

**Participación
en cadenas
de valor**

6



Participación en cadenas de valor¹

Desde hace décadas, la economía mundial se ha caracterizado no solo por la expansión del comercio internacional, sino también por la fragmentación e internacionalización de los procesos productivos. Este fenómeno ha sido favorecido por el descenso de los costos del comercio. Las barreras arancelarias y no arancelarias, las políticas de facilitación del comercio o la infraestructura de transporte, entre otros factores analizados a lo largo de este reporte, no solo influyen en el desempeño comercial de los países y regiones, sino que también pueden facilitar o limitar su integración productiva al afectar el intercambio internacional de bienes y servicios intermedios.

La disminución de los costos de comercio promovió los procesos de fragmentación de la producción.

Por integración productiva se entiende la medida en que los procesos de producción de distintas economías están ligados a través de la participación en cadenas globales de valor (CGV).² Esta participación implica que los insumos fabricados en un país son usados para la producción de otros bienes intermedios en otras economías, los cuales, a su vez, son exportados a aquellas otras que producen los bienes finales. Desde esta perspectiva, los países pueden ocupar distintos lugares en las cadenas de valor para un determinado producto o sector: exportaciones de insumos básicos (bienes primarios), de insumos intermedios o de bienes finales. Este proceso de fragmentación de la producción se ve alentado por las ganancias de economía de escala y de especialización, que hacen que un país no necesite desarrollar toda la cadena de producción de un bien, sino que pueda especializarse en la producción de un componente o parte. Este proceso de especialización y participación en cadenas productivas es lo que explica el significativo aumento del comercio de bienes intermedios en las últimas décadas, que, como se ha visto en capítulos anteriores, tiene un importante componente regional, ya que estos encadenamientos productivos pueden beneficiarse de la cercanía geográfica.³

Es así como en las principales fábricas mundiales, esto es, los países de Asia oriental y el Pacífico, Europa y América del Norte, las exportaciones incorporan un importante componente de valor agregado extranjero de origen regional y este fenómeno está ligado al intercambio de insumos (ver Gráfico 1.1 en el Capítulo 1, p. 27). La participación en estas cadenas de valor involucra no sólo a las empresas que directamente participan en actividades de comercio exterior, ya sea porque exportan sus productos o porque importan insumos necesarios para su

1. La elaboración de este capítulo fue responsabilidad de Lian Allub y Álvaro Lalanne, con la asistencia de investigación de Ivana Benzaquen y Matías Garibotti.

2. A lo largo del capítulo diferenciaremos las cadenas globales de valor (CGV) en cadenas regionales de valor (CRV), cadenas extrarregionales de valor (CEV) y cadenas mixtas. El apartado «Las distintas formas que toman las cadenas de valor», en este mismo capítulo, brinda una definición precisa de cada una de ellas.

3. Johnson y Noguera (2017) documentan un incremento en el comercio de insumos desde el 6 % al 16 % del producto entre 1970 y 2008 para un conjunto de 43 países.

producción, sino también a empresas domésticas que se vinculan indirectamente por ser proveedoras o clientes de las firmas exportadoras e importadoras respectivamente. Así, mediante la incorporación de exigencias o estándares de calidad por parte de una empresa inserta en una cadena de valor global, se pueden mejorar las condiciones de producción de firmas que no participan directamente en estos eslabonamientos. En este conjunto de actividades indirectamente afectadas se destaca el rol que desempeña el sector servicios, que permite en muchos casos diferenciar un producto y agregar mayor valor a las exportaciones.

A partir de lo discutido previamente, se puede ver que el volumen del comercio entre países, muy especialmente a nivel regional, depende de cuán integrados productivamente estén, ya que esto induce a un mayor nivel de comercio en bienes intermedios. Para ello, son importantes las barreras y los costos que afectan el intercambio entre dichos países, pero también las regulaciones que impactan directamente en las decisiones de producción y la posibilidad de generar vínculos y asociaciones insumo-producto entre las distintas economías. Aquí pueden tener un rol relevante las regulaciones sobre inversión extranjera directa (IED), ya que muchas veces son las empresas multinacionales (incluyendo las multilaterales) las que promueven estos encadenamientos entre plantas que se distribuyen en distintos países. Otro aspecto central son las regulaciones sobre reglas de origen, que determinan cuánto es el mínimo del valor agregado doméstico necesario para que un determinado producto pueda ser comercializado entre miembros de un acuerdo de libre comercio sin aranceles. Si estas reglas son muy estrictas, se pierde la posibilidad de generar encadenamientos productivos. Finalmente, los países aplican otros instrumentos, tales como los regímenes suspensivos de importación, aduana en factoría o las zonas económicas especiales, para facilitar el abastecimiento a firmas que exportan sus productos, que también son relevantes para fomentar la participación de las empresas en las cadenas de valor.

Este capítulo analiza en detalle el papel de la integración productiva y de la participación en cadenas globales en el comercio, y cómo este es otro factor que genera beneficios a las iniciativas de integración regional. Se comienza por describir un breve marco conceptual que permite caracterizar las cadenas globales de valor, sus determinantes y el impacto sobre el comercio y el desarrollo. Luego se presenta evidencia sobre la participación de los países de América Latina en estos encadenamientos productivos y cómo está asociada a las características de los bienes comercializados. Finalmente, se discuten distintas políticas que promueven la participación de los países en estos flujos de comercio y en qué medida estas políticas redundan en mejoras en la productividad y el bienestar para los países de la región.

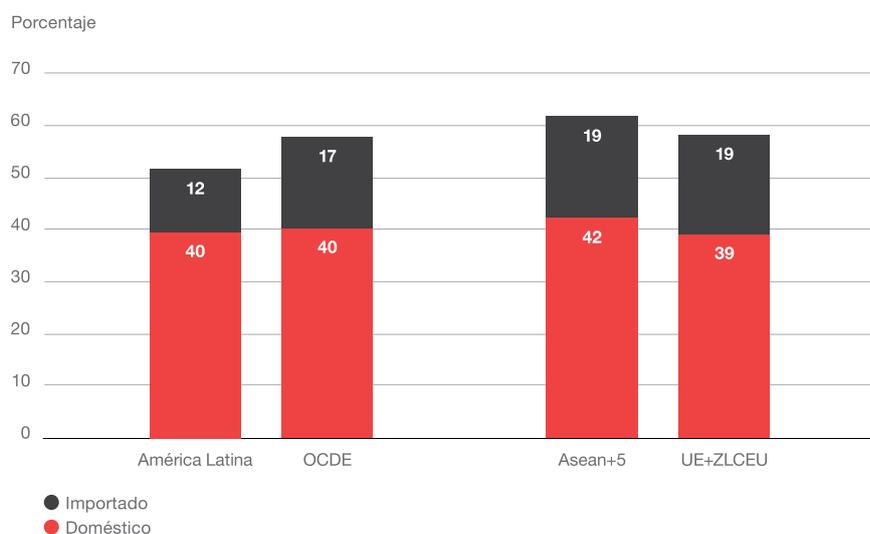
Marco conceptual: caracterización de las cadenas de valor y su impacto en la productividad y el comercio

La producción de un bien se puede pensar como un conjunto de etapas, que implica la utilización de insumos, en cada una de las cuales se va agregando valor a la producción. Así, por ejemplo, para la producción de pan, se necesita harina que, a su vez, utiliza el trigo para su producción. Es por esta estructura de etapas

interconectadas que se ejemplifica la producción como una cadena, donde cada eslabón es una parte del proceso necesario para la obtención del bien final.⁴

Por definición, una cadena productiva implica la fragmentación de la producción entre diferentes empresas, ligadas por relaciones entre proveedor y cliente, localizadas dentro de un mismo país o en distintos países. Como punto de partida para evaluar el grado de fragmentación de la producción y el nivel de inserción en cadenas de producción globales, se puede analizar la participación de los insumos importados en el total de insumos que utiliza un país o región, lo que dará una medida del nivel de integración que tiene cada economía con la economía mundial. Utilizando datos de matrices insumo-producto, provenientes de la base de datos del Global Trade Analysis Project (GTAP), se construyen indicadores de la utilización de insumos intermedios en la producción para distintas regiones (Aguilar et al., 2019). América Latina tiene, en general, una menor utilización de insumos y un uso significativamente menor de insumos intermedios importados que el resto de las regiones consideradas, como se puede ver en el Gráfico 6.1. Esto representa un primer indicio de la menor fragmentación de la producción y la baja integración en cadenas regionales y globales de valor de la región.

Gráfico 6.1
Uso de insumos intermedios, 2014



Notas: El gráfico muestra para cada región la fracción del valor de la producción que corresponde al consumo de insumos intermedios, distinguiendo su componente doméstico e importado. Para cada región se muestra el promedio simple de los países que la componen. La región OCDE excluye a los países de América Latina. Los detalles sobre los países incluidos en cada región se pueden consultar en el Apéndice (p. 309).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de GTAP 10 (Aguilar et al., 2019).

4. Las cadenas de producción pueden ser del tipo serpiente, es decir, que cada etapa utiliza como insumo la producción de la etapa anterior, como la del ejemplo; del tipo araña, donde los insumos convergen a un núcleo de ensamblaje; o híbridas, es decir, que combinan los tipos de cadenas anteriores (Baldwin y Venables, 2013).

Las distintas formas que toman las cadenas de valor

Las cadenas productivas también pueden analizarse en función de la trayectoria del valor agregado a lo largo de las distintas etapas de producción hasta llegar al bien final. Si el valor agregado en las distintas etapas de la cadena se compone solo de valor agregado producido dentro de un país, la cadena de producción se clasifica como doméstica. Cuando la producción, además de integrar etapas domésticas, se combina con etapas que transcurren en países vecinos o cercanos geográficamente (dentro de un mismo continente o subcontinente) se habla de cadenas regionales de valor (CRV). También puede darse el caso de que el valor agregado doméstico de la producción se integre con actividades productivas exclusivamente realizadas en países fuera de la región, lo que da origen a cadenas extrarregionales de valor (CEV). Finalmente, si el valor agregado se integra en actividades realizadas en el propio país, en países de la región y fuera de esta, entonces se trata de cadenas mixtas. Esta perspectiva de análisis, en la que se documenta la trayectoria del valor agregado a través de cada etapa de la producción de insumos básicos, es lo que en la literatura se conoce como perspectiva hacia adelante (*forward*).

La perspectiva *forward* mide el valor agregado nacional incluido en bienes finales de otros países, mientras que la perspectiva *backward* mide el valor agregado extranjero en la producción nacional de bienes finales.

También es útil analizar lo que se conoce como perspectiva hacia atrás (*backward*), es decir, aquella en la que las unidades productivas son usuarias finales del valor agregado propio y de otras unidades productivas del mismo país o de otros países dentro y fuera de la región. El valor de un bien final es la suma de todo el valor agregado en cada etapa productiva. El valor que se integra directamente en el país productor del bien final es contabilizado como cadena doméstica, mientras que el valor que se agrega en países de la misma región y luego se integra como insumo del bien final se corresponde con una cadena regional, y el valor incluido en los insumos que provienen de países extrazona corresponde a una integración en cadenas extrarregionales. Finalmente, las cadenas mixtas son aquellas donde se suman a los insumos regionales aquellos de orígenes extrazona o viceversa. La Figura 6.1 presenta la caracterización de distintos tipos de cadenas según ambas perspectivas.⁵

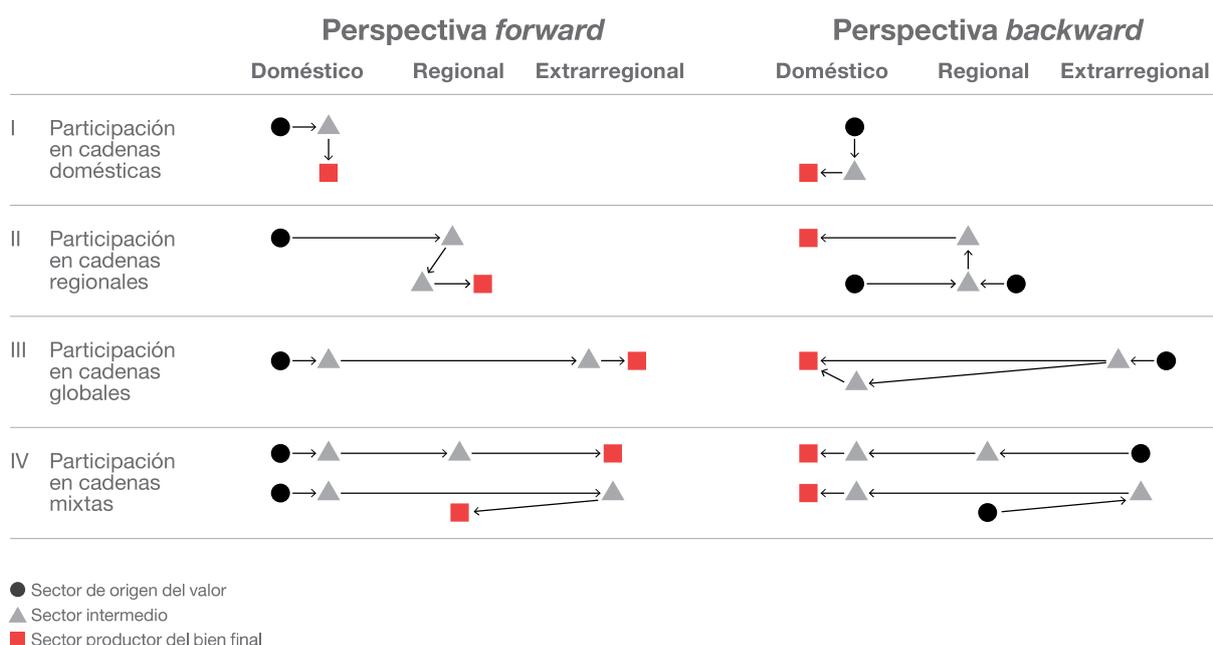
Como se puede apreciar en la figura, en la perspectiva *forward*, el bien final puede o no ser producido localmente, porque el foco del análisis está en los sectores proveedores de valor agregado, ya sea en la forma de insumos primarios o intermedios. Dicho de otra forma, esta perspectiva analiza cuánto valor agregado nacional utilizan en la producción de bienes finales otros países. En la perspectiva *backward* se mide el valor agregado extranjero inserto en la producción de bienes finales de un país, es decir, cuánto del total del valor producido en un país corresponde al extranjero.⁶ Esta distinción da origen a dos medidas alternativas sobre el valor agregado involucrado en el comercio internacional que se mostrarán más

5. La participación en cadenas regionales de valor es un sinónimo de integración productiva entre vecinos, pues dos o más países participan de la producción de un bien o servicio final. Por otra parte, la participación en cadenas extrarregionales de valor implica integración de los países con los mercados mundiales, pero sin intervención de un socio regional. En este caso, las estructuras de los países vecinos no son interdependientes. Por ese motivo, aunque sea engorroso, resulta útil distinguir las cadenas extrarregionales de las mixtas, pues estas últimas sí implican algún tipo de interrelación entre economías vecinas y con la economía global.

6. En un ejemplo simple de un mundo compuesto por dos países, A y B, la posición *forward* del país A es igual a la posición *backward* del país B, ya que el valor agregado del país A inserto en la producción del país B (posición *forward* del país A) es igual al valor agregado extranjero inserto en la producción del país B (posición *backward* del país B).

adelante. En el primer caso, importa medir qué proporción se exporta del total de valor agregado de un país, mientras que en el segundo lo relevante es cuánto valor agregado importado está involucrado en la producción de bienes finales en una economía.

Figura 6.1
Descomposición *forward* y *backward* del valor agregado según el tipo de cadena en la que participa



Fuente: Elaboración propia.

La posición de los países en las cadenas de valor, tanto en la perspectiva hacia adelante como hacia atrás, es importante porque las implicancias de política pueden ser diferentes. Los países donde, por diferentes motivos, las etapas productivas tienden a ubicarse más cerca del bien final, necesitan, entre otras, políticas comerciales clásicas de acceso a mercados, reglas de origen flexibles y regímenes amigables para el abastecimiento de insumos. Los países donde las etapas se sitúan más cerca del inicio de las cadenas productivas, que en América Latina implica generalmente alta intensidad de recursos naturales, tienden más a necesitar políticas para diferenciar y sofisticar sus productos y atraer inversiones. De todas maneras, en última instancia, todas las políticas reseñadas en este capítulo se aplican a todos los países de la región, porque no hay un tipo de participación en cadenas que sea más recomendable que otro, y los países pueden localizarse en distintos puntos de este proceso productivo en distintos sectores.

La Figura 6.1 es útil para describir la integración de las cadenas productivas, pero solo considera los lugares de producción y no los lugares de consumo del bien

final producido. Sin embargo, las relaciones comerciales entre los países tienen también un componente importante de intercambio de bienes que han completado su etapa productiva y se destinan ya sea a consumo o a inversión. Por lo tanto, la descripción del comercio internacional que se utilizará en el apartado siguiente tomará en cuenta la ubicación de los países como proveedores y usuarios de bienes intermedios y de bienes finales.

Resulta evidente pensar que la participación en cada uno de estos tipos de cadena dependerá del nivel de los costos del comercio que enfrenten las economías. En un ejercicio para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Antràs y De Gortari (2020) muestran cómo cambia la composición de las cadenas domésticas, regionales y extrarregionales de valor a medida que cambian los costos del comercio.⁷ La participación de las cadenas domésticas y extrarregionales de valor son monótonas, es decir, a medida que aumentan los costos del comercio cae la participación de las cadenas extrarregionales y crece la de cadenas domésticas. Sin embargo, las cadenas regionales tienen forma de U invertida. Partiendo de una situación sin comercio, a medida que caen los costos del comercio, aumenta la participación de cadenas regionales de valor a una tasa más rápida que la que registran las cadenas extrarregionales. Sin embargo, a partir de cierto punto, las CEV comienzan a crecer a un ritmo más acelerado y la participación de las CRV descende. Esto se debe a que la cercanía física tiene un rol predominante en la determinación de los costos de transporte totales. A medida que estos costos siguen bajando, la distancia empieza a tener menor importancia, permitiendo que proveedores y consumidores globales puedan ser competitivos.

Un aspecto relevante que determina la localización de la producción y, por lo tanto, la participación en CRV o CEV, es dónde se localiza la demanda. Si suponemos que el precio de los bienes crece linealmente con los costos de transporte, es de esperar que la producción se localice cerca de la demanda final del bien, promoviendo que gran parte del comercio de valor agregado sea a nivel regional. Algo similar ocurriría en el caso de bienes que necesitan servicios de atención al cliente o insumos altamente especializados, la cercanía nuevamente desempeña un rol fundamental, promoviendo así las cadenas regionales de valor (Blyde et al., 2014).

Participación en cadenas productivas y su impacto en el desarrollo

La participación en cadenas internacionales de producción implica nuevas fuentes de ganancias de especialización, mayor división del trabajo y, por lo tanto, mayor fragmentación de la producción. Una manera de ver la especialización es midiendo la longitud de las cadenas, es decir, la cantidad de procesos productivos que conlleva producir un bien y descomponer cuántos de esos procesos se hacen dentro de los países, frente a los que se hacen internacionalmente. Una mayor fragmentación global implicaría en general un mayor número de etapas productivas totales, es decir, cadenas más largas, compuestas por un menor número de etapas domésticas y un mayor número de etapas internacionales, ya sean regionales o

7. Antràs y De Gortari (2020) dividen a las cadenas en regionales y globales, incluyendo estas últimas a las cadenas extrarregionales y mixtas de la definición utilizada en este capítulo. Por simplicidad, en lo que resta del apartado incluiremos dentro de cadenas extrarregionales a las cadenas mixtas.

extrarregionales. Como se verá más adelante, con la globalización los países de América Latina redujeron la participación de sus etapas productivas domésticas en las cadenas globales, al tiempo que aumentaron las etapas internacionales, pero no ocurrió lo mismo con sus cadenas regionales, apuntando nuevamente al bajo nivel de integración productiva regional.

Este proceso de fragmentación de la producción muchas veces es impulsado por empresas multinacionales, que encuentran más beneficioso operar en estos países que exportar los bienes producidos desde el país de origen. La inversión extranjera directa más relacionada con cadenas de valor es la IED vertical.⁸ Este tipo de IED se lleva a cabo para aprovechar diferenciales en el precio de los factores y puede implicar el comercio de bienes dentro de la firma, es decir, que la planta operando en el extranjero establezca una etapa de un proceso productivo en otro país, que luego utilizará la empresa matriz u otra filial de la misma operando en un país diferente. Nuevamente, los costos del comercio desempeñan un rol fundamental en el potencial que tienen estas firmas multinacionales para explotar dicha fragmentación y, por lo tanto, el potencial que tienen los países para atraerlas.⁹

Estas inversiones por parte de firmas multinacionales pueden ayudar a los países a participar en procesos productivos complejos, demandando localmente insumos de empresas domésticas. Esta interacción entre firmas domésticas y extranjeras puede implicar también un derrame de conocimiento, con el potencial de llevar a mejoras en los niveles de productividad de las empresas locales. Esto en parte se debe a que esas empresas multinacionales suelen tener niveles de exigencia elevados respecto a la calidad de los bienes demandados, lo que implica mejoras en los procesos productivos para satisfacer esos requerimientos.

Por lo tanto, la integración comercial y productiva trae consigo numerosas oportunidades para las empresas y países participantes. Por una parte, amplía el mercado de consumo, a través de la posibilidad de exportar los bienes producidos. A su vez, al empezar a exportar, se mejoran los productos y procesos, llevando a aumentos de la productividad (De Loecker, 2013). La integración también amplía el conjunto de potenciales proveedores para llevar adelante la producción, aumentando la variedad y calidad de los insumos disponibles, lo que permite en muchos casos empezar a obtener bienes que antes no se producían o mejorar la calidad de los bienes producidos.¹⁰ Asimismo, atrae inversión extranjera directa, que introduce nuevos productos, nuevas demandas de insumos y puede generar transmisión de conocimiento a las firmas domésticas. Finalmente, permite una mayor especialización, explotando en mayor medida las ventajas comparativas del país.

Sin embargo, como se menciona anteriormente, para que esta integración comercial y productiva se pueda llevar adelante, son necesarios varios requisitos: reducir

La integración comercial y productiva trae numerosas ventajas entre las que se encuentran la expansión de mercados de consumo, de proveedores y permitir una mayor especialización.

8. La IED puede ser también de tipo horizontal. Esta es la que se realiza para producir el bien final en el lugar de consumo y ahorrar en costos de transporte o de internacionalización. De esta manera, en vez de exportar el bien final desde el país de origen, se produce el bien final en el país de destino.

9. Los costos del comercio no solo afectan el comercio de bienes, sino también el potencial que tienen los países, en especial los más pequeños, de capturar IED. Bajos costos de comercio permiten expandir el mercado al que pueden acceder estas firmas extranjeras y, por lo tanto, las ganancias de escala que pueden explotar (Allub, 2016; Ramondo y Rodríguez-Clare, 2013; Tintelnot, 2017).

10. Ver Amiti y Konings (2007), Bas y Strauss-Kahn (2015), Goldberg et al. (2010), Grossman y Rossi-Hansberg (2008), Halpern et al. (2015), Impavido et al. (2010) y Topalova y Khandelwal (2011).

las barreras arancelarias y no arancelarias; tener una infraestructura que posibilite disminuir los tiempos y costos de transporte; contar con operadores logísticos eficientes que provean servicios confiables y a costos competitivos, de manera que la cadena de producción pueda ser planificada de forma óptima; tener aduanas que operen de manera eficiente; armonizar las regulaciones necesarias para el comercio y facilitar el abastecimiento de insumos; lograr una mayor profundización de los acuerdos comerciales existentes para solventar trabas, como las impuestas por tener que lidiar con numerosas y variadas reglas de origen; gozar de un entorno jurídico y empresarial donde se puedan ejecutar contratos en tiempos y a costos razonables; y, finalmente, es imprescindible disponer de la mano de obra con el nivel de calificación adecuado para llevar adelante estos procesos productivos.

Integración productiva en América Latina

Hasta ahora se ha descrito el concepto de integración productiva y cómo los países pueden participar y beneficiarse de ella. El paso siguiente es detallar cómo fue el desempeño de la región en esta dimensión. Para ello, en este apartado se presenta evidencia sobre la evolución de la profundidad y el perfil de la integración productiva en América Latina. En la primera parte, se construyen métricas de participación, posición y longitud de las cadenas de valor a partir de matrices insumo-producto. Luego, se especifican algunos aspectos claves para una integración más provechosa a nivel más micro: el uso que se hace de los bienes en destino y la incorporación de los servicios en las exportaciones.

Muchas métricas de participación en cadenas de valor se realizan con matrices insumo-producto multipaís. Estas combinan, mediante una sofisticación de las técnicas de Leontief (1936), coeficientes de valor agregado aplicados sobre una estructura nacional e internacional de abastecimiento de insumos intermedios que se utilizan para producir bienes y servicios finales. La construcción de dichas matrices crea una estructura donde el valor agregado de un determinado sector y país de origen se incorpora en la producción final de otro sector-país. Si se particionan adecuadamente estas matrices de valor agregado, insumos intermedios y bienes finales, se puede caracterizar la estructura productiva de los países de acuerdo al tipo y profundidad de inserción internacional que tienen.¹¹ Para ello, se utilizará en los subapartados siguientes la base Eora de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), que contiene información de matrices insumo-producto de 189 países, para 26 sectores en el período de 1990 a 2015 (Lenzen et al., 2012, 2013).¹²

11. Ver, por ejemplo, Johnson (2018), Los et al. (2015) y Los y Timmer (2020).

12. Por su cobertura temporal y geográfica, esta base es utilizada en estudios que cubren períodos largos de tiempo, como, por ejemplo, el de Caliendo et al. (2015).

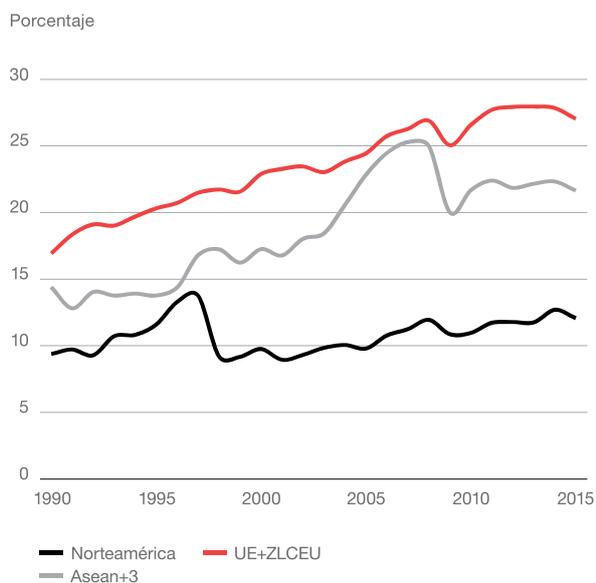
Integración en cadenas domésticas, regionales y extrarregionales

El Gráfico 6.2 muestra la evolución desde 1990 hasta 2015 de la proporción del valor agregado doméstico exportado por cada región o país. De acuerdo a lo descrito en el apartado previo, esta medición corresponde a la perspectiva *forward* de análisis de los encadenamientos productivos.¹³ Esta constituye una primera medida del nivel de integración productiva de un país con el resto del mundo, describiendo hasta qué punto sus distintos sectores económicos están ligados a cadenas de valor internacionales, sin distinguir si estas son regionales o extrarregionales.

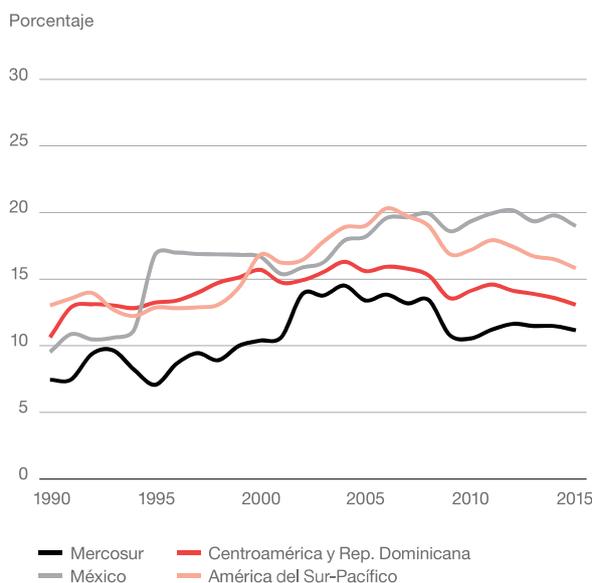
Gráfico 6.2

Valor agregado del comercio exterior como proporción del total

Panel A. Regiones de referencia



Panel B. América Latina



Notas: Se presenta la evolución de la participación de las actividades relacionadas con el comercio exterior en el valor agregado total para América Latina (panel B) y regiones de referencia (panel A). Los detalles sobre los países incluidos en cada región se pueden consultar en el Apéndice (p. 309).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Full Eora (<https://www.worldmrio.com/eora/>).

Las regiones han tenido trayectorias divergentes en materia de comercio internacional. Mientras que los países de Europa y Asia oriental aumentaban su involucramiento productivo con otros países, incrementando significativamente la participación de las actividades de comercio exterior en el valor agregado, con indicadores en 2015 cercanos al 27 % y 22 % respectivamente,

13. En términos de la Figura 6.1 del apartado anterior, esto equivale a considerar el valor agregado integrado a las cadenas regionales, extrarregionales y mixtas, así como los bienes y servicios finales de las cadenas domésticas que se exportan.

la proporción del valor agregado exportado por América del Norte se redujo luego del aumento que se verificó a partir de la entrada en vigor del acuerdo del TLCAN en 1994 y mantuvo un nivel de internacionalización de aproximadamente el 12 %.¹⁴

Todas las subregiones consideradas de América Latina aumentaron su proporción de valor agregado exportado, mostrando una mayor interdependencia con el exterior.

La evolución de la inserción internacional fue dispar también en las subregiones que componen América Latina. El panel B del Gráfico 6.2 muestra la participación de actividades de comercio internacional en el valor agregado para tres subregiones de América Latina y para México.¹⁵ Como se menciona en el Capítulo 1, a partir de 1990, los países de América Latina y el Caribe iniciaron una etapa de apuesta por la integración regional y global con la consecución de una serie de acuerdos comerciales, al tiempo que operaban aperturas comerciales unilaterales. De esta forma, la estructura productiva de los países se hizo paulatinamente más interdependiente del exterior. Dentro de las subregiones, el Mercosur, si bien mostró un incremento importante de la proporción de valor agregado extranjero entre 1994 y 2006, luego descendió y se mantuvo relativamente constante, en torno al 11 % hasta el final del período, siendo el valor más bajo de todas las subregiones. Por su parte, México dio un primer salto luego de la firma del TLCAN y, posteriormente, mostró un incremento más leve hasta 2015, cuando alcanzó casi el 20 %, siendo el valor más alto para el conjunto de subregiones o países de América Latina. La subregión América del Sur-Pacífico mostró un incremento sostenido desde 1996 hasta 2006, llegando al 20 % en ese último año, pero después el nivel de participación del valor agregado en actividades de comercio exterior comenzó a disminuir, acentuándose la caída durante la crisis de 2008-2009 y llegando al 16 % en 2015. El comportamiento de Centroamérica es más suave, pero con un patrón similar al de América del Sur-Pacífico, con un incremento hasta 2006 y una caída de allí en adelante, convergiendo a un valor del 13 % a mediados de la década de 2010. En resumen, en términos de este indicador de valor agregado exportado, México presenta niveles de apertura superiores a los de las tres regiones analizadas, seguido por los países de América del Sur-Pacífico, Centroamérica y, finalmente, Mercosur.

El Gráfico 6.2 muestra el valor agregado comercializado para cada región sin distinción de destino o tipo de bien. Los Gráficos 6.3 y 6.4 descomponen este valor agregado comercializado por destino (regional o extrarregional) y por tipo de bien comercializado (insumos o bienes finales). Así, el comercio de insumos en la región se asocia con la existencia de una CRV; el comercio de bienes finales en la región (correspondientes a cadenas domésticas, es decir, que se finalizan dentro de los países) se inscribe en la categoría de bien final regional; el comercio de insumos con los países fuera de la región constituirá una CEV; y el comercio de bienes finales con países ajenos a la región será la categoría bien final extrarregional. El Gráfico 6.3 muestra esta descomposición para las cuatro subregiones de América Latina descritas anteriormente.¹⁶

14. Vale la pena notar que esta participación es distinta a los índices de apertura que se muestran en otros capítulos. Las importaciones y exportaciones se miden, en general, en valor bruto de la producción, con lo cual incluyen todo el valor del bien comercializado, no solo el valor agregado doméstico y, por lo tanto, los ratios suelen ser mayores.

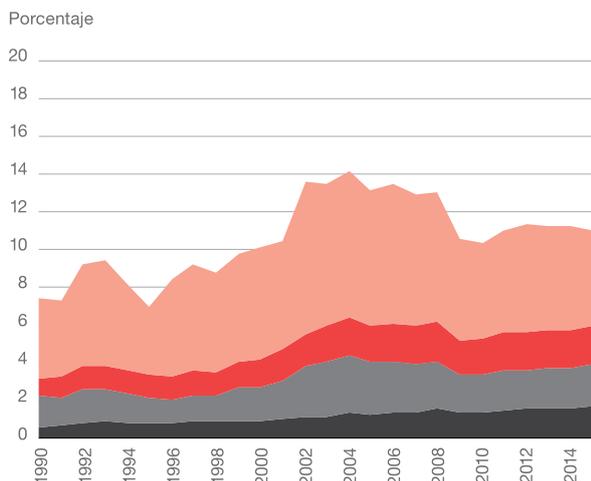
15. Distinguimos a México por su inserción internacional diferencial a partir de la firma del TLCAN en 1993 (predecesor del T-MEC, que entró en vigor en 2020).

16. Las cadenas mixtas no se muestran por ser inferiores al 1 % del valor agregado en todos los años.

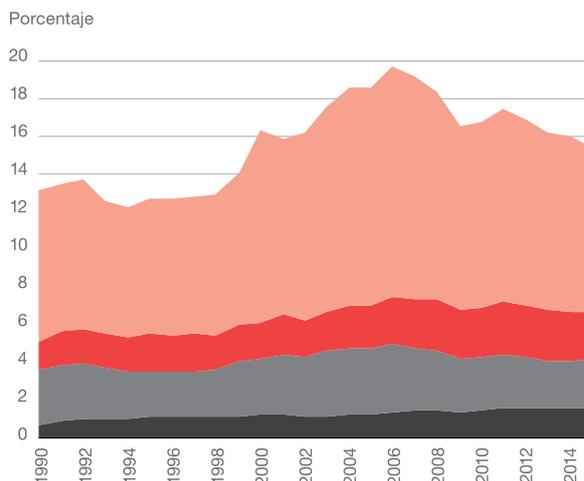
Gráfico 6.3

Participación del valor agregado involucrado en actividades de comercio internacional en proporción al valor agregado total en países y regiones de América Latina

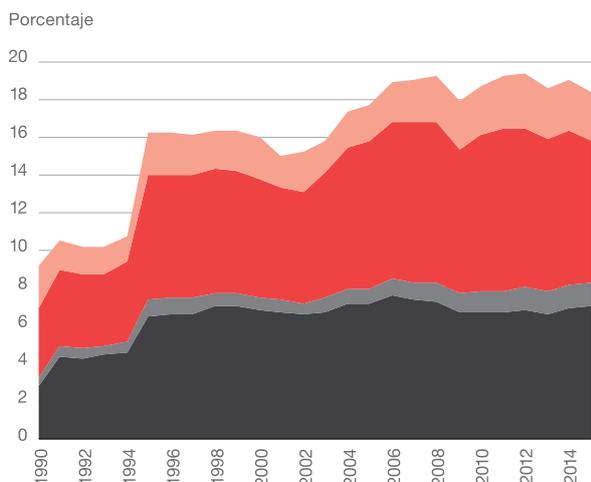
Panel A. Mercosur



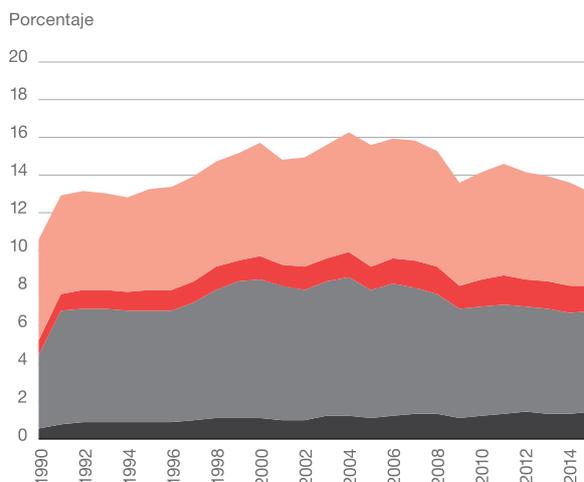
Panel B. América del Sur-Pacífico



Panel C. México



Panel D. Centroamérica y República Dominicana



- Cadena extrarregional de valor
- Cadena regional de valor
- Final extrarregional
- Final regional

Notas: Se presenta la evolución de la participación de las actividades relacionadas con el comercio exterior en el valor agregado total para cada región de América Latina, descomponiendo dicha participación por destino (regional o extrarregional) y por tipo de bien comercializado (final o insumos-cadenas-). Los detalles sobre los países incluidos en cada región se pueden consultar en el Apéndice (p. 309).

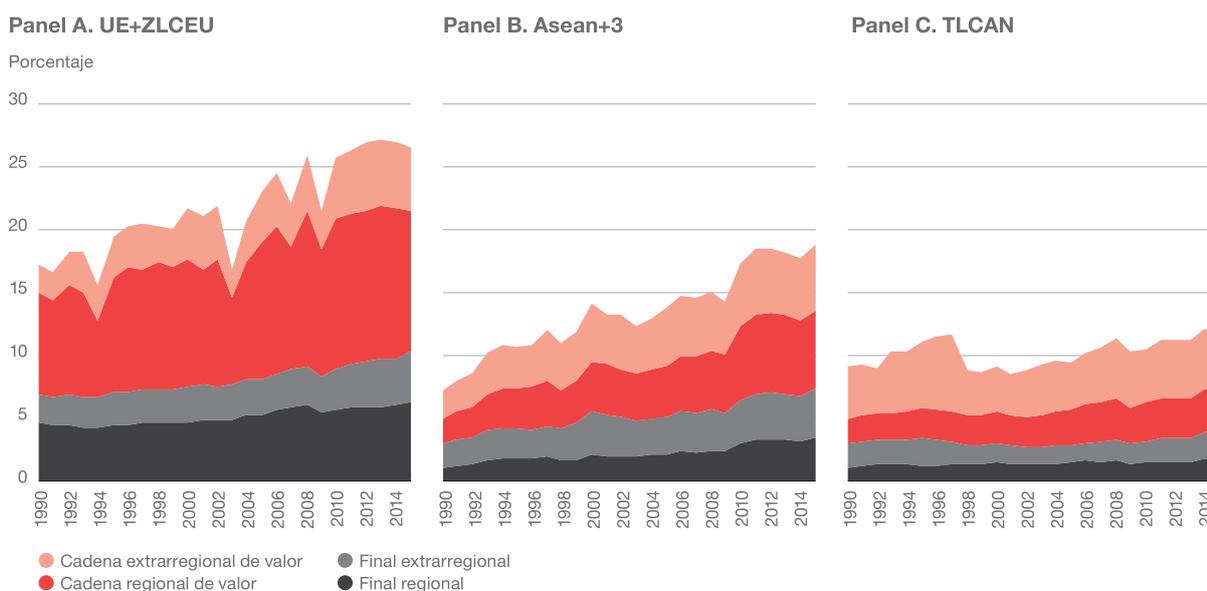
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Full Eora (<https://www.worldmrio.com/eora/>).

El patrón que surge de esa descomposición es claro. Por un lado está México, donde la mayor parte del valor agregado exportado se reparte entre CRV y bienes finales regionales, ambos fenómenos explicados claramente por su inserción comercial en el TLCAN. Por otro lado está el Mercosur y la subregión del

Pacífico de América del Sur, donde se destaca la fuerte participación en el valor agregado exportado de las CEV, explicada por las exportaciones de insumos básicos a destinos globales, mientras que, en segundo lugar, se encuentran las otras tres categorías de valor agregado exportado (CRV, bienes finales regionales y extrarregionales), con un nivel bajo. Finalmente, Centroamérica muestra una participación alta y pareja en CEV y bienes finales extrarregionales que señalan la importancia de la integración de esta subregión con América del Norte, como así también la baja participación en el valor agregado total de las CRV y los bienes finales regionales.¹⁷ El Gráfico 6.3 muestra también que el declive en la inserción internacional observado en el Gráfico 6.2 para las distintas subregiones de América Latina (excepto para México y en menor grado América Central) se explica principalmente por la caída en las actividades extrarregionales.

Gráfico 6.4

Participación del valor agregado involucrado en actividades de comercio internacional en proporción al valor agregado total en regiones de referencia



Notas: Se presenta la evolución de la participación de las actividades relacionadas con el comercio exterior en el valor agregado total para cada región de América Latina, descomponiendo dicha participación por destino (regional o extrarregional) y por tipo de bien comercializado (final o insumos-cadenas). Los detalles sobre los países incluidos en cada región se pueden consultar en el Apéndice (p. 309).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Full Eora (<https://www.worldmrio.com/eora/>).

17. Esta integración de América Central con América del Norte muestra una tendencia interesante de eslabonamientos productivos entre estas dos regiones que también están próximas geográficamente y que están aprovechando dicha ventaja para obtener ganancias de especialización a través del comercio. Si bien a lo largo del reporte se considera América del Norte como un destino extrarregional para América Central, esta tendencia podría cambiar a partir del aumento del comercio entre estas regiones y la consolidación de acuerdos comerciales entre ellas, como pueden ser el tratado de libre comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) o los distintos tratados de libre comercio entre México y los países de Centroamérica (salvo Panamá).

Al realizar la misma descomposición para países de la Unión Europea (incluyendo a la Asociación Europea de Libre Comercio [AELC]) y para el Asean+3, se obtiene, como lo muestran los paneles A y B del Gráfico 6.4, un ordenamiento similar al observado en México, con una mayor inserción en cadenas regionales de valor. En ambos casos, esto se complementa con un importante comercio de bienes finales regionales (aunque en menor proporción en Asia), lo que refuerza nuevamente el rol que tiene el comercio regional para impulsar la inserción internacional.

En resumen, en la Unión Europea (junto con la AELC), que es la región con mayor participación en cadenas de valor, el comercio regional, en particular el comercio en cadenas regionales de valor, es la actividad que más contribuye al valor agregado involucrado en actividades de comercio exterior. Una composición similar se observa en México, país latinoamericano muy integrado en el comercio con los otros países de América del Norte. En el Asean+3, el incremento se produce en todos los componentes, aunque, como en los casos anteriores, con mayor participación del comercio regional, tanto en cadenas como en bienes finales. Sin embargo, América Latina (excluyendo a México), y especialmente los países de América del Sur, presenta una baja participación del valor agregado en actividades de comercio internacional y, sobre todo, una muy baja participación en cadenas regionales de valor.

En las regiones con mayor participación del valor agregado exportado en el total el comercio regional de bienes intermedios y finales tiene una contribución preponderante.

Posición de los países latinoamericanos según el tipo de cadena de valor

Hasta este punto se ha evaluado cómo fue la evolución de los países de la región en su inserción internacional, medido por la proporción del valor agregado exportado en cadenas productivas, tanto regional como extrarregional. En este apartado, el objetivo es analizar si la participación en estos eslabonamientos se da al inicio o al final del proceso productivo. Para realizar este análisis debemos combinar la información presentada previamente sobre participación en cadenas hacia adelante con aquella correspondiente a cadenas hacia atrás. Realizar este diagnóstico ayuda a entender en qué tipo de actividades están participando las economías de la región y diseñar políticas que puedan promover un mayor desarrollo a partir de las mismas. Por ejemplo, un país que se localiza al final de las cadenas de valor podría beneficiarse de los regímenes especiales de importación para exportar o de reglas de origen más laxas que le permitan finalizar productos y que estos sigan gozando de las preferencias arancelarias de los socios.

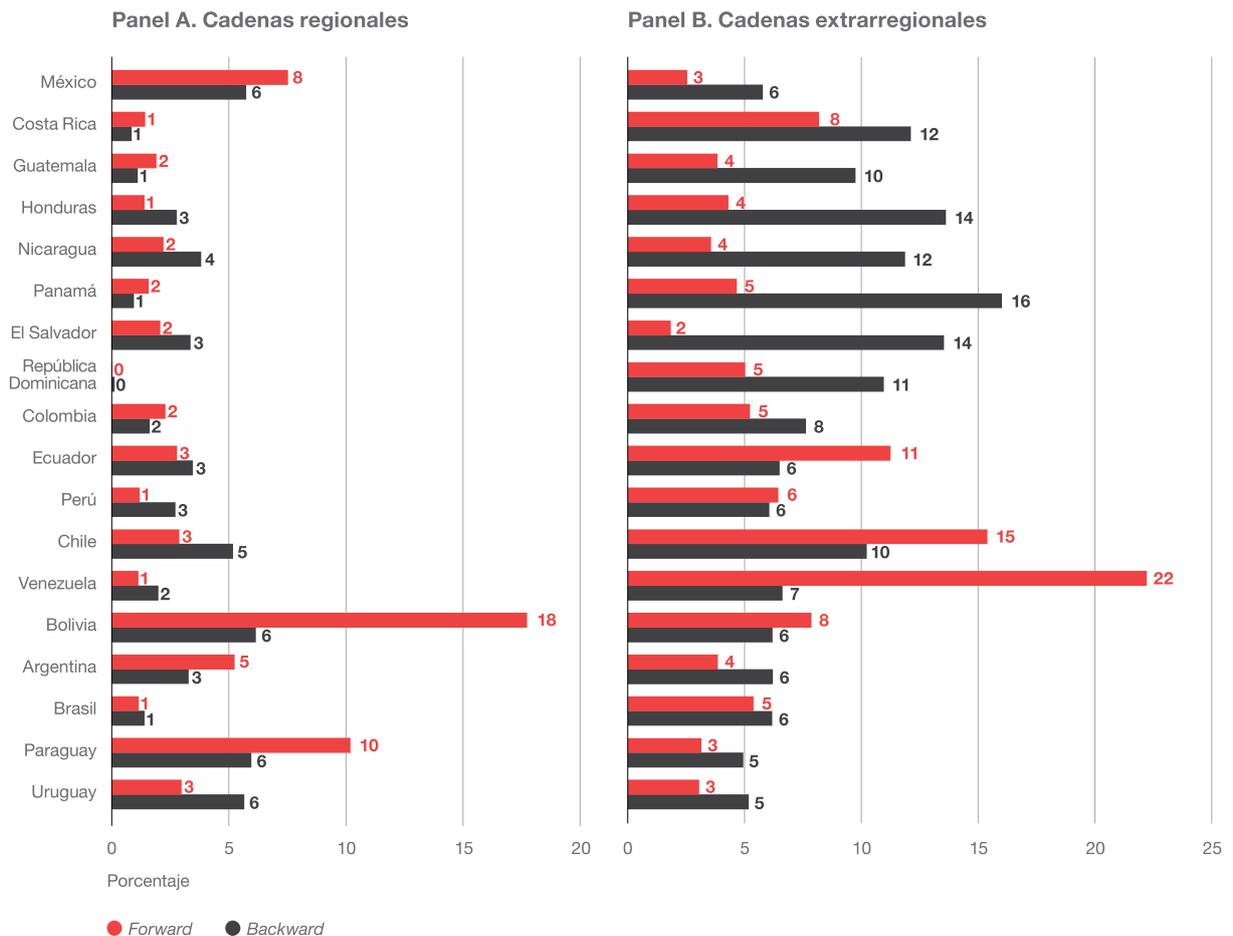
El Gráfico 6.5 combina la participación hacia adelante y hacia atrás en cadenas de valor sobre el total del valor agregado bruto (VAB) de cada país de América Latina en el año 2015.¹⁸ El panel A muestra la importancia de las cadenas regionales y el B las extrarregionales. La barra de color rojo representa el valor agregado en la perspectiva *forward*, o sea, mide la proporción del valor agregado de un país que es utilizado como insumo en la producción de otros países. La barra de color negro mide la importancia del valor agregado de otros países en la producción de bienes finales, como proporción del valor agregado bruto de un país. La diferencia entre los niveles *forward* y *backward* refleja el perfil de la integración en cada tipo

18. En Lalanne (2021) se puede ver la evolución en el período 1990-2015.

de cadenas (regionales o extrarregionales). Si la barra roja es mayor que la negra, el país tiene una participación sesgada hacia adelante, es decir, el país es más fuente del valor agregado que usan otras economías que usuario final del valor agregado provisto por otros países.¹⁹

Gráfico 6.5

Participación *forward* y *backward* en cadenas de valor como porcentaje del VAB de cada país, 2015



Notas: El gráfico presenta la participación *forward* y *backward* en las cadenas regionales (panel A) y extrarregionales (panel B), como porcentaje del valor agregado bruto de cada país. La perspectiva *forward*, o hacia adelante, mide la proporción del valor agregado de un país que es utilizado como insumo en la producción de otros países. La perspectiva *backward*, o hacia atrás, mide el valor agregado extranjero inserto en la producción de bienes finales de un país.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Full Eora (<https://www.worldmrio.com/eora/>).

19. Esta definición de cadenas incluye a las operaciones dónde los insumos cruzan una sola frontera y son consumidos en el país de destino. Algunas definiciones de cadenas de valor excluyen a este tipo de operaciones (ver, por ejemplo, Borin y Mancini, 2019). Wang et al. (2017) distinguen a las cadenas de valor simples, donde los insumos cruzan una sola vez la frontera para su consumo, de las complejas, donde hay más de un cruce. Las últimas están más asociadas a sistemas de producción más globales. En 2015, las cadenas complejas explicaron en torno al 15 % de las CRV y un tercio de las CEV en América Latina. Ver Lalanne (2021) para más detalles sobre este punto y la relación entre ambos tipos de medidas.

El gráfico muestra claramente que, para la mayoría de los países de América Latina, las cadenas extrarregionales son más importantes que las regionales, con las excepciones de Bolivia, México y Paraguay. El caso de México ya se ha visto que obedece a su fuerte integración productiva con Estados Unidos y Canadá a través del TLCAN; en el caso de Bolivia y Paraguay, se explica por las importantes exportaciones de energía (gas en el caso del primero y electricidad en el caso del segundo) a sus países vecinos. También se muestra que los países que más participan en cadenas tienen fuertes diferencias en el tipo de inserción. Por un lado, los países de América Central tienen una fuerte participación hacia atrás, o sea como finalizadores de productos con insumos extrarregionales (mayormente provenientes de América del Norte). Por otro, la participación de los países de América del Sur está más sesgada hacia adelante, sobre todo en el caso de los países que exportan hidrocarburos (Bolivia, Ecuador y Venezuela) y productos mineros (Chile y Perú). Una tendencia similar, aunque más atenuada, se observa en el caso de los países del Cono Sur, que exportan productos agrícolas a destinos extrarregionales (p. ej., Argentina y Brasil). El Recuadro 6.1 analiza con más detalle algunos cambios destacados en la participación en cadenas para algunos países seleccionados.

Recuadro 6.1

Cambios destacables en la participación en cadenas

La distinción entre participación hacia delante y hacia atrás es especialmente relevante para algunos casos destacados, que vieron modificada su participación en cadenas a partir de sus diferentes estrategias de internacionalización.

Argentina aumentó la importancia de su participación *forward* en la región (entre 1990 y 2015 pasó del 2 % al 5 % en las regionales y del 3 % al 4 % en las extrarregionales [ver Lalanne, 2021]). Esta evolución contrasta con la participación de tipo *backward* que ostenta en el comercio con destinos fuera de la región. Con lo cual, el posicionamiento de Argentina destaca a nivel regional como proveedora de insumos.

México, país considerado en el pasado como el arquetipo de un participante *backward* (ver De La Cruz et al., 2011; Koopman et al., 2014), viró de una participación regional hacia atrás, por la fuerte actividad de las maquiladoras integradas con los mercados de América del Norte, a una hacia delante como proveedor de insumos a estos destinos. En los últimos años México también pasó a utilizar más insumos extrarregionales en sus cadenas, lo cual es consistente con el resultado de Antràs y De Gortari (2020). Este resultado implica que, a medida que se reducen los costos de comercio, la participación en cadenas extrazona es creciente, mientras que la participación en cadenas regionales tiene forma de U invertida. Es posible que con los cambios que ha supuesto la renegociación del T-MEC (antiguo TLCAN) esta tendencia se revierta parcialmente y este país vuelva a su posición *backward*.

Finalmente, es notable la participación de tipo *backward* de los países de América Central. Este mayor grado de integración en cadenas extrarregionales confirma lo expuesto en el Capítulo 1 de este reporte, en el sentido de que esa subregión presenta una tendencia de mayor apertura, con impactos en los niveles de comercio regional, pero que están orientados principalmente a fortalecer su relación con los países de América del Norte.

Cabe destacar también el caso de Brasil, que, si bien es un importante exportador global de minerales y productos agrícolas, tiene un flujo que no alcanza para dar al país un carácter *forward*, puesto que también es un fuerte usuario de insumos globales, básicamente para consumo doméstico.

En resumen, la participación de los países de la región en cadenas de valor suele ser mayoritariamente como finalizadores de procesos en cadenas extrarregionales. Esta baja integración regional en procesos productivos explica los menores niveles de participación en cadenas y en el comercio en general, cuando se compara América Latina con regiones más desarrolladas e integradas, como Europa o el Sudeste asiático. Esto podría estar explicado en parte por las reglas de origen existentes en la región, que disminuyen los beneficios de la fragmentación de la producción (CAF, 2020). Para países con alta participación *backward* o finalizadores, las reglas de origen más relevantes son las propias, es decir, las que tienen con los países con los que comparte acuerdos, ya que ello determinará si los productos que finalicen gozarán de las preferencias arancelarias existentes para ser exportados a sus socios. Para países con participación *forward* o que participan al inicio de la cadena, pueden resultar más relevantes las reglas de origen existentes en sus socios comerciales, ya que ello determinará hasta qué punto estos socios podrán comerciar el bien producido con preferencias arancelarias en los tratados a los que pertenecen. Un ejemplo de este último caso es lo ocurrido con México al ingresar al TLCAN, que le obligó a sustituir insumos de China por otros originados en los países miembros de este tratado. Por lo tanto, las reglas de origen de México con Estados Unidos y Canadá fueron relevantes para China, que era el proveedor de insumos para la industria mexicana. Este tema de las reglas de origen y su impacto en la integración productiva se analizará con más profundidad en el apartado de políticas públicas.

Integración y especialización: la longitud de las cadenas

Una mayor integración productiva se relaciona con un acortamiento de las etapas domésticas y un alargamiento de las etapas internacionales de la producción, mostrando la especialización de los países.

Un último aspecto que es interesante analizar en relación a la evidencia sobre la participación de la región en cadenas productivas se refiere a su extensión o longitud. La fragmentación de la producción induce a la especialización en los segmentos más competitivos. Por este motivo, los países que aumentan su integración en cadenas suelen también acortar la longitud de sus etapas domésticas, es decir, tienen en promedio menos eslabonamientos nacionales en las cadenas internacionales de valor y longitudes internacionales más largas, lo que muestra la especialización de los países en las tareas para las cuales son más productivos. Tener más cantidad de valor agregado concentrado en algunos eslabones permite generar mayor escala en estas tareas, con repercusiones positivas en el empleo y la productividad de las economías. Es decir, se participa en menos etapas de una mayor cantidad de procesos productivos. El Recuadro 6.2 describe con más detalle la metodología para medir la longitud de las cadenas de valor.

El Gráfico 6.6 contiene cuatro paneles que muestran el cambio en la longitud promedio *forward* de las etapas domésticas e internacionales de los países en su participación en cadenas regionales y globales de valor.²⁰ Los

20. Utilizando la Figura 6.1, se puede ejemplificar cómo se computa la longitud de las cadenas. En esa figura, en la perspectiva hacia delante, la cadena regional tiene una etapa doméstica y tres regionales, mientras que la global tiene dos etapas domésticas y dos extrarregionales.

paneles A y B muestran la longitud para las cadenas regionales. Como se puede apreciar, en Europa las etapas domésticas que participan en cadenas regionales de valor cayeron en general, mientras que aumentó la longitud de las etapas internacionales, reflejando cierta especialización en los procesos de integración regional, en línea con lo que se planteó anteriormente. Al contrario, en los países de América Latina, si bien se nota un acortamiento de las etapas domésticas, en general también se aprecia una reducción en el número de etapas internacionales, lo que estaría indicando un bajo nivel de especialización de los países que participan en estos procesos regionales.

Recuadro 6.2

Midiendo la longitud de las cadenas

La partición del valor agregado permite descomponer la longitud de las cadenas de acuerdo al lugar de producción del eslabón correspondiente.^a La longitud hacia adelante de una cadena es el número promedio de veces que el valor agregado es contabilizado en la producción, hasta que es incorporado en un bien final. Este valor es uno cuando se incorpora directamente en un bien final, dos si es incorporado en un insumo que es, a su vez, utilizado en un bien final y así sucesivamente. Esta medida es conocida por el término en inglés *output upstreamness*. También se define una longitud hacia atrás, que, partiendo de la producción de un bien final, contabiliza el promedio de etapas que se recorrieron desde que se incorporó el valor agregado. Esta medida es conocida como *input downstreamness*.^b

En el ejercicio que se muestra en el Gráfico 6.6 se divide la longitud total de una cadena de producción en etapas domésticas e internacionales^c de cadenas regionales o extrarregionales. La longitud total corresponde a un promedio ponderado de la longitud de cada una de las etapas: domésticas finalizadas domésticamente; domésticas en cadenas, ya sean regionales o extrarregionales; e internacionales en cadenas, que también pueden ser regionales o globales. El ponderador es el peso de ese tipo de comercio en el producto total.

a. Para ello se adaptó la metodología de Wang et al. (2017) a la existencia de cadenas regionales, globales y mixtas. Esta descomposición, a su vez, se basa en la aplicada por los antecedentes en la literatura (Antràs et al., 2012; Antràs y Chor, 2018; Miller y Temurshoev, 2017).

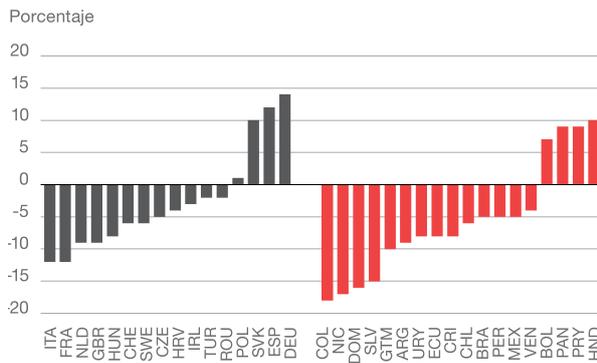
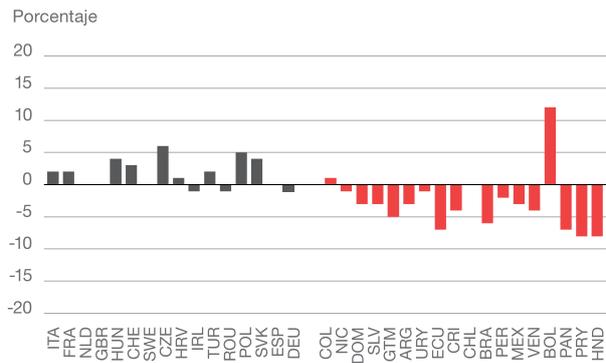
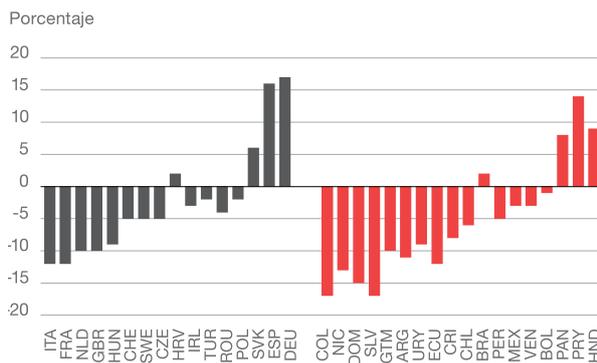
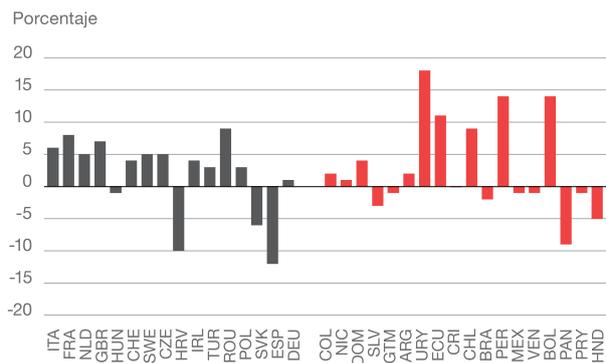
b. Miller y Temurshoev (2017) muestran que, a nivel global, ambas medidas son equivalentes. Wang et al. (2017) aplican estas definiciones a subparticiones de las matrices, distinguiendo las etapas domésticas de las etapas globales.

c. Esto se define a nivel de sector-país, pero se puede resumir por país.

Al analizar los paneles inferiores, que muestran la participación en cadenas extrarregionales de valor, se puede apreciar un patrón similar en Europa y América Latina, con un acortamiento de las etapas domésticas y un incremento de las etapas internacionales en general. Este patrón, de cualquier manera, continúa siendo más pronunciado en Europa que en América Latina.

Gráfico 6.6

Cambio en la longitud de las cadenas según tipo y etapa, bienio 1992-93 vs. 2014-15

Panel A. Etapa doméstica en CRV**Panel B. Etapa internacional en CRV****Panel C. Etapa doméstica en CEV****Panel D. Etapa internacional en CEV**

● Europa ● América Latina

Nota: El gráfico presenta, para cada país, el cambio entre los bienios considerados de la longitud hacia adelante de las cadenas, por tipo (cadena regional de valor-CRV- o cadena extrarregional de valor-CEV-) y etapa (doméstica o internacional). Esta longitud corresponde al número promedio de veces que el valor agregado es contabilizado en la producción, hasta que es incorporado en un bien final. Los países fueron abreviados utilizando la clasificación ISO3, la cual es presentada en el Apéndice (p. 310)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Full Eora (<https://www.worldmrio.com/eora/>).

Composición de las exportaciones por tipo de bien y participación en cadenas de valor

En los apartados anteriores se mostró la participación agregada en cadenas de valor de distintos países o regiones. Esta participación surge de las exportaciones de los distintos bienes que realiza cada economía; por lo tanto, para poder tener un mejor entendimiento de la situación y del potencial para lograr una mayor integración productiva, resulta esencial analizar cómo es la composición de las exportaciones de los distintos países y en qué medida esta estructura de exportaciones facilita la participación en los encadenamientos productivos, tanto de tipo *forward*

como *backward*. Esta composición de exportaciones de los países de la región se compara con la de un conjunto de países seleccionados como referencia, lo que ayudará a entender mejor dónde se encuentran los mayores potenciales para intensificar la integración productiva y sacar el mayor provecho de ella.

Utilizando la clasificación BEC 5,²¹ podemos ordenar las exportaciones de los países considerando si su nivel de elaboración manufacturera es suficiente para denominarlos procesados o por el contrario son primarios. Adicionalmente, se distinguen los bienes intermedios de los finales por el uso que se les da. Estos últimos se diferencian en bienes de consumo y bienes de capital, mientras que para los bienes intermedios procesados se distingue a los de uso específico de los de uso genérico. La Figura 6.2 agrupa los bienes en estas seis categorías, a la vez que ubica a los países de la región y los de referencia²² en cada uno de estos grupos, de acuerdo a la principal categoría en la que participan (si existen dos categorías significativas, se los ubica en ambas).

Figura 6.2
Clasificación de las exportaciones por categorías, 2019



Notas: Se utiliza la clasificación por grandes categorías económicas (BEC, por sus siglas en inglés) rev. 5 de las Naciones Unidas (2016). Los países señalados con un asterisco aparecen en más de una categoría.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Comtrade (Naciones Unidas, 2020).

21. La Clasificación de Grandes Categorías Económicas (*Broad Economic Categories*) fue desarrollada por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas con el objetivo de proveer una agregación de los productos en diferentes clases, que facilite el análisis de los flujos de comercio. En la quinta revisión de la clasificación (BEC, por sus siglas en inglés, rev.5), publicada en 2016, se realiza una reestructuración que incorpora la dimensión denominada *specification dimension* (Naciones Unidas, 2016). Pensada para analizar mejor las cadenas de valor, esta dimensión pretende definir una lista oficial, aceptada internacionalmente, de productos intermedios más específicos y diferenciados, que se distingan de las materias primas y bienes intermedios genéricos, que pueden asociarse con bienes homogéneos que tienen precios internacionales de referencia.

22. La selección de países de referencia se debe a que son países desarrollados con abundancia de recursos naturales —como Australia, Canadá, Estados Unidos o Nueva Zelanda, característica presente en muchos países de la región—, países europeos desarrollados con vínculos estrechos con la región —como España o Portugal— o países que lograron desarrollarse a partir de su política de inserción global —como Corea del Sur o Malasia.

Los bienes intermedios naturalmente tienen una inserción en cadenas hacia adelante, mientras que los finales, ya sean de consumo o de capital, pueden corresponder a una inserción en una cadena hacia atrás, donde el país importa insumos y partes tanto de orígenes regionales como extrarregionales. Por otra parte, salvo algunas excepciones como Estados Unidos y más recientemente China, los países no suelen realizar muchos eslabones de una cadena, por lo que la producción de bienes industrializados en general está encadenada hacia atrás, con una importante participación de proveedores internacionales de distintos componentes. Adicionalmente, los bienes intermedios específicos suelen pertenecer a cadenas más largas y ubicarse más cerca de la producción final que los genéricos. La participación de estas categorías en las exportaciones es un indicio de una más estrecha participación de los países en cadenas globales de valor con un alto componente de valor agregado exportado. En cambio, la inserción en bienes primarios de consumo final o intermedios, característica de varios países de la región, no da lugar a una participación activa en cadenas de valor. Es, para este tipo de bienes, donde los países deberían explotar el potencial de diferenciación de sus productos para agregar valor a sus exportaciones y así obtener un mayor beneficio de la inserción internacional. La exportación de bienes intermedios genéricos puede denotar un mayor grado de inserción, pero, a la vez, presenta el riesgo de que, al ser un bien genérico, la economía pueda ser sustituida más fácilmente que si fuera un bien específico.

Los países de América del Sur tienen, normalmente, una participación elevada de exportaciones de bienes primarios, ya sean intermedios o finales, y de bienes intermedios genéricos. Esta composición es similar a la que presentan algunos países desarrollados, como Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, como se verá en el próximo apartado, países como estos últimos tienen una elevada participación de los servicios en las exportaciones de manufacturas, es decir, si bien exportan bienes primarios, generan valor a partir de la incorporación de valor agregado de otros sectores, lo que permite entre otras cosas diferenciar su producción. Por otra parte, ciertos países de América Central, como El Salvador, Honduras y Nicaragua, tienen una participación elevada de exportaciones de bienes finales procesados (relacionados mayormente con su inserción en las cadenas de valor con los países de América del Norte en la producción textil). El resto de los países de América Central y México tienen una participación más elevada de bienes intermedios específicos y de bienes de capital, mostrando una inserción más profunda en cadenas de valor. Finalmente, países como Estados Unidos, Corea del Sur, Malasia o los países europeos considerados en el análisis de la Figura 6.2 tienen una participación más elevada de bienes intermedios específicos y de bienes de capital en sus exportaciones, denotando su mayor inserción en cadenas de valor.

En resumen, los países pueden participar en distintas etapas de las cadenas globales de valor, bien al inicio, proveyendo bienes primarios, intermedios genéricos o específicos, o bien al final, con insumos intermedios específicos o bienes finales procesados. No existe una relación clara entre la etapa en la que participan los países y el nivel de desarrollo. Lo importante, más bien, es que los países puedan especializarse en los eslabones para los cuales son más productivos y agregar valor a partir de la diferenciación, la incorporación tecnológica y el desarrollo de sectores ligados a estos sectores integrados internacionalmente.

Participación de los servicios en las exportaciones de bienes

La inclusión de servicios como insumos en las cadenas de producción es una de las posibles maneras de lograr un mayor nivel de diferenciación en los bienes exportados. Estos servicios pueden ir desde el diseño del producto o desarrollo de la marca hasta servicios en tecnología informática y automatización de procesos o, incluso, el uso de servicios financieros.²³

El Gráfico 6.7 muestra los datos de la participación del valor agregado del sector servicios en exportaciones de bienes para una selección de países, dividiendo a los mismos en servicios financieros y empresariales, y otros servicios. Esta división surge porque la literatura identifica a los sectores de servicios financieros y empresariales como un insumo clave para el desarrollo exportador y el desempeño de las firmas, especialmente para los países en vías de desarrollo.²⁴ Existe una gran heterogeneidad dentro de la región, puesto que en unos países, como Bolivia, Colombia y Costa Rica, los servicios aportan más del 30 % del valor agregado doméstico y en otros, como Perú, el aporte de este sector apenas supera el 10 %. En todos los países utilizados como referencia, el sector servicios aporta más del 25 % del valor agregado doméstico.

Al analizar la composición de los distintos subsectores de servicios, se puede apreciar nuevamente una gran heterogeneidad dentro de la región. Los servicios financieros y empresariales superan el 10 % de contribución al valor agregado doméstico en Chile, Colombia y Costa Rica, mientras que en Bolivia y Perú se ubican en torno al 5 %. En cambio, en todos los países de referencia, estos servicios aportan más del 10 % del valor agregado doméstico a las exportaciones de bienes, alcanzando en Nueva Zelanda valores cercanos al 25 %. El caso de este último puede servir como ejemplo a seguir para muchos países de la región debido a que, a partir de su riqueza en recursos naturales, logra exportar bienes primarios con un alto nivel de diferenciación. Esta diferenciación se logra, al menos en parte, agregando valor a los bienes primarios desde los sectores de servicios, especialmente los servicios financieros y empresariales.

El desarrollo del sector servicios puede afectar las ventajas comparativas de los distintos sectores manufactureros. Ese desarrollo implica la competencia de recursos con el sector manufacturero, lo que puede aumentar el costo de los insumos para ambos sectores. Una posible consecuencia de lo anterior es que sectores que tienen una baja participación de los servicios en su producción se beneficien poco del desarrollo del sector servicios, pero se vean perjudicados por los mayores costos, mientras que en los sectores intensivos en el uso de los servicios los beneficios por el mayor desarrollo del sector más

El desarrollo del sector servicios puede afectar las ventajas comparativas de los distintos sectores manufactureros.

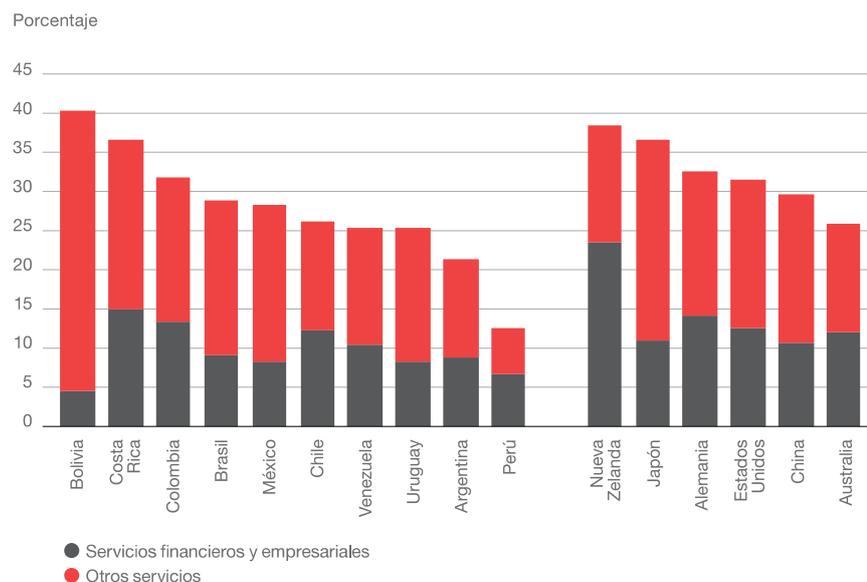
23. Lodefalk (2014) muestra que los servicios internos y subcontratados ayudan a aumentar la intensidad de las exportaciones, medida como la participación de las exportaciones de bienes en las ventas totales.

24. Ver Chor (2010), Manova (2008) y Manova et al. (2015).

que compensan los mayores costos de los insumos (Chor, 2010; Manova, 2008; Manova et al., 2015).²⁵

Gráfico 6.7

Participación de los sectores de servicios en el valor agregado doméstico de las exportaciones de bienes, 2014



Nota: Dentro de la categoría de Servicios financieros y empresariales se incluyen las siguientes actividades: Finanzas (Intermediación financiera, excepto la financiación de planes de seguros y de pensiones; y Actividades auxiliares de la intermediación financiera) y Otros servicios empresariales y tecnológicos (Actividades inmobiliarias; Alquiler de maquinaria y equipo; Informática y actividades conexas; Investigación y desarrollo; y Otras actividades empresariales). Dichas actividades se corresponden con las categorías 65, 67 y 70 a 74 de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU Revisión 3). El resto de las actividades de servicios se incluyen en la categoría Otros servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Export of Value Added Databases (World Integrated Trade Solutions, 2021).

En resumen, los servicios cumplen un rol importante en la fabricación y exportación de bienes y, en particular, pueden ayudar a agregar valor a los bienes exportados por los países. Al mismo tiempo, pueden desempeñar un rol clave en la inserción de las economías en cadenas regionales y extrarregionales de valor, a la vez que permiten que esta mayor inserción se traduzca en mejoras de productividad en la economía doméstica.

25. Sectores no intensivos en servicios, según Liu et al. (2020), son los siguientes: químico y de productos químicos; pulpa, papel, impresión y publicación; coque, petróleo refinado y nuclear; leña y productos de madera y corcho; caucho y plásticos; otros minerales no metálicos; metales básicos y metal fabricado. Sectores intensivos en servicios son: cuero y calzado; alimentos, bebidas y tabaco; equipo de transporte; maquinaria, no comprendidos en otras partes (NCOP); manufacturas, NCOP; reciclaje; textiles y productos textiles; equipos eléctricos y ópticos.

Políticas para promover la integración productiva

Como se discutió a lo largo del capítulo, la integración productiva implica una intensificación de las relaciones comerciales entre los países y, por consiguiente, depende en gran medida de los costos del comercio que enfrentan los mismos. Por lo tanto, todas las políticas discutidas en capítulos anteriores sobre la disminución de estos costos, como pueden ser las tarifarias, la facilitación del comercio, la armonización regulatoria, la mejora en infraestructura, la mayor competencia en el sector logístico y de transporte, entre otras, impactarán de manera positiva en una mayor integración productiva. Como ejemplo del rol que pueden desempeñar estas medidas, el Recuadro 6.3 analiza, a partir de un estudio de caso, la importancia que tienen los requisitos técnicos en la inserción internacional de empresas exportadoras en dos sectores particulares de Argentina.

Recuadro 6.3

Importancia de los requisitos técnicos en la inserción internacional de las empresas exportadoras

El comercio de bienes está sujeto a numerosos requisitos técnicos impuestos por los Gobiernos y las empresas, mayormente en países desarrollados. Estas exigencias constituyen una amenaza para los países en desarrollo, debido a que podrían ser difíciles o costosas de implementar, sobre todo, para firmas pequeñas, con poca capacidad productiva y menor sofisticación tecnológica. En particular, esto podría interferir en la inserción global de las empresas, así como en el comercio intrarregional de estos países. Adicionalmente, estos requisitos pueden ser utilizados discrecionalmente como barreras no arancelarias al comercio.

En un trabajo reciente, González et al. (2021) evalúan la prevalencia e impacto de los requisitos técnicos en la inserción global y el comercio intrarregional de los países latinoamericanos en dos sectores específicos de Argentina: arándanos y maquinaria agrícola. En ambos casos existen numerosos requisitos técnicos, públicos y privados que las empresas deben cumplir para comerciar sus productos en países desarrollados, mientras que la prevalencia y rigurosidad de estas exigencias en países de la región suele ser menor.

El resultado que encuentran es que los requisitos técnicos no constituyen obstáculos insalvables para la inserción internacional. Las empresas suelen contar con el conocimiento técnico, la infraestructura o las estrategias que necesitan para satisfacerlos. Tampoco encuentran discrecionalidad en la aplicación de las exigencias que operen como barreras no arancelarias.

De todos modos, identifican un marco de acción para la política pública con esfuerzos direccionados a facilitar el cumplimiento de los requisitos y así incentivar la inserción global y el comercio intrarregional. Dentro de estas acciones se encuentran: facilitar el acceso a la información sobre requisitos y otras exigencias burocráticas; proveer infraestructura de calidad para la realización de ensayos; y fomentar la investigación para el desarrollo de nuevos métodos de producción. Por último, identifican como prioridad la construcción y continuidad de ámbitos de interacción público-privados de alcance sectorial con el fin de monitorear la evolución de los requerimientos técnicos en los mercados de exportación y facilitar la superación de los mismos por parte de las empresas del sector.

Fuente: Elaboración propia con base en González et. al (2021).

Sin embargo, existen algunas políticas no discutidas hasta ahora que resultan particularmente relevantes para la participación en cadenas regionales y globales de valor y para la integración productiva en general. En este apartado se discutirán cuatro de estas políticas: las reglas de origen, la inversión extranjera directa, los regímenes especiales de importación y las políticas asociadas al comercio de servicios.

El rol de las reglas de origen

Reglas de origen inadecuadas pueden dar lugar a proteccionismo encubierto e ineficiencia en la asignación de recursos.

Las preferencias arancelarias se definen como reducciones de tarifas de importación que los países otorgan a determinados socios comerciales ya sea de forma unilateral (por ejemplo, en el sistema generalizado de preferencias de Estados Unidos) o en el marco de acuerdos comerciales bilaterales o plurilaterales. Un aspecto clave para la implementación de estas preferencias es determinar qué condiciones deben reunir los bienes que produce un país beneficiario de estas preferencias para ser elegible a la rebaja arancelaria. Como se mostrará más abajo, un requerimiento básico es que dicho bien haya tenido una sustancial transformación en el país socio o un mínimo de contenido nacional. Por tanto, el principal objetivo de las reglas de origen es evitar la triangulación comercial, es decir, impedir que mercaderías de terceros países se beneficien de preferencias arancelarias entre dos socios. Los países también establecen de forma unilateral o en el marco de la OMC reglas de origen no preferenciales para determinar la procedencia de un producto a fin de establecer medidas sanitarias, de defensa comercial u otros instrumentos de política comercial.

A partir de la ronda de Uruguay, debido a la gran importancia que habían adquirido las reglas de origen, la OMC impulsó un acuerdo para armonizar las mismas con el fin de no crear barreras o costos innecesarios al comercio. En este acuerdo, se estableció que las reglas de origen debían ser «transparentes, aplicarse de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable, y estar basadas en un criterio positivo» (OMC, 1994, p. 209). Dos trabajos seminales sobre esta materia, Krueger (1993) y Krishna y Krueger (1995), muestran que las reglas de origen pueden convertirse en políticas proteccionistas y dar lugar a ineficiencias en la asignación de recursos.

¿Cómo se determina el origen de un producto?

Para determinar el país de origen de un bien se pueden utilizar tres criterios: i) los productos totalmente obtenidos; ii) los productos elaborados exclusivamente a partir de materiales originarios y iii) la transformación sustancial o suficiente. Los productos totalmente obtenidos son aquellos que se encuentran en la naturaleza, como animales vivos, plantas o minerales extraídos en un país. También entran en esta clasificación los residuos y desechos provenientes de la fabricación o del consumo. En el segundo caso, se exige que el producto sea elaborado completamente en el territorio de los países del acuerdo y se utilicen para su generación exclusivamente materiales originarios de dichos países.²⁶

26. Por ejemplo, entre 2015 y 2017, estos dos criterios sumados representaron el 45 % y el 67 % de las exportaciones uruguayas al Mercosur y al resto de América del Sur, respectivamente (Lalanne, 2020).

La transformación sustancial se establece con base en distintos criterios. El más utilizado es su clasificación arancelaria, es decir, se confiere origen si el bien se clasifica en un capítulo, partida o subpartida (dependiendo de la norma) distinta a los insumos utilizados para su producción. El segundo criterio que puede ser utilizado es el de valor agregado, que considera que un bien fue transformado sustancialmente si el valor del bien exportado supera cierto nivel respecto al valor de importación de los insumos. Finalmente, se encuentra el criterio de fabricación o elaboración, donde, con independencia de la clasificación arancelaria, el bien ha sido objeto de operaciones específicas en su fabricación (un ejemplo de este último criterio es la regla de origen del Mercosur para numerosos bienes de informática, donde se regulan taxativamente las operaciones que se deben realizar sobre los insumos).²⁷

Reglas de origen y su rol para la producción

Las reglas de origen pueden convertirse en un determinante central de la posibilidad de integrar cadenas globales de valor, dado que estipulan normativamente la relación que debe haber entre los insumos y los productos en la fracción del comercio internacional que se rige bajo acuerdos comerciales. Reglas de origen muy estrictas pueden desalentar la integración productiva dentro de un acuerdo comercial si exigen requisitos de transformación nacional muy elevados y no permiten computar como producción doméstica insumos que provienen de otros socios del acuerdo (ver a continuación el subapartado de acumulación). También estas regulaciones pueden provocar desvíos de comercio en favor de los países pertenecientes a un acuerdo de libre comercio, debido a que los exportadores pueden tener incentivos a reemplazar insumos provenientes de terceros países por aquellos originarios de los socios si estas reglas exigen requisitos de valor muy altos. Es decir, pueden aumentar los costos de los insumos para las firmas exportadora si reemplaza insumos de países fuera del acuerdo por otros más caros de países dentro del acuerdo, o disminuir los beneficios de exportar, si al utilizar los insumos de países extra acuerdo pierde el beneficio arancelario otorgado por el acuerdo de libre comercio.

Con relación a este punto, Conconi et al. (2018) analizan el efecto de las reglas de origen para el uso de insumos importados que tuvo para México el ingreso al TLCAN. A México se le aplicaron las reglas de origen del tratado de libre comercio de Canadá y Estados Unidos preexistente. Los autores encuentran que la utilización de insumos importados de países fuera del TLCAN habrían sido un 45 % más altos si no hubiesen existido reglas de origen. Por lo tanto, las reglas de origen pueden exacerbar el desvío de comercio originado por el tratado de libre comercio al ocasionar también desvío en la importación de insumos.

Las reglas de origen son igualmente un factor determinante para la integración productiva en América Latina. Si bien los países de la región avanzaron de manera sustancial en sus políticas de integración comercial, todavía existe un gran laberinto de reglas de origen que complican la integración productiva y el comercio de insumos en la región. Dado que la mayoría de las relaciones económicas bilaterales

27. A estos criterios «positivos» para conferir origen, los acuerdos suelen agregar unos criterios «negativos», que, por sí solos, no confieren origen. Estos se denominan «procesos insuficientes».

en la región están reguladas por acuerdos con reglas de origen definidas en forma bilateral, las posibilidades de generar cadenas de valor en las que los insumos circulen por más de dos países están restringidas a que todos ellos formen parte del mismo acuerdo comercial.

La acumulación de reglas de origen

Para potenciar la integración productiva en la región se deben establecer criterios de acumulación de origen no demasiado estrictos.

En general, los acuerdos de origen permiten la acumulación entre sus miembros, es decir, que todos los insumos originarios de cualquier país del acuerdo puedan ser utilizados por otro como si fueran nacionales. En otras palabras, la transformación sustancial a la que se hace referencia más arriba se aplica solamente a las mercaderías provenientes de países fuera del acuerdo. Sin embargo, existe también la acumulación diagonal, es decir, que se acepten como originarios productos provenientes de terceros países con los que ambos tienen acuerdos, algo que está lejos de ser la regla en la región.

Como muestra Mesquita Moreira (2018), hay varias maneras de definir las reglas de acumulación diagonal. El resultado para la circulación es radicalmente diferente según el tipo de regla de acumulación diagonal que se determine. Por ejemplo, se puede fijar una regla de acumulación diagonal estricta, que establezca la posibilidad de acumulación en un conjunto de productos, en los cuales los países tengan exactamente la misma regla de origen, estén completamente liberalizados y no tengan medidas de defensa comercial. O, en cambio, se puede establecer un principio de acumulación general para abastecerse desde países con acuerdos, generando posibilidades de abrir procedimientos de revisión de criterios cuando se está efectivamente alentando la triangulación. También se puede ser restrictivo en materia del contenido de la acumulación, es decir, si es sobre materiales, sobre procesos o sobre ambas cosas. Felbermayr et al. (2019) mostraron que solamente en el 14 % de las relaciones bilaterales hay margen para utilizar las reglas de origen para triangular. Dado que la acumulación diagonal implica dos procesos productivos, el margen para la triangulación es mucho menor que este valor, por lo que, si realmente se quiere potenciar la fragmentación productiva en la región, se deberían establecer criterios no demasiados estrictos.

La inversión extranjera directa y su rol para la integración productiva

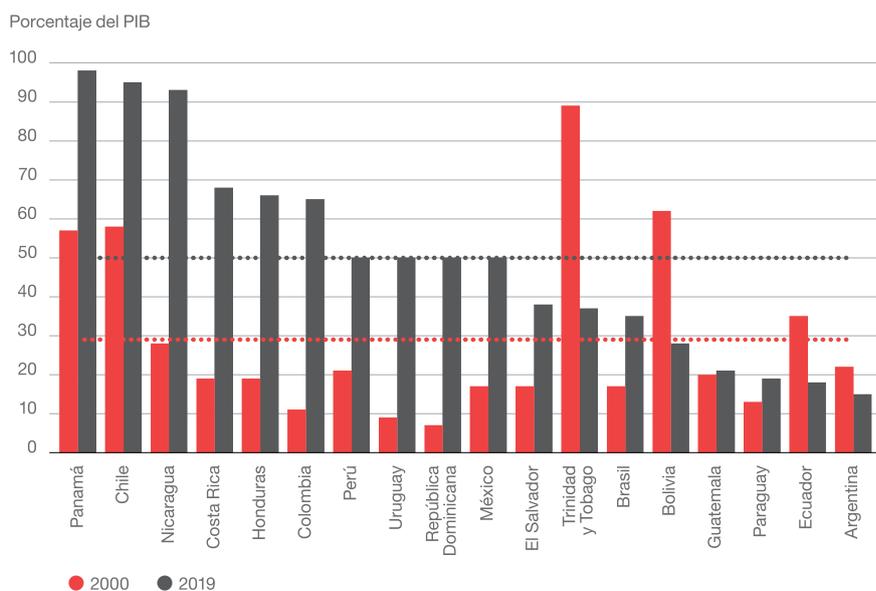
Como se menciona en apartados anteriores, los procesos de integración contemplan también la actividad de empresas extranjeras en la economía doméstica. Esta decisión de deslocalizar su producción puede tener distintas motivaciones. La deslocalización de la producción más relacionada con la participación en cadenas globales de valor es la de tipo vertical, es decir, aquella que busca un aprovechamiento de menores costos o disponibilidad de insumos particulares, lo cual lleva a que la empresa multinacional abra una filial para aprovechar estas ventajas.

Al analizar la evolución del stock de IED en la región, se puede notar que ha sido dispar, como lo muestra el Gráfico 6.8. En promedio, América Latina aumentó el monto acumulado de IED en relación al PIB desde 1980, en particular desde fines de los años 90, y pasó de valores cercanos al 29 % del PIB en 2000 a valores en

torno al 50 % en 2019. Esta tendencia se observa en la mayoría de los países de la región, a excepción de Argentina, Bolivia, Ecuador y Trinidad y Tobago, que muestran un ascenso hasta principios de los años 2000, para luego revertir gran parte de este incremento. En 2019, estos países presentaban valores inferiores al promedio regional de ese año y a sus niveles del año 2000. Por otra parte, países como Chile y Panamá ya presentaban niveles elevados en el año 2000 y continuaron atrayendo inversión extranjera, por lo que vieron incrementarse de forma significativa sus stocks de IED en el año 2019. Otro grupo de países lo integran Costa Rica, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, los cuales no se destacaban por tener niveles particularmente altos en el año 2000 y, sin embargo, lograron incrementar su stock de manera significativa en las últimas dos décadas. Finalmente, países como Guatemala o Paraguay presentaban valores bajos y apenas lograron aumentarlos en el período analizado.

Gráfico 6.8

Evolución del stock de IED en relación al PIB en América Latina



Notas: Las líneas horizontales indican el promedio simple de los países de América Latina (incluidos en el gráfico) para los años 2000 y 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNCTAD (2021b).

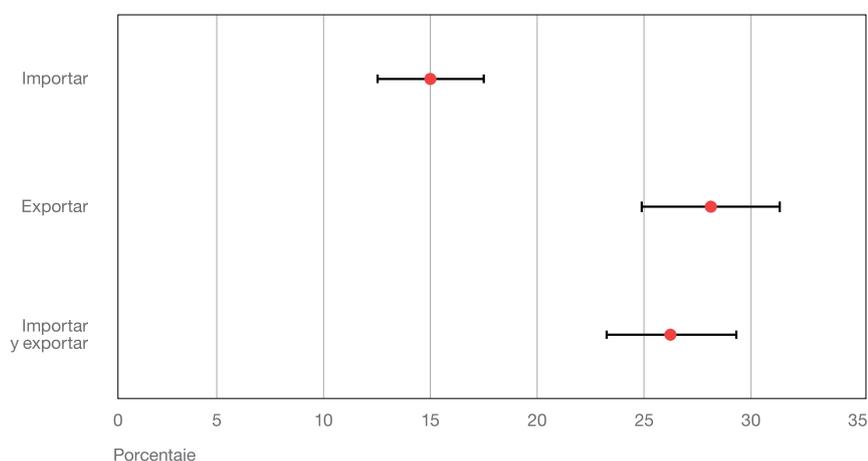
El interés por atraer inversión extranjera directa proviene de los potenciales beneficios para el crecimiento y el desarrollo que la misma puede tener. Para conocer en qué medida la IED repercute en la actividad internacional de las empresas, se compara la probabilidad de exportar y de importar dependiendo de si la firma cuenta con participación extranjera o no, usando las Enterprise Surveys del Banco Mundial y controlando por un conjunto de variables para hacer la comparación lo más precisa posible. El Gráfico 6.9 muestra los resultados de este

Las firmas con participación extranjera tienen mayor probabilidad de exportar, importar y de realizar ambas operaciones simultáneamente.

ejercicio. En general, se encuentra una diferencia positiva en favor de las firmas con propiedad extranjera tanto en su probabilidad de importar insumos como de exportar bienes y de participar en ambas actividades. Esto estaría indicando que, si la empresa es extranjera, es más probable que esté involucrada en actividades de comercio internacional y en integración en cadenas de valor, incluso cuando se trata de empresas similares en cuanto al sector, país en el que operan, capital utilizado y productividad laboral. Por lo tanto, la localización de empresas extranjeras puede ser un buen instrumento para lograr mayores niveles de integración comercial y productiva.

Gráfico 6.9

Probabilidad de importar y exportar en empresas de América Latina con capitales extranjeros y domésticos



Notas: El gráfico presenta las diferencias promedio entre empresas manufactureras con capitales extranjeros y domésticos, para tres variables: probabilidad de importar, probabilidad de exportar y probabilidad de importar y exportar. Valores positivos indican que las probabilidades son mayores para empresas con capital extranjero. Se presentan intervalos de confianza al 95 %. Se utilizan todos los años disponibles de empresas de América Latina (entre 2006 y 2017). Los detalles de países y años, junto con la metodología, se pueden consultar en el Apéndice (p. 310).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Enterprise Surveys (Banco Mundial, 2020d).

El impacto en el crecimiento y en el desarrollo de la inversión extranjera directa se produce además por otros canales. Por una parte, la localización de estas empresas en un país crea oportunidades para las empresas locales que se pueden integrar al proceso productivo (Alfaro-Ureña et al., 2019). También pueden generar ganancias de productividad vía reasignación de recursos y mayor competencia. Estas firmas demandarán factores en la economía doméstica, que llevará a una reasignación de los mismos de las empresas menos productivas a las más productivas, generando una mejor selección de empresas y aumentando la productividad (Alfaro y Chen, 2018). Por otro lado, si la empresa extranjera es productora de insumos, puede aumentar la competencia en estos mercados incrementando la variedad y potencialmente la calidad de insumos disponibles para las empresas domésticas. Por ejemplo, Fernandes y Paunov (2012), en un estudio para Chile,

encuentran que firmas extranjeras proveedoras de servicios resultaban ser más productivas que las domésticas, lo cual redundaba en menores costos y mayor productividad en las empresas manufactureras domésticas que utilizaban estos servicios como insumos. A su vez, en las empresas más alejadas de la frontera tecnológica y las que producen bienes diferenciados o intensivos en investigación y desarrollo, ese efecto era más fuerte que en las empresas líderes.

Por otra parte, la inversión extranjera puede generar efectos derrame hacia otras empresas locales, ya sea como demandante o como proveedora de insumos relevantes. Estos efectos derrame pueden promover el desarrollo de determinados sectores, transfiriendo muchas veces conocimiento específico para el desarrollo del insumo o del bien final, en caso de ser proveedores. Alfaro-Ureña et al. (2019), en un estudio para Costa Rica, encuentran que las firmas nacionales proveedoras de compañías multinacionales aumentan sus niveles de ventas, empleo y sus activos netos. Además, encuentran que, luego de algunos años, estas empresas domésticas comienzan a ser proveedores de otras multinacionales. Algunas de las razones reportadas por las empresas para esos resultados son mejoras en las prácticas organizacionales, la ampliación del alcance de los productos, mejoras en la calidad y en la reputación. En la misma línea, Javorcik (2004) encuentra que aumentos de IED en sectores *backward* aumentan la productividad de los sectores domésticos que proveen insumos a los mismos.

Determinantes de la inversión extranjera directa

Como toda inversión, la inversión extranjera directa se beneficia de entornos económicos y políticos estables, con sistemas jurídicos que la protejan y permitan materializar las ganancias obtenidas. En este sentido, no es de extrañar que países que lograron en mayor o menor medida estabilizar su macroeconomía y dotar a sus economías de un entorno empresarial favorable lograran atraer más inversiones que países que tuvieron una visión política y económica diferente. En estas decisiones de inversión tienen un papel relevante los niveles de apertura que permitan comerciar fácilmente y, por lo tanto, importar los insumos necesarios y exportar la producción. También son importantes los servicios prestados por la infraestructura existente, que posibiliten producir y transportar los bienes con facilidad sin la necesidad de incurrir en grandes costos logísticos o de almacenamiento.

Otro aspecto relevante que determina la localización de firmas y el grado con el cual una economía se puede beneficiar de la inversión extranjera directa es el nivel de capital humano. Borensztein et al. (1998) encuentran que la IED puede ser un mecanismo importante para la transferencia de tecnología y el crecimiento, siempre que los países receptores de la misma cuenten con un nivel mínimo de capital humano.

Continuando con los factores que permiten a las firmas domésticas aprovechar los flujos de inversión extranjera en el país, Alfaro et al. (2004) encuentran que el desarrollo del mercado financiero juega un rol fundamental para que mayores flujos de IED se traduzcan en mayor crecimiento. En este sentido, Bilir et al. (2019) muestran que, si los mercados financieros receptores de IED no están desarrollados, las empresas multinacionales que tomen créditos de bancos locales pueden excluir (*crowd out*) del mercado de crédito local a las firmas domésticas.

Los determinantes de la IED son: entornos económicos y políticos estables, sistemas jurídicos eficientes, apertura comercial, infraestructura y logística de calidad y capital humano adecuado.

Como se describió anteriormente, parte de los beneficios de la inversión extranjera directa proviene de los efectos derrame (*spillovers*), lo cual podría ser una razón para subvencionar este tipo de actividades. Sin embargo, como también se dijo, la inversión extranjera tiene efectos de reasignación y ganancias no relacionadas con los derrames de conocimientos. Esto conduce a que las políticas que se lleven a cabo para promover o atraer a empresas extranjeras y que estas se localicen en un país determinado no se centren en subsidios, sino más bien en mejorar el entorno de negocios. Como plantea Alfaro (2017), esa mejora se puede lograr promoviendo la competencia en los mercados nacionales, desarrollando los mercados financieros para que las firmas nacionales puedan beneficiarse de la instalación de las firmas extranjeras, brindando flexibilidad y reentrenamiento a los trabajadores y ofreciendo seguridad jurídica. Otras iniciativas relevantes son el desarrollo y fomento de programas de desarrollo de proveedores, para que las empresas domésticas puedan abastecer a empresas multinacionales y, finalmente, una postura aperturista, para permitir el acceso a los insumos requeridos tanto por empresas locales como internacionales (Javorcik et al., 2015).

Regímenes especiales para fomentar importaciones para exportar

En América Latina, la mayoría de los países tienen regímenes especiales que permiten la importación de insumos libres de impuestos con la condición de que se utilicen para exportar. Estos regímenes son de amplia utilización en todos los países del Mercosur y, aunque sin tanta prevalencia, en los países del Pacífico de América del Sur. En América Central y México, las exportaciones desde áreas aduaneras o con sistemas especiales son centrales en la estrategia de exportación.

La información sobre el funcionamiento de estos regímenes permite analizar la integración hacia atrás del conjunto de empresas que hacen uso de estos mecanismos. El denominado *drawback* en Brasil, las importaciones temporales y el Régimen de Aduana en Factoría de Argentina involucran regularmente entre un quinto y un cuarto de las exportaciones, mientras que el Régimen de Admisión Temporal en Uruguay alcanza a un tercio de las ventas externas. Estos valores son mucho mayores cuando se analizan las exportaciones regionales, que tienden a estar más integradas en cadenas de valor que las globales.²⁸

En este apartado, se analiza la información de la integración hacia atrás de exportaciones de Argentina y Uruguay, realizadas bajo los regímenes de importación temporal en ambos países y el Régimen de Aduana en Factoría en Argentina.²⁹ A esta información se la denomina, tomando la terminología de Baldwin y López-González (2015), datos *Import to export* (I2E, por su abreviación en inglés).

28. Conviene recordar que, si bien los acuerdos fundacionales del Mercosur prohibieron el uso de estos instrumentos en el comercio interno, se estableció una excepción a la norma mientras se perfeccionaba la unión aduanera. Sin embargo, puesto que varios aspectos de la política comercial común no llegaron a concretarse, los países han continuado usándolos.

29. Los análisis realizados para Argentina fueron posibles gracias al procesamiento de la información realizado por el Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Producción, y los de Uruguay, gracias a datos integrados en el marco del fondo sectorial de investigación FSDA_1_2018_1_154835.

En este análisis, la vinculación entre exportaciones e importaciones se realizó a nivel de firma y año en Argentina y a nivel de operación aduanera en el caso de Uruguay, donde se contó con información más detallada.^{30,31}

El Cuadro 6.1 muestra la estimación de la incidencia de los insumos importados en el total exportado para sectores donde la utilización de estos regímenes es alta. Los datos muestran que, incluso en países donde la integración hacia atrás en cadenas no es prevalente, hay un significativo conjunto de sectores que hace un alto uso de insumos importados para su exportación y, en su operatoria, es clave la aplicación de estos regímenes. Para estas empresas fuertemente integradas en cadenas de valor, las políticas de facilitación del comercio y de infraestructura reseñadas en otros capítulos son de primera necesidad. Además, estas empresas se mueven en entornos muy competitivos, donde cualquier encarecimiento del costo de abastecerse y de exportar puede no ser compensado con ningún otro factor.

Cuadro 6.1

Incidencia de los insumos importados en el valor exportado en sectores con alta utilización de regímenes especiales de importación de Argentina y Uruguay, 2014-2016

Argentina		Uruguay	
Sector	Incidencia (porcentaje)	Sector	Incidencia (porcentaje)
Chocolates	37	Caucho y plásticos	60
Poliésteres	63	Automóviles	66
Placas y envases de plástico	36	Cueros	31
Caucho y manufacturas	26	Mezclas de aceites	59
Cueros	8	Abonos	72
Papel y cartón, revestidos o impresos	28	Detergentes	68
Fibras sintéticas	46	Tubos de acero	65
Manuf. de acero	21	Pinturas	38
Manuf. de aluminio	31		
Motores	45		
Automóviles	43		

Notas: Los sectores se clasifican utilizando el sistema armonizado (HS, por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial de Aduanas. En Argentina se utilizan las partidas 1806, 3907, 3908, 3919, 3920, 3921, 4811, 8407, 8408, 8409, 8410, 8701, 8702, 8703 y 8704, y los capítulos 40, 41, 54, 73, 76. Y en Uruguay se utilizan los capítulos 15, 32, 34, 38, 39, 41, 73 y 87.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Producción de Argentina, 2019) y Dirección Nacional de Aduanas del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay.

30. En ambos países, las empresas que utilizan estos regímenes importan los insumos bajo un régimen especial y, luego, cuando exportan, indican qué operaciones de importación están afectadas por esas exportaciones, de acuerdo con una relación insumo-producto avalada por la institución reguladora.

31. Dado que no todas las empresas (o no todas las operaciones dentro de una empresa) utilizan alguno de estos regímenes, para ilustrar la potencialidad de esta fuente se eligen los sectores donde el uso de los instrumentos está más generalizado.

La información detallada de los productos exportados e importados y de los destinos y orígenes puede ayudar a describir mejor la participación en cadenas de los países, de una forma que supere los típicos supuestos de homogeneidad con los que se construyen las matrices insumo-producto (De Gortari, 2019). Además, puede detallar de una forma adecuada los vínculos idiosincráticos entre empresas de diferentes países sobre los que se basa el comercio en cadenas de valor. En ese sentido, sería deseable, por ejemplo, tener matrices insumos-producto regionales que consideren la dualidad que existe entre las empresas más insertadas en el comercio internacional y las empresas con énfasis en la economía doméstica (Koopman et al., 2012). Para ello, es necesaria una mejor compatibilización de la información I2E con información de matrices insumo-producto.

Políticas relacionadas con el comercio de servicios

En las últimas décadas, especialmente con el avance de la tecnología que facilitó las telecomunicaciones y la posibilidad de realizar trabajos en tiempo real desde distintos puntos del planeta, se produjo un incremento del comercio de servicios, sector considerado tradicionalmente como no transable. Como se expuso en apartados anteriores, el sector servicios puede contribuir de forma importante al valor agregado de los distintos bienes y, por lo tanto, ser un factor clave en la posibilidad de desarrollar encadenamientos productivos regionales y globales. Por ello, es esencial que las políticas promuevan el comercio de servicios para lograr una mayor integración productiva.

Como se discutió en el Capítulo 3 de este reporte, al analizar el comercio del sector servicios, cobra gran relevancia la regulación económica, la cual genera el marco de reglas en el cual se desarrolla la actividad económica. Por lo tanto, la convergencia de regulaciones fomenta el comercio de servicios para las firmas que producen y las que utilizan servicios para su producción o consumo final, gracias a la simplificación del marco regulatorio que deben cumplir en cada país. En este apartado se discute cuál es el nivel de restricción al comercio de servicios en general —utilizando el índice STRI de la OCDE³²—, además de aspectos relevantes de los sectores no abordados en ese capítulo.

América Latina impone mayores restricciones al comercio de servicios que la OCDE. México y Brasil son las economías con más restricciones, mientras que Chile es la que menos restricciones impone.

Al estudiar el nivel de restricciones agregado para todos los sectores, se puede notar que el promedio de la región (0,28) es superior al que presenta la OCDE (0,24), lo cual indica mayores restricciones para el comercio de servicios en general. Las mayores diferencias de restricción se presentan en las dimensiones de entrada de empresas extranjeras y transparencia regulatoria. Dentro de la región, Brasil y México, con valores de 0,34 y 0,36, aparecen como las economías con mayores restricciones, mientras que Chile, con un promedio de 0,20, es el país que menores restricciones impone.

Al analizar el nivel de restricciones por sectores, se puede apreciar que América Latina presenta menores restricciones que la OCDE en los sectores relacionados con servicios profesionales, como los contables, ingenieriles, de arquitectura

32. En el Capítulo 3 se explican con detalle los cinco tipos de restricciones regulatorias que afectan al comercio según la clasificación creada por la OCDE y en qué situación se encuentra América Latina.

o legales; sin embargo, tiene mayores restricciones en algunos sectores clave para el desarrollo productivo, como son las telecomunicaciones y los servicios financieros, considerando tanto la banca comercial como el sector de seguros. Nuevamente, la restricción al ingreso de empresas extranjeras y la falta de transparencia regulatoria aparecen como las dimensiones que explican el retraso en la región en estos sectores.

En resumen, los países de América Latina presentan, en general, mayores niveles de restricciones al comercio de servicios que el promedio de la OCDE. En particular, las limitaciones más importantes se refieren al ingreso de empresas extranjeras y a la transparencia regulatoria, que, si bien se aplican a varias actividades, son particularmente importantes en el sector de telecomunicaciones y el sistema financiero. Por lo tanto, los países deberían avanzar en políticas que contribuyan a aumentar la transparencia regulatoria y el ingreso de empresas extranjeras, para, de esta manera, reducir las restricciones existentes al comercio de servicios y promover el comercio de estos sectores tan importantes para la integración productiva y el desarrollo económico de los países.

Claves para lograr una mayor integración productiva en los países de América Latina

- 1** El proceso de fragmentación de la producción que impulsó el comercio de insumos fue uno de los motores del crecimiento en el comercio global en las últimas décadas.
- 2** La participación en cadenas globales de valor (CGV) está determinado en gran medida por el comercio regional de insumos, es decir, por la participación en cadenas regionales de valor (CRV).
- 3** Los países de la región, salvo México, no mostraron gran dinamismo en su integración en CRV y su participación se concentró en cadenas extrarregionales de valor (CEV). El dinamismo de México estuvo impulsado por su participación en el TLCAN, que promovió su integración regional con Canadá y Estados Unidos.
- 4** Los países de América Latina tienen, en general, una participación hacia atrás, es decir, son finalizadores de procesos en las CEV. Sin embargo, países como Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela tienen una participación mayormente hacia adelante, a partir de sus exportaciones de minerales energéticos y no energéticos.
- 5** La escasa fragmentación de la producción induce a una menor especialización en la región. Se puede observar también que, a diferencia de Europa, donde se percibe un acortamiento de las etapas de producción domésticas y un alargamiento de las etapas internacionales, en América Latina no se verificó un patrón tan claro.
- 6** Los países de América del Sur se insertan en cadenas de valor principalmente como proveedores de bienes primarios intermedios y finales y de bienes intermedios procesados genéricos, mientras que los países de América Central, a través de su integración hacia atrás, tienen una participación alta de bienes finales procesados y bienes finales primarios.
- 7** La política puede desempeñar un papel fundamental en el fomento de esta integración productiva. Por un lado, la política comercial tradicional, así como la infraestructura de transporte que disminuye los costos del comercio, cobran gran relevancia al analizar procesos que implican cruzar varias veces las fronteras de los países. Por otro, reglas de origen que faciliten la acumulación de procesos productivos en varios países, políticas que posibiliten el abastecimiento de insumos importados para exportar (mejorando el entorno productivo, atrayendo inversión extranjera y promoviendo la transparencia regulatoria) pueden aumentar los beneficios de la fragmentación de la producción y, en consecuencia, promover la integración productiva de los países de la región.
- 8** La atracción de inversión extranjera directa puede ser una herramienta propicia para incrementar la participación en CGV, ya que estas empresas muestran una probabilidad más alta de participar en actividades de comercio exterior. Al mismo tiempo, estas empresas pueden interactuar con firmas domésticas como demandantes o proveedores de insumos para la producción, lo que puede generar efectos derrame, vía mejoras en los procesos de producción, y repercutir en mejoras en la productividad empresarial y en la productividad agregada. Para atraer esta inversión no es necesario subsidios específicos a sectores, sino más bien mejorar el entorno empresarial.

Apéndice

Aclaraciones del Gráfico 6.1

Se consideran los siguientes países y territorios con información de la base de datos GTAP 10 para el año 2014:

América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

OCDE: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía.

Asean+3: Brunéi, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

UE+ZLCEU: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza y Turquía.

Aclaraciones del Gráfico 6.2, Gráfico 6.3 y Gráfico 6.4

Se consideran los siguientes países y territorios con información de la base de datos de Full Eora (<https://www.worldmrio.com/eora/>), con la excepción de aquellos, fuera de América Latina, donde su VAB es inferior a 0,05 % del VAB mundial para la totalidad del período:

Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Centroamérica y Rep. Dominicana: Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

América del Sur-Pacífico: Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Norteamérica: Canadá, Estados Unidos y México.

UE+ZLCEU: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia y Suiza.

Asean+3: Birmania, China (incluyendo Hong Kong y Taiwán), Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

Aclaraciones del Gráfico 6.6

Los países incluidos en el análisis se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro A 6.1

Referencia de código ISO3 de los países incluidos en análisis

País	Código ISO3	País	Código ISO3
Italia	ITA	Nicaragua	NIC
Francia	FRA	República Dominicana	DOM
Países Bajos	NLD	El Salvador	SLV
Reino Unido	GBR	Guatemala	GTM
Hungría	HUN	Argentina	ARG
Suiza	CHE	Uruguay	URY
Suecia	SWE	Ecuador	ECU
República Checa	CZE	Costa Rica	CRI
Croacia	HRV	Chile	CHL
Irlanda	IRL	Brasil	BRA
Turquía	TUR	Perú	PER
Rumania	ROU	México	MEX
Polonia	POL	Venezuela	VEN
Eslovaquia	SVK	Bolivia	BOL
España	ESP	Panamá	PAN
Alemania	DEU	Paraguay	PRY
Colombia	COL	Honduras	HND

Fuente: Elaboración propia

Aclaraciones del Gráfico 6.9

Se consideran los siguientes países de América Latina con información de la base de datos Enterprise Surveys del Banco Mundial: Argentina (2006, 2010 y 2017), Bolivia (2006, 2010 y 2017), Brasil (2009), Chile (2006 y 2010), Colombia (2006, 2010 y 2017), Costa Rica (2010), Ecuador (2006, 2010 y 2017), El Salvador (2006, 2010 y 2016), Guatemala (2006, 2010 y 2017), Honduras (2006, 2010 y 2016), México (2006 y 2010), Nicaragua (2006, 2010 y 2016), Panamá (2006 y 2010), Perú (2006, 2010 y 2017), Paraguay (2006, 2010 y 2017), República Dominicana (2010 y 2016), Uruguay (2006, 2010 y 2017) y Venezuela (2010).

Con respecto a las variables utilizadas, se define a una empresa: con capitales extranjeros, cuando la participación extranjera es mayor al 10 % del capital total, en caso contrario se la define como empresa con capitales domésticos; importadora, cuando utiliza insumos importados; exportadora, cuando exporta más del 10 % de las ventas totales; importadora y exportadora, cuando las últimas dos condiciones suceden simultáneamente.

Las diferencias se estiman a partir del método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), controlando por las siguientes características individuales de las empresas: sector, país, año, región, capital (definido por el costo de reposición de maquinaria) y productividad total de los factores.