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible  
con énfasis en África- *Idioma inglés*  
[www.ictsd.org/news/bridges-africa](http://www.ictsd.org/news/bridges-africa)

## PASSERELLES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible  
con énfasis en África- *Idioma francés*  
[www.ictsd.org/news/passerelles](http://www.ictsd.org/news/passerelles)



### Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible

Chemin de Balexert 7-9  
1219 Geneva, Switzerland  
+41-22-917-8492  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

La producción de PUENTES es posible  
gracias al apoyo generoso de todos nuestros  
donantes, que incluyen:

**DFID – Departamento para el Desarrollo  
Internacional del Reino Unido**

**SIDA – Agencia Sueca para el Desarrollo  
Internacional**

**DGIS – Ministerio de Relaciones  
Exteriores de Holanda**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Dinamarca**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Finlandia**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Noruega**

**Ausaid, Australia**

PUENTES también recibe contribuciones en  
especie de nuestro socio colaborador y de los  
miembros del Consejo Editorial.

PUENTES recibe publicidad pagada y  
patrocinios para apoyar el costo de la  
publicación e incrementar su impacto a nivel  
global y en Latinoamérica. La aceptación  
de las propuestas queda a discreción de  
los editores. Las opiniones expresadas en  
los artículos firmados de PUENTES son  
responsabilidad exclusiva de los autores y no  
necesariamente reflejan el punto de vista de  
ICTSD.



Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons de Atribución-NoComercial-  
SinObraDerivada 3.0.

Precio: US\$ 10.00  
ISSN 1563-0013

