



Comercio internacional y desarrollo inclusivo

Construyendo sinergias



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Comercio internacional y desarrollo inclusivo

Construyendo sinergias



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, abril de 2013

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Oswaldo Rosales
Director
División de Comercio Internacional e Integración

Ricardo Pérez
Director
División de Documentos y Publicaciones

La elaboración de este documento estuvo a cargo de Oswaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración. La coordinación técnica fue realizada por Nanno Mulder, Oficial a cargo de la Unidad de Comercio Internacional de dicha División y Roberto Urmeneta, Oficial de Asuntos Económicos de la misma División.

Alicia Frohmann también participó en la preparación de este trabajo, así como en la síntesis de los aportes y la redacción final. Los siguientes funcionarios y consultores aportaron insumos para la publicación: Mariano Alvarez, Sebastián Castresana, José Elías Duran, Myriam Echeverría, Tanía García, Sebastián Herreros, Graciela Moguillansky y Dayna Zaclicever (División de Comercio Internacional e Integración), Carlo Ferraro y Octavio Sotomayor (División de Desarrollo Productivo y Empresarial), Gabriel Pérez y Ricardo Sánchez (División de Recursos Naturales e Infraestructura), René Hernández y Luis Riffo (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)), Dillon Alleyne y Michael Hendrickson (Sede Subregional para el Caribe en Puerto España), y Bruno Antunes y Jorge Mario Martínez (Sede Subregional en México, D.F.).

Fernando Baizán, Ricardo Ffrench-Davis, Ricardo Infante, Mikio Kuwayama, Jorge Mario Martínez y María Lorena Sepúlveda contribuyeron con relevantes comentarios.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/G.2562

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2013. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile • 2012-927

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prefacio.....	9
Prólogo.....	13
Síntesis.....	17
Capítulo I	
Comercio internacional: aportes para un desarrollo inclusivo.....	23
A. Introducción.....	23
B. Comercio y desarrollo inclusivo: la CEPAL y otros organismos.....	26
C. Algunas dimensiones del comercio mundial que afectan la equidad.....	30
D. Canales de transmisión entre comercio, crecimiento e igualdad.....	32
E. Comercio, crecimiento, productividad y pobreza.....	36
1. Comercio y crecimiento.....	36
2. Comercio y productividad.....	38
3. Comercio, crecimiento y pobreza.....	40
4. Comercio y género.....	45
F. Conclusión: importancia de las políticas para lograr un comercio y desarrollo inclusivo.....	48
Capítulo II	
La inserción de la América Latina y el Caribe en el comercio mundial: balance desde la perspectiva de la equidad.....	51
A. El nuevo mapa del comercio y la inversión mundial.....	52
B. La evolución de la calidad de la inserción externa de América Latina y el Caribe.....	54

C. El potencial inclusivo de los acuerdos comerciales	62
D. La política comercial y el género.....	66
E. Los altos costos logísticos como obstáculo para un comercio más inclusivo	68
F. La necesidad de adaptar las estrategias de inserción internacional. ...	70
G. El aprovechamiento de las oportunidades	72

Capítulo III

Potencial inclusivo en el sector exportador: empleo y empresas	77
A. Comercio y empleo: la evolución en la región	79
1. El aporte del sector exportador a la generación de empleo en la región	80
2. Estimación del empleo vinculado a los distintos socios comerciales	84
3. La pérdida de empleos asociada a las importaciones	88
4. Género y empleo exportador	91
B. Los salarios en el sector exportador.....	92
C. Las empresas exportadoras de la región	93
D. Las pymes exportadoras	104
1. Importancia y heterogeneidad de las pymes exportadoras	104
2. Las pymes aportan más a la diversificación exportadora	107
E. Institucionalidad de apoyo a las pymes exportadoras	108
F. Género y emprendimiento exportador	111
G. Conclusiones	114

Capítulo IV

La inclusividad en las cadenas de valor	117
A. Las cadenas globales de valor: participación de la región.....	118
1. El concepto de cadenas globales de valor	118
2. Evolución de la participación de bienes intermedios.....	120
3. La función de la actividad maquiladora y las zonas francas de exportación	123
B. Cadenas internas: la profundidad de los encadenamientos.....	125
C. Factores que inciden en la inclusividad de los encadenamientos	132
1. La participación de las pymes.....	132
2. La dimensión territorial.....	134
3. La dimensión logística.....	134
4. La dimensión de género en las cadenas globales de valor	136
D. Iniciativas públicas y privadas: modalidades e incidencia.....	137
1. Modalidades complementarias de articulación: redes asociativas, territoriales y <i>clusters</i>	139
2. Programas de proveedores	142
3. Negocios inclusivos	143
4. Certificaciones y comercio justo	144
5. Factores de competitividad: asociatividad e innovación	145

E. Los programas de ayuda para el comercio	146
F. Encadenamientos en distintos sectores y países	148
1. Agricultura: elevado potencial de inclusión del pequeño productor	148
2. Minería: potencial inclusivo mediante <i>clusters</i> y programas de proveedores	152
3. Industria manufacturera: experiencias asociadas al fomento productivo	153
4. Servicios: mayor potencialidad en turismo, nuevas tecnologías y tercerización	156
G. Conclusiones	160
Capítulo V	
Recomendaciones de políticas	163
A. El regionalismo abierto para promover la inclusión	163
B. La promoción de la integración en distintos ámbitos	167
1. Mayor convergencia en la integración económica regional	168
2. Promoción de las cadenas de valor	169
3. Integración física: energía, infraestructura y logística	170
4. Aprovechamiento del vínculo con Asia y el Pacífico	172
5. Tratamiento de las asimetrías	174
6. Tratamiento conjunto de los desafíos del cambio climático	176
7. Formulación de posiciones comunes en foros internacionales	176
C. Las políticas nacionales	177
1. Fortalecer la coordinación entre las políticas para lograr un desarrollo más inclusivo	177
2. Aumentar la productividad mediante la reducción de los costos del comercio	178
3. Formular políticas para la mejora del empleo asociado al comercio internacional	180
4. Potenciar las pymes exportadoras	182
5. Promover las cadenas de valor inclusivas	184
Bibliografía	187
Publicaciones de la CEPAL	203
Cuadros	
Cuadro 1 Países seleccionados: algunos indicadores de la brecha exportadora	21
Cuadro I.1 Organismos: definiciones de comercio y crecimiento inclusivo ..	28
Cuadro II.1 Descomposición del comercio Sur-Sur, 2008-2010	54
Cuadro II.2 América Latina y el Caribe: indicadores del patrón de especialización exportador, 2000-2010	56
Cuadro II.3 Miembros seleccionados de la Organización Mundial del Comercio (OMC): aranceles medios de nación más favorecida	62

Cuadro III.1	Países seleccionados: indicadores de desempeño exportador, empresas, empleo exportador y apoyo a las pymes.	78
Cuadro III.2	Países seleccionados: empleo total y empleo asociado a las exportaciones	81
Cuadro III.3	Países seleccionados: empleo directo e indirecto asociado a las exportaciones	81
Cuadro III.4	Empleo exportador directo e indirecto por rama de actividad, según países.	83
Cuadro III.5	Empleo exportador, por tipo de sector y mercado de destino, alrededor de 2005	88
Cuadro III.6	Empleo asociado a la variación de la apertura, por países.	90
Cuadro III.7	Empleo exportador directo e indirecto por sexo.	91
Cuadro III.8	América Latina y el Caribe (países seleccionados): evolución del número de empresas exportadoras, 2002-2011.	95
Cuadro III.9	América Latina (países seleccionados): indicadores de concentración de empresas exportadoras.	96
Cuadro III.10	Principales empresas exportadoras de la región: coeficiente exportador y participación en los envíos totales, 2010.	98
Cuadro III.11	Empresas exportadoras de la región: indicadores por destino, número de empresas, promedio exportado y de productos, e índice de concentración, 2010	99
Cuadro III.12	Países seleccionados: datos indicativos de pymes exportadoras, 2010.	106
Cuadro III.13	Organismos de promoción comercial, por países.	109
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe y países seleccionados: participación de los bienes intermedios en las exportaciones totales e intrarregionales, 2000, 2005 y 2011	123
Cuadro IV.2	América Latina (países y agrupaciones seleccionadas): exportaciones de maquila y zonas francas de exportación, 2011	124
Cuadro IV.3	Países seleccionados: productos con mayor incidencia en las exportaciones, 2011	126
Cuadro IV.4	Empleo y encadenamientos de los sectores con mayor participación en las exportaciones	128
Cuadro IV.5	Principal sector exportador: empleos indirectos y encadenamientos	131
Cuadro IV.6	Chile: tipo de explotaciones agrícolas, participación en exportaciones y empleo, 2007	149
Cuadro V.1	América Latina y el Caribe: indicadores de comercio inclusivo por destino de las exportaciones	167
Cuadro V.2	Métodos de reducción de los costos del comercio para obtener una mayor productividad	179

Gráficos

Gráfico I.1	Países seleccionados: variación de exportaciones, PIB y reducción de la pobreza, 2000-2010	42
Gráfico I.2	América Latina: exportaciones, participación en el empleo y brecha salarial, 1994-2010	47
Gráfico II.1	Evolución y proyección de las exportaciones, según tipo de países, 1985-2020	53
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe: evolución de la estructura de las exportaciones al mundo, 1981-2011	59
Gráfico II.3	Estructura de las exportaciones, por subregiones, 2010.....	61
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe: costo medio de exportar e importar, 2011	69
Gráfico III.1	Países seleccionados: empleo exportador directo e indirecto, por sector, alrededor de 2005	82
Gráfico III.2	Estructura de las exportaciones y del empleo exportador, según destino	85
Gráfico III.3	Características de las empresas exportadoras de la región, alrededor de 2010.....	102
Gráfico IV.1	Agrupaciones seleccionadas: evolución de los bienes intermedios.....	121

Recuadros

Recuadro II.1	Concentración de la canasta exportadora de la región por países de destino.....	57
Recuadro II.2	Hacia una revalorización de los recursos naturales agrícolas	71
Recuadro III.1	Las empresas importadoras	103
Recuadro IV.1	Centroamérica: condiciones de trabajo de las mujeres en las cadenas de valor.....	138
Recuadro IV.2	La aglomeración productiva láctea en São Luis de Montes Belos	141
Recuadro IV.3	Natura: un caso de negocio inclusivo	143
Recuadro IV.4	Federación Nacional de Cafeteros de Colombia	150

Diagrama

Diagrama I.1	Canales de transmisión entre comercio, crecimiento e igualdad	34
--------------	---	----

Mapa

Mapa V.1	Proyección de la contribución de las regiones al crecimiento económico mundial, 2011-2017	172
----------	---	-----

Prefacio

La colección “La hora de la igualdad”, que incluye el número que aquí presentamos, responde a la genuina necesidad de profundizar los análisis y las propuestas planteadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el documento *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Dicho documento fue sometido a consideración de los gobiernos de América Latina y el Caribe en el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, celebrado en Brasilia del 30 de mayo al 1 de junio de 2010. En cierto modo marca un antes y un después en los enfoques de la CEPAL.

En dicha ocasión los y las representantes de los países de la región acogieron con entusiasmo los mensajes contenidos en el documento. Asimismo, en cada vez más instancias posteriores, múltiples actores de la región han solicitado que la CEPAL profundice los análisis y las propuestas allí planteados. Esta demanda ratifica nuestra convicción de que lo que tal documento logró acuñar fue una estrategia de desarrollo a la altura de los tiempos y con una auténtica vocación de igualdad. De allí, pues, la necesidad de seguir avanzando en las reflexiones y propuestas mediante esta colección que hoy presentamos.

Partimos diciendo, en aquella ocasión, que la profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por mayor igualdad de oportunidades y de derechos. Argumentamos que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí y que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Insistimos en que no hay contradicción sino confluencia: hay que crecer para igualar e igualar para crecer.

Hemos propuesto, como elementos rectores del desarrollo de cara al futuro, crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar potenciando capacidades humanas y movilizándolo desde el Estado. Planteamos revertir las tremendas disparidades espaciales mediante sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas. Enfatizamos la importancia de reforzar la protección de la gente mejorando tanto los mercados laborales como la capacidad de las finanzas y gestiones públicas. Así como afirmamos que en la agenda de la igualdad urge ocuparse de las vulnerabilidades sociales, también dijimos que para ello juega un papel fundamental una macroeconomía que proteja frente a las vulnerabilidades de la volatilidad externa.

Finalmente, el valor de la igualdad y su conjugación con el crecimiento no pueden desentenderse de lo que determina con más fuerza nuestro futuro y el de todos: el cambio climático. Igualdad significa, en este sentido, mitigar los efectos del cambio climático de modo tal que se respete el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y no sean los pobres, ni los países pobres, los que terminen pagando los mayores costos en este cambio. Significa repensar el paradigma del desarrollo en función de un vínculo más humanizado entre todos, y un vínculo más amable con la naturaleza.

En el marco de los desafíos trazados por el nuevo escenario mundial y el valor de la igualdad, en *La hora de la igualdad* hemos formulado planteamientos claros en materia de pacto fiscal, desarrollo productivo, protección social, convergencia territorial, generación de capacidades mediante la educación y de oportunidades por el expediente del empleo. Se ha colocado la agenda de la igualdad en la articulación entre diversas dimensiones y se procura acuñar una visión estratégica del desarrollo que queremos en el mundo que enfrentamos, replanteando con energía el rol del Estado en distintos ámbitos.

Hemos manifestado, en primer lugar, la necesidad de un Estado que garantice un entorno macroeconómico adecuado para prevenir y enfrentar la volatilidad, llevar los ritmos de crecimiento hacia sus mayores potencialidades y promover un patrón de crecimiento hacia un mayor dinamismo productivo y una menor vulnerabilidad en el ámbito laboral.

En segundo lugar, el Estado debe desempeñar un papel activo en promover cambios en la matriz productiva hacia la mayor incorporación de progreso técnico y, complementariamente, impulsar políticas decididas para reducir las brechas de productividad entre los distintos sectores y niveles de la estructura productiva.

En tercer lugar, el Estado debe comprometerse a reducir las disparidades territoriales en capacidades productivas, en articulación con mercados ampliados, en mayor convergencia en el acceso a los servicios y en menores desigualdades en los niveles de bienestar.

En cuarto lugar, el Estado debe impulsar políticas activas y pasivas en el ámbito del empleo, a fin de proteger frente al desempleo, cerrar brechas de

ingresos laborales como mecanismo clave de promoción de la igualdad e incrementar las tasas de participación y las tasas de empleo.

En quinto lugar, el Estado debe intervenir de manera más decidida en el ámbito social, para garantizar mayor acceso al bienestar y mayor desarrollo de capacidades de quienes se encuentran en situación de mayor rezago y vulnerabilidad, lo que contribuye sustancialmente a cerrar las brechas sociales.

Por último, en el ámbito político el Estado juega un rol protagónico, al cual no puede renunciar. Se trata, aquí, de velar por más democracia y más igualdad, dos caras de la misma moneda. Por el lado de la democracia, el Estado debe apostar por mejorar la calidad de la política en sus procedimientos, por agendas estratégicas que reflejen la deliberación de un amplio espectro de actores y por una voluntad popular que se traduzca en pactos que provean legitimidad y garanticen políticas en el mediano y largo plazo. En materia de igualdad el Estado debe ocuparse de incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento. Para ello es la igualdad de ciudadanía —de derechos, de voz pública, de sujetos plenos— el vínculo en que la política se eslabona con la igualdad social.

Se trata de reponer y rearticular un Estado con injerencia en la orientación del desarrollo y con real capacidad de asignar recursos y cumplir funciones de regulación. Esto debe ocurrir en el marco de nuevas relaciones con la sociedad, con el sistema de representación y con la base de constitución de los actores sociales o, si se quiere, la sociedad civil.

En estos sentidos recién planteados se ha entendido y se entiende, en *La hora de la igualdad*, el desarrollo latinoamericano y caribeño en un mundo globalizado y en el marco de los desafíos propios de la actual inflexión histórica. Así la CEPAL recrea su propio conocimiento técnico acumulado a lo largo de más de seis décadas de intenso trabajo. Con esta propuesta se pretende respaldar valores últimos a los que adherimos sin reservas, con el rigor técnico que forma parte del patrimonio de la casa.

En este marco, los trabajos incluidos en la presente colección son, parafraseando el subtítulo del documento matriz, “caminos por abrir”. Tales trabajos no surgen de manera azarosa ni espontánea. Son parte de una línea central en el desarrollo de ideas dentro de la CEPAL. Cada documento incluido en la colección corresponde a un grupo interdisciplinario, compuesto por profesionales de la mayor jerarquía, y es fruto de un arduo trabajo de discusión e investigación. Estos grupos de trabajo se formaron por decisión de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL para profundizar temáticamente los distintos componentes de la propuesta que la CEPAL lanzó en Brasilia en 2010 y complementar, además, los vacíos que el documento original no logró colmar y que en dicha ocasión quedaron planteados como nuevos. Cada nuevo número de la colección procura, como en esta ocasión, ir completando el “rompecabezas” de la igualdad con nuevos aportes.

Prólogo

En este documento se analiza el potencial aporte del comercio internacional a la renovada visión integrada del desarrollo que se propone en dos documentos clave de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, publicado en 2010, en ocasión del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, celebrado en Santo Domingo, y *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, publicado en agosto de 2012 para el trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, realizado en San Salvador. En ambos documentos se propone la simultaneidad del crecimiento y un cambio estructural que mejore la igualdad y la sostenibilidad ambiental, respetando la diversidad de las realidades nacionales.

La idea central de este trabajo es que el aporte del comercio internacional al desarrollo inclusivo no es automático y depende mucho de la calidad de las políticas público-privadas que lo orienten y complementen. El desarrollo inclusivo es un crecimiento que genera una inserción laboral, productiva y social más satisfactoria y equitativa, lo que depende, en gran medida, de un conjunto de políticas que promueven la convergencia productiva y los cambios institucionales, y garantizan la protección social.

En particular, en este documento se pretende evaluar cómo el comercio internacional afecta el crecimiento y la igualdad en la región. El comercio internacional puede ayudar a reducir la heterogeneidad estructural en términos de brechas productivas entre estratos de empresas, en la medida en que las exportadoras tengan mayor presencia relativa en el total de empresas. Esto se debe a que las empresas exportadoras en la región tienen niveles de

productividad y de remuneraciones superiores a los de las demás empresas, lo que, a su vez, demuestra que poseen más formalidad, un mejor acceso al financiamiento, una mayor escala de producción media y un nivel medio de capital humano superior. En la medida en que se logre la internacionalización de un mayor número de empresas, se reducirán las brechas productivas y sociales. Cuanto mayor sea la concentración en las empresas exportadoras y menores sus eslabonamientos con el resto de la economía, más se acentuará la brecha de productividad.

Por medio de las importaciones, el comercio internacional también aumenta la productividad de las empresas mediante el acceso a bienes de capital e insumos intermedios con mejor relación calidad-precio. Además, las importaciones de bienes de consumo aumentan el bienestar de los hogares, al permitir el acceso a una canasta de bienes y servicios más diversificada y a costos internacionales.

El aporte del comercio al crecimiento inclusivo también depende del resultado neto del empleo asociado al sector exportador, por una parte, y de los puestos de trabajo perdidos a causa de las importaciones, por la otra. En esta publicación se indica que el empleo directo e indirecto del sector exportador representa entre el 10% y el 25% del empleo total en los países de la región. En la última década, este empleo ha aumentado y supera la cantidad de empleos perdidos por el incremento de las importaciones. Un dato interesante es que cada millón de dólares exportado a la región o a los Estados Unidos genera más empleo en relación con el mismo monto exportado a Asia o a Europa. Esto se explica por la concentración en manufacturas de las exportaciones a los dos primeros destinos, que generan relativamente más empleo, y la concentración en materias primas (procesadas) de las exportaciones a los dos últimos destinos, que generan menos trabajo. Es decir que el comercio dentro de la región tiene más efectos inclusivos. Además, las exportaciones a la región de Asia y el Pacífico muestran un gran potencial aún desaprovechado en términos de generación de empleo, en la medida en que se estimulen los eslabonamientos asociados a las exportaciones de recursos naturales.

Pese a los resultados positivos, el comercio exterior de la región se caracteriza por sus propias brechas externas e internas que atentan contra la igualdad. La principal brecha externa es el menor valor de las exportaciones por habitante en América Latina y el Caribe en relación con las economías industrializadas, lo que refleja, en parte, la menor productividad en la región. Otras brechas externas se refieren al limitado número de empresas exportadoras por millón de habitantes, a la baja participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en las exportaciones y a su alta tasa de rotación, así como al limitado apoyo público al sector exportador. Asimismo, los encadenamientos externos e internos son más bajos, en particular para algunos productos básicos, como los productos energéticos y minerales, cuya producción tiende a desarrollarse en enclaves. Las brechas internas entre el sector exportador y el sector orientado al

mercado nacional se refieren principalmente a la alta concentración de las ventas externas en un número reducido de empresas y productos, con las consabidas diferencias de productividad e ingresos asociadas a esta concentración.

En este documento se propone la adopción de distintas políticas regionales y nacionales de modo que este sector pueda realizar una mayor contribución para lograr un cambio estructural que permita cerrar las brechas productivas. Un primer conjunto de propuestas busca promover la integración regional abierta porque, comparado con el comercio extrarregional, el comercio intrarregional aporta más al crecimiento inclusivo por el alto contenido de manufacturas, pymes y empleo. La profundización de la integración regional también mejora la competitividad latinoamericana a nivel internacional. En particular, es urgente que se trabaje en la mejora de un entorno propicio al desarrollo de cadenas de valor intrarregionales, lo que implica armonizar las normas y regulaciones del comercio para facilitar el intercambio de bienes y servicios, la inversión extranjera y el cierre de las brechas de infraestructura física, conectividad y logística.

Un segundo grupo de propuestas se concentra en el ámbito nacional. En particular, se busca fortalecer la coordinación y el enfoque integral de las políticas. Esta mejor articulación es necesaria entre los organismos encargados de negociar los compromisos comerciales internacionales, los entes de promoción y diversificación de las exportaciones, de atracción de inversión extranjera directa, de innovación y difusión tecnológica, de fomento productivo y empresarial, y de capacitación y formación de recursos humanos, incluidas la educación media y universitaria. Las políticas y los programas deberían funcionar en torno a planes compartidos en los que se hayan expresado los distintos intereses territoriales con responsabilidades bien definidas en materia de financiamiento, coordinación y desempeño. Las políticas deben tener en cuenta el objetivo final de un mayor nivel de desarrollo e igualdad, y retroalimentarse con las políticas sociales.

Otro conjunto importante de políticas se concentra en una facilitación del comercio que reduzca los costos de los intercambios comerciales y aumente la productividad, lo que tendría un efecto positivo en las remuneraciones de los trabajadores y la igualdad. En este campo, existen diversas propuestas relacionadas con la armonización de los procedimientos administrativos, el uso de los instrumentos de negocios modernos (ventanillas interagenciales únicas y facturas y certificados de origen electrónicos, entre otros) y la cooperación con donantes (Australia, China, el Japón, la República de Corea y la Unión Europea) para fortalecer las capacidades nacionales y regionales.

Para potenciar el carácter inclusivo del comercio, las políticas deberían promover un desarrollo de la estructura productiva que privilegie la creación de empleos de calidad. Es necesario generar más y mejor empleo (directo e indirecto) en el sector exportador y facilitar la participación laboral de las mujeres y los jóvenes. Esto incluye apoyar a los sectores productivos y a las políticas de educación y trabajo, así como a las políticas sociales que mejoren

las oportunidades para quienes pueden beneficiarse de la apertura comercial, y ayudar a los que se ven desplazados por el comercio, de modo que puedan desarrollar nuevas habilidades y encontrar otras oportunidades.

Un área importante de políticas para la inclusión es el apoyo a la inserción de las pymes en las cadenas de valor mediante la exportación directa o el desarrollo de un vínculo con empresas exportadoras. Se requiere diseñar programas de apoyo productivo de largo plazo con una mayor continuidad institucional. El foco debe ponerse en la formación de recursos humanos en pymes, el impulso al emprendimiento femenino exportador, el estímulo a la innovación y la articulación horizontal y vertical entre los productores para potenciar el atractivo como oferentes.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva de la
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Síntesis

En esta publicación, que se deriva del documento de posición de 2010 de la CEPAL, titulado *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, se pretende ofrecer evidencias sobre el vínculo entre el comercio internacional —y en particular el desarrollo exportador— y algunos aspectos relacionados con la igualdad (empleo exportador, empresas exportadoras, género y comercio, encadenamiento exportador), y proponer orientaciones de política pública que puedan reforzar este vínculo.

La notable expansión del comercio internacional en América Latina y el Caribe en la última década no garantiza un desarrollo equilibrado desde el punto de vista económico, social y territorial, pero presenta oportunidades que deben aprovecharse. La región enfrenta el desafío de mejorar la calidad de su inserción internacional y aumentar los efectos inclusivos de su comercio, de modo que este pueda aportar a un desarrollo más equitativo. Esto no ocurre de manera automática. La idea central de este trabajo es que los beneficios del comercio internacional dependen mucho de la calidad de las políticas público-privadas que lo orienten y complementen, así como de la cooperación regional.

En un mundo globalizado, la posibilidad de crecer y reducir las desigualdades está ligada a escenarios que mejoren la inserción internacional de nuestros productos y empresas, y que vayan acompañados de políticas activas de innovación, competitividad, desarrollo productivo, y empleo y capacitación. Además, es clave que exista un contexto macroeconómico e institucional propicio para el desarrollo y para lograr una mayor equidad.

El comercio internacional inclusivo, un concepto que está cada vez más presente en el mapa del mundo académico, político y de los organismos multilaterales, se define aquí como un tipo de comercio que facilita el crecimiento con una disminución de la heterogeneidad estructural y un aumento de la equidad. En este trabajo se hace referencia a los estudios sobre las relaciones entre comercio, productividad, crecimiento, pobreza y equidad, por una parte, y los canales de transmisión en los distintos niveles de política pública, por la otra. Se concluye que el aumento del comercio internacional puede incrementar el crecimiento, pero, para asegurar efectos inclusivos, se requiere contar con políticas orientadas a lograr este objetivo y una mayor relación entre los distintos niveles de las políticas macro y microeconómicas, incluidas también otras áreas, como las políticas de igualdad de género y desarrollo de infraestructura (capítulo I).

También se analiza la calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe desde el punto de vista de la inclusión (capítulo II). Se destaca el nuevo escenario mundial y las tendencias proyectivas relevantes y se evalúa la calidad de las exportaciones y el patrón de especialización, así como los principales tipos de inserción de la región, analizando los cambios de la composición y el destino de los envíos en valor y cantidad, y los indicadores de concentración. Se concluye que se están acentuando las ventajas comparativas tradicionales basadas en exportaciones de recursos naturales y que los avances aún son insatisfactorios, ya que, en varios casos, el comercio no ha disminuido los desequilibrios ni la heterogeneidad estructural (sobre todo a nivel territorial). Algo similar ocurre con las brechas de igualdad de género y de las insuficiencias de logística.

El nuevo escenario modifica los determinantes de la competitividad y los vínculos entre comercio e igualdad. La mayor interacción entre la intensidad del cambio tecnológico y los cambios en el mapa mundial del poder económico acentúa la presencia de las regiones emergentes (en particular la de Asia en desarrollo) en la economía internacional. Esto hace que sea necesario definir nuevas estrategias de inserción internacional que apunten a explotar las oportunidades que ofrecen las economías de América Latina y el dinamismo de los países en desarrollo en términos más generales. En el caso del vínculo con Asia y el Pacífico es importante diversificar los intercambios y potenciar las dimensiones de mayor inclusividad del comercio.

El potencial inclusivo del sector exportador se puede desarrollar mediante el incremento de los eslabonamientos internos y externos de dicho sector, así como el aumento del número de empresas y de empleos asociados a este. En este documento se analiza el empleo directo e indirecto generado en el sector exportador, sobre la base de las matrices de insumo-producto, incluidos datos desagregados por género para varios países de la región (capítulo III). El nivel salarial del empleo exportador suele ser mayor que el promedio de la economía, aunque se observa una particular precariedad del empleo exportador femenino

en distintos sectores y países. Si bien en este trabajo no se analiza en profundidad el impacto de las importaciones, se presenta una estimación (para mediados de la década de 2000) de la creación o pérdida de empleos atribuible a la mayor intensidad en las exportaciones e importaciones, la que resulta en un efecto neto positivo. Además, se revisa con detalle para todos los países de la región la evolución y las características de las empresas exportadoras, en especial las pymes, y los organismos y programas de fomento exportador. Al observar las características de las empresas y los empleos generados por destinos, se destacan las mayores dimensiones de inclusividad en el intercambio con los países vecinos y con la propia región. Se concluye que la concentración estructural de los envíos en pocas empresas es muy marcada y que existen menores niveles de apoyo a las pymes que en los países desarrollados. La calidad del empleo asociado a las exportaciones podría ampliarse y mejorarse mediante el fomento de una mayor diversificación de productos y empresas exportadoras, en especial pymes, lo que requiere de programas articulados que permitan aumentar su productividad y faciliten su inserción directa o indirecta en las cadenas de valor.

El reforzamiento y la ampliación de las cadenas de valor internas y externas a las economías son cruciales para potenciar los efectos inclusivos del comercio. Al analizar el grado de inclusión de la región en las cadenas de valor de los sectores exportadores se destaca la baja participación en cadenas globales de valor y la limitada profundidad de los eslabonamientos internos de algunos sectores (capítulo IV). Se caracterizan las iniciativas públicas o privadas que promueven los encadenamientos y la asociatividad, siguiendo los estudios realizados en los últimos años en los distintos sectores exportadores y en subregiones de América Latina y el Caribe. Además, se analiza el carácter inclusivo de los encadenamientos, en cuanto a la participación de pymes, la creación de empleo y sus condiciones (vinculadas al salario, los contratos y la inclusión de género), y el vínculo con los territorios locales. La participación de las pymes en las cadenas es baja. La falta de gestación de cadenas inclusivas y la incapacidad de las empresas de ascender (*upgrading*) a eslabones de mayor valor agregado tienen múltiples causas que pueden ser propias de las pymes (como las insuficientes capacidades humanas y técnicas) o externas (como las barreras técnicas u otros obstáculos de logística). Se constatan casos de éxito y fracaso de políticas para superar los cuellos de botella mediante una mayor asociación entre empresas, un mejor vínculo con el sistema nacional de innovación, una atracción más selectiva de la inversión extranjera directa (IED) y la economía local, y el fomento de la certificación. Se concluye que las pymes pueden integrarse a los encadenamientos por diversas vías y que existen políticas públicas que facilitan dicha integración.

En suma, a partir de los análisis empíricos realizados en este documento es posible construir una serie de indicadores sobre el carácter inclusivo del comercio y dar cuenta de las brechas que existen con respecto a los países desarrollados. En el cuadro 1 se puede observar que las exportaciones per cápita presentan una brecha significativa y que eso también ocurre con la participación de las empresas

en las exportaciones, con la participación de las pymes en el valor exportado, con el apoyo general a las pymes como proporción del producto y, en varios países, con la diversificación de los productos. Lo mismo puede observarse en otras dimensiones, como la estabilidad de las empresas exportadoras medida por índices de rotación, las magnitudes de los programas de apoyo de las pymes para su inserción internacional, los costos logísticos, el déficit de infraestructura y demás.

En términos proporcionales, en lo que respecta a la creación de empleo asociada al sector exportador —dimensión que quizás sea la más importante—, no puede concluirse que exista una brecha con respecto a los países desarrollados, ya que los niveles de empleo asociados a las exportaciones suelen ser similares. Esto se debe a que la cantidad de empleos generados por millón de dólares exportado en los países de la región es superior a la existente en los países desarrollados (dicho de otra manera, el empleo generado en las exportaciones de la región es más intensivo en trabajo, si bien las exportaciones se concentran en pocos productos y en las grandes empresas).

El comercio dentro de la propia región latinoamericana es claramente el que tiene mayores efectos inclusivos. La relación con Asia y el Pacífico muestra un gran potencial que debería aprovecharse. Otra conclusión importante es que el destino de los envíos afecta la inclusividad. Se observa una clara diferencia de los indicadores de comercio inclusivo según el destino, lo que, a su vez, se explica por los sectores productivos que predominan en los envíos a cada mercado. Las exportaciones intrarregionales y, en menor medida, a los Estados Unidos están más diversificadas, crean más empleo y exhiben mayores eslabonamientos internos, al tiempo que los envíos a Asia y el Pacífico están muy concentrados en pocos productos y empresas. Por otra parte, mientras que los eslabonamientos internos de algunos sectores exportadores son significativos (por ejemplo, los alimentos en el Brasil), los eslabonamientos externos son reducidos, aun cuando existen algunos ejemplos interesantes de participación en cadenas globales de valor.

Para mejorar la transmisión entre comercio y equidad se requiere la implementación de una variedad de orientaciones y políticas a nivel nacional (capítulo V). La política comercial debería incluir especialmente este objetivo y promover un regionalismo abierto e inclusivo. No obstante, está claro que no basta con la política comercial. A nivel nacional, para aprovechar mejor el potencial inclusivo del comercio internacional, los gobiernos necesitan promover una estrategia de inserción internacional en las redes de innovación y negocios tecnológicos, convertir la educación y la capacitación en el eje central de la transformación productiva, llevar a cabo programas para la incorporación de las pymes a las cadenas de valor internas y externas, fortalecer la coordinación interinstitucional y el enfoque integrado de las políticas, y mejorar la competitividad con políticas activas que fomenten la igualdad¹.

¹ En este objetivo, además de la política de desarrollo productivo, se incluye a la política financiera, la política cambiaria, la política fiscal y otras. Estos aspectos se analizan en otros textos recientes de la CEPAL, citados en la bibliografía.

Cuadro 1
PAÍSES SELECCIONADOS: ALGUNOS INDICADORES DE LA BRECHA EXPORTADORA

País	Exportaciones per cápita (2010)	Empresas exportadoras/ Total de empresas (2010)	Participación de las pymes en el valor total de las exportaciones (último año disponible)	Diversificación de productos (índice Herfindahl- Hirschman) (2011)	Empleo exportador/ Empleo total ^a (2005)	Apoyo a pymes ^b (en porcentajes del PIB)
	(en dólares)	(en porcentajes)			(en porcentajes)	
Argentina	1 683	n. d.	6,0	0,04	15,1	n. d.
Brasil	1 010	0,5	7,5	0,05	14,5	0,085
Colombia	860	0,4	4,5	0,19	12,2	0,008
Chile	4 813	0,8	7,0	0,18	24,1	0,03
México	2 695	0,7	4,0	0,04	13,4	0,015
Uruguay	1 999	1,6	5,3	0,06	18,0	0,024
España	8 019	3,4	15,8	0,02	14,1 (directo)	0,41
Bélgica	27 685	5,8	s/d	0,03	n. d.	n. d.
República de Corea	10 875	2,7	30,8	0,03	21,2	0,27
Estados Unidos	5 758	4,5	31,0	0,02	6,9 (directo) ^c	(0,39)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), Oficina del Censo de los Estados Unidos y estimaciones propias sobre la base de datos oficiales de los países.

^a El empleo exportador incluye a los empleados directos e indirectos asociados a las exportaciones.

^b Se considera el presupuesto de los organismos que apoyan a las pymes (sobre la base de presupuestos anuales). En los Estados Unidos se consideraron 11 estados.

^c Se considera el total de empresas exportadoras industriales.

Las políticas deben poner énfasis en la integración regional como clave para mejorar la competitividad de América Latina y el Caribe en el mundo y promover la igualdad. Para promover una participación más inclusiva en el comercio mundial, los países de la región deberían definir criterios conjuntos en lo que respecta a sus relaciones con Asia (por ejemplo, para abordar juntos los desafíos de la innovación y el cambio tecnológico en los sectores asociados a los recursos naturales exportados y reducir la intensidad de carbono en las exportaciones). También es imperativo que redoblen los esfuerzos para fomentar el comercio intrarregional mediante la adopción de compromisos realistas, la mejora de la conectividad de la región y la creación de espacios regionales de cooperación.

CAPÍTULO I

Comercio internacional: aportes para un desarrollo inclusivo

A. Introducción

Este documento es uno de los estudios donde se analizan en mayor profundidad los planteamientos del libro *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, publicado en 2010, en ocasión del trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Uno de los argumentos clave de esta publicación es que la heterogeneidad estructural de las economías es una de las principales causas de la gran desigualdad social que existe en los países de la región, que, a su vez, explica gran parte del bajo crecimiento medio de la región en las últimas décadas.

La heterogeneidad estructural de las economías se refleja en las grandes brechas internas que corresponden a las notorias diferencias de productividad entre las pequeñas y grandes empresas que operan en un mismo sector económico, entre sectores y entre las distintas áreas geográficas de un país. Aunque estas brechas también existen en los países avanzados, son mucho más pequeñas que las observadas en América Latina y el Caribe. Mientras que los niveles de productividad de las grandes empresas de la región están relativamente cercanos a los de sus pares en los países industrializados, la productividad de las pymes de la región es muy baja en comparación con las de los países desarrollados. En suma, la región está marcada por grandes asimetrías entre segmentos de empresas y de trabajadores, combinadas con una concentración del empleo en estratos de muy baja productividad.

Las grandes brechas internas refuerzan la brecha externa y se alimentan parcialmente de ella. Como los sectores de baja productividad tienen grandes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. A su vez, eso provoca una diferencia importante en el nivel de productividad de los países latinoamericanos en relación con los países industrializados, como los Estados Unidos (la denominada brecha externa).

La heterogeneidad estructural explica una parte importante de la profunda desigualdad social latinoamericana. Las mayores brechas internas de productividad en la región, en comparación con lo observado en los países desarrollados, se traducen en mayores brechas salariales y una peor distribución del ingreso. Además, las brechas de productividad reflejan y aumentan las brechas en cuanto a capacidades, la incorporación del progreso técnico, el poder de negociación, el acceso a redes de protección social y las opciones de movilidad laboral. De este modo, se producen círculos viciosos no solo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural¹.

Abordar simultáneamente las brechas internas y externas constituye entonces una clave estructural para lograr un desarrollo más dinámico e inclusivo. La convergencia en los niveles de productividad sectoriales (convergencia interna) debería generar una mejor distribución del ingreso y una menor exclusión social. Para lograr este propósito, la CEPAL propuso tres ejes de políticas: el industrial, con énfasis en la innovación; el tecnológico, centrado en la creación y difusión del conocimiento; y el apoyo a las pymes². En ese sentido, una política comercial a favor de la igualdad debe reforzar su vínculo funcional con estas políticas, incluida la macroeconomía para el desarrollo, que considere un tipo de cambio real adecuado.

Al analizar las causas y los remedios de la heterogeneidad estructural, en el documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* se perfila el vínculo con la inserción internacional. En esa publicación se relata la falta de competitividad de los países latinoamericanos en varios sectores industriales, en particular en aquellos con un uso intensivo de tecnología y mano de obra, frente a China y otros países asiáticos en desarrollo. En un contexto de aumento sostenido de la demanda interna, los balances comerciales industriales presentan déficits crecientes o una marcada reducción del superávit. Esta tendencia ha sido compensada, en parte, por un alza del crecimiento de las exportaciones y la balanza comercial en los productos básicos. Este auge exportador corresponde más a un aumento de precios de dichos productos que a un incremento de los volúmenes exportados. Se concluye que esta situación no parece sostenible en el mediano y largo plazo, dado el grado de apertura de las economías de la región y la volatilidad de los precios de las

¹ Véase CEPAL (2012b).

² Véase CEPAL (2010b).

materias primas, lo que fue confirmado por la reciente crisis internacional. Este análisis atribuye parte del cambio estructural a la dinámica del comercio, pero no aborda el tema en más detalle ni indaga, por ejemplo, en la forma en que estas tendencias afectan la desigualdad.

En las dos décadas pasadas, la región se caracterizó por un intenso proceso de apertura de jure (medido por las menores barreras a los flujos comerciales y de capital) y una internacionalización de facto (medida por las mayores intensidades de flujos de comercio y capitales en relación con el PIB). Todo este proceso ha implicado profundas transformaciones que es necesario conocer y evaluar, especialmente respecto de si han permitido incrementar los niveles de equidad en la región.

Los procesos, las dimensiones y los indicadores de la integración de América Latina y el Caribe a la economía mundial abarcan múltiples aspectos y presentan tendencias divergentes. Por una parte, hay algunas tendencias positivas, ya que se registró un significativo aumento del comercio, tanto en términos absolutos como relativos. La participación de las exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB se elevó del 28% en 1990 al 40% en 2010, y la participación de las exportaciones de bienes aumentó del 13,8% en 1980 al 22,9% en 2011, con una disminución en 2009 (CEPALSTAT). Algunos indicadores de integración son los más elevados entre las regiones de ingresos bajos y medios. Por ejemplo, el financiamiento a través de los mercados internacionales de capital actualmente representa un 2,9% del PIB y el uso de la banda ancha de Internet en la región solo es superado por los países de ingresos altos. Por otra parte, existen algunas tendencias negativas y los efectos de la integración de la región a la economía mundial no han sido suficientes en una serie de dimensiones (por ejemplo, para retener a grupos significativos de la población, ya que América Latina y el Caribe registra una cuantiosa pérdida de recursos humanos). La región presenta los mayores flujos migratorios negativos de los países de ingresos bajos y medios (5,2 millones de personas emigraron entre 2005 y 2010) y los índices más elevados de emigración de personas con educación terciaria a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (un 10,6% del total de personas en esta categoría)³.

Ante la imposibilidad de profundizar en todos los temas conceptuales y empíricos relacionados con la evolución de la inserción de América Latina y el Caribe en el mercado internacional y su vínculo con la heterogeneidad estructural y la desigualdad en la región, en este documento fue necesario optar y privilegiar algunas dimensiones. A nivel conceptual, se propone una definición de comercio inclusivo y se presentan algunas consideraciones sobre los mecanismos de transmisión entre comercio, crecimiento e igualdad. En el balance de la evolución del comercio internacional de la región se evalúan indicadores sobre la calidad de la integración internacional. Además, con

³ Sobre la base de datos del Banco Mundial para 2010 (Indicadores del desarrollo mundial 2011). Para profundizar en este tema, véase Martínez (2011).

nuevas evidencias y metodologías, se analizan tres dimensiones relevantes de la situación del comercio internacional en la región en relación con la equidad: la generación de empleo directo e indirecto, la participación de las empresas y los encadenamientos internos y externos. La finalidad es ayudar a proponer políticas que permitan incrementar el potencial inclusivo del comercio internacional en la región.

B. Comercio y desarrollo inclusivo: la CEPAL y otros organismos

La CEPAL no es el único organismo que se ha preocupado de analizar cómo el comercio puede contribuir a mejorar la equidad (véase el cuadro I.1). El Banco Mundial estima que el comercio es una de las áreas que debería promover el crecimiento inclusivo, definido como un crecimiento sostenido en el largo plazo de la productividad y el empleo de un amplio grupo de trabajadores y empresas. El comercio puede contribuir a este proceso en la medida en que ambos grupos logren adaptarse, moverse hacia sectores con una demanda creciente e incorporar nuevas tecnologías⁴. El objeto de la estrategia de este organismo para el período 2011-2021 es promover "un comercio para el desarrollo y crecimiento inclusivo" por medio de cuatro áreas de trabajo⁵. En el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se llevan a cabo varias actividades que promueven una globalización y un desarrollo inclusivo, y el comercio se considera un pilar clave. Esta institución lidera una red para los países menos desarrollados, en la que participan distintos organismos de las Naciones Unidas, cuyo propósito es diseñar las herramientas para el desarrollo del comercio y la capacidad productiva para un crecimiento sostenible.

En el documento titulado *Hacia una globalización socialmente sostenible*, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plantean que la globalización es un motor de crecimiento y desarrollo, pero reconocen cierta preocupación en cuanto a sus efectos en el empleo y los salarios. Además, examinan los caminos para lograr un comercio que mejore el acceso, la remuneración y la estabilidad del empleo. Algunas instituciones, como la OCDE, promueven el comercio y el crecimiento a favor de los pobres, que es una definición más acotada de la inclusividad.

⁴ La contribución del comercio al crecimiento inclusivo dependería de los cambios en los comportamientos (directos e indirectos) que resultan de la apertura comercial de los hogares (cambios en el consumo y las fuentes de ingreso) y las empresas (cambios en los factores de producción y la canasta de productos y servicios vendidos) (Hoekman, 2011).

⁵ Estas áreas son: a) aumento de la competitividad comercial y la diversificación; b) facilitación del comercio, la logística y el financiamiento para el comercio; c) mejora del acceso a mercados y la cooperación internacional en materia de comercio, y d) gestión de perturbaciones y fomento de la inclusión (Banco Mundial, 2011).

Otros organismos —incluidos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— se concentran en las cadenas de valor inclusivas o en los negocios inclusivos. Las cadenas de valor inclusivas son un conjunto de actividades que promueven la participación de pymes u otros grupos vulnerables para llevar un producto o servicio desde la etapa de creación y producción (combinación de la transformación productiva con múltiples servicios a las empresas) hasta el consumidor final. Los negocios inclusivos son actividades que promueven una mejora de la calidad de vida de los sectores de bajos recursos mediante la inclusión en cadenas de valor de grupos productivos en una situación desfavorecida. También existen iniciativas privadas, como el comercio justo en los países industrializados, que promueven el comercio que garantiza mejores condiciones comerciales y asegura los derechos de productores y trabajadores marginados, en especial en los países en desarrollo.

En este documento se define al comercio inclusivo como un tipo de comercio que contribuye a generar un círculo virtuoso entre la reducción de las heterogeneidades estructurales y el crecimiento del empleo, la productividad y el ingreso, mejorando el bienestar de la mayoría y reduciendo la desigualdad. Desde el punto de vista de la CEPAL, los principales canales de transmisión entre el comercio y la desigualdad son la estructura productiva, el crecimiento y el empleo. En la medida en que el comercio ayuda a reducir la heterogeneidad estructural, a promover el crecimiento y a generar empleo, habrá una mayor inclusión. Como se detalla más adelante, estos efectos no son automáticos, sino que dependen de un conjunto de políticas complementarias a la política comercial. Sin la presencia de estas medidas complementarias, es posible que el comercio produzca resultados opuestos, como una mayor exclusión social.

De este modo, se retoma y actualiza el concepto de heterogeneidad estructural, un concepto clave en la evolución del pensamiento cepalino, que se vincula con la nueva etapa que vive el comercio internacional, teniendo en cuenta los notables avances del pensamiento económico y la investigación empírica a nivel mundial y regional, así como la evolución de las investigaciones de la CEPAL⁶.

⁶ Véase, entre otros, Infante (2011), CEPAL (2012b), y Bielschowsky, Izam y Mulder (2011).

Cuadro I.1
ORGANISMOS: DEFINICIONES DE COMERCIO Y CRECIMIENTO INCLUSIVO

Concepto	Organismo	Definición
Promover el comercio para el desarrollo y el crecimiento inclusivo	Banco Mundial (2011)	Un comercio que facilita la adaptación y el movimiento de trabajadores y empresas hacia sectores con una demanda creciente, y la incorporación de nuevas tecnologías con el fin de promover el crecimiento de la productividad y el empleo de un amplio grupo de trabajadores y empresas.
Globalización y desarrollo inclusivo	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2007)	Un proceso de globalización que trae mayores beneficios para países y sectores de la población previamente excluidos.
Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa	Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2008)	Una globalización que logre mejores resultados con una distribución equitativa, para responder a la aspiración universal de justicia social, alcanzar el pleno empleo, asegurar la sostenibilidad de las sociedades abiertas y de la economía mundial, lograr la cohesión social y luchar contra la pobreza y la desigualdad.
Globalización socialmente sostenible	Organización Mundial del Comercio (OMC) y Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011)	Un tipo de comercio que mejore el acceso al empleo, la remuneración y la estabilidad.
Comercio y crecimiento a favor de los pobres	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2010)	Un comercio que genere un crecimiento que reduzca la pobreza con cinco categorías de políticas: política y normas comerciales, desarrollo del comercio, infraestructura relacionada con el comercio, fomento de capacidad productiva y facilitación de ajustes al comercio.
Crecimiento de mercados inclusivos	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (http://www.growinginclusivemarkets.org/)	El aporte de empresas para contribuir al desarrollo humano mediante la inclusión de los pobres en la cadena de valor como consumidores, productores, dueños de negocios o empleados.

Cuadro I.1 (conclusión)

Concepto	Organismo	Definición
Cadenas de valor inclusivas	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (www.fao.org/ag/ags/ivc/cadenas-de-valor-inclusivas/es/)	Cadenas de valor que incluyen a los pequeños agricultores especialmente en las regiones de África, el Caribe y el Pacífico.
Negocios inclusivos	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2011)	Actividades que promuevan una mejora de la calidad de vida de los sectores de bajos recursos mediante la prestación de servicios o la oferta de productos considerados básicos, así como la inclusión en cadenas de valor de grupos productivos en una situación desfavorecida.
Comercio justo	FINE – organismo que reúne a las redes de comercio justo en los países del Norte (Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), Asociación Mundial de Comercio Justo (WFTO) (ex Asociación Internacional de Comercio Justo (IFAT)), Network of European Worldshops (NEWS) y Asociación Europea de Comercio Justo (EFTA)	Un comercio que contribuye a un mayor desarrollo sostenible, ofreciendo mejores condiciones comerciales y asegurando los derechos de productores y trabajadores marginados, especialmente en el Sur.
Comercio y crecimiento inclusivo	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (este documento)	Un comercio que genera un círculo virtuoso entre la reducción de las heterogeneidades estructurales y el crecimiento, que mejora el bienestar de la mayoría y reduce la desigualdad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Elena Ianchovichina y Susana Lundstrom, "Inclusive growth analytics: framework and application", *Policy Research Working Paper*, núm. 4851, Banco Mundial, marzo de 2009; Banco Mundial, *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*, Washington, D.C., 2011; Organización Internacional del Trabajo (OIT), Chile, *Los acuerdos de libre comercio y su impacto en el empleo*, Santiago de Chile, 2008; Organización Mundial del Comercio/Organización Internacional del Trabajo (OMC/OIT), *Hacia una globalización socialmente sostenible*, Ginebra, 2011; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "Aumento de la participación de las pequeñas y medianas empresas en las cadenas de valor mundiales", *Nota de la Secretaría de la UNCTAD*, Ginebra, 18 y 19 de octubre de 2007; *Global Investment Trend Monitor*, núm. 5, Ginebra, 2011; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Perspectivas sobre el desarrollo mundial 2010: riqueza cambiante* [en línea] www.oecd.org/dataoecd/30/18/45452519.pdf, 2010.

C. Algunas dimensiones del comercio mundial que afectan la equidad

Para reducir las inequidades a nivel mundial y asegurar un mayor desarrollo humano se requieren cambios en las modalidades de interrelación entre los países. Si se desea impulsar el potencial de productores y consumidores para favorecer un desarrollo más inclusivo, es necesario modificar las formas de comercio internacional desfavorables para los países en desarrollo, ya que no permiten controlar el proteccionismo de los países industrializados y las asimetrías existentes⁷. También se debe facilitar el acceso de las grandes mayorías al conocimiento y las nuevas tecnologías, promover la capacitación y el acceso a estándares internacionales de calidad en las pymes, e invertir en las áreas de infraestructura, transporte y logística con el propósito de reducir la heterogeneidad estructural.

En las últimas décadas, el mundo ha vivido un proceso de globalización sin precedentes del cual el comercio internacional es parte esencial. Cada día aumentan las relaciones y los flujos de bienes, servicios, capital e información entre países, a partir de los cuales surgen nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo deslocalizados geográficamente. En parte, esto se ha visto favorecido por el acelerado descenso de los costos de comunicación, información y transporte, provocado por las revoluciones tecnológicas y por la interconexión entre estos ámbitos. Este proceso también se vio favorecido por la aplicación de políticas económicas que han propiciado la desregulación y la rebaja o eliminación de las restricciones al comercio internacional, la inversión extranjera y las transacciones financieras.

En este tiempo se ha constatado una impresionante deslocalización de la producción manufacturera y del proceso de investigación y desarrollo hacia el mundo en desarrollo, vinculada al surgimiento de las cadenas globales de valor, sobre todo hacia China y otros países de Asia. Los cambios también son evidentes en la distribución de la investigación tecnológica, que es atraída por los

⁷ Como planteó Joseph Stiglitz, es imposible reducir los niveles de pobreza a nivel internacional mientras los países desarrollados exportadores netos de alimentos mantengan altos niveles de subsidios agrícolas y continúen afectando la producción agropecuaria de muchos países pobres. La globalización se ha dado de forma asimétrica y ha puesto en desventaja a los países en desarrollo. Hay que tener en cuenta que la apertura de los mercados no reduce automáticamente la pobreza y que la integración por medio de las exportaciones ha sido mucho más convincente que la integración gracias a una rápida liberalización. Este autor recomienda preparar a las economías antes de abrirse y otorgar un tratamiento diferenciado a los países en desarrollo (facilitar el acceso a los mercados y ampliar la estrategia de desarrollo interna para incluir aranceles y subvenciones temporales que permitan un mayor margen de acción), eliminar las subvenciones a productos agrícolas en los países industrializados, reducir las barreras no arancelarias (garantías, impuestos *antidumping*, barreras técnicas, normas de origen) y promover las reformas institucionales para solucionar los problemas de la gobernanza mundial. Incluso plantea que el régimen de propiedad intelectual vigente es una muestra de las asimetrías de la globalización (Stiglitz, 2007).

mercados de rápida expansión y por la disponibilidad de instalaciones para realizar investigaciones a menor costo. Así, las principales multinacionales han aumentado sus actividades de investigación y desarrollo —tradicionalmente concentradas en los Estados Unidos, el Japón y Europa— en países de medianos y bajos ingresos⁸.

El comercio internacional ayuda a disponer de bienes y servicios de mejor calidad a menor precio. La baja en los precios de los bienes y servicios es uno de los vínculos más directos entre el mercado internacional y la población más pobre, al posibilitar un mayor acceso al consumo. El bienestar aumenta en la medida en que los sectores populares pueden acceder a bienes que antes resultaban inaccesibles. El proceso de aumento del intercambio comercial en curso ofrece nuevas oportunidades. La alternativa de cerrar mercados y proteger a trabajadores y sectores nacionales, aunque en el corto plazo puede implicar algún alivio, a largo plazo aumentará los costos, contribuirá a reducir la demanda y reprimirá la creación de empleos y un crecimiento económico viable.

La mayoría de los gobiernos está abriendo cada vez más su economía al comercio internacional, ya sea a través del sistema multilateral de comercio, de la intensificación de las negociaciones de acuerdos comerciales preferenciales o en el marco de programas internos de reforma. El comercio ha permitido a muchos países obtener beneficios de la especialización, aprovechar la difusión del conocimiento y de las nuevas tecnologías, y alcanzar escalas de producción más eficientes.

No obstante, es necesario estar alerta a las consecuencias concentradoras, excluyentes e inequitativas de la globalización económica. Esto se genera porque el comercio está concentrado y sus beneficios no han llegado a todos los segmentos de la sociedad, lo que provoca que el escepticismo sobre el carácter positivo del comercio se acreciente en muchos ámbitos. En las encuestas internacionales sobre la actitud ciudadana hacia el libre comercio se constata que la mayoría de la población le reconoce beneficios, pero que hay muchas inquietudes sobre los retos que lo acompañan. Aunque una gran mayoría de los ciudadanos considera que el comercio internacional beneficia a su país, también temen a las perturbaciones y desventajas de la participación en la economía mundial. Al parecer, el comercio encuentra mayor respaldo en las economías emergentes que en los países industrializados, donde la globalización pierde apoyo, ya que se la ve como una amenaza⁹.

⁸ En el mundo en desarrollo estarían apareciendo nuevos modelos comerciales, ya que se diseñan productos y procesos de producción completos para satisfacer las necesidades de los consumidores de los países emergentes (innovación frugal). En los últimos años han aumentado los análisis sobre estos procesos (véanse, entre otros, núm. 32 de la revista *Integración y Comercio* del BID (enero-junio de 2011) y De la Dehesa (2007)).

⁹ Pascal Lamy dijo: "Pocos pondrían en duda los beneficios que ha producido la globalización en forma de una mayor prosperidad para centenares de millones de personas y una mayor estabilidad entre los países. Sin embargo, muchas personas de diferentes sociedades de todo el mundo han disfrutado poco o nada los beneficios de la globalización. Los retos a los que se enfrentan los gobiernos nacionales para administrar la globalización son formidables y para que se extienda la prosperidad se requiere una decidida unidad de miras" (OMC, 2008).

En América Latina y el Caribe, la percepción de las personas sobre la integración a la economía mundial ha mejorado. En las encuestas de opinión se percibe un mayor interés por los asuntos internacionales, del 44% en 2004 al 53% en 2008, y una visión más favorable del mundo y de la globalización, de un 27% en 2003 a un 41% en 2009, aunque esta percepción positiva todavía se mantiene bastante baja. Mucho más favorable es la visión de la integración en América Latina, con un apoyo del 71% para la integración económica en 2009 y del 59% para la integración política (véase *Latinobarómetro* 2009 y 2010).

Gran preocupación despierta la creciente división tecnológica entre los países en desarrollo que son capaces de innovar y los que tienen dificultades para hacerlo. Cabe destacar que la innovación no es automática y que los países que han sido proactivos en cuanto a la implementación de una estrategia nacional de innovación en general han tenido más éxito. Así lo evidencian las exitosas experiencias de desarrollo exportador de diversas economías de Asia Oriental y Sudoriental, que comenzaron en los años cincuenta con el Japón, continuaron con las cuatro economías de reciente industrialización (Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la provincia china de Taiwán, la República de Corea y Singapur) y llegan a nuestros días con los casos de China, la India y varias de las economías de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

Un crecimiento "inteligente" del sector exportador de América Latina y el Caribe permitiría generar mejores condiciones de inclusividad, en la medida en que el aumento del valor de las exportaciones genere mayor estabilidad, externalidades y aportes tributarios. Y, sobre todo, que se logre una mayor diversificación, tanto en número como en tipo de empresas, productos y destinos, aumentos de productividad y mayores encadenamientos con empleos de calidad. La composición o estructura del comercio exterior es muy importante para la composición y estructura del empleo. La composición de la fuerza de trabajo ligada al comercio exterior depende de la ventaja comparativa de cada economía en cadenas globales de valor, pero también de las políticas de desarrollo productivo y del fomento de los encadenamientos internos. Estos aspectos se analizan con mayor profundidad en los próximos capítulos.

D. Canales de transmisión entre comercio, crecimiento e igualdad

La estructura productiva y la heterogeneidad estructural se ven directamente afectadas por el comercio. El aumento de las exportaciones de un determinado sector incrementa, *ceteris paribus*, la participación de dicho sector en la economía, mientras que el aumento de las importaciones de bienes de consumo puede significar —si el bien o servicio es producido localmente— una sustitución de la producción local, lo que tiene un efecto contrario en el peso del sector en la economía. Las economías de la región han estado marcadas por importantes cambios en la estructura productiva, sobre todo por un notorio descenso del

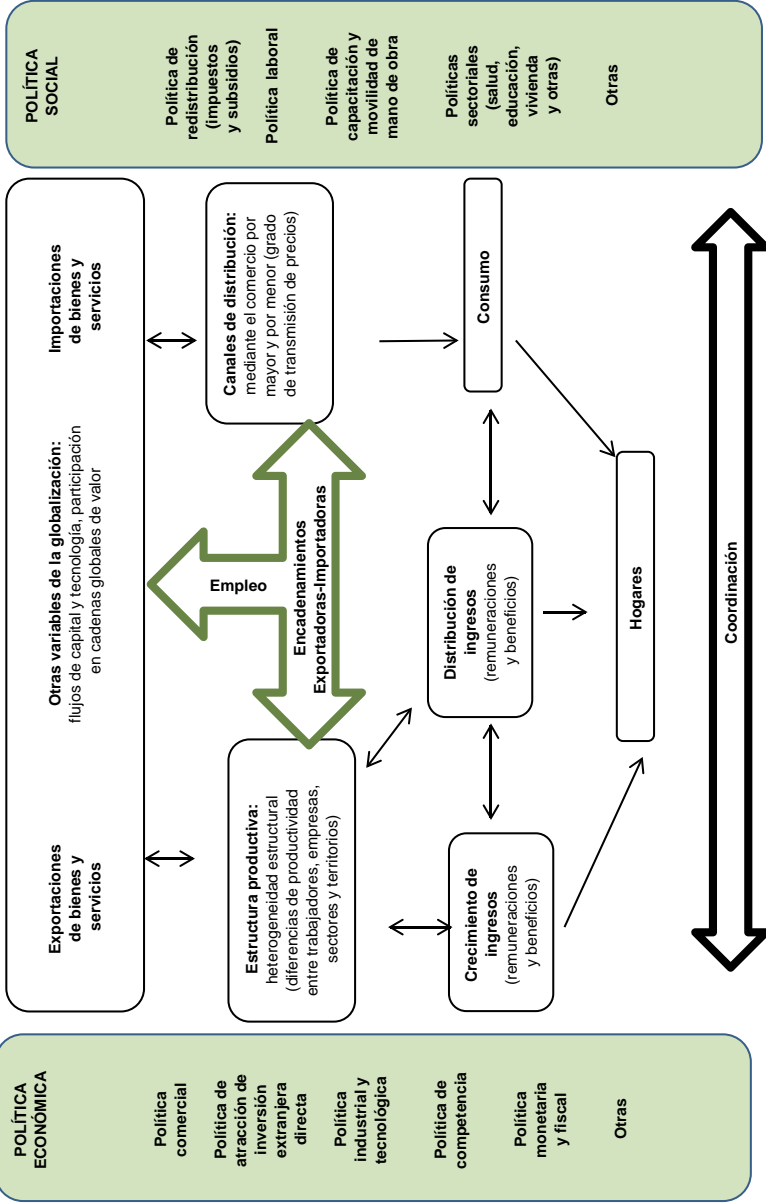
peso del sector industrial y el correspondiente aumento del peso del sector de servicios en las economías y en el empleo de la región. La exportación e importación de bienes intermedios y de capital tienden a aumentar la competitividad de las empresas y de la economía en su conjunto. Existe abundante literatura teórica y empírica donde se relata cómo las exportaciones e importaciones pueden aumentar la productividad. En este sentido, una mayor y mejor inserción internacional puede reducir la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas, en la medida en que los aumentos de productividad favorezcan a todos los sectores y se den en todo el territorio, lo que muchas veces no ocurre.

El incremento del comercio puede ayudar a acelerar el cambio tecnológico y aumentar el crecimiento. En el largo plazo, la asignación más eficiente de los recursos tiene efectos positivos en el empleo y el bienestar. En la literatura especializada se constata que, a largo plazo, la apertura puede incrementar el empleo, siempre que se logre un desarrollo exportador. Una mayor apertura puede generar una mayor especialización en las actividades competitivas que requieren altos niveles de capital y en las actividades que emplean mucha mano de obra en economías donde esta abunda. En ocasiones, la mayor apertura afecta negativamente a la parte de la fuerza laboral de la región vulnerable a las mayores importaciones de socios comerciales. La respuesta óptima respecto de cómo minimizar los costos de la apertura y maximizar sus efectos positivos en el mercado de trabajo varía en cada país. En general, la respuesta ortodoxa tiende a permitir los cambios estructurales que derivan del progreso tecnológico y de la especialización internacional, que, a su vez, contribuyen a elevar los ingresos de los sectores beneficiados con un aumento del comercio, prestando poca atención a la distribución de los beneficios, mediante una educación eficaz, políticas del mercado laboral, políticas de impuestos y de acceso a tecnologías, y medidas de protección social¹⁰.

Existen distintos canales de transmisión del comercio hacia la estructura productiva y social (véase el diagrama I.1). Quizás el canal más importante sea el del comercio al crecimiento de los ingresos por medio de la estructura productiva. Aunque la teoría neoclásica postula que una mayor especialización inducida por la apertura eleva el crecimiento, la realidad ha demostrado que este vínculo no es automático y depende mucho de la calidad de la inserción internacional, las características del sector exportador y la calidad de las políticas. Por ejemplo, una inserción manufacturera con alto contenido local produce más valor agregado y crecimiento que un modelo exportador basado en el procesamiento de insumos importados (maquila).

¹⁰ Incluso la teoría neoclásica, que pone énfasis en los beneficios que genera la especialización de la mayor apertura, reconoce que en cualquier escenario se generan ganadores y perdedores.

Diagrama I.1
CANALES DE TRANSMISIÓN ENTRE COMERCIO, CRECIMIENTO E IGUALDAD



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

El vínculo entre comercio y crecimiento es muy variable y opera a través de los cambios en los flujos de exportaciones, importaciones y tecnología. Mientras que, por lo general, las exportaciones aumentan el crecimiento, es posible que este efecto sea muy pequeño si el contenido local es bajo. A su vez, las importaciones, sobre todo de tecnología incorporada en bienes, pueden elevar la competitividad. Sin embargo, también es posible que se registre una pérdida de ingresos y empleos si dichas importaciones sustituyen bienes producidos en el país. La teoría tradicional de comercio internacional (Heckscher-Ohlin) postula que los trabajadores no calificados en los países en desarrollo deberían verse beneficiados con una mayor apertura, aunque en algunos análisis más recientes se observa que en varios países estas hipótesis no se cumplen y que los resultados son muy variables, dependiendo de diversos factores, como el tipo de competencia.

Del análisis del canal entre distribución de ingresos y crecimiento se deduce que una mayor desigualdad actúa como un freno al crecimiento (esto también se afirma en el documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*). Este freno surge de no asignar un valor pleno al capital humano y de las manifestaciones de la desigualdad, como la inestabilidad política y social, un menor nivel de inversiones y un mayor grado de corrupción. Si bien una mayor intensidad comercial puede beneficiar a los segmentos más vulnerables, su impacto finalmente depende de cómo el comercio repercute en la heterogeneidad estructural y en la correspondiente distribución del ingreso. La heterogeneidad estructural y la desigualdad actúan como filtros entre el comercio y la mejora del bienestar de los hogares.

La relación entre la inserción en la economía mundial y el empleo no se reduce al intercambio comercial entre países, ya que existen otros factores que influyen, como el efecto de la IED (según magnitud y estructura), la importancia del cambio tecnológico y los efectos de la apertura en la elasticidad de la demanda de mano de obra. Otros elementos que también influyen son las condiciones de los países, sus instituciones y la dinámica del ciclo global económico. El empleo sin duda es un factor importante para determinar los efectos inclusivos del comercio internacional (en el capítulo III se profundiza en este tema).

La importación y distribución de bienes es un vínculo más directo entre el mercado internacional y la posición de los hogares. El hecho de que los hogares se beneficien de las importaciones depende de que los proveedores cuenten con ingresos suficientes, de los impuestos (aranceles) y de la fluidez del canal de distribución. Esto último, a su vez, depende de los gastos de transporte, el nivel de competencia entre operadores, la infraestructura, los impuestos y los reglamentos internos. Si bien los productos y servicios intermedios y los bienes de capital importados pueden elevar la competitividad y productividad de las empresas, también hay que considerar que parte de los productores nacionales no podrán competir con los bienes importados, lo que perjudicará el empleo¹¹.

¹¹ El efecto neto del comercio en el empleo puede medirse empíricamente (véase el punto III.A).

Mientras que la heterogeneidad estructural de la región condiciona la participación de las empresas y de los sectores económicos en el comercio internacional, el comportamiento de estos también modifica la estructura productiva. Los sectores y las empresas que participan en el comercio pueden actuar incrementando la concentración de la estructura productiva o generando en ella condiciones de mayor equilibrio. Esto depende de dimensiones exógenas, como la dotación de factores o los flujos de inversión, pero también de elementos endógenos, como la estrategia de internacionalización y el contenido de las políticas públicas (incluidas las políticas cambiaria, de desarrollo productivo y de comercio). Para ello, más adelante se analiza la evolución en la modalidad de inserción internacional (capítulo II) y la participación en encadenamientos externos e internos (capítulo IV), así como la evolución en las características de las empresas exportadoras (capítulo III).

E. Comercio, crecimiento, productividad y pobreza

Aunque ha sido estudiada con frecuencia, la interrelación entre la evolución del comercio internacional y el crecimiento, al igual que entre el comercio, la productividad y la pobreza, está lejos de ser plenamente dilucidada. Sin pretender resumir todas las discusiones y los avances logrados por los especialistas, se presentan a continuación algunas referencias sobre la evidencia encontrada recientemente, de manera de intentar hacer una síntesis del estado en que se encuentra actualmente el debate sobre estos temas.

1. Comercio y crecimiento

En el debate económico sobre la relación entre comercio y crecimiento es posible distinguir diferentes etapas vinculadas, en cierta medida, con los ciclos de expansión y contracción, y con las distintas estrategias de apertura aplicadas en los países¹². En los últimos años, este debate habría pasado primero por una fase de optimismo, después por una de pesimismo y en la actualidad atraviesa una etapa de mayor realismo y pragmatismo, manteniéndose la convicción de un vínculo positivo, siempre que la apertura vaya acompañada de políticas complementarias.

En la etapa de optimismo de los años noventa se realizaron innumerables investigaciones académicas orientadas a detectar una relación positiva entre apertura y crecimiento. Entre ellas se destacan las que, mediante un análisis de corte transversal, muestran que los países que se abrían al comercio internacional crecían, en promedio, más que los que no se abrían (Dollar, 1992; Sachs y Warner, 1995; Krueger, 1997; Edwards, 1998). En otros trabajos se investigó cómo las restricciones al comercio reducían el ritmo de crecimiento (Ben-David, 1993; Sachs y Warner, 1995) o cómo el comercio baja la corrupción y estimula la competencia en los mercados nacionales (Ades y Di Tella, 1999).

¹² Sobre la importancia de los ciclos y las distintas estrategias de apertura directas o indirectas (desde la liberalización unilateral o negociada del comercio hasta el fomento exportador) véanse, por ejemplo, los estudios de Ffrench-Davis citados en la bibliografía.

En el primer quinquenio de la década de 2000 surgió una corriente pesimista que cuestionó este vínculo positivo entre apertura y crecimiento. Un énfasis algo excesivo en preconizar las reformas del Consenso de Washington terminó por transmitir un discurso que no se tradujo a la realidad, dado que la mayoría de las economías de la región avanzaron en esas reformas económicas, incluida la apertura comercial, pero con resultados poco alentadores (aunque hubo claras diferencias en los desempeños de los distintos países). Los trabajos anteriores, bastante influidos por el Banco Mundial, se presentaban como poco matizados y subestimaban algunos aspectos clave como la calidad de las instituciones, el papel del sector público en la promoción de exportaciones y del desarrollo tecnológico, y la secuencia más adecuada en las reformas económicas.

En el estudio de Rodrik y Rodríguez (2001) se plantea un claro cuestionamiento del vínculo entre comercio y crecimiento, y se señala que en los trabajos previos se midió incorrectamente la apertura comercial, subestimándose los factores geográficos. Además, se indica que estos trabajos resultan ineficaces a la hora de determinar la causalidad, ya que no queda claro si las economías estudiadas crecen más porque son abiertas o exportan más porque tienen un mayor nivel de ingreso. Al existir una alta correlación entre restricciones al comercio y malas políticas macroeconómicas, las economías cerradas crecen menos, pero no precisamente por esa condición, sino porque aplican políticas inadecuadas. Los autores agregan que el grado de apertura está condicionado por factores geográficos (tamaño y cercanía a grandes mercados) y que en los trabajos estadísticos es necesario separar este efecto apertura de las decisiones de política que estimulan dicha apertura. Concluyen que lo que repercute en el crecimiento es la inversión y la aplicación de políticas macroeconómicas correctas, y reconocen que la calidad de las instituciones también es fundamental para estimular el crecimiento. Las dudas sobre el vínculo entre apertura y crecimiento favorecieron el desarrollo de estudios que insisten en separar el efecto de la liberalización del efecto de otras políticas y en captar la verdadera causalidad entre la apertura y el crecimiento.

Posteriormente, varios autores llegaron a una nueva reformulación de la visión optimista respecto de la relación entre el canal comercial y el crecimiento. En estos trabajos se corrige por endogeneidad de la apertura, geografía y causalidad, manteniéndose la solidez del vínculo estadístico entre la apertura, mejor medida, y las tasas más elevadas de crecimiento (Frenkel y Romer, 1999; Dollar y Kraay, 2001). En otros estudios complementarios se revisa la evidencia empírica y se introduce una nueva variable: la afirmación de que el libre comercio no estimula el crecimiento en economías con excesiva regulación o donde no opera la competencia (Bolaky y Freund, 2006). Corregido por esta variable, el vínculo es más robusto. Se trata de un optimismo que arriba a conclusiones menos deterministas: la apertura per se no conduce al crecimiento, pero puede facilitararlo en la medida en que vaya acompañada de otras políticas que refuercen la estabilidad macroeconómica, la credibilidad institucional y la aplicación de los contratos.

Más recientemente, en varios estudios se destaca el carácter transitorio de la apertura en el crecimiento y la importancia de los patrones de inserción. Lederman y Rojas (2011), por ejemplo, concluyen que la apertura parece tener un efecto positivo y sorprendentemente fuerte, aunque transitorio, sobre la convergencia entre países pobres y ricos¹³. Los análisis se van orientando a identificar los patrones de inserción internacional que facilitan un mayor crecimiento. Así, Manuel Agosín (2009) muestra la importancia de la diversificación de las exportaciones en el crecimiento y en la atracción de inversión mediante la elaboración de un modelo (para los países de Asia y América Latina y el Caribe) donde se destaca que la diversificación de las exportaciones, en la medida en que es sintomática de la ampliación de las ventajas comparativas, es clave para el crecimiento económico.

En suma, en la medida en que los procesos de apertura se han consolidado, las distintas propuestas teóricas tienden a relevar las políticas nacionales e internacionales que influyen en la relación entre comercio y desarrollo o las que se requiere implementar para mejorar dicha relación. Tanto los autores favorables a la globalización como sus críticos tienden a enfatizar cada vez más la importancia de las políticas para que el crecimiento del comercio se traduzca en un crecimiento más equilibrado, mejorar la globalización y disminuir las asimetrías (De la Dehesa 2007, Rodrik, 2011, Stiglitz, 2012).

2. Comercio y productividad

Aunque la mayoría de los países de la región abrieron sus economías al comercio internacional, no han logrado aumentar la productividad como se esperaba. En el contexto actual, con una crisis mundial que afecta a las economías desarrolladas y a las emergentes, y con niveles de productividad agregados por debajo de lo que se esperaba en la región tras la apertura comercial, el tema del comercio y la productividad vuelve al centro de la discusión. Es necesario comprender los canales de transmisión del comercio a la productividad para poder diseñar políticas que impulsen los aumentos de productividad y la disminución de brechas en la región.

En teoría, existen tres canales mediante los cuales el comercio internacional afecta los niveles de productividad. El primero es el efecto de disciplina de las importaciones y plantea que la disminución de las barreras al comercio expone a la economía a una mayor competencia, con lo que las empresas nacionales se ven obligadas a realizar esfuerzos para mejorar sus procesos productivos, reduciendo así la disparidad entre su productividad real y la de las empresas en la frontera. El segundo canal tiene que ver con los insumos y bienes de capital provenientes del extranjero que sirven en la producción de bienes finales y provocan un aumento de la productividad del trabajo, suponiendo que el proceso de aprendizaje importado es mejor que el proceso nacional. La

¹³ Véase "Crecimiento del producto per cápita: 25 años de evidencia empírica y el rol de la apertura", en Mesalles y Pacheco (2011).

reducción de los costos gracias a los bienes intermedios extranjeros permite a las empresas nacionales adoptar nuevos procesos u optimizar la tecnología ya existente. El tercer canal tiene que ver con la IED y la transferencia de tecnologías que producen externalidades positivas para la economía interna.

En los estudios realizados a nivel nacional y sectorial se constatan resultados ambivalentes. López-Córdova y Mesquita (2004) concluyen que en el período 1993-1999 México registró una reducción de 10 puntos en los aranceles y ello provocó un aumento de entre el 5% y el 9% en la tasa de crecimiento de la productividad. Paus, Reinhardt y Robinson (2003) sostienen que el efecto de la liberalización comercial es significativo y positivo para un grupo de países de América Latina y el Caribe en el período 1970-1998, al explicar la productividad en las industrias manufactureras (crecimiento de exportaciones e importaciones, e índice de reforma comercial como variables de comercio). Mulder, Faúndez y Carpentier (2011), que analizan la relación entre comercio y productividad en industrias manufactureras entre 1990 y 2008 en cinco países (la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y México), afirman que las reducciones tarifarias y no tarifarias y el acceso al crédito interno para la inversión productiva aumentan la productividad de las industrias manufactureras (reformas financieras y comerciales). La intensidad de las exportaciones también impulsa la productividad y su efecto es mayor en el caso de las industrias con uso intensivo de mano de obra (en cambio, no es significativo en las industrias con uso intensivo de recursos naturales). El aumento del comercio intraindustrial también tiene un efecto positivo en la productividad, al fomentar los encadenamientos y las transferencias de tecnología entre distintos sectores. Sin embargo, existen otros estudios en los que no se logra establecer una causalidad entre comercio y productividad (Weiss, 1992; Tybout y Westbrook, 1995).

Algunos estudios realizados a nivel de las empresas son más concluyentes y encuentran efectos positivos del comercio en la productividad (López-Córdova y Mesquita, 2004; Pavnick, 2002; BID, 2010). La idea detrás de este aumento de la productividad es que la presión de las importaciones lleva a algunas empresas ineficientes a salir del mercado interno (efecto schumpeteriano). Pavnick (2002) sostiene que, en promedio, las empresas que salen del mercado presentan niveles de productividad menores que el promedio de las empresas que permanecen.

El efecto de reasignación de los recursos en la economía plantea que al disminuir los costos asociados al comercio internacional, la productividad agregada aumenta gracias a la salida del mercado de empresas menos productivas y a la expansión de las más productivas (reasignación de recursos según productividad). El BID (2010) presenta evidencia para el Brasil y Chile de que las plantas menos eficientes de las industrias que tienen la mayor disminución de los costos asociados al comercio tienen más probabilidades de salir del mercado (efecto de reasignación del comercio). Por ejemplo, una disminución de 10 puntos porcentuales en los costos del comercio provoca un aumento del 7% en la probabilidad de salida en Chile y del 3% en el Brasil. En el

caso de Colombia, Eslava y otros (2009) establecen que una disminución de 35 puntos porcentuales en los aranceles produjo un aumento del 10% en la tasa de salida. En el documento del BID se enfatiza la relación entre la productividad y los costos de transporte (a nivel nacional e internacional), ya que estos representan gran parte del costo de exportación de bienes de la región (recursos naturales o productos agrícolas) y, por lo mismo, son muy relevantes para la productividad (efecto de reasignación). En Chile, una disminución de 10 puntos porcentuales en los aranceles aumenta un 2,1% la probabilidad de salida, mientras que una rebaja de 10 puntos porcentuales en el flete incrementa un 1,5% la probabilidad de salida. Los elevados costos de transporte también se traducen en una menor probabilidad de exportar, o sea que estos altos costos protegen a las empresas ineficientes del comercio exterior y limitan la posibilidad de expansión de las empresas eficientes.

3. Comercio, crecimiento y pobreza

En coincidencia con un notable aumento del comercio, en la última década se ha reducido a la mitad el porcentaje de personas que viven en situación de pobreza extrema en el mundo en desarrollo. En América Latina y el Caribe, la pobreza disminuyó del 44% en 2002 a 30% en 2011. La concentración del ingreso también mostró un leve descenso en la región. La mejora de los indicadores sociales se dio junto con importantes reformas económicas, comerciales y sociales¹⁴.

Si bien el aumento de la participación en el comercio y la reducción de la pobreza acontecieron de manera casi simultánea, su eventual interrelación es objeto de debate. Lo que aumentó es el consenso de que el comercio cumple un papel importante en las políticas de crecimiento como mecanismo para elevar la competitividad y productividad, así como para mejorar el acceso a productos y servicios de mejor calidad y de más bajo precio para los consumidores. De hecho, la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe aspiran a elevar los niveles de comercio como parte integral de las agendas de desarrollo y han seguido negociando activamente acuerdos comerciales con socios extrarregionales, sobre todo con la Unión Europea, los Estados Unidos y varios países asiáticos (desde 2010, más de la mitad del comercio de la región fue con países con los que se han firmado acuerdos comerciales). No obstante, el aprovechamiento de estas oportunidades no es automático y depende de una serie de factores que son relevantes para la generación de crecimiento y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La reducción de la pobreza es un proceso dinámico y multifacético donde el desarrollo del comercio es tan solo uno de los factores que se vincula de manera muy indirecta¹⁵. El resultado del aumento del comercio puede ser beneficioso

¹⁴ Véase CEPAL (2012i).

¹⁵ Para más detalles, véanse los diferentes resultados del proyecto sobre pobreza, política comercial y políticas complementarias (especialmente CEPAL-AECID, diciembre de 2010).

para la población más vulnerable, siempre que se desarrollen políticas sociales y productivas que sirvan para reforzar y multiplicar estos beneficios y que cuenten con el respaldo de inversiones y políticas nacionales que brinden apoyo a los grupos más vulnerables. El análisis del posible impacto del comercio en la pobreza requiere una imagen lo más precisa posible de la realidad de cada país, específicamente en términos de políticas y prácticas locales actuales, sistema de mercadeo y ventas al por menor, conectividad de los productores nacionales con los consumidores del mercado mundial, estado de la infraestructura, clima de negocios, regulaciones existentes en el mercado laboral y factores que afectan la movilidad laboral y las condiciones sociales, entre otros¹⁶.

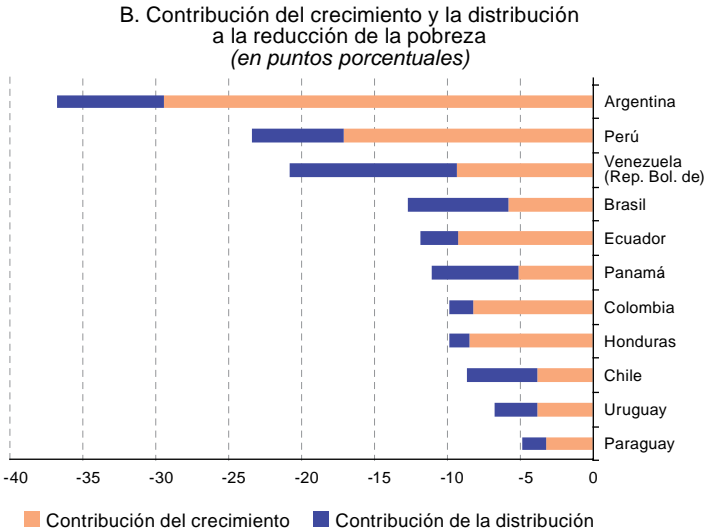
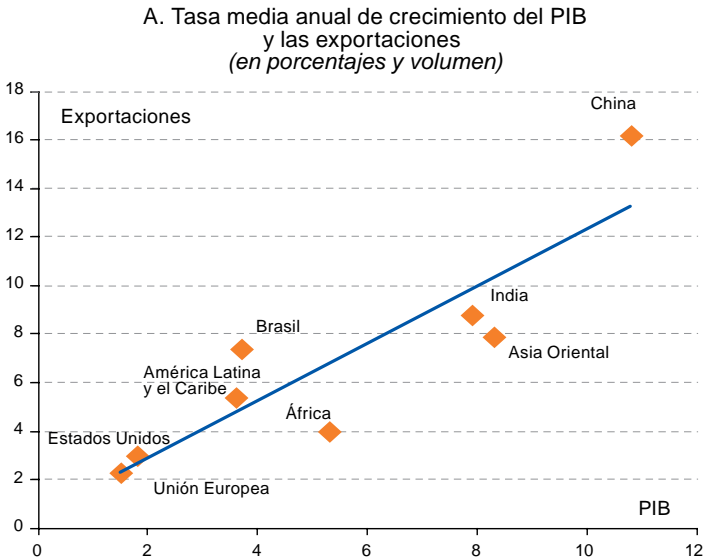
Es posible identificar al menos cuatro canales a través de los cuales la evolución del comercio puede repercutir en la evolución de la pobreza¹⁷. El primer canal es el aporte de las exportaciones al crecimiento económico, que, a su vez, contribuye a reducir la pobreza. En la última década, las exportaciones de América Latina y el Caribe crecieron a una tasa media anual del 5,4%, mientras que la tasa media anual de crecimiento del PIB fue del 3,6%, de modo que el crecimiento del volumen de las exportaciones del 1% presentó un aumento del PIB del 0,67% en la región. Una relación similar, pero a niveles mucho más elevados, se registró en China y a niveles muy inferiores en la Unión Europea y los Estados Unidos (véase el gráfico I.1a). A su vez, la contribución del crecimiento (que se traduce, en parte, en un aumento del empleo y los ingresos laborales) ha sido más importante que las políticas distributivas (transferencias) en la disminución de la pobreza en la mayoría de los países de la región en la última década (véase el gráfico I.1b). No obstante, en el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela, el aporte distributivo ha sido ligeramente superior y en los períodos de crisis las políticas distributivas han tenido un mayor efecto (CEPAL, 2012i). Colabora con este resultado el hecho de que el mayor ingreso generado por el comercio aumentó el espacio para intensificar las políticas sociales orientadas a los pobres.

Una externalidad de la mayor intensidad del comercio en las economías es la mayor vulnerabilidad frente a las perturbaciones internacionales, como se evidenció en la crisis mundial de 2008 y 2009. La marcada reducción de las exportaciones y del empleo asociado a ellas contribuyó a un leve aumento de los niveles de pobreza en la región (del 33,0% en 2008 al 33,1% en 2009, lo que representa tres millones más de pobres). El impacto de la perturbación externa se logró contener gracias a una activa política social mediante transferencias y otras formas de asistencia. A su vez, el rebote de las exportaciones y la aplicación de importantes medidas contracíclicas permitieron una recuperación más rápida después de la crisis en varios países.

¹⁶ Véanse, por ejemplo, los 14 estudios reunidos en Nissanke y Thorbecke (2010).

¹⁷ En el capítulo III se analiza empíricamente el tercer canal (mercado de trabajo, empleo) en cinco países de la región.

Gráfico I.1
**PAÍSES SELECCIONADOS: VARIACIÓN DE EXPORTACIONES,
 PIB Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA, 2000-2010**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpet=estadisticas>; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "UNCTADStat" [en línea] <http://unctadstat.unctad.org/>; Banco Mundial y CEPAL, Panorama Social de América Latina (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.12.II.G.6.

Cabe notar que el vínculo de comercio y pobreza mediante el crecimiento es de largo plazo y que en el corto plazo puede haber resultados opuestos. Los efectos contrarios pueden resultar de las distorsiones iniciales en los mercados de bienes y servicios, la velocidad de la liberalización comercial, la transmisión de precios y la estructura y flexibilidad de los mercados de factores, en particular los mercados de trabajo. En algunos estudios del Banco Mundial se plantea que la eliminación de las distorsiones en el comercio mundial disminuiría la desigualdad internacional, en gran medida al aumentar los ingresos netos de explotación y elevar los salarios reales de los trabajadores no calificados en los países en desarrollo, y reduciría un 3% el número de pobres en todo el mundo. No obstante, otros trabajos efectuados para la misma institución son claramente menos concluyentes¹⁸.

El segundo canal es el efecto de la liberalización sobre el consumo de los hogares. Los costos de la canasta básica pueden disminuir con la importación de productos y servicios más baratos, lo que favorece la reducción de la pobreza. Pero esto no siempre es así, dado que depende de factores como el peso de las importaciones en la canasta de alimentos, los gastos de transporte y otros costos de distribución, el nivel de la competencia entre operadores y el funcionamiento de los mercados en general, la infraestructura, los impuestos nacionales y los reglamentos internos que lo pueden limitar¹⁹. Asimismo, es probable que la transmisión de precios desde la frontera resulte particularmente ineficaz para las personas pobres que viven en zonas rurales remotas. Una rebaja en los precios en la frontera tendrá poco impacto en estas zonas si no se realizan intervenciones públicas específicas para mejorar la dinámica de los mercados nacionales²⁰.

El tercer canal es el funcionamiento del mercado de trabajo (en particular, el empleo y los salarios). El comercio internacional acentúa la fragmentación internacional de la producción y las ventajas comparativas de los países y sus empresas, lo que, a su vez, genera cambios en el empleo y la dispersión salarial. Mientras la integración de los mercados de bienes, servicios y capitales avanza rápidamente, no ocurre lo mismo en el mercado de trabajo. La forma en que funciona el mercado laboral es crucial para comprender los efectos de la globalización en la población. Algunos autores, como De la Dehesa (2007), llegan a plantear que los posibles efectos negativos en la pobreza y la desigualdad a través del empleo podrían deberse a una globalización insuficiente, más que a una falta de globalización²¹.

¹⁸ Véase Banco Mundial (2002, 2009a y 2011).

¹⁹ En el *Panorama Social de América Latina, 2011* se estima que la tendencia a la disminución de la indigencia en la región podría haberse revertido en 2011, entre otros factores, por el aumento de los precios internacionales de los alimentos.

²⁰ Este canal ha sido poco estudiado. En el caso de Chile, un estudio concluyó que los efectos de la rebaja arancelaria en la canasta fueron modestos y favorecieron especialmente a los quintiles más pobres (Durán, Finot y LaFleur, 2010). Sin embargo, los canales de transmisión (sobre todo en el sector de alimentos) fueron imperfectos debido a factores como la falta de competencia, lo que vuelve a plantear la necesidad de implementar políticas complementarias de modo de obtener resultados positivos para lograr una mayor inclusividad.

²¹ Su argumento es que faltaría más globalización en lo que respecta a la facilitación de una mayor movilidad internacional del trabajo.

En diversos estudios se ha intentado medir el impacto del comercio internacional en el empleo y se ha observado que los resultados varían según el período y los países considerados. Felbermayr, Larch y Lechthaler (2009) concluyen que, en el largo plazo, el aumento del comercio se asocia a una mayor disminución del desempleo en los países desarrollados. En otro estudio realizado por Dutt, Mitra y Ranjan (2009) se estima que la liberalización del comercio se asocia con un aumento inmediato de la tasa de desempleo, que se ve compensado con creces a largo plazo, ya que el desempleo disminuye un 3,5%. Asimismo, hay evidencia específica por país que muestra que el potencial de creación de empleo derivado de una mayor integración comercial puede ser significativo (Hoekman y Winters, 2007). También existen análisis sobre cómo el comercio y el empleo se vieron afectados por la crisis y cuáles han sido las políticas más efectivas, e incluso se han desarrollado propuestas que fueron adoptadas por organismos como la OIT para enfrentar estos problemas (Jansen y von Uexkull, 2011).

A su vez, las oportunidades de integración de las empresas y los trabajadores a la economía mundial dependen mucho de la adopción de nuevas tecnologías y de la posibilidad de incorporarse a los sectores productivos más modernos y con mayor crecimiento (Lederman, 2011b). El entorno de políticas públicas y la construcción de las propias capacidades serán factores cruciales para definir una integración inclusiva a la economía mundial. En muchos casos, las capacidades y los costos de movilidad de los trabajadores (entre empresas, industrias o territorios) harán imposible el aprovechamiento de las oportunidades.

El cuarto canal consiste en el efecto del comercio en los ingresos y gastos del gobierno. Una liberalización del comercio puede reducir los ingresos del gobierno al disminuir los ingresos por aranceles a las importaciones. Sin embargo, si a mediano plazo prima el desarrollo exportador, la liberalización comercial estimula el crecimiento, lo que puede favorecer la recaudación tributaria. La participación de los impuestos al comercio internacional en el ingreso total de los gobiernos se asocia negativamente con el nivel de desarrollo económico, ya que muchos países de bajos ingresos obtienen más de la mitad de sus ingresos de impuestos al comercio. El impacto de los impuestos de reemplazo en los pobres depende de la elección de instrumentos fiscales específicos y, en general, no hay ninguna razón que sustente que la carga deba recaer sobre los más pobres. La respuesta alternativa a la baja de los ingresos mediante la reducción del gasto público puede afectar a los pobres a través de los gastos en el sector social. La reducción de los aranceles tiene un efecto distinto según los productos afectados, el perfil del consumidor y las oportunidades laborales de la población más pobre. Tener claro estos procesos permite optimizar las decisiones sobre posibles rebajas de aranceles, reducción de gastos y aplicación de ajustes puntuales en la política social.

La evidencia tampoco es concluyente respecto de los niveles de desigualdad entre territorios de un mismo país y también varía según el país elegido y su

contexto histórico, económico y social. En el Brasil, los estados más expuestos a reducciones tarifarias presentan menores descensos de los niveles de desigualdad, aunque el resultado varía si los estados se descomponen en zonas rurales y urbanas. En México, los estados más expuestos tienden a ser más igualitarios, producto de la integración de grupos antes excluidos en procesos productivos motivados por la apertura y de que la brecha salarial se estaría reduciendo en estos estados. Con respecto al análisis territorial de la desigualdad, hay que considerar que la globalización puede intensificar las desigualdades entre regiones. Un cambio en la composición de las exportaciones favorable a las manufacturas puede provocar un aumento en la desigualdad espacial, en áreas relativamente homogéneas e intensivas en actividades agrícolas previo a la apertura. En los casos del Brasil y México existe evidencia de que el impacto negativo del comercio en la desigualdad territorial se intensifica con factores como la coincidencia entre regiones ricas e integradas, la concentración de capital humano e infraestructura, la poca capacidad redistributiva del Estado y la presencia de instituciones de mala calidad que permiten la obtención de beneficios por parte de las elites locales. La apertura comercial en México habría favorecido la formación de un *cluster* (aglomeración productiva) de bajos ingresos en la zona sur del país y el surgimiento de una tendencia divergente entre estados, que acentuaría las diferencias económicas entre ellos²².

4. Comercio y género

Un factor importante de la desigualdad en la sociedad, y también entre países, es la falta de igualdad entre mujeres y hombres. La creciente incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo y el auge de la demanda social por la igualdad de género han coincidido en las últimas décadas con la aceleración de la internacionalización de las economías de América Latina y del Caribe, el crecimiento exportador y la liberalización comercial. ¿Hay vasos comunicantes entre estos distintos procesos? ¿Cómo interactúan la división internacional del trabajo y la división sexual del trabajo? ¿Existen externalidades positivas o efectos perversos en la relación entre género y comercio internacional? No es fácil abordar estas preguntas, ya que la falta de un desglose por sexo de las bases de datos sobre comercio internacional y empleo invisibiliza la especificidad de género.

El comercio internacional no tiene un impacto neutral en la equidad de género. El comercio puede crear oportunidades para el empleo femenino y mayores ingresos, lo que facilita el empoderamiento de las mujeres, pero también puede resultar disruptivo en la medida en que el empleo sea muy precario o el comercio repercuta de manera negativa en los sectores en que participan las mujeres. Dada la insuficiente información disponible, la medición de este impacto no es sencilla. Algunos sostienen que la expansión del comercio

²² Véanse Castilho, Menéndez y Sztulman (2009); Borraz y López (2007); Chiquiar (2004); Paluzie (2001); Rodríguez-Pose y Gill, (2004); y Soto y Escobedo (2009).

ha permitido aumentar las oportunidades y la calidad de vida de las mujeres en los países en desarrollo, aunque no esté muy claro si esta participación reduce la brecha de igualdad (Fontana, Joekes y Masika, 1998). Otros aducen que las mujeres tienden a verse más afectadas por las externalidades negativas de la liberalización comercial y enfrentan mayores desafíos a la hora de aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio debido a los roles sociales y económicos que la segregación de género les impone (Women Watch, 2011).

Las variables explicativas del potencial de impacto diferenciado del comercio sobre las mujeres son: la especialización productiva del país respectivo en la economía mundial (división internacional del trabajo), la participación laboral de las mujeres en estos sectores y la asignación de roles de género en la sociedad (división sexual del trabajo en las esferas privada y pública).

Muchos países en desarrollo han adoptado un modelo exportador especializado en la producción de manufacturas livianas y servicios y productos agrícolas y agroindustriales con una importante participación de mano de obra femenina. En la medida en que las exportaciones en estos rubros aumentan, también se incrementa el empleo femenino. Según algunas investigaciones sobre países de Asia, América y África, el empleo femenino aumentaría y se reduciría la brecha de ingresos entre mujeres y hombres (Kyvik, 2003). Según otros estudios, el empleo aumentaría, pero la reducción de la brecha salarial sería dudosa (Joekes, 1995). Los primeros son estudios de caso sobre Filipinas, Mauricio, México, el Perú y Sri Lanka, mientras que los segundos son análisis sobre Bangladesh, Jamaica, Marruecos, Uganda y Viet Nam. En el caso del aumento de las importaciones, habría una correlación negativa entre estas y el empleo femenino, al tiempo que en los sectores nacionales que logran competir con las importaciones predomina la mano de obra masculina (Kyvik, 2003).

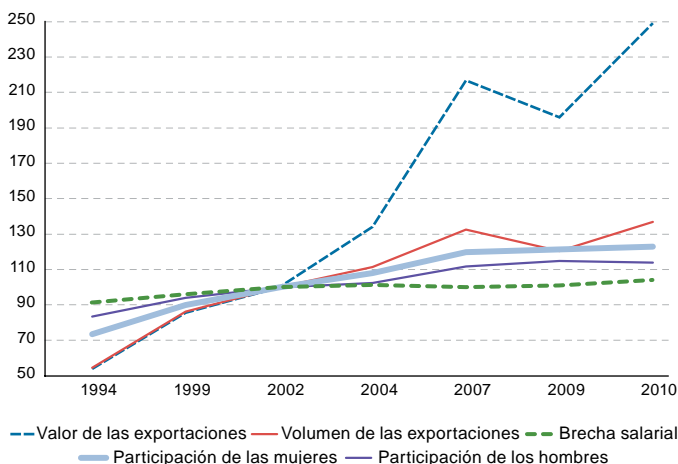
Entre 1990 y 2011, en América Latina se observa un notorio incremento de las exportaciones y un aumento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, pero la brecha salarial tiende a mantenerse (véase el gráfico I.2). De manera agregada, se registró una coincidencia temporal, pero esta concomitancia en sí misma no permite definir una causalidad.

Para lograr una mayor claridad es necesario examinar los datos más específicos que muestran la especialización sectorial de las exportaciones de los países y la participación de las mujeres en el empleo de estos sectores (Joekes, 1987). Una primera aproximación al tema de género y comercio puede hacerse a través del empleo del sector exportador, donde se reproduce la división sexual del trabajo, acentuada por la especialización exportadora de cada país. Esto se debe a que la demanda de empleo femenino suele concentrarse en sectores que utilizan mano de obra poco calificada y de baja remuneración. De hecho, en algunos estudios se ha demostrado que cuanto mayor es el nivel educativo, menor es la participación de las mujeres en el empleo exportador (Azar, Espino y Salvador, 2007).

Gráfico I.2

AMÉRICA LATINA: EXPORTACIONES, PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO Y BRECHA SALARIAL, 1994-2010

(Índice 2002=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

A su vez, la discriminación de género repercute en la división sexual y las condiciones de trabajo. Los eslabones de las cadenas de valor a las que se incorporan las mujeres suelen ser los de menor calificación, mayor precariedad y más bajos salarios. La incorporación a estas cadenas de valor, principalmente a través de la maquila agrícola y de las manufacturas livianas, amplió sus oportunidades de empleo, aunque en condiciones laborales precarias. Por otra parte, la falta de políticas públicas adecuadas respecto de la economía del cuidado no remunerado y la ausencia de servicios de calidad para apoyar a los hogares en la provisión de los cuidados dificulta el acceso equitativo de las mujeres al mercado de trabajo (Bidegain Ponte, 2010).

También se ha intentado medir el impacto del comercio internacional en la igualdad de género y facilitar la incorporación de este factor a la política comercial. Por ejemplo, en un estudio de Van Staveren (2007) se concluye que las variaciones de los indicadores de género y comercio en la relación del MERCOSUR con la Unión Europea entre 1995 y 2004 presentaron luces y sombras. Las exportaciones aumentaron un 77,6% y las importaciones se elevaron un 12,6%, dos variaciones que no permitieron un aumento del empleo agrícola femenino, ni una disminución de la brecha de ingreso. Sin embargo, mejoró la participación femenina en el empleo manufacturero y la relación del salario femenino en los países del MERCOSUR.

F. Conclusión: importancia de las políticas para lograr un comercio y desarrollo inclusivo

El estado actual del debate sobre comercio, crecimiento e igualdad indica que:

- El comercio puede facilitar el crecimiento en la medida en que su incremento sea gradual y vaya acompañado de políticas complementarias de estímulo a la competitividad, con estabilidad macroeconómica e institucional.
- El incremento del comercio y el crecimiento no necesariamente aumentan la igualdad en los países (lo que importa no es solo el crecimiento en sí, sino el patrón de crecimiento; no solo la cantidad de empleo, sino también la calidad).
- El alza del comercio parece incidir en el crecimiento y en algunos casos en la reducción de la pobreza. No obstante, en ocasiones mantiene o incluso profundiza la desigualdad. Para reducir la desigualdad es necesario adoptar medidas que tengan este propósito específico.
- El análisis de los estudios empíricos permite concluir lo siguiente: i) el desarrollo exportador y el acceso a inversión extranjera pueden tener un impacto directo reducido en la disminución de la pobreza; ii) el tipo de desarrollo y la presencia de políticas complementarias incrementa la probabilidad de participación de las familias de escasos recursos en los beneficios del comercio; iii) el proceso de apertura comercial produce ganadores y perdedores entre la población con menores ingresos (por una parte, los ingresos de los favorecidos con el crecimiento exportador pueden aumentar, y por la otra, en los sectores previamente protegidos los niveles de pobreza aumentan); y iv) en países con abundancia de trabajadores no calificados, los pobres no siempre se benefician con la apertura comercial.

El comercio internacional puede aportar a la creación de empleos de calidad y al incremento de la productividad, y, por esa vía, colaborar con la reducción de la pobreza y la desigualdad. Estos beneficios dependen mucho de la calidad de las políticas públicas. En la medida en que el comercio ayude a reducir las brechas de productividad entre los agentes (la llamada heterogeneidad estructural), a promover el crecimiento y a generar empleo de calidad, la inclusión será mayor.

La mayor contribución del comercio al crecimiento inclusivo se concreta mediante su aporte a la reducción de las brechas internas y externas. Las brechas productivas entre trabajadores, empresas y sectores también existen en los países avanzados, pero son mucho más pequeñas que las observadas en América Latina y el Caribe. La región está marcada por grandes asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, combinadas con una concentración del empleo en estratos de muy baja productividad. Como los sectores de baja productividad tienen grandes dificultades para innovar, adoptar nuevas tecnologías e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de

competitividad sistémica, dificultando también el cierre de la brecha externa. La reducción de esta brecha o convergencia externa requiere tanto de mayores niveles de productividad media como de una mejor distribución de esos incrementos de productividad, lo que ayudaría a reducir las diferencias de ingreso por habitante.

Dado que la heterogeneidad estructural explica una parte importante de la profunda desigualdad social latinoamericana, las políticas para abordarla son cada vez más relevantes. Las mayores brechas internas de productividad, en comparación con lo observado en los países desarrollados, significan mayores brechas salariales y una peor distribución del ingreso. Además, las diferencias en la productividad reflejan y aumentan las brechas en cuanto a capacidades, la incorporación del progreso técnico, el poder de negociación, el acceso a redes de protección social y las opciones de movilidad laboral. Las políticas deben evitar la existencia de círculos viciosos de pobreza, bajo crecimiento, lento aprendizaje y débil cambio estructural (CEPAL, 2012b). Otra manera de plantear lo mismo es decir que la competitividad requiere más igualdad, en la medida en que esta se consiga mediante una reducción de la heterogeneidad estructural y una mejor distribución de los incrementos de productividad.

El efecto del comercio internacional en el crecimiento con inclusión está condicionado por la forma en que operan los canales de transmisión entre ambos, cuyo resultado depende, en parte, de la calidad de las políticas públicas. El vínculo entre comercio y crecimiento es muy variable y opera a través de cambios en los flujos de exportaciones, importaciones y tecnología, así como de la estructura productiva. Las políticas públicas pueden mejorar el funcionamiento de todos los canales de transmisión mencionados. Por ejemplo, la política comercial puede filtrar la penetración de los bienes importados y amortiguar eventuales efectos adversos para sectores pocos competitivos, además de facilitar el proceso de cambio estructural con medidas temporales. Asimismo, los ingresos obtenidos de los aranceles pueden utilizarse para la política industrial o redistributiva. La política industrial puede potenciar el vínculo entre el comercio, la estructura productiva y el empleo mediante inversiones en infraestructura, transporte y logística, créditos, capacitación y transferencias de tecnología, entre otros. La política redistributiva, por su parte, puede mejorar la distribución primaria entre salarios y beneficios (lucros).

Una dimensión muy relevante es la existencia de una visión consensuada (público-privada) del desarrollo en general y del desarrollo exportador en particular. Este es un importante activo que hay que construir y debe reflejarse armónicamente en los diferentes niveles de las políticas, desde la política macroeconómica hasta la política de cooperación. En el capítulo V se proponen algunas políticas que la CEPAL considera necesarias para generar un proceso virtuoso entre comercio y desarrollo inclusivo²³.

²³ El eje de este documento es la política comercial. Para obtener información sobre otros niveles de política véanse otros documentos de la CEPAL (para aspectos macro, por ejemplo, véanse CEPAL, 2010b, Ocampo, 2011, y CEPAL, 2012b).

CAPÍTULO II

La inserción de la América Latina y el Caribe en el comercio mundial: balance desde la perspectiva de la equidad

Entre los principales cambios a nivel agregado se destaca la mayor intensidad del progreso tecnológico y los cambios en el mapa mundial del poder económico. Se acentuó la presencia del Sur, en particular de China y el resto de Asia en desarrollo, en las principales variables de la economía mundial. La reciente crisis financiera y económica internacional ha acelerado el proceso de convergencia de ingresos per cápita de un amplio grupo de países emergentes hacia los niveles de los países desarrollados. En este contexto, adquiere relevancia la proliferación de acuerdos comerciales, su racionalidad e implicancias. Entre ellas, se destacan las repercusiones de la reducción de las barreras arancelarias en todo el mundo y la incorporación en los propios acuerdos de dimensiones relacionadas con la inclusividad, aunque sin efectos vinculantes.

En este nuevo escenario se presentan oportunidades y desafíos para mejorar la calidad de la inserción internacional de la región en lo que respecta a su impacto en el crecimiento y la igualdad. Como se plantea en el *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012*, es probable que el ciclo elevado de productos básicos se mantenga, de modo que los tres patrones principales de inserción de la región —recursos naturales, manufactura y turismo— podrían profundizarse y los envíos podrían concentrarse aún más. También existen tendencias más auspiciosas desde la perspectiva de la inclusión, como, por ejemplo, la mayor cantidad de productos que se intercambia en la región y la posibilidad de que más empresas se incorporen a la actividad exportadora.

A. El nuevo mapa del comercio y la inversión mundial

El mapa del comercio y la inversión mundial atraviesa cambios relevantes, como el mayor dinamismo en las exportaciones originadas en el Sur (países en desarrollo). Desde fines de los años ochenta, el crecimiento de las exportaciones en los países del Sur ha sido mayor que el registrado en los países desarrollados, proceso que se acentuó durante la década pasada. Entre 1990 y 2010, el comercio mundial se cuadruplicó, en tanto que el comercio Sur-Sur se multiplicó por más de 11 en una tendencia que se mantendría en el futuro (véase el gráfico II.1a). Entre 2000 y 2011, la participación del comercio entre los países en desarrollo en el comercio mundial pasó del 14% al 26%. Pese a haber provocado la reducción del nivel de las exportaciones del Sur en 2009, la reciente crisis no parece haber afectado esta tendencia de largo plazo. De continuar esta tendencia, el comercio Sur-Sur (entre países en desarrollo) superaría al comercio Norte-Norte (entre países desarrollados) antes de 2018 (véase el gráfico II.1b).

Asia en desarrollo, con China en el centro, se destaca por ser el principal motor del comercio Sur-Sur. Si se analiza el total del comercio Sur-Sur, se observa que casi dos tercios se realiza en la región de Asia en desarrollo, ya que el comercio de China con sus vecinos presentó tasas de crecimiento por sobre los dos dígitos durante más de una década. El comercio de Asia en desarrollo con las otras zonas emergentes representa una cuarta parte del total. Aunque el comercio de América Latina y el Caribe solo corresponde al 9,4% del comercio Sur-Sur y su comercio intrarregional solo representa el 5% del total, estos valores superan a los del resto de las zonas emergentes (véase el cuadro II.1)¹.

En 2009, el Sur recibió por primera vez la mitad de los flujos mundiales de IED. En las décadas anteriores no había una tendencia clara con respecto al peso del Sur en estos flujos mundiales. Entre 1970 y 2007, la proporción del Sur en el total ha variado entre un cuarto y un tercio, con valores extremos entre el 10% y el 45% (en 1982, justo antes de la crisis de la deuda). Sin embargo, es posible que la crisis financiera haya contribuido a un cambio estructural en los flujos de IED desde países industrializados hacia países emergentes. De hecho, entre 2007 y 2010, la participación del Sur como receptor de IED aumentó del 34% al 52%. Entre las regiones emergentes, Asia incrementó su participación del 17% al 29%, América Latina y el Caribe subió del 6% al 9%, y África se elevó del 3% al 4%².

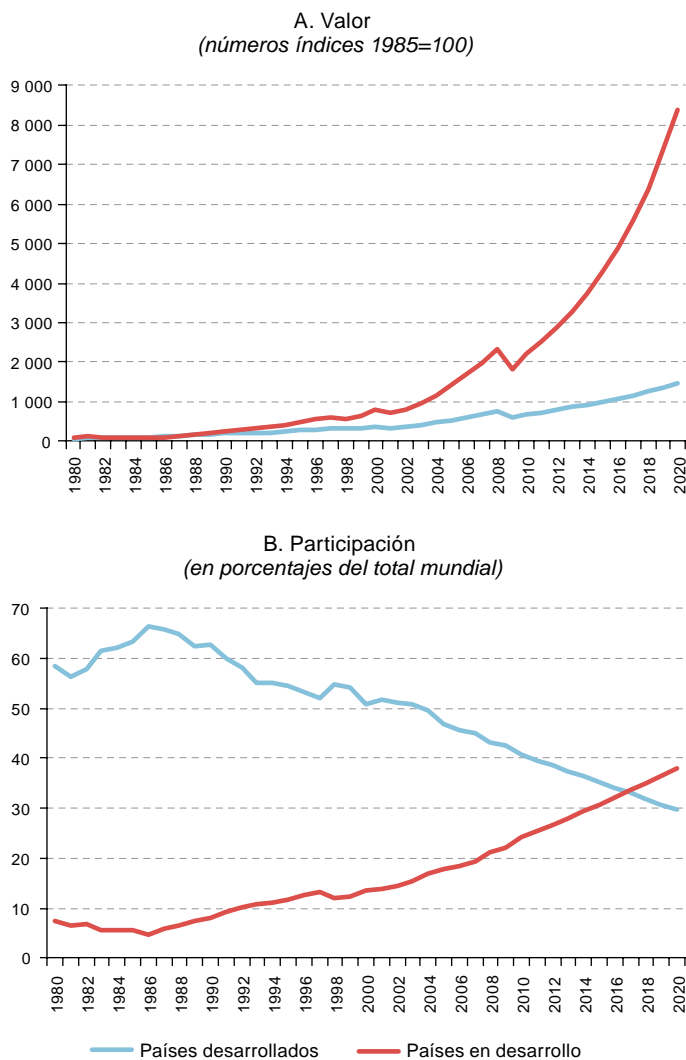
Si bien el origen de los flujos de IED sigue estando concentrado en los países desarrollados, se constata que los países en desarrollo y en transición han aumentado su participación. De manera concordante con su creciente importancia en la economía internacional, estos países han duplicado su participación durante la última década y en 2010 alcanzaron un 29% del total.

¹ Los países de la ASEAN y sus nuevas redes de acuerdos comerciales (ASEAN+3 y ASEAN+6) acelerarán el crecimiento del comercio, el producto y la inversión en la zona (Urmeneta, 2012).

² Sobre la base de datos UNCTADStat (consultada el 15 de septiembre de 2011). En esta ocasión se optó por excluir de los países en desarrollo a las Islas Caimán y las Islas Vírgenes para evitar distorsiones en la participación de América Latina y el Caribe en los flujos de IED.

Asia y América Latina son las principales regiones de procedencia de los flujos de inversión de los países emergentes. Este avance gradual, pero continuo, de los países en desarrollo será una de las características de los flujos en los próximos años. Junto con su crecimiento como destino de la IED, en 2010 América Latina y el Caribe fue la región más dinámica como fuente de tales inversiones.

Gráfico II.1
EVOLUCIÓN Y PROYECCIÓN DE LAS EXPORTACIONES,
SEGÚN TIPO DE PAÍSES, 1985-2020



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

Cuadro II.1
DESCOMPOSICIÓN DEL COMERCIO SUR-SUR, 2008-2010
(En porcentajes de las exportaciones totales del Sur)

Origen/Destino	África	Asia en desarrollo	América Latina y el Caribe	Oriente Medio	Comunidad de Estados Independientes	Comercio Sur-Sur
África	1,3	1,9	0,4	0,4	0,1	4,1
Asia en desarrollo	3,5	58,7	4,6	4,6	2,1	73,5
América Latina y el Caribe	0,5	3,2	5,0	0,4	0,3	9,4
Oriente Medio	0,5	6,1	0,1	1,3	0,1	7,6
Comunidad de Estados Independientes	0,3	1,9	0,2	0,4	2,6	5,4
Comercio Sur-Sur	6,1	72,0	10,3	7,1	5,1	100,0

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

En forma paralela, ha aumentado la presencia de los países en desarrollo en el universo de las empresas multinacionales. Las exportaciones de las empresas transnacionales representaron en 2010 un tercio del total de las exportaciones mundiales y sus operaciones generaron cerca de la cuarta parte del PIB mundial. En 1992, solo el 8% del universo de estas empresas provenía de los países en desarrollo, mientras que en 2008 esa participación pasó al 28%. La mayoría de la IED del Sur está dirigida hacia otros países del Sur. China es el mayor inversionista extranjero entre los países en desarrollo. Sin embargo, el fenómeno es más amplio y se observa una creciente actividad de muchas empresas del Brasil, la India y Sudáfrica, así como nuevos inversionistas extranjeros de países más pequeños, como Chile y Malasia. La inversión Sur-Sur tiene un potencial enorme para los países de bajos ingresos (UNCTAD, 2011).

B. La evolución de la calidad de la inserción externa de América Latina y el Caribe

En este nuevo mapa del comercio mundial, ¿cuál es la calidad de la inserción externa de América Latina y el Caribe en términos de la posible contribución de las exportaciones al crecimiento y la igualdad? Para responder a esta pregunta, en esta sección se evalúa el dinamismo y las características de los productos y servicios exportados por la región en la última década. El aporte de las exportaciones al crecimiento y la igualdad depende, entre otros factores, de su tasa de crecimiento, su adaptación a los cambios en la demanda mundial, su contenido tecnológico y su nivel de diversificación. También depende del grado de participación en cadenas de valor, de la participación de las empresas y del empleo asociado al sector exportador, aspectos que se analizan con más detalle en los capítulos siguientes.

Un primer indicador de calidad es el dinamismo de las exportaciones, ya que condiciona su aporte al crecimiento económico. En la primera década del siglo XXI, el valor de las exportaciones de bienes y servicios en el total de América Latina y el Caribe creció un 11% por año, que es una tasa similar a la registrada en la década anterior en términos nominales. Mientras los envíos de bienes sufrieron una leve desaceleración (del 12% al 11% por año), las exportaciones de servicios registraron un aumento respecto de los años noventa (del 7% al 9% por año). El crecimiento fue mayor en valores que en cantidades, especialmente en los países andinos, donde los precios de las exportaciones aumentaron un 10,9% anual y el volumen solo se elevó un 2,5% anual (véase el cuadro II.2, columnas 1 y 2). Las exportaciones latinoamericanas se han adaptado relativamente bien a la dinámica de la demanda mundial, ya que ha aumentado notablemente la importancia relativa de China como destino de los envíos de la región (del 1% al 8% del total exportado) en contraste con el descenso de la participación de los Estados Unidos y el estancamiento de la Unión Europea³. América Latina y el Caribe, segundo socio comercial más importante de la región, también aumentó su participación regional del 13% a poco más del 19% en 2010.

Un segundo indicador clave es la evolución en el grado de diversificación de las exportaciones, que aproxima la distribución por productos de los ingresos de las exportaciones (y detrás de eso por empresas y trabajadores). Cuanto más diversificado está el comercio, mayor es su posible impacto en la igualdad. Si se calcula el índice Herfindahl-Hirschman, se observa una leve baja en la diversificación de las exportaciones de los países de la región entre 2000 y 2010, con diferencias importantes entre los distintos grupos de países⁴. Varios países sudamericanos y de la Comunidad del Caribe (CARICOM) presentaron aumentos en la concentración, mientras los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA), Panamá y la República Dominicana aparecen más diversificados que los países andinos. Aunque en parte estos cambios pueden explicarse por la evolución de los precios de las materias primas y por los efectos de los términos de intercambio, en ningún caso puede concluirse que en la región exista un proceso real de diversificación exportadora. Además, al considerar en su conjunto la dimensión productos y destinos de las exportaciones en 2010, se observa que solo cuatro países poseen una alta diversificación en sentido amplio: Argentina, Brasil, Panamá y Uruguay (véase el cuadro II.2, columnas 3 y 4).

³ A su vez, los análisis prospectivos hacen prever que alrededor de 2014 los envíos de la región a China superarán los envíos a la Unión Europea y que durante la década de 2020 superarán el 20% de los envíos (CEPAL, 2011).

⁴ El índice Herfindahl-Hirschman es un indicador muy utilizado en el análisis de productos y empresas, que permite resumir en un número el nivel de diversificación de la canasta exportada y ver cómo esta ha evolucionado en el tiempo. Para obtener más detalles sobre este y otros índices que se usan en este documento, véase Durán y Álvarez (2011).

Cuadro II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DEL PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN EXPORTADOR, 2000-2010

Región/País	Variación de las exportaciones (2001-2010) (en porcentajes)		Índice Herfindahl-Hirschman de diversificación de productos		Participación de exportaciones a América Latina y el Caribe (en porcentajes)		Índice de comercio intraindustrial de Grubel y Lloyd		Participación de exportaciones de manufacturas (2010) (en porcentajes)	
	Precio	Volumen	2000	2010	2000	2010	América Latina y el Caribe	Otros	América Latina y el Caribe	Otros
América Latina y el Caribe	5,5	5,4	0,08	0,10	16,0	19,3	0,22	0,16	75,7	57,6
América del Sur	8,5	5,4	0,13	0,14	28,5	25,0	0,24	0,11	69,8	42,2
Países andinos	10,9	2,5	0,28	0,29	23,2	21,4	0,12	0,07	53,9	20,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,8	14,8	0,06	0,21	44,2	60,5	0,02	0,02	14,3	19,2
Colombia	9,8	3,6	0,11	0,14	28,9	18,2	0,15	0,11	76,6	36,7
Ecuador	7,5	8,3	0,23	0,28	31,5	41,2	0,17	0,04	37,8	21,4
Perú	10,4	8,8	0,08	0,10	18,1	17,1	0,12	0,08	69,2	41,7
Venezuela (República Bolivariana de)	13,1	-2,0	0,42	0,50	19,6	15,6	0,10	0,06	38,0	7,6
Chile	10,4	5,4	0,11	0,16	21,9	18,2	0,13	0,03	76,9	62,0
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	6,9	6,8	0,02	0,04	33,4	28,8	0,31	0,12	74,8	52,1
Argentina	5,6	5,1	0,03	0,04	48,1	41,8	0,37	0,07	71,6	53,4
Brasil	7,4	7,4	0,02	0,04	24,8	23,1	0,30	0,15	80,9	52,7
Paraguay	8,4	10,1	0,14	0,18	74,5	67,9	0,09	0,03	18,7	20,9
Uruguay	5,9	8,2	0,06	0,05	54,2	42,8	0,18	0,05	69,5	41,0
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	4,1	7,0	0,10	0,06	23,0	36,5	0,22	0,11	85,4	68,0
Costa Rica	3,0	4,5	0,11	0,06	19,0	28,5	0,22	0,19	93,1	74,2
El Salvador	3,6	12,3	0,06	0,07	27,8	42,9	0,28	0,10	96,9	93,0
Guatemala	5,6	9,5	0,07	0,03	35,6	42,3	0,25	0,07	86,4	63,1
Honduras	4,0	3,2	0,11	0,08	6,0	29,8	0,16	0,06	75,9	42,8
Nicaragua	6,4	7,3	0,13	0,10	23,4	44,1	0,06	0,05	35,9	30,3
México	2,1	4,9	0,03	0,04	3,6	7,0	0,19	0,42	95,3	83,3
Panamá	2,7	30,8	0,09	0,05	23,2	20,7	0,14	0,09	99,3	96,1
Cuba	...	...	...	...	10,5	22,1	...	...	...	...
República Dominicana	3,4	18,6	0,07	0,04	4,2	22,9	0,04	0,25	...	...
CARICOM	5,5	1,1	0,21	0,27	14,0	24,7	0,04	0,10	84,9	47,3

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

El total de envíos de la región es relativamente diversificado en productos a cada destino del continente y hacia los países europeos, mientras que los envíos a los países del norte de Asia y muchos países africanos presentan una concentración elevada. Las diferencias de concentración de los envíos por productos son muy disímiles entre los países y por destino. Una manera agregada de analizar los envíos de la región es considerar el total de exportaciones de América Latina y el Caribe y calcular el índice Herfindahl-Hirschman de productos para cada destino. Si se analiza la evolución de estos indicadores, se puede comprobar que los envíos hacia la región y los Estados Unidos han sido históricamente diversificados, al tiempo que los envíos hacia China presentan una concentración relativamente alta en varios años (en especial cuando los precios de las materias primas son elevados) (véase el recuadro II.1).

Recuadro II.1

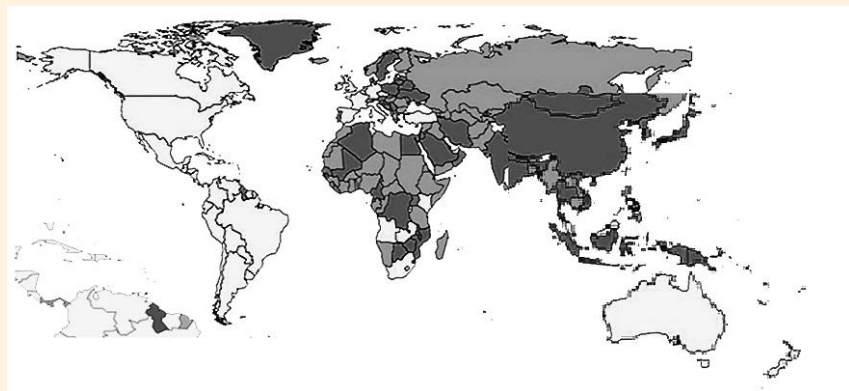
CONCENTRACIÓN DE LA CANASTA EXPORTADORA DE LA REGIÓN POR PAÍSES DE DESTINO

Las diferencias de concentración de los envíos por productos son muy marcadas entre los países y por destino. Una manera agregada de analizar los envíos de la región es considerar el total de exportaciones de América Latina y el Caribe y calcular el índice Herfindahl-Hirschman (IHH) para cada destino. En el mapa se presentan los resultados con tres cortes:

1. el primero en gris medio para valores de IHH de productos normalizados de entre 0,18 y 1;
2. el segundo en gris oscuro para valores de IHH de productos normalizados de entre 0,10 y 0,18;
3. el tercero en gris claro para valores de IHH de productos normalizados inferiores a 0,10.

CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE LA REGIÓN, SEGÚN DESTINOS, 2010

(Índice Herfindahl-Hirschman de diversificación de productos)



Recuadro II.1 (conclusión)

Este ejercicio agregado da una visión general de las concentraciones de los envíos de productos por destinos. El promedio del mundo no es muy concentrado (0,022) y puede apreciarse que también son poco concentradas las exportaciones del total de la región con cada país de ella (la Argentina (0,046), el Brasil (0,068) y Chile (0,049)). Solo en unos pocos países los envíos se presentan como muy concentrados (Barbados (0,16), Panamá (0,19) y Guyana (0,185)). Los envíos a los Estados Unidos están poco concentrados (0,040), al igual que los dirigidos a los distintos países de la Unión Europea.

En Asia, en cambio, se presentan situaciones mixtas y se destacan con la mayor concentración los países del Norte y varios países de Asia Oriental que pertenecen a la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), como Camboya (0,28) o Myanmar (0,40). China se ubica en un sector intermedio (0,16) y existen países con menor concentración, como el Japón (0,019). En los envíos hacia África existe concentración en casi todos los destinos (Namibia (0,79)).

Este mismo análisis se puede hacer desde una perspectiva dinámica y así se puede comprobar, por ejemplo, que los envíos a la región siempre han sido diversificados y que hasta hace pocos años China era un destino muy concentrado. En otras palabras, en este mismo mapa, China y la India estaban coloreados de rojo, al igual que todos los países asiáticos.

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

^a Se utilizó el índice Herfindahl-Hirschman corregido con valores de entre 0 y 1, donde 1 es la máxima concentración.

Un tercer indicador es la importancia relativa del mercado regional en las exportaciones, dado que las ventas a la propia región muestran una mayor tendencia a la igualdad por su mayor grado de diversificación, su mayor contenido tecnológico y la mayor participación de empresas pequeñas. La evidencia muestra que el mercado regional es especialmente importante para los países de tamaño pequeño y medio, como el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, así como para los países centroamericanos y de la CARICOM, para los que el peso relativo de América Latina y el Caribe aumentó considerablemente (véase el cuadro II.2, columnas 5 y 6).

Un cuarto indicador es el grado de comercio intraindustrial, que es una aproximación del comercio en cadenas de valor y de transferencia de conocimientos entre empresas a nivel internacional. Estimado por el índice de Grubel y Lloyd, se comprueba que para el conjunto de las relaciones bilaterales intrarregionales en 2010 fue de 0,22 frente a 0,16 para otros socios extrarregionales⁵. Las subregiones con mayor nivel de intercambios intraindustriales son el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el MCCA.

⁵ El índice de Grubel y Lloyd mide la intensidad del comercio intraindustrial entendido como una situación en que dos países intercambian bienes similares. Varía entre 0 y 1. La cercanía a 1 indica una mayor incidencia del comercio en industrias similares (es decir comercio intraindustrial), lo que generalmente se asocia a un patrón de comercio en cadenas de valor.

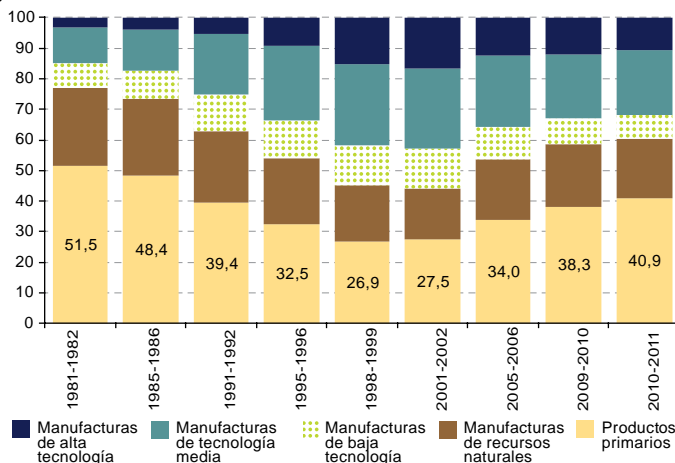
México y la República Dominicana son los únicos países en los que el comercio intraindustrial es más importante con terceros países, sobre todo por sus intercambios comerciales con los Estados Unidos (véase el cuadro II.2, columnas 7 y 8).

Un quinto indicador es la participación de productos manufacturados en el comercio. Estos bienes generalmente producen un mayor valor agregado por millón de dólares exportado que los recursos naturales. Se verifica que el comercio de manufacturas es más intensivo a nivel intrarregional (con un peso de poco más del 75% en 2010) que con terceros, destacándose el caso de Centroamérica, donde este valor alcanza al 85,4% del comercio intrarregional. Con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay, la proporción de manufacturas exportadas en 2010 por los países de la región hacia la propia región superó con holgura a la proporción enviada a terceros mercados. Lo que preocupa es que la participación de bienes manufacturados y de alta tecnología en el comercio disminuyó en la última década (véanse el cuadro II.2, columnas 9 y 10, y el gráfico II.2).

Gráfico II.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES AL MUNDO, 1981-2011

(En porcentajes del total en valor)



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

En la última década se registró un notable aumento en el dinamismo de las exportaciones de materias primas, ya que la tasa de crecimiento duplica con creces a la alcanzada en el decenio anterior en términos de valor y la quintuplica en términos de volumen. Al descomponer las exportaciones totales entre las que constituyen recursos naturales y las que incluyen algún grado de elaboración, y

analizar su evolución, se observa un mayor dinamismo en los países de América del Sur y en los de la CARICOM. El mejor desempeño de las exportaciones de recursos naturales se basa en la notable expansión de los precios de los principales productos de exportación de dichas subregiones, principalmente el petróleo, el cobre, la soja, el café, el banano, el hierro y el acero. Esta situación ha estado condicionada por el protagonismo de China en la economía mundial y como socio cada vez más relevante de la economía regional, ya que es un gran demandante de materias primas.

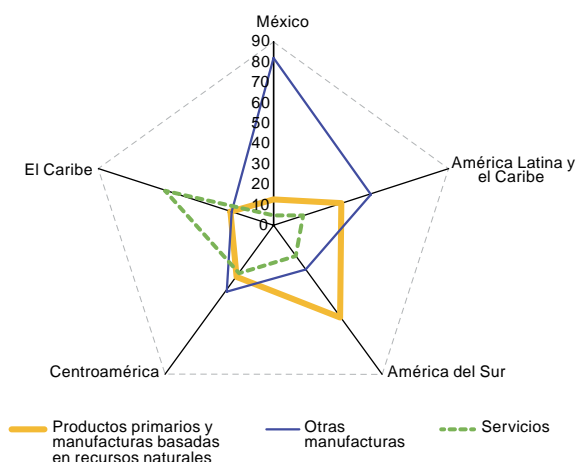
Este patrón de crecimiento, que difiere entre el de materias primas y el de manufacturas, ha generado una reprimarización de la estructura exportadora regional. Se entiende por reprimarización el aumento de la participación relativa de las materias primas no procesadas en el total de las exportaciones de la región. Tras haber reducido su participación desde niveles cercanos al 52% de las exportaciones totales a inicios de los años ochenta y haber alcanzado una participación mínima (26,9%) a fines de la década de 1990, las materias primas aumentaron su peso relativo hasta superar el 42% del total en 2011 (véase el gráfico II.2)⁶. A la inversa, los productos industriales que habían logrado una mayor participación hasta fines de los años noventa redujeron su participación en la última década. En esto incidió de manera determinante el choque positivo de términos de intercambio registrado en América del Sur durante gran parte de la última década, a causa de las mejoras en los precios de gran parte de sus productos básicos de exportación.

El desempeño exportador de las manufacturas de América Latina y el Caribe al mundo contrasta con el de las materias primas, por la gran desaceleración de la tasa de crecimiento verificada en el último decenio. Este aumento del peso relativo de las materias primas se ha producido a expensas de las exportaciones de manufacturas con contenido tecnológico medio, alto y bajo, que crecieron mucho menos que en los años noventa. Esto concuerda con la rebaja en el dinamismo mostrado por las exportaciones de sectores manufactureros intensivos en ingeniería y trabajo.

La estructura del comercio continúa mostrando una clara diferenciación del patrón exportador en tres subtipos: a) un primer patrón de los países sudamericanos, conformado por los países cuya estructura exportadora incorpora una mayor proporción de industrias y actividades económicas vinculadas a los productos primarios y a las manufacturas basadas en recursos naturales, b) un segundo patrón que aglutina a los países de Centroamérica y a México, donde los flujos de exportación predominantes se originan en industrias y actividades económicas con mayor contenido manufacturero, y c) un tercer patrón exportador que está asociado a los países caribeños con mayor presencia de las actividades de servicios de diverso tipo, como el turismo, las finanzas y el transporte (véase el gráfico II.3).

⁶ En el gráfico II.2, la categoría productos primarios excluye a las materias primas procesadas, ya que son manufacturas basadas en recursos naturales.

Gráfico II.3

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES, POR SUBREGIONES, 2010^a*(En porcentajes del total de bienes y servicios exportados)*

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

^a Se desagregaron las exportaciones de bienes en productos primarios y manufacturas asociadas a recursos naturales del resto de las manufacturas y se incorporó el componente servicios.

La competencia china en productos industriales ha tenido una serie de efectos de diferente signo en la región. Por una parte, se constataron precios favorables y un aumento del valor de las exportaciones, sobre todo de productos primarios (cobre, hierro, soja, zinc y harina de pescado, entre otros), así como precios favorables de insumos intermedios y bienes de capital. Por otra parte, se registra una competencia en terceros mercados (especialmente en los Estados Unidos y la propia región) y en industrias nacionales a causa del alza de las importaciones de insumos desde China (sustitución de insumos nacionales por bienes importados). En el bienio 2009-2010, China superó la cuota de mercado de la región en las importaciones estadounidenses y la participación conjunta de la Argentina, el Brasil, Colombia y México en las importaciones de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La competencia china se centra en maquinarias y equipos, equipos de oficina, equipos de transporte, aparatos eléctricos, sustancias y productos químicos. En el mercado estadounidense, China desplazó a México en industrias de tecnología alta y podría desplazarlo en tecnología media. En el mercado intrarregional, desplazó al Brasil en tecnología baja y media, y se acerca a México en tecnología alta. La proporción de las importaciones chinas en el consumo aparente aumentó más en la industria, sobre todo en maquinarias y equipos, y textiles y confecciones⁷.

⁷ Véase la presentación de Durán y Herreros (2011).

C. El potencial inclusivo de los acuerdos comerciales

En las dos últimas décadas se ha logrado reducir significativamente las barreras al comercio en el mundo, principalmente las de tipo arancelario. En 2009, el arancel medio aplicado en el mundo (considerando todos los productos y países) fue de solo un 4% (OMC, 2011). No obstante, los productos agrícolas siguen estando sujetos a aranceles medios más altos (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3

MIEMBROS SELECCIONADOS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC): ARANCELES MEDIOS DE NACIÓN MÁS FAVORECIDA

Aranceles medios 2009	Productos agrícolas		Productos no agrícolas	
	Consolidado	Aplicado	Consolidado	Aplicado
Estados Unidos	5,2	4,7	3,3	3,3
Japón	22,2	21,0	2,5	2,5
Unión Europea	13,5	13,5	3,9	4,0
Brasil	35,4	10,2	30,7	14,1
China	15,6	15,7	9,2	8,7
India	113,1	31,8	34,4	10,1
Indonesia	47,1	8,4	35,5	6,6

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Perfiles arancelarios en el mundo, 2010*, Ginebra.

La reducción experimentada por los aranceles en el mundo es producto de negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales, así como de procesos unilaterales de apertura. En el caso de las negociaciones multilaterales se destacan la Ronda Uruguay del GATT (concluida en 1994), el Acuerdo sobre Tecnología de la Información de la OMC (1996) y la incorporación a este organismo de varios países, en especial de China, en 2001, tanto por su peso en la economía y el comercio mundial como por la amplitud de los compromisos de apertura que adquirió. El número de acuerdos comerciales preferenciales registró un gran incremento, de unos 70 en 1990 a alrededor de 300 acuerdos vigentes en la actualidad (OMC, 2011). En los últimos 20 años, varios países en desarrollo redujeron de manera unilateral sus barreras comerciales, un proceso al que la región no ha sido ajena.

La mitad del comercio mundial actual de mercancías tiene lugar entre socios de acuerdos comerciales. Sin embargo, solo un 16% del comercio mundial efectivamente se beneficia de las preferencias arancelarias asociadas a dichos acuerdos⁸. Esto obedece a diversos factores, en particular al hecho de que alrededor del 50% del comercio mundial está libre de aranceles sobre una base no discriminatoria (nación más favorecida) (OMC, 2011). En consecuencia, la proliferación de acuerdos preferenciales responde también a objetivos que van

⁸ Esta cifra excluye al comercio entre los miembros de la Unión Europea. Si se lo incluyera, el porcentaje del comercio mundial preferencial subiría al 30%.

más allá de la búsqueda de preferencias arancelarias. Además de los objetivos de política exterior, la nueva evidencia apunta a un creciente deseo de participar en cadenas globales de valor (Baldwin, 2011; OMC/IDE-JETRO, 2011; OMC, 2011).

La evidencia empírica parece indicar que el buen funcionamiento de las cadenas globales de valor requiere un nivel mínimo de armonización regulatoria entre los países participantes, como ocurre en Asia Oriental y en la región central y oriental de Europa. Esto tiene como finalidad reducir los costos de transacción que afectan a las empresas que coordinan operaciones asociadas a una misma cadena pero llevadas a cabo en varios países. Los ámbitos de armonización relevantes incluyen el tratamiento de la inversión extranjera, las normas técnicas, la protección de la propiedad intelectual y la política de competencia (OMC, 2011). Esta es la denominada agenda de “integración profunda”, en contraposición a la “integración superficial”, que consiste en la remoción de obstáculos arancelarios y no arancelarios. En consecuencia, los acuerdos preferenciales cada vez abordan un mayor número de temas y entrañan arreglos institucionales más estructurados⁹.

La región ha sido parte de la tendencia mundial a la proliferación de los acuerdos comerciales preferenciales. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha seguido negociando acuerdos comerciales con socios extrarregionales, sobre todo con países asiáticos y de la Unión Europea. Desde 2010, más de la mitad del comercio de la región se dirige a países con acuerdos comerciales. Entre 2002 y septiembre de 2012 entraron en vigencia 40 nuevos tratados de libre comercio (TLC), 4 acuerdos marco y 2 acuerdos de alcance parcial que involucran a países y subregiones de América Latina y el Caribe¹⁰. Chile y México son dos de los países que tienen más acuerdos vigentes en el mundo (24 y 21, respectivamente), en tanto que la mayoría de los países sudamericanos cuenta con entre 10 y 19 acuerdos, y la mayoría de los centroamericanos tiene entre 5 y 9. En coincidencia con la tendencia mundial, un número creciente de estos acuerdos es de carácter transregional, ya que involucra a socios intrarregionales, como los Estados Unidos, la Unión Europea y, más recientemente, diversas economías asiáticas. Las motivaciones incluyen la búsqueda de un mejor acceso a nuevos y crecientes mercados y el deseo de atraer mayores flujos de inversión extranjera¹¹.

⁹ Algunos de estos temas, como el comercio de servicios o la propiedad intelectual, también están regulados por la OMC, aunque de manera menos ambiciosa que en los acuerdos preferenciales (en particular en los que participan países desarrollados). Otros temas abordados en los actuales acuerdos preferenciales —como la política de competencia, los flujos de capitales de corto plazo, la solución de controversias entre los inversionistas y el Estado, las normas ambientales y laborales, y las compras públicas— no están regulados por la OMC.

¹⁰ Actualmente hay 48 negociaciones bilaterales y multilaterales en curso que involucran a países de la región (según datos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos (OEA)).

¹¹ Para obtener más detalles sobre estos acuerdos véase, por ejemplo, OMC (2011).

En algunos acuerdos comerciales se han incorporado disposiciones relacionadas con la búsqueda de un comercio y un desarrollo más inclusivos, consistentes con la tendencia a la ampliación de la cobertura temática de dichos instrumentos. En los acuerdos suscritos por países o agrupaciones de la región con socios extrarregionales esto suele plasmarse en capítulos relativos a cooperación y no en disposiciones comerciales propiamente tales¹².

Los acuerdos de asociación que la Unión Europea ha suscrito con varios países y agrupaciones de la región se articulan en torno a tres pilares: comercio, cooperación y diálogo político¹³. En el pilar de cooperación del acuerdo de asociación concluido en 2010 entre la Unión Europea y los países centroamericanos se incluye el reforzamiento de las instituciones democráticas, la buena gobernanza, la igualdad de género, la cohesión social y el desarrollo sostenible. Específicamente, en el título relativo a desarrollo social y cohesión social se indica que la cooperación estará orientada a garantizar trabajo decente para todos, extender la cobertura de la protección social, promover el diálogo social, garantizar el respeto de los estándares laborales básicos definidos por la OIT, abordar los asuntos relativos a la economía informal, prestar especial atención a grupos desfavorecidos y al combate contra la discriminación, desarrollar la calidad de los recursos humanos mediante la educación y la formación, mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, y fortalecer el marco institucional para la creación y el desarrollo de las pymes¹⁴.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el pilar comercial, los objetivos no se traducen en compromisos jurídicamente exigibles (por ejemplo, mediante procedimientos de solución de controversias). Tampoco existe un vínculo expreso entre la implementación de los compromisos asumidos por las partes en el pilar comercial y el grado de cumplimiento de los objetivos del pilar de cooperación. En definitiva, el grado en que estos últimos se alcancen está condicionado por los recursos que las partes comprometen para ello. No obstante, la incorporación de dichos objetivos en el acuerdo es indicativa de una visión compartida en cuanto a que los compromisos comerciales deben complementarse con acciones de cooperación que promuevan no solo un mayor crecimiento económico, sino también una mayor cohesión social.

¹² Una excepción es el acuerdo de asociación económica entre la Unión Europea y el Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM).

¹³ Están vigentes los acuerdos de asociación con Chile y México. Asimismo, en junio de 2012 la Unión Europea suscribió un TLC con Colombia y el Perú y un acuerdo de asociación con Centroamérica, y actualmente se encuentra negociando un acuerdo de asociación con el MERCOSUR.

¹⁴ Para obtener más detalles sobre el componente de cooperación de los acuerdos con la Unión Europea pueden verse los documentos presentados en el seminario internacional "La cooperación en los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: las experiencias de Chile y México y la perspectiva de Centroamérica", organizado por la CEPAL en Honduras, en marzo de 2012 (véase [en línea] www.cepal.cl/comercio/seminario_cooperacion_AL_UE_HN_mar_2012/).

En el acuerdo de asociación económica suscrito en 2008 entre la Unión Europea y los países del Caribe (agrupados en el CARIFORUM) se establece un programa de liberalización asimétrica del comercio de bienes y servicios y de las inversiones entre ambas partes. De ese modo, los Estados del CARIFORUM dispondrán de plazos extendidos (que para algunos productos llegan hasta 2033) para abrir sus mercados a los bienes, servicios e inversiones originarios de la Unión Europea. Por su parte, la Unión Europea otorgó acceso inmediato, libre de aranceles y cuotas, a prácticamente la totalidad de sus exportaciones (*Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010*, cap. IV). Asimismo, entre los objetivos de la cooperación prevista se encuentra el de asistir a los Estados miembros en la puesta en marcha de reformas tributarias que les permitan reducir su dependencia de los aranceles como fuente de recaudación.

Un modelo similar al de la Unión Europea se presenta en los acuerdos de asociación negociados por los países de la región con China y el Japón. En los acuerdos del Japón con México y el Perú se contempla un capítulo sobre cooperación que incluye ciencia y tecnología, medio ambiente, agricultura, pymes y capacitación y educación técnica y vocacional. A su vez, en los tres tratados de libre comercio suscritos por países de la región (Chile, Costa Rica y el Perú) con China se incluye un capítulo sobre cooperación donde se consideran áreas estrechamente ligadas al logro de un comercio más inclusivo. Se destaca el apoyo a la competitividad y a la inserción internacional de las pymes (incluso mediante encadenamientos productivos y alianzas), así como a la cooperación en educación y agricultura. Como ocurre en el caso de los acuerdos con la Unión Europea, los capítulos de cooperación de los acuerdos con China y el Japón no están sujetos a los mecanismos de solución de controversias de los respectivos acuerdos y no existe condicionalidad alguna entre el logro de los objetivos y la implementación de los compromisos comerciales de las partes.

En los acuerdos suscritos por los Estados Unidos con países de la región, los programas para la cooperación se incorporan a los capítulos sobre trabajo y medio ambiente o se acuerdan en documentos paralelos¹⁵. En algunos casos, en los tratados de libre comercio se contemplan compromisos asimétricos y se establece un comité encargado de fortalecer las capacidades comerciales de las partes, aunque no se consideran disposiciones expresamente orientadas al logro de un comercio más inclusivo. Los tratados de libre comercio de los Estados Unidos son los únicos que incorporan compromisos vinculantes en materia de leyes laborales básicas y estándares medioambientales, cuyo incumplimiento recurrente y sostenido, y que afecte el comercio entre las partes, puede estar sujeto a solución de controversias y eventuales sanciones comerciales. En el capítulo laboral, los compromisos sustantivos adquiridos

¹⁵ Los acuerdos suscritos son los de Chile, Colombia y México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y los de Panamá, el Perú, la República Dominicana y los países centroamericanos en el contexto del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos.

son: respetar los derechos laborales básicos establecidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de la OIT (1998) y aplicar efectivamente sus respectivas legislaciones laborales¹⁶. Los compromisos adquiridos por las partes en el capítulo medioambiental se refieren al cumplimiento con las obligaciones derivadas de ciertos acuerdos ambientales multilaterales y la efectiva aplicación de sus respectivas legislaciones medioambientales.

En una perspectiva más política que comercial destaca la iniciativa Caminos a la Prosperidad en las Américas, impulsada por los Estados Unidos en 2008 por su enfoque integral del desarrollo. Lanzada tras el fracaso de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), esta iniciativa incluye a los países que fueron más proclives a esta negociación, con el propósito de promover el crecimiento inclusivo, la prosperidad y la justicia social¹⁷. Los países miembros son los mismos que han suscrito tratados de libre comercio con los Estados Unidos, más Belice y el Uruguay. Su creación responde al diagnóstico de que los beneficios del crecimiento económico y la apertura comercial no siempre se han repartido de manera equitativa en la región. Lo que se busca es cerrar la brecha y empoderar a pequeños agricultores, pequeñas empresas, artesanos, trabajadores, mujeres, comunidades indígenas, afrodescendientes, jóvenes y otros grupos vulnerables para que puedan participar en la economía mundial (CEPAL, 2010c, cap. III). Para ello se cuenta con el apoyo técnico y financiero de un comité tripartito compuesto por el BID, la CEPAL y la OEA¹⁸.

D. La política comercial y el género

La evolución de la política comercial no es neutral en términos de género. En la medida en que esta incide en el desarrollo, en los niveles de competitividad internacional de determinados sectores de la economía y en el empleo, también afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres. Tampoco son neutrales las crecientes normas y disciplinas que se incluyen en la agenda de negociaciones. La motivación de los actores sociales interesados en incorporar cláusulas laborales y de género en los acuerdos comerciales se ve reforzada por el carácter

¹⁶ Los derechos laborales básicos mencionados son: libertad de asociación, reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, prohibición de cualquier forma de trabajo infantil y eliminación de la discriminación laboral.

¹⁷ Véase [en línea] <http://www.pathways-caminos.org/Home/tabid/57/language/es-ES/Default.aspx>.

¹⁸ En la cuarta reunión ministerial realizada en Santo Domingo (octubre de 2011), se acordó el Plan de Acción 2011-2012 para impulsar un crecimiento económico incluyente. En este plan se consideran cuatro pilares: empoderamiento de la micro, pequeña y mediana empresa, facilitación del comercio, preparación de una fuerza laboral moderna y prácticas empresariales sostenibles y cooperación medioambiental. En cada uno de estos pilares se definieron iniciativas que han permitido realizar reuniones orientadas a la promoción de redes (por ejemplo, de empresarias) y al intercambio de información y buenas prácticas en diversas áreas.

vinculante de estos compromisos, ya que los incumplimientos pueden estar sujetos a sanciones comerciales.

En general, los acuerdos comerciales no incluyen específicamente la equidad de género ni aluden a los compromisos internacionales sobre la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, en varios de estos acuerdos se menciona la equidad entre los principios laborales incluidos en compromisos de cooperación. En el Acuerdo de Cooperación Laboral de 1994 entre el Canadá, los Estados Unidos y México, anexo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se abordaron por primera vez los temas de género, al mencionarse el principio de no discriminación y de igual remuneración por igual trabajo entre los 11 principios laborales básicos. En el tratado de libre comercio entre el Canadá y Chile se reproduce la misma modalidad de cooperación laboral y se menciona la equidad de género. Otros modelos parecidos se aplican en los acuerdos con Colombia, Panamá y el Perú, así como en el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (P4) entre Brunei, Chile, Nueva Zelandia y Singapur.

En los acuerdos comerciales más recientes entre algunos grupos de países se constata una tendencia a incorporar el género como tema transversal. En el Acuerdo de Cotonú, suscrito en 2000 entre la Unión Europea y un grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico, se incluyó un articulado mediante el cual se busca transversalizar la perspectiva de género. Como se mencionó, en el pilar de cooperación del acuerdo concluido en 2010 entre la Unión Europea y los países centroamericanos se incluyó a la igualdad de género.

La incorporación del tema de la equidad de género requiere de una preparación especial por parte de los negociadores. En la publicación *Gender and Trade Action Guide: A Training Resource* (Atthill y otros, 2007), la Secretaría del Commonwealth define los elementos a considerar. En primer lugar, los negociadores deben conocer cómo el género afecta el marco legal de la negociación (por ejemplo, en relación con el acceso al mercado en sectores sensibles para el empleo femenino o el listado de reservas en materia de servicios en áreas sensibles para la equidad de género). También deben disponer de información acerca del efecto diferenciado de los acuerdos sobre mujeres y hombres, y tener claro qué es lo que se desea lograr. Es importante proteger los derechos laborales de las mujeres, mantener un proceso de consultas permanentes con actores y organizaciones de mujeres, e incluir a profesionales expertas en género en los equipos negociadores.

En los foros internacionales existen diversas iniciativas a este respecto. En el marco del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) se desarrolló una iniciativa multilateral pionera que consiste en un mecanismo para la integración de las mujeres: el "Framework for the Integration of Women", acordado en la Cumbre de Auckland, Nueva Zelandia, en 1999¹⁹. Asimismo, la

¹⁹ En el Foro se destacan tres elementos centrales: a) el análisis de género (para examinar las diferencias entre mujeres y hombres) en los estudios del APEC, b) el levantamiento y uso

Red de Mujeres Líderes de APEC (1996) ha cumplido una destacada función al reunir a mujeres de todos los sectores —funcionarias del gobierno, empresarias, académicas, representantes de la sociedad civil, científicas y mujeres indígenas y rurales— para que formularan recomendaciones a los funcionarios del APEC (véase [en línea] <http://www.apecwln.org/>).

E. Los altos costos logísticos como obstáculo para un comercio más inclusivo

En el futuro, los avances en materia de facilitación del comercio serán tan o más importantes para la política comercial que las negociaciones arancelarias. Los costos implícitos del comercio internacional actualmente son más altos en la región que los impuestos en frontera y representan, en promedio, un 6,6% del costo de las importaciones de América Latina (BID, 2011).

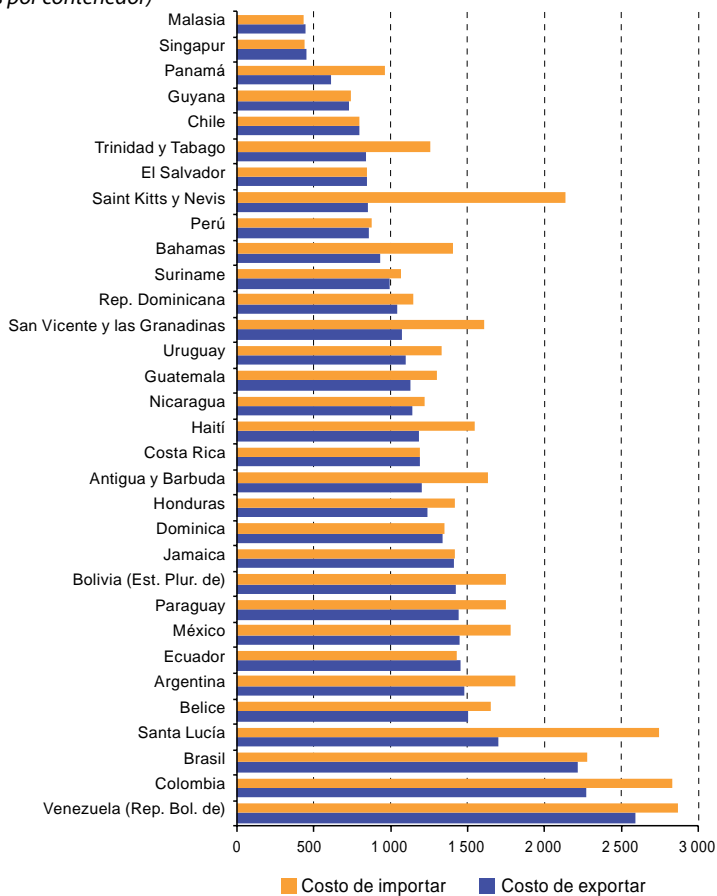
Las reformas para reducir las trabas al paso de mercancías por las fronteras, puertos o aeropuertos internacionales mejorarían mucho la fluidez del comercio. Además, se mejoraría de manera notoria la competitividad y la inserción internacional de las economías, independientemente de las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales o regionales sobre el acceso a los mercados. Por último, la reducción de las trabas a la circulación de mercancías tiende a beneficiar proporcionalmente más a las pymes exportadoras, ya que estas disponen de menos capacidades que las grandes empresas para lidiar con dichas trabas.

En la actualidad, los costos logísticos en América Latina y el Caribe son mayores que en los países asiáticos emergentes. Por ejemplo, exportar o (sobre todo) importar un contenedor en la mayoría de los países de la región cuesta varias veces más que en países como Malasia o Singapur (véase el gráfico II.4). Esta brecha se genera por carencias de distinto orden, que incluyen déficits en la infraestructura de transporte, falta de optimización de los procedimientos aduaneros y una escasa oferta de servicios logísticos de calidad con precios competitivos a nivel internacional (CEPAL, 2012h, cap. IV.)

Para muchos países de la región, los costos logísticos constituyen un costo mayor para el comercio que los decrecientes aranceles. En muchos casos, los gastos de transporte representan una proporción mayor del precio final, en comparación con el arancel medio que se paga por el comercio exterior. La liberalización unilateral, bilateral y regional logró reducir la importancia de los aranceles como obstáculo al comercio. Sin embargo, la progresiva fragmentación geográfica de la producción y el uso de técnicas logísticas tendientes a optimizar los inventarios han hecho que la logística se transforme en un determinante clave de la competitividad de una cadena.

de datos diferenciados por sexo en las reuniones y conferencias, y c) la participación de mujeres en el APEC.

Gráfico II.4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COSTO MEDIO DE EXPORTAR E IMPORTAR, 2011*(En dólares por contenedor)*

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *Doing Business 2012. Doing business in a More Transparent World*, Washington, D.C., octubre.

La conectividad entre los eslabones de la cadena es un requisito necesario para que esta exista y el precio final en el mercado de destino es el componente que determina la factibilidad comercial de la cadena. En virtud de este esquema, la logística es el elemento que posibilita el surgimiento de las cadenas de valor y un determinante central de sus márgenes de ganancia y sostenibilidad comercial futura. Asimismo, el flujo constante de insumos es un requisito indispensable para la operación de la cadena, por lo que la permanente disponibilidad de infraestructura (física y de telecomunicación) y el acceso a servicios de transporte e información eficientes y confiables inciden significativamente en su competitividad.

Las articulaciones logísticas se establecen en función del trayecto requerido, las características del producto y sus necesidades particulares de manipulación y transporte. Dado que el esfuerzo, la experiencia y el equipamiento necesario para movilizar productos a granel no es equivalente al utilizado en el transporte de mercancías peligrosas o alimentos perecederos que requieren cadena de frío, los costos logísticos difieren entre estos productos. Por este motivo, más que analizar promedios de costos logísticos nacionales, es necesario realizar estudios individuales por cadenas exportadoras, reconociendo que un mismo producto puede tener distintos costos logísticos dentro de un mismo país y que, más que el valor en sí mismo, lo importante es el porcentaje que este costo representa respecto del valor total del producto. En el capítulo IV.C se analizan con más detalle las diferencias de los costos logísticos en las cadenas globales de valor y el tamaño de las empresas.

F. La necesidad de adaptar las estrategias de inserción internacional

El nuevo contexto del comercio mundial requiere que los países de la región redefinan su estrategia de internacionalización para que, además de ser realista, posibilite un mayor crecimiento con equidad. Esto implica que, a partir de las ventajas comparativas estáticas, se debe desarrollar nuevas ventajas comparativas dinámicas que aprovechen las oportunidades que surgen en el nuevo contexto internacional.

Es necesario dejar de lado falsos dilemas, como el que contrapone el desarrollo basado en el mercado interno al desarrollo basado en el mercado externo, y considerar que es posible compatibilizar el crecimiento de la demanda interna con un elevado nivel de apertura al comercio internacional. Con el boom económico del Brasil, China, la India y la República de Corea, en la última década ha quedado demostrado que la ampliación del mercado interno puede convivir con una mayor integración a los flujos comerciales y de inversión mundiales. En estos países, la expansión del consumo interno y la inversión interna estuvo muy vinculada a los procesos internacionales de apertura al comercio y al capital, y se dio en paralelo con dichos procesos. La integración con los flujos comerciales mundiales fue incluso un motor para la creación de empleos y la generación de mejoras salariales, convirtiéndose en un elemento central de la lucha contra la pobreza y, en cierta medida, de la redistribución del ingreso. En el mundo globalizado actual, no es factible que las economías pequeñas o medianas (como la mayoría de las economías de la región) puedan mantener un crecimiento alto y sostenido sin una ampliación de los mercados hacia el exterior. Asimismo, es más difícil promover el desarrollo sin incorporar la tecnología y los procesos de las economías más avanzadas a través del comercio y la inversión internacionales.

El segundo falso dilema es la llamada "maldición de los recursos naturales". La experiencia de países con un alto grado de desarrollo, como Australia, el Canadá, Nueva Zelanda y los países nórdicos europeos, muestra que los

recursos naturales pueden ser un camino hacia el desarrollo si se gestionan de manera adecuada. La explotación racional de los recursos naturales, sostenible desde el punto de vista ambiental, puede acelerar el crecimiento con inclusión social sin sacrificar las necesidades de las generaciones futuras. Para ello se requiere que una parte importante de las rentas derivadas de estos recursos se invierta en áreas como educación, ciencia y tecnología, salud e infraestructura, lo que permite incrementar la tasa de crecimiento del producto a largo plazo. La experiencia de estas economías muestra que es posible agregar valor a las exportaciones intensivas en recursos naturales mediante la incorporación de tecnología y de servicios conexos que permitan la transformación de productos básicos en productos diferenciados²⁰. Por último, la experiencia de estos países también demuestra que un fondo contracíclico permite atenuar los efectos económicos de la volatilidad intrínseca en los precios de los recursos naturales y que es posible mejorar la distribución más equitativa de las rentas naturales por medio de adecuadas reformas tributarias.

Recuadro II.2

HACIA UNA REVALORIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES AGRÍCOLAS

En los últimos años se ha revalorizado el papel de los recursos naturales y de las actividades basadas en dichos recursos como factores que pueden contribuir a dinamizar la economía de los países de la región. A fines de la década de 1990, Ramos (1998) destacó que el desarrollo acelerado de una región rica en recursos naturales dependería de la rapidez con que aprendiera a industrializar y procesar dichos recursos, así como a desarrollar las actividades proveedoras de insumos y equipos para ellos. No se trata de un desarrollo basado en la mera extracción de recursos naturales, como ahora, sino a partir de los recursos naturales y de las actividades que tienden a formarse y aglutinarse en torno a ellos (los *clusters* o complejos productivos). Estas afirmaciones fueron compartidas por el Banco Mundial en 2001 y se planteó que las actividades que se basan en recursos naturales bien pueden ser industrias con un uso intensivo de conocimiento, lo que permite impulsar el crecimiento de forma permanente (De Ferranti y otros, 2002).

Estas formulaciones adquieren una nueva validez en el contexto internacional actual. Impulsado por los altos precios de los productos agrícolas, este sector realiza un significativo aporte al crecimiento de la región. Se podría ir más allá de la actividad extractiva y generar encadenamientos con otros sectores que contribuyan a la superación de la pobreza y mejoren las condiciones de equidad. Nuevos desafíos, como los altos precios de las materias primas, incluidas las agrícolas, pueden derivar en procesos de apreciación cambiaria que afectan la competitividad de otros sectores de la economía y plantean retos y dilemas para el manejo de la política macroeconómica, en especial desde una perspectiva de desarrollo.

La integración comercial entre los países de la región, y la de estos con los países industrializados y de Asia, es un hecho que se profundiza por la vigencia de nuevos acuerdos comerciales, al tiempo que avanzan los calendarios de desgravación arancelaria. Estos factores seguirán ofreciendo un entorno favorable para el desarrollo de la agricultura orientada a la exportación. Sin embargo, para traducir esas condiciones en oportunidades reales de desarrollo se requieren políticas más poderosas y sofisticadas.

²⁰ Para acceder a un análisis de las opciones para la región véanse Ramos (1998), Pérez (2010) y CEPAL/FAO/IICA (2012).

Recuadro II.2 (conclusión)

Esta revalorización debe concretarse en el nuevo contexto. Se pasó de un estadio agroindustrial —donde las industrias agroalimentarias muy ancladas en sus territorios ocupaban un lugar central en la gestión del sistema alimentario— a uno agroterciario (Rastoin, 2006), donde ese lugar lo ocupan grandes empresas transnacionales especializadas en la transformación industrial y la distribución, cada vez más cercanas al consumidor final mediante la gestión de estrategias de marcas conocidas en todo el mundo que van más allá de la alimentación. Los alimentos ya no son solo bienes materiales y su contenido económico se acerca al de los servicios: la parte constituida por las materias primas agrícolas representa menos del 20% del valor del producto final, el resto lo generan las actividades asociadas a la transformación, el embalaje, el transporte, el *marketing*, los servicios financieros, los seguros y los impuestos. Esta tendencia es posible gracias a la nueva economía del conocimiento, donde las industrias alimentarias ya no solo venden alimentos, sino que también producen intangibles y contenidos simbólicos que cada vez son más demandados por motivaciones como la salud, la belleza, la longevidad, la vitalidad, el bienestar y la identidad (Barrera, 2010). Este fenómeno tiende a redefinir la discusión sobre el aporte de la agricultura al desarrollo económico de los países de la región.

Incluso hay propuestas para que la región establezca nuevas actividades de exportación basadas en recursos naturales como plataforma para la innovación avanzada y como fuente de financiamiento. Lo que se requiere es innovación en biotecnología, nanotecnología, bioelectrónica, nuevos materiales y nuevas energías, sin perder de vista la cuestión ambiental (Pérez, 2010).

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

Por otra parte, el proceso de diversificación productiva presenta importantes fallas de mercado que justifican un apoyo público-privado. En todos los países se requiere implementar una política a favor de la diversificación que promueva los encadenamientos hacia otros sectores. De esta manera, se combina el objetivo de diversificación con el fomento de los sectores con más posibilidades de tener éxito a escala internacional, precisamente por sus ventajas comparativas.

G. El aprovechamiento de las oportunidades

El escenario externo que enfrentará la región en los próximos años estará marcado por ²¹:

- la desaceleración económica en Europa y los Estados Unidos (economía mundial a dos velocidades);
- el papel central más destacado de China (Asia y el Pacífico/India; el Brasil, la Federación de Rusia, la India y China (los BRIC));
- el marcado incremento del comercio Sur-Sur (o entre los países en desarrollo);
- los altos y fluctuantes precios de las materias primas y el proceso de reprimarización;

²¹ El desarrollo de estos temas se puede encontrar en CEPAL (2010c y 2012h).

- las empresas translatinas y el avance de la inversión en varias economías de la región;
- el problema del cambio climático;
- las normativas privadas que ganan presencia en mercados internacionales, y
- la orientación del consumidor internacional hacia nuevos estándares.

El dinamismo de los países emergentes beneficia a los países de la región. Este dinamismo, apoyado por activas políticas de diversificación productiva, puede traducirse en avances en cuanto a la variedad y calidad de las exportaciones, mayor dinamismo tecnológico, mejores perspectivas para hacer negocios y una base de consumo más grande. Todos estos factores pueden generar importantes beneficios en materia de bienestar. Entre los efectos positivos para los países latinoamericanos se destaca el aumento de la demanda y el alza de precios de los productos básicos como resultado de las mayores importaciones de China y la India, lo que ha beneficiado, sobre todo, a los exportadores de productos como el cobre, el petróleo y la soja de América de Sur²². Otros aspectos positivos incluyen más oportunidades de exportación de manufacturas a los mercados asiáticos, nuevas alternativas de producción, aumentos de competitividad vinculados a la adquisición de insumos intermedios más baratos provenientes de Asia y la participación en las redes de producción asiáticas. Asimismo, China se ha convertido en un gran exportador de capital financiero, contribuyendo a las bajas tasas de interés en todo el mundo, al tiempo que aumenta con rapidez su inversión directa en terceros países. Para ser bien aprovechado, el escenario descrito de oportunidades comerciales y financieras requiere de activas políticas de desarrollo productivo, internacionalización e innovación tecnológica.

En el caso de la región, los beneficios de una mayor integración en la economía globalizada han ido acompañados de costos. Algunas industrias, en particular en México y Centroamérica, han sufrido los efectos negativos de la competencia externa, particularmente asiática (entre estas industrias se encuentran las de maquinaria industrial y eléctrica, productos electrónicos, calzado, y textiles y confecciones). Los países han buscado enfrentar este desafío de diferentes maneras: mientras que la República Dominicana se está especializando en la producción de textiles y vestimentas de mejor calidad y precios más elevados, Costa Rica ha logrado expandir su inserción en cadenas de valor de electrónica y salud, y El Salvador y Guatemala se están desplazando hacia una producción de mano de obra poco calificada con salarios más bajos. La situación de México es especial, ya que es el país de América Latina que tiene

²² En cierta medida, este fenómeno también ha perjudicado a algunos países de la región, especialmente de Centroamérica y el Caribe, que son importadores netos de alimentos, minerales o combustibles. En varios países emergentes existe cierta preocupación debido a que los aumentos de los precios de los alimentos y los combustibles podrían dificultar el cumplimiento de otros objetivos, como la disminución de los niveles de pobreza. Para conocer más detalles sobre el escenario más probable para la región en los próximos años véase CEPAL (2012h).

una orientación exportadora más similar a la de China. En consecuencia, ha sido el más afectado por la competencia de las manufacturas chinas, especialmente en los Estados Unidos, su principal mercado. Su cercanía a este mercado es justamente una ventaja que debería ser explotada de un modo estratégico, avanzando en inversiones en infraestructura y logística que le permitan renovar la competitividad en diversas cadenas de valor.

Las exportaciones de la región hacia sus tres principales mercados extrarregionales se han ido concentrando en algunos productos primarios. Esto refleja la tendencia a una reprimarización de las economías, provocada, en parte, por la tendencia alcista de los precios de las materias primas. El aumento de la concentración fue notorio en el caso de Asia, región en la que las exportaciones de América Latina y el Caribe ya estaban concentradas a comienzos de la década pasada debido a la mayor presencia de materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales en las exportaciones de la región dirigidas a Asia que en las destinadas a Europa y los Estados Unidos. Cabe destacar que, si se maneja adecuadamente, en algunos casos este proceso podría no atender contra el comercio y el desarrollo inclusivo (véase el recuadro II.1).

Para lograr un comercio más inclusivo, el mercado intrarregional es el que muestra mayor potencial, tanto presente como futuro: registra el mayor número de productos exportados por América Latina y el Caribe y tiene la mayor participación de productos manufacturados y pymes. En promedio, en 2010 se exportó a la propia región un 70% más de productos de los enviados a los Estados Unidos y más del doble de los destinados a la Unión Europea. La diferencia es mucho más marcada en el caso de los mercados asiáticos: en promedio, América Latina y el Caribe exporta a la propia región diez veces el número de productos que exporta a China y más de cuatro veces el número de productos exportado al resto de Asia²³. En este contexto, las iniciativas orientadas a la integración regional deben ser una prioridad.

Son varias las razones por las que la región tiene dificultades para insertarse con éxito en las cadenas globales de valor. El análisis de las canastas exportadoras de los países de la región a la luz de algunos criterios utilizados habitualmente para juzgar su calidad —como la productividad relativa, el ritmo de progreso tecnológico y las tasas de crecimiento de los mercados de destino— revela grandes desventajas frente, por ejemplo, al núcleo dinámico de países de Asia Oriental, que desde hace varias décadas ha venido creciendo a tasas muy rápidas (Kosacoff y López, 2008). Aunque Costa Rica y México parecen excepciones a esta regla, las exportaciones de bienes de alto contenido tecnológico de estos países tienen pocos encadenamientos locales y la innovación en estas industrias se sitúa sobre todo fuera de América Latina. Estos dos factores limitan mucho los efectos de esa actividad exportadora sobre el resto de la economía. También existen diferencias en la región en cuanto al nivel de inserción en las cadenas

²³ En el capítulo III se analiza con más detalle esta realidad.

globales de valor, que es mucho mayor en Centroamérica y el Caribe que en América del Sur, donde la explotación de materias primas y el acceso al mercado (nacional o regional) aparecen como los principales factores determinantes de la localización de la IED²⁴.

El éxito de China y del resto de Asia en desarrollo presenta oportunidades para la región, pero también desafíos, dado que esta tendencia acentúa las ventajas comparativas tradicionales basadas en exportaciones de recursos naturales, productos manufacturados con uso intensivo de mano de obra y servicios de turismo. El gran reto es cómo, a partir de ellos, crear eslabonamientos, diversificar la producción y las exportaciones, y reducir las brechas de productividad, innovación, infraestructura, logística y recursos humanos con los países industrializados.

El nuevo escenario mundial parecería dar mayores oportunidades al desarrollo de un comercio más inclusivo, especialmente por la mayor importancia del comercio Sur-Sur. Sin embargo, aunque presente tendencias positivas (aporte al crecimiento, flujos de inversión, incorporación de más agentes al proceso exportador), la calidad de la inserción internacional de la región enfrenta una serie de procesos que no ayudan a disminuir la heterogeneidad estructural de la región y posibilitar un desarrollo más equilibrado (concentración de los envíos y desarrollo territorial desequilibrado, entre otros).

Existe espacio para que los países latinoamericanos saquen más provecho de las nuevas oportunidades ofrecidas por China, la India y el resto de los países de Asia en desarrollo. Antes que medidas proteccionistas, la región debería adoptar estrategias agresivas para aumentar su participación en los mercados y las cadenas de valor de estos países. También es necesario que consolide la capacidad de competir a nivel mundial —aprovechando insumos baratos provenientes de estos países e integrándose a las redes de producción asiáticas— y que fortalezca su agenda interna de desarrollo. Es fundamental que existan mejores políticas de innovación y educación para ayudar a empresas y trabajadores a aumentar la competitividad y adquirir las habilidades necesarias para avanzar hacia productos de mayor calidad y mano de obra calificada. También es vital contar con políticas que faciliten el desarrollo rural, la conservación de los recursos y la creación de industrias basadas en recursos naturales para ayudar a las economías a responder positivamente al aumento de la demanda y los precios de los productos básicos. Por último, es necesario apoyar la reestructura de las industrias afectadas por la competencia de las importaciones asiáticas y el entrenamiento y la reubicación de sus trabajadores. China, la India y la ASEAN no deben ser vistos como una amenaza sino como una oportunidad que, bien aprovechada, podría ayudar a acelerar el crecimiento económico de la región y reforzar la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

²⁴ En el capítulo IV se profundiza el análisis por sectores y países, de manera de precisar las modalidades y políticas que podrían incrementar el carácter inclusivo de las cadenas globales de valor que existen en la región.

Lo importante son las oportunidades que se presentan, incluso a nivel de la elaboración del marco normativo general y la armonización de la regulación en temas relacionados con el comercio internacional. Es esencial que los países de la región sepan defender adecuadamente sus intereses en los espacios de negociación de estas normativas (que se creen o que deberían crearse). Esto requiere contar con los conocimientos y el personal adecuado para presentar propuestas de modificaciones o de nuevas normas en los espacios bilaterales o multilaterales, de manera que estas nuevas normas se orienten a permitir una disminución de brechas (externas e internas) y a aumentar el carácter inclusivo del comercio. Esto debe ocurrir en diferentes ámbitos, como el financiero (medidas de control y armonización normativa sobre el flujo de capitales), el de propiedad intelectual y el de cambio climático (medición de huella de carbono y certificación de productos), entre otros.

CAPÍTULO III

Potencial inclusivo en el sector exportador: empleo y empresas

En este capítulo se analiza el grado de inclusividad del sector exportador en un grupo de países latinoamericanos, centrándose en la evaluación del empleo generado en forma directa e indirecta, las características de las empresas exportadoras y la participación de pymes en el comercio internacional. Una importante conclusión es que el crecimiento del sector exportador puede generar mejores condiciones de equidad, en la medida en que aumente la cantidad de empresas exportadoras y se logre incrementar sus encadenamientos locales, integrando a una mayor cantidad de trabajadores con mejores condiciones laborales.

El empleo asociado a las exportaciones representa un porcentaje significativo y creciente del empleo total y en algunos países, donde las exportaciones representan una mayor proporción del PIB, este presenta niveles similares a los de los países desarrollados (véase el cuadro III.1). Por cada millón de dólares exportados en la región se genera más empleo que en los países desarrollados¹.

¹ Por cada millón de dólares exportado por ejemplo, en Chile en 2003 hubo 53 empleos directos e indirectos (estimado sobre la base de la matriz de insumo-producto). Para 2008 se puede estimar que por cada millón de dólares exportado en las pymes hubo un total de 115 empleos directos (en las grandes empresas, por ese monto exportado hubo un total 18 empleos directos). En Costa Rica, en 2010, por cada millón de dólares exportado por las pymes hubo un total de 204 empleos, mientras que en las grandes empresas por este monto exportado solo hubo 8 empleos directos (esto sin considerar el coeficiente exportador o la propensión a exportar de las empresas) (estimaciones basadas en los estudios de DIRECON (2010a y 2010b) y Procomer (2011)). Usando la misma metodología de las matrices de insumo-producto, en 2005 en la República de Corea se llega a 17 empleos directos e indirectos, mientras que en los Estados Unidos, si se analizan las empresas exportadoras, se concluye que por cada millón de dólares exportados se generan cinco empleos directos.

Para acercarse a los niveles de los países desarrollados es necesario aumentar de manera sustancial las exportaciones per cápita, la participación de las empresas en las exportaciones y el nivel de apoyo a las pymes. Más concretamente, se requiere triplicar las exportaciones per cápita y la proporción de empresas exportadoras (sobre el total de empresas) y multiplicar por diez el nivel de la inversión en programas de apoyo a las pymes para acercarse a los niveles observados en los países desarrollados.

Cuadro III.1

PAÍSES SELECCIONADOS: INDICADORES DE DESEMPEÑO EXPORTADOR, EMPRESAS, EMPLEO EXPORTADOR Y APOYO A LAS PYMES

País	Exportaciones per cápita (2010)	Empresas exportadoras/ Total de empresas (2010)	Participación del primer percentil de empresas exportadoras en los envíos totales (2010)	Empleo exportador/ Empleo total ^a (en torno a 2005)	Empleos por millón de dólares exportado (en torno a 2005)	Apoyo a pymes ^b
	(en dólares)	(en porcentajes)	(en porcentajes)	(en porcentajes)	(número)	(en porcentajes del PIB)
Argentina	1 683	n.d.	72,0	15,1	27	n.d.
Brasil	1 010	0,5	59,5	14,5	101	0,085
Colombia	860	0,4	78,6	12,2	97	0,008
Chile	4 813	0,8	81,0	24,1	53	0,03
México	2 695	0,7	73,1	13,4	27	0,015
Uruguay	1 999	1,6	40,8	18,0	56	0,024
España	8 019	3,4	64,0	14,1 (directo)	10 (directo)	0,41
Bélgica	27 685	5,8	48,0	n.d.	n.d.	n.d.
República de Corea	10 875	2,7	n.d.	21,2	17	0,27
Estados Unidos	5 758	4,5	66,3 ^{c,d}	6,9 (directo) ^d	5 (directo) ^d	(0,39)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), base de datos de la OCDE, Banco de la República de Corea, Oficina del Censo de los Estados Unidos y estimaciones propias sobre la base de las matrices de insumo-producto o el total de empleos de las empresas exportadoras, como empleo directo y datos oficiales de los países.

^a En el empleo exportador se incluyen los empleos directos e indirectos asociados a las exportaciones (estimados sobre la base de las matrices de insumo-producto de cada país, incluida la República de Corea). En España corresponde a la estimación oficial del Ministerio de Comercio y en los Estados Unidos se basa en los datos de empresas exportadoras de la Oficina del Censo de los Estados Unidos (en estos casos no fue posible estimar los empleos indirectos).

^b Se considera el presupuesto total de todos los organismos que apoyan a las pymes (sobre la base de presupuestos anuales). En el caso de los Estados Unidos se incluye el promedio de 11 estados.

^c Participación de empresas industriales con más de 500 empleados (que corresponden al 2,2% de las empresas exportadoras industriales).

^d Se considera el total de empresas exportadoras industriales.

Otra conclusión relevante es que la composición de las exportaciones por destino incide en la inclusividad. En los envíos hacia los países vecinos participan más agentes, tanto en la generación de empleo como en la cantidad de empresas, y también el comercio con los Estados Unidos mantiene una mayor relación con las pymes. En general, las exportaciones hacia los Estados Unidos generan proporcionalmente más empleo que las dirigidas a Asia. Por ejemplo, en 2003, en Chile, por cada millón de dólares exportado a ese país se generaron 82 empleos y hacia China solo 30 empleos. En Colombia cada millón de dólares de exportación a estos destinos generó 93 y 64 empleos respectivamente, mientras que en México este monto de exportaciones hacia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte generó 27 empleos y hacia China 16 empleos.

Las características del tipo de inserción internacional repercuten en esta asociación entre destinos y dimensiones de inclusión. Por ejemplo, los envíos chilenos hacia China representan más del 20% del total, pero solo involucran al 6% de las empresas exportadoras y al 1,4% de las pymes exportadoras, por lo que la proporción de empleo asociada es muy baja (5,5%). En el Brasil, este destino presenta indicadores más parejos, ya que concentra el 5,7% de los envíos, el 8,7% de las empresas y el 8,1% del empleo exportador, por la mayor importancia de los envíos agrícolas.

A. Comercio y empleo: la evolución en la región

El empleo y su productividad constituyen un eslabón fundamental que vincula el comercio con la igualdad, en la medida en que el trabajo es la principal fuente de generación de ingresos de los hogares y un ámbito clave para las políticas de protección social. Por lo mismo, la alta proporción de la población económicamente activa que se desempeña en empleos de baja productividad, las marcadas brechas salariales, las menores tasas de empleo entre pobres e indigentes, y la condición especialmente desventajosa de inserción de mujeres y jóvenes lesionan la igualdad y la productividad agregada².

El aporte del sector exportador a la generación de empleo en la región es significativo y los salarios en dicho sector tienden a ser mejores que en el resto de la economía, aun cuando también existe pérdida de empleo por las importaciones. Al analizar las matrices de insumo-producto de cinco países, se observa una tendencia creciente en el empleo vinculado, directa o indirectamente, al sector exportador y que este representa entre un 9,2% y un 24% del empleo total. Sin embargo, el empleo femenino asociado a las exportaciones es menor, en términos relativos, que su participación en el empleo total y los salarios de las mujeres en el sector suelen ser bajos. La calidad del empleo exportador es dispareja según el país y el sector, y en el caso de las mujeres este empleo tiende a ser más precario.

La forma en que los países se insertan en el comercio internacional, expresada en la estructura de sus exportaciones, determina, en gran parte, la

² CEPAL (2010b, pág. 48).

cantidad y calidad del empleo ligado a él. La composición de la fuerza de trabajo vinculada a la inserción internacional depende de las ventajas comparativas de cada economía, así como del efecto de las políticas orientadas a promover el desarrollo exportador y de aquellas que buscan proteger la producción local. El número de empleos generados por las exportaciones depende de la composición sectorial de estas y de las características de los sectores en términos de intensidad en el uso de mano de obra y encadenamientos con otros sectores.

1. El aporte del sector exportador a la generación de empleo en la región

Es posible calcular la cantidad de empleo contenido en los bienes y servicios exportados a partir del análisis de las matrices de insumo-producto³. En virtud de la disponibilidad de matrices de insumo-producto para la década de 2000, se analizaron seis países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.

El empleo vinculado, directa e indirectamente, al sector exportador representó entre el 9,2% y el 24% del empleo total, y esa participación en general fue creciente (véase el cuadro III.2). En todos los casos, con la excepción de Colombia, el aumento del peso de las exportaciones en el PIB se vio reflejado en un incremento del empleo exportador, cuyo dinamismo fue mayor que el del empleo total⁴. La descomposición del empleo exportador en directo e indirecto muestra que, en los años analizados, ambos tipos de empleo experimentaron un mayor crecimiento que el empleo total. No obstante, con la excepción de Chile, el empleo indirecto (contenido en los bienes y servicios utilizados como insumos por los sectores exportadores) fue más dinámico que el empleo directo, lo que llevó a que aumentara su participación en el empleo exportador total (véase el cuadro III.3).

El mayor crecimiento del empleo indirecto es un reflejo de la profundización de los encadenamientos internos del sector exportador. No obstante, existen algunas diferencias entre los países. Mientras que en el Brasil y el Uruguay por cada empleo directo asociado a las exportaciones se genera alrededor de un empleo indirecto, en Chile, Colombia y México la relación es bastante inferior a uno. Además, existen diferencias en cada país en lo que respecta a la importancia del empleo indirecto de los distintos sectores de actividad.

La dinámica del empleo exportador total depende solo en parte del desempeño de las exportaciones. Otros factores incluyen la evolución de los coeficientes técnicos (que determinan la cantidad de insumos requeridos por unidad producida y las interrelaciones entre los sectores de actividad) y la productividad del trabajo (Castilho, 2011). Una determinada variación de las exportaciones puede tener un impacto diferente en el empleo (y

³ En las secciones III.A.1 a III.A.3 se presentan algunos resultados preliminares del estudio de Durán y otros (2013).

⁴ Este mayor dinamismo fue más marcado en el Uruguay, donde el empleo total tuvo una variación negativa del 0,5% anual entre 1997 y 2005, el empleo exportador creció a una tasa media del 4,2% y aumentó su participación del 12,5% al 18%.

en su desagregación en empleo directo e indirecto), dependiendo de las características del sector en términos de intensidad en el uso de mano de obra y encadenamientos con otros sectores. Si las exportaciones se concentran en productos primarios con bajos eslabonamientos y las actividades exportadoras actúan como enclaves con poca relación con el resto del aparato productivo de los países, la generación de empleo exportador indirecto será menor.

Cuadro III.2
PAÍSES SELECCIONADOS: EMPLEO TOTAL Y EMPLEO ASOCIADO A LAS EXPORTACIONES

País	Año	Empleo total		Empleo asociado a exportaciones (directo e indirecto)		
		Miles de personas	Variación media anual (en porcentajes)	Miles de personas	Variación media anual (en porcentajes)	Proporción del empleo total (en porcentajes)
Argentina	1997	9 584	1,2	881	5,9	9,2
	2007	10 320		1 559		15,1
Brasil	2000	78 972	2,9	7 956	10,6	10,1
	2005	90 906		13 149		14,5
Chile	1996	5 180	1,6	953	5,6	18,4
	2003	5 785		1 397		24,1
Colombia	1997	13 092	3,4	1 908	1,1	14,6
	2005	17 118		2 087		12,2
México	2003	34 702		4 650		13,4
Uruguay	1997	1 522	-0,5	190	4,2	12,5
	2005	1 463		264		18,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las matrices de insumo-producto y las encuestas de empleo de cada país.

Cuadro III.3
PAÍSES SELECCIONADOS: EMPLEO DIRECTO E INDIRECTO ASOCIADO A LAS EXPORTACIONES

País	Año	Empleo directo		Empleo indirecto		Empleo indirecto/ Empleo directo (en número de veces)
		Miles de personas	Variación media anual (en porcentajes)	Miles de personas	Variación media anual (en porcentajes)	
Argentina	1997	365	6,8	517	5,2	1,42
	2007	704		856		1,22
Brasil	2000	4 002	8,6	3 954	12,4	0,99
	2005	6 046		7 103		1,17
Chile	1996	564	6,2	389	4,7	0,69
	2003	860		536		0,62
Colombia	1997	1 401	1,0	507	1,4	0,36
	2005	1 522		565		0,37
México	2003	3 465		1 185		0,34
Uruguay	1997	94	4,0	96	4,4	1,01
	2005	129		135		1,05

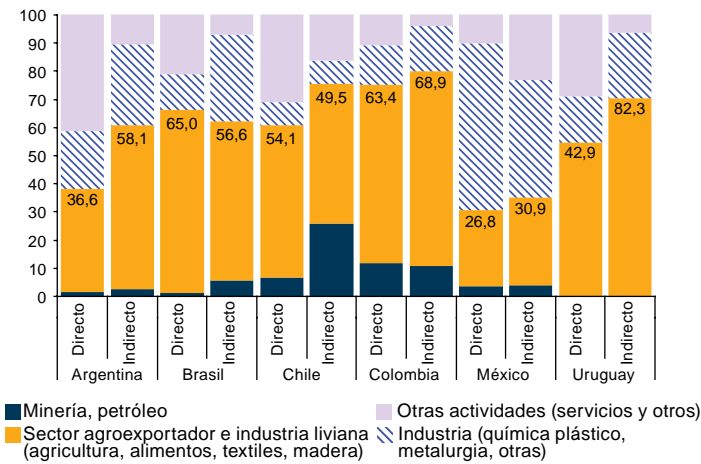
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las matrices de insumo-producto y las encuestas de empleo de cada país.

El análisis por sectores agregados, agrupándolos solo en cuatro categorías, evidencia la importancia del sector agroexportador (incluidos alimentos, bebidas y tabaco) y de las industrias livianas (especialmente textiles y confecciones, calzado, madera, celulosa y papel) en la composición del empleo exportador directo e indirecto en cinco países de la región. El caso de México es distinto, ya que la generación de empleo exportador directo e indirecto es más importante en el sector industrial pesado (químico, plástico, metalurgia) (véase el gráfico III.1).

Gráfico III.1

PAÍSES SELECCIONADOS: EMPLEO EXPORTADOR DIRECTO E INDIRECTO, POR SECTOR, ALREDEDOR DE 2005

(En porcentajes del empleo exportador total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las matrices de insumo-producto y las encuestas de empleo de cada país.

En un análisis más desagregado se verifica la existencia de tres grupos de actividades más o menos generadoras de empleo exportador directo o indirecto (véase el cuadro III.4):

- Un primer grupo de sectores con un peso considerable en las exportaciones, pero con poco uso intensivo de mano de obra y escasos encadenamientos en la economía, lo que resulta en un reducido aporte a la generación de empleo.
- Un segundo grupo formado por sectores que, pese a tener una baja participación en las exportaciones totales, por su alto requerimiento de empleo o sus fuertes encadenamientos, generan más empleo exportador que los del primer grupo.
- Un tercer grupo de sectores con un peso exportador considerable y encadenamientos importantes, lo que se traduce en más empleo exportador, principalmente indirecto, ya que la intensidad en el uso de mano de obra es más baja que el promedio de la economía.

Cuadro III.4
EMPLEO EXPORTADOR DIRECTO E INDIRECTO POR RAMA DE ACTIVIDAD, SEGÚN PAÍSES
(En porcentajes)

	Argentina, 2007		Brasil, 2005		Chile, 2003		Colombia, 2005		México, 2003		Uruguay, 2005	
	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto	Directo	Indirecto
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	16,2	8,2	43,4	2,5	31,8	8,7	42,2	2,6	18,2	2,3	9,7	3,1
Petróleo y minería	1,7	2,6	1,2	5,6	6,8	25,9	11,7	10,9	4,3	3,7	0,1	0,1
Alimentos, bebidas y tabaco	13,8	42,5	8,7	44,3	7,6	24,9	6,2	59,5	1,7	15,6	16,9	64,7
Textiles, confecciones y calzado	4,6	5,2	8,1	3,9	1,6	0,7	13,2	5,0	11,0	7,3	10,8	12,3
Madera, celulosa y papel	2,1	2,2	4,9	5,8	13,1	15,2	1,8	1,8	1,4	1,6	5,6	2,2
Química y farmacia ^a	4,0	15,1	0,9	6,6	1,3	3,7	2,6	5,5	1,2	5,2	2,9	3,3
Caucho y plástico	1,9	1,3	0,6	0,8	0,6	0,6	1,4	1,2	2,1	2,9	2,9	1,6
Minerales no metálicos	1,3	0,3	1,5	0,9	0,1	0,2	1,8	1,2	1,2	1,3	0,8	0,4
Metales y productos derivados, maquinarias y equipos	7,5	4,7	5,4	11,7	5,0	2,7	5,2	6,0	17,2	20,3	4,2	1,5
Automotores, piezas y partes	4,8	6,9	2,7	9,9	0,6	0,5	1,2	1,8	11,1	25,2	1,5	0,9
Otras manufacturas	0,9	0,3	1,7	0,8	0,3	0,5	1,9	0,6	2,8	4,4	3,9	0,8
Otras actividades ^b	41,3	10,6	20,9	7,2	31,2	16,4	10,8	3,9	27,8	10,1	40,8	9,2
Total <i>(en miles de puestos de trabajo)</i>	704	856	6046	7103	860	536	915	1120	3465	1185	127	132

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las matrices de insumo-producto y las encuestas de empleo de cada país.

^a Incluye a la industria petroquímica.

^b Incluye construcción, electricidad, gas y agua, y otros servicios.

Un ejemplo del primer grupo es el sector de petróleo y minería en México. Este sector fue el cuarto mayor exportador en 2003 (con un 10% del total de exportaciones), pero es poco intensivo en mano de obra (8 trabajadores por cada millón de dólares producidos, frente a 30 para el promedio de la economía), lo que se refleja en una muy baja participación en el empleo total (1,1%) y en el empleo exportador directo (4,3%). A su vez, por sus bajos encadenamientos hacia atrás, tiene una escasa participación en el empleo exportador indirecto (3,7%) y solo genera 0,3 empleos indirectos por cada empleo directo.

El sector de agricultura, silvicultura, caza y pesca del Brasil es un ejemplo del segundo grupo. Si bien su peso en el valor bruto de producción y en las exportaciones totales es reducido, por tratarse de un sector intensivo en mano de obra (258 trabajadores por millón de dólares producidos) concentraba en 2005 algo más del 20% del empleo exportador total, con una participación similar en el empleo total de la economía. No obstante, los bajos encadenamientos hacia atrás que presenta este sector determinan que casi la totalidad del empleo asociado a las exportaciones corresponda a empleo directo, habiendo generado apenas 0,1 empleos indirectos por cada empleo directo. En contrapartida, es el sector con mayor impacto en la generación de empleo exportador directo, con algo más del 40% del empleo exportador directo total.

Como ejemplo destacado del tercer grupo se cita el caso del sector de alimentos, bebidas y tabaco del Brasil. Este sector, el segundo mayor exportador en 2005, presenta requerimientos directos de mano de obra relativamente bajos (20 trabajadores por millón de dólares producidos, frente a 58 para el promedio de la economía), lo que se refleja en una baja participación en el empleo total (2,5%) y en el empleo directo asociado a las exportaciones (alrededor del 9%). En cambio, al ser un sector con importantes encadenamientos hacia atrás, concentra casi el 30% del empleo exportador indirecto, generando seis empleos indirectos por cada empleo directo. Los sectores de petróleo y minería en Chile y Colombia, y de alimentos, bebidas y tabaco en el Uruguay son otros ejemplos de este tipo de sectores.

Los sectores agrupados en Otras actividades (construcción, electricidad, gas y agua, y otros servicios), que tienen un peso relevante en la producción y el empleo total, difieren de un país a otro en cuanto al aporte a las exportaciones y al empleo exportador. En la Argentina, el Brasil, Chile, México y el Uruguay tienen una importante participación en las exportaciones, lo que se refleja en un peso significativo en el empleo exportador (especialmente en el empleo directo, al tratarse de sectores intensivos en mano de obra, pero con encadenamientos relativamente bajos). En Colombia, en cambio, este sector tiene un bajo peso en las exportaciones y el empleo exportador.

2. Estimación del empleo vinculado a los distintos socios comerciales

En los países analizados existen diferencias significativas en la composición sectorial de las exportaciones por destinos. Como se observó, el contenido de mano de obra de los productos exportados difiere de un sector a otro, por lo que el impacto del comercio en términos de generación de empleo depende de su composición sectorial. Un aumento de las exportaciones hacia un socio con el que se comercian principalmente productos primarios, con uso intensivo de mano de obra, pero con bajo grado de encadenamiento hacia atrás, puede tener diferentes repercusiones en el empleo que un mayor comercio con un país o región a la que se exportan principalmente productos manufacturados (aunque estos también difieren entre sí en la intensidad de uso de mano de obra y el grado de encadenamiento).

En la Argentina, la estructura de los montos exportados por destino es muy similar a la distribución del empleo exportador por destinos. En 2007, las exportaciones hacia la región concentraron el 32,5% de los envíos y los empleos asociados a esas exportaciones fueron el 34,2% del total. En cambio, los envíos hacia los Estados Unidos representaron una proporción baja de los envíos y del empleo (un 7,9% y un 5,9% respectivamente). Hacia Europa, la participación en el empleo exportador asciende al 18,6% (ya que incluye envíos con mayor intensidad de empleo, como los de alimentos, bebidas y tabaco) y supera levemente la proporción de las exportaciones a ese destino en el total (17,8%) (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES Y DEL EMPLEO EXPORTADOR, SEGÚN DESTINO

(En porcentajes del total de exportaciones de bienes y del empleo exportador asociado a ellas)

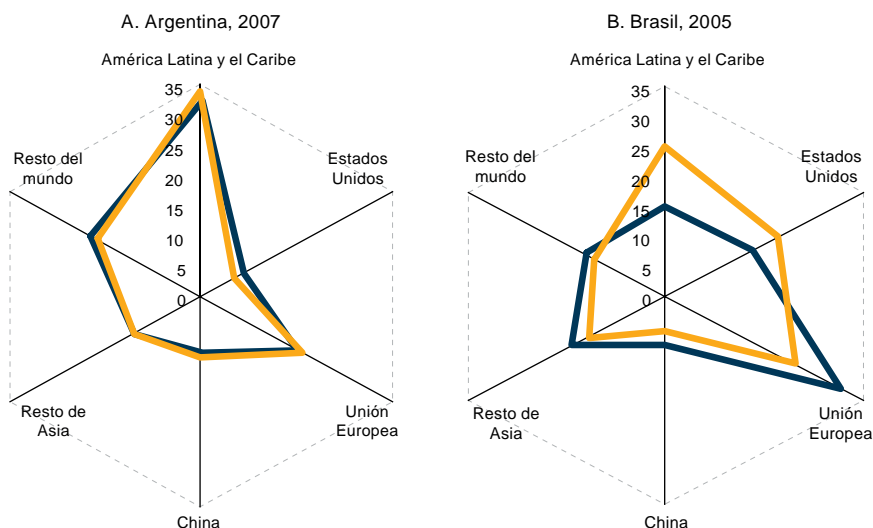
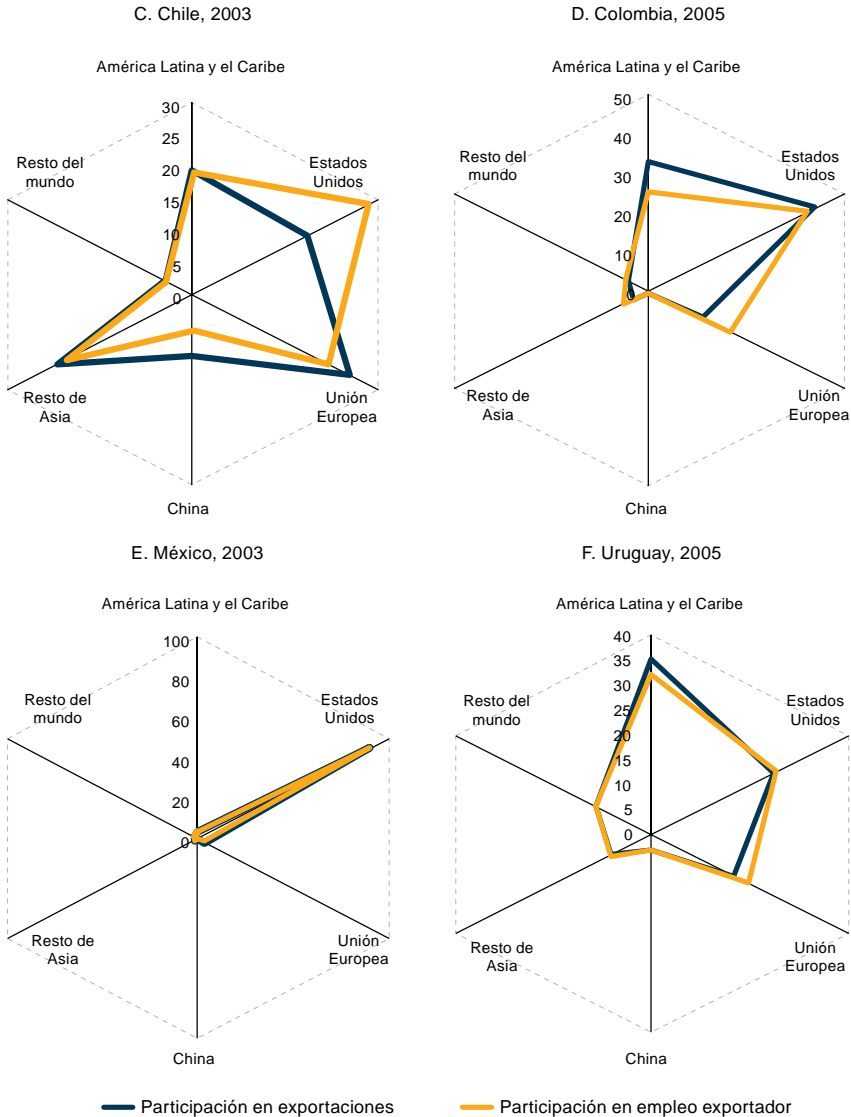


Gráfico III.2 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las matrices de insumo-producto de los países y Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

En el caso del Brasil, mientras que las exportaciones a la Unión Europea y China, que en 2005 representaron alrededor del 30% y el 8%, respectivamente, del total de exportaciones de bienes, se concentran en productos primarios de origen agropecuario, las ventas a la propia región y a los Estados Unidos (en

cada caso, alrededor del 15% del total) muestran una mayor proporción de productos manufacturados. Estas diferencias se reflejan en la participación de las distintas regiones en el empleo asociado a las exportaciones. La Unión Europea y, en menor medida, China y el resto de Asia tienen un mayor peso en el empleo exportador que en el valor de las exportaciones, mientras que en el caso de América Latina y los Estados Unidos ocurre lo contrario.

En 2003, en Chile se destaca la diferencia entre la región resto de Asia y los Estados Unidos. Mientras que la primera concentró más del 30% de las exportaciones (fundamentalmente del sector de minería), su importancia en el empleo exportador apenas superó el 20%. Los Estados Unidos en cambio, representaron el tercer destino más importante (con el 16% del total, principalmente productos básicos de origen agropecuario y manufacturas basadas en ellos), pero concentraron casi el 30% del empleo exportador.

La estructura de las exportaciones de bienes de Colombia también presenta diferencias significativas según destino. En 2005, las ventas a los países de la región se concentraban principalmente en bienes manufacturados (en especial del sector de química y farmacia). En el caso de la Unión Europea, el resto de Asia y, en menor medida, los Estados Unidos, la mayor parte de las exportaciones correspondía a productos primarios (agricultura, silvicultura, caza y pesca y, en menor medida, petróleo y minería), mientras que las ventas a China estaban muy concentradas en metales y productos derivados. En términos del empleo generado se destacan los tres principales destinos de las exportaciones colombianas: los Estados Unidos, América Latina (aunque en este caso el peso es menor en el empleo exportador que en las exportaciones) y la Unión Europea (con una mayor participación en el empleo que en las exportaciones).

La gran concentración de las exportaciones mexicanas en los Estados Unidos, que en 2003 representaron el 89,9% del total, se refleja en una concentración similar del empleo exportador en este destino (90,3%). Las restantes regiones también tienen un peso similar en las exportaciones y en el empleo exportador, a pesar de las diferencias en la composición sectorial de estas exportaciones.

En el Uruguay se destaca la distribución similar de las exportaciones y del empleo exportador entre las regiones de destino. No obstante, América Latina (principal destino de las ventas de bienes en 2005, con una participación del 35%) tiene un peso algo menor en el empleo, mientras que la Unión Europea (tercer destino más importante, con un 17% del total) pesa un poco más en la generación de empleo que en el total de exportaciones.

Si se analiza la distribución del empleo asociado a las exportaciones intrarregionales frente a las dirigidas al resto del mundo, se constata que las primeras son más intensivas en empleo en el sector manufacturero, ya que este representa entre el 73% y el 98% del empleo total asociado a las exportaciones intrarregionales (véase el cuadro III.5). Si se hace este mismo análisis por cantidad de empresas, se llega a conclusiones similares, ya que la mayoría de las empresas que exportan manufacturas las exportan a la región.

Cuadro III.5

**EMPLEO EXPORTADOR, POR TIPO DE SECTOR Y MERCADO DE DESTINO,
ALREDEDOR DE 2005**
(En porcentajes)

Tipo de comercio	Sector	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Uruguay
Intrarregional	Productos primarios	17,2	8,9	25,7	27,0	2,5
	Manufacturas	82,8	91,1	74,3	73,0	97,5
Extrarregional	Productos primarios	24,5	31,4	67,1	52,9	13,2
	Manufacturas	75,5	68,6	32,9	47,1	89,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las matrices de insumo-producto de los países y estimaciones propias.

3. La pérdida de empleos asociada a las importaciones

El comercio internacional no solo afecta al empleo a través de las exportaciones sino que también existe un efecto de pérdida de empleos asociada a las importaciones. El empleo contenido en las importaciones, como medida de los empleos perdidos en los sectores que compiten con ellas, puede estimarse a partir del análisis de las matrices de insumo-producto.

Para conocer la pérdida potencial de empleos asociada a las importaciones, se optó por aplicar una metodología especial basada en el trabajo de Sachs y Shatz (1994). Primero se estimó cuál hubiera sido el monto de exportaciones e importaciones en el último año considerado para cada país (2003 para Chile y 2005 para el Brasil, Colombia y el Uruguay) si el coeficiente de exportación (exportaciones/producción) y el coeficiente de penetración de importaciones (importaciones/consumo aparente) de cada sector se hubieran mantenido en el nivel de la matriz anterior⁵. A continuación se calculó la variación de las exportaciones y las importaciones de cada sector como la diferencia entre el monto observado el último año y el monto estimado para ese año sobre la base de los coeficientes del año inicial. Finalmente, se aplicaron los coeficientes de empleo de cada sector a la variación de las exportaciones y las importaciones estimadas para cada uno de ellos, a fin de obtener una medida del empleo creado y del empleo potencialmente perdido por la variación del grado de apertura de cada sector en los años considerados.

Los resultados permiten concluir que, a nivel agregado, el efecto neto sobre el empleo habría sido positivo en los años y países analizados:

- En el Brasil, la mayor propensión exportadora en 2005 habría generado casi 3,5 millones de empleos más que los que se hubieran generado si la economía hubiera mantenido la propensión a exportar de 2000. La menor penetración de importaciones de la economía brasileña en 2005 respecto de 2000 habría evitado la pérdida de alrededor de 1,8 millones de empleos.

⁵ Específicamente, los años considerados fueron 1996 para Chile, 1997 para Colombia y el Uruguay, y 2000 para el Brasil. En México, al disponerse de una única matriz de insumo-producto, no fue posible realizar la estimación. En la Argentina tampoco se calculó, ya que las dos matrices tienen los mismos coeficientes.

De este modo, el efecto neto habría sido un aumento del empleo asociado al comercio de algo más de 5 millones de puestos de trabajo⁶.

- En Chile se observa que la mayor propensión a exportar respecto de 1996 habría generado en 2003 unos 334.000 empleos más, mientras que la mayor penetración de las importaciones habría provocado ese año la pérdida de 132.000 empleos, por lo que el efecto neto habría sido un aumento del empleo vinculado al comercio de unos 200.000 puestos de trabajo.
- En Colombia, la reducción de la propensión a exportar en 2005 habría generado una caída del empleo asociado a las exportaciones, estimada en 416.000 puestos de trabajo, respecto del nivel que este habría alcanzado si la economía hubiera mantenido la propensión a exportar de 1997. No obstante, la menor penetración de las importaciones habría evitado la pérdida de 818.000 empleos. El efecto neto es entonces de 402.000 empleos.
- En el Uruguay se estima, a nivel agregado, un aumento del empleo asociado a las exportaciones de 84.000 puestos de trabajo, derivado de la mayor propensión a exportar, y una pérdida de 32.000 empleos como consecuencia del aumento de la penetración de las importaciones en la economía, con un efecto neto positivo de 52.000 empleos.

Por sectores, en cada país se observa la existencia de ganadores y perdedores. Si bien en el Brasil todos los sectores muestran un efecto neto positivo, algunos habrían registrado una caída del empleo asociado a las exportaciones (automotores, piezas y partes) y otros habrían sufrido una leve pérdida como consecuencia de una mayor penetración de las importaciones (caucho y plástico, y minerales no metálicos). En Chile, los resultados netos son más heterogéneos y varios sectores presentan pérdidas de empleo (en especial los de textiles, confecciones y calzado, otras actividades, y alimentos, bebidas y tabaco). En Colombia se destacan los sectores de agricultura, silvicultura, caza y pesca y otras actividades con pérdidas netas de empleo (explicadas por una menor propensión a exportar), y maquinarias y equipos y química y farmacia con importantes ganancias netas (determinadas principalmente por una menor penetración de importaciones). El Uruguay también presenta algunos sectores con pérdidas netas de empleo (petróleo y minería, textiles, confecciones y calzado, y minerales no metálicos) debidas, fundamentalmente, a una mayor penetración de importaciones.

⁶ En este caso también influyó el cambio en los destinos, ya que la disminución de la participación de las exportaciones al MERCOSUR y el aumento de los envíos a Asia implicó una ganancia en materia de empleos. Entre 2000 y 2005, los envíos del Brasil al MERCOSUR disminuyeron del 13,1% al 9,4% del total y la participación del empleo exportador asociado a este destino se redujo del 8,8% al 5,6%. Esta pérdida fue compensada con creces por el aumento de los envíos a China y el resto de Asia (del 2% al 5,9% y del 12,1% al 13,8%, respectivamente) y de los empleos asociados a las exportaciones a esos destinos (del 3,3% al 5,9% y del 12,1% al 13,8%, respectivamente). En cinco años, el empleo asociado al MERCOSUR pasó de 603.000 a 645.000 puestos de trabajo y los empleos asociados a los envíos a Asia subieron de 1,17 millones a 2,85 millones (si bien se trata de aumentos importantes, se desconoce si corresponden a nuevos empleos). No obstante, esta situación no es la más frecuente entre los envíos que tienen a la región asiática como destino. En los otros países, el aumento de los envíos a Asia (por su composición) ha implicado menores incrementos de los empleos asociados (véase Duran y otros, 2013).

Cuadro III.6
EMPLEO ASOCIADO A LA VARIACIÓN DE LA APERTURA, POR PAÍSES
 (En miles de personas)

Sector	Brasil (2000-2005)		Chile (1996-2003)		Colombia (1997-2005)		Uruguay (1997-2005)					
	(1)	(2)	(1)+(2)	(1)	(2)	(1)+(2)	(1)	(2)	(1)+(2)	(1)	(2)	(1)+(2)
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	671	444	1 115	166,2	1,1	167,3	-333,3	-17,3	-350,6	-0,8	2,0	1,2
Petróleo y minería	155	43	198	-2,1	-10,1	-12,3	72,1	1,3	73,4	0,1	-8,8	-8,7
Alimentos, bebidas y tabaco	1 444	271	1 715	4,8	-26,0	-21,2	50,6	29,1	79,6	36,6	-3,4	33,2
Textiles, confecciones y calzado	124	17	142	3,8	-34,5	-30,8	-75,9	79,2	3,3	5,7	-8,7	-3,0
Madera, celulosa y papel	128	50	177	57,5	-8,6	48,9	3,8	34,1	38,0	7,4	-0,7	6,7
Química y farmacia ^a	190	152	342	15,3	10,5	25,8	-28,4	204,1	175,7	1,9	-1,1	0,8
Caucho y plástico	16	-2	14	3,3	-0,6	2,7	-0,3	10,5	10,2	4,0	-0,8	3,2
Minerales no metálicos	55	-3	52	1,0	-0,5	0,5	-1,8	6,3	4,5	-0,2	-0,3	-0,5
Maquinarias y equipos ^b	198	294	492	17,2	29,5	46,7	12,6	342,7	355,3	1,6	-1,6	0,1
Automotores, piezas y partes	-20	350	330	3,4	-7,2	-3,8	4,4	47,8	52,2	0,3	0,6	1,0
Otras manufacturas	42	10	52	1,7	-2,6	-1,0	-3,2	74,8	71,6	5,2	-2,0	3,2
Otras actividades ^c	424	163	587	61,8	-83,2	-21,4	-116,3	5,0	-111,3	22,1	-6,9	15,1
Total	3 427	1 790	5 217	334	-132	201	-416	818	402	84	-32	52

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las matrices de insumo-producto y las encuestas de empleo de cada país.

Nota: (1) Empleo asociado a la variación del coeficiente de exportación. (2) Empleo asociado a la variación del coeficiente de penetración de importaciones.

^a Incluye a la industria petroquímica.

^b Incluye metales y productos derivados.

^c Incluye construcción, electricidad, gas y agua, y otros servicios.

4. Género y empleo exportador

La evolución del empleo exportador por sexo muestra que la participación de las mujeres en el empleo asociado a las exportaciones varía entre un 21% y un 35%, aproximadamente, según el país (véase el cuadro III.7). No se verifican mayores diferencias por sexo entre el empleo exportador directo e indirecto. En el Brasil y Chile, las mujeres participan menos en el sector exportador que en el empleo total. Solo el 11,9% de las ocupadas en el Brasil en 2005 estaban vinculadas directa o indirectamente con las exportaciones, mientras que en Chile la proporción era del 12,7%. En el caso de México, la proporción del empleo exportador en el empleo total es similar entre hombres y mujeres⁷.

Cuadro III.7

EMPLEO EXPORTADOR DIRECTO E INDIRECTO POR SEXO

(En miles de personas y porcentajes del total)

	Brasil, 2005	México, 2003	Chile, 2003
Empleo exportador total	13 149	4 650	1 397
Mujeres	34,7	32,7	20,8
Hombres	65,3	67,3	79,2
Empleo exportador directo	6 046	3 465	860
Mujeres	37,6	32	21,7
Hombres	62,4	68	78,3
Empleo exportador indirecto	7 103	1 185	536
Mujeres	32,1	34,6	19,5
Hombres	67,9	65,4	80,5
Empleo exportador en empleo total			
Mujeres	11,9	13,8	12,7
Hombres	16,4	13,2	31,7
Sectores que concentran el empleo femenino	Agricultura, textiles y calzado	Automotores, textiles y calzado, metales, maquinarias y equipos	Alimentos, agricultura, madera, celulosa y papel

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las matrices de insumo-producto y las encuestas de empleo de cada país.

La participación relativamente baja de las mujeres en el empleo exportador, en relación con el conjunto de la economía, resulta de la interacción entre la especialización productiva, la especialización comercial y la segregación laboral de género, ya que, con excepción de México, se trata de economías especializadas en la producción de bienes primarios o con escaso valor agregado nacional en ramas que, a su vez, son predominantemente masculinas.

⁷ En un análisis similar realizado en varios países latinoamericanos (Azar, Espino y Salvador, 2007), se observa que la participación del empleo femenino en el empleo total asociado a las exportaciones oscila entre el 22% y el 43%, aproximadamente, y que es menor que la participación del empleo femenino en el empleo total. Por otra parte, el contenido de empleo femenino de las exportaciones solo representa entre un 5% y un 12% del empleo femenino total.

Por otra parte, el empleo femenino exportador suele ser de media o baja calificación y la participación de las mujeres de nivel educativo alto es menor que en el empleo femenino total. Respecto de la calidad del empleo exportador femenino, se constata que en algunos sectores gran parte de este empleo sería precario, sin cobertura de seguridad social, con bajas remuneraciones o incluso no remunerado (tal sería el caso de la agricultura en algunos países)⁸.

B. Los salarios en el sector exportador

Los salarios suelen ser mejores en el sector exportador que en el resto de la economía. En los estudios donde se analiza el diferencial salarial entre los trabajadores de las empresas exportadoras y no exportadoras, o el total de trabajadores, se constatan diferencias significativas a favor de los salarios pagados en el sector exportador.

Las diferencias de salarios entre las empresas exportadoras y no exportadoras parecen ser mayores en la región que en Europa y en los países de mayor desarrollo. En los países de Europa Occidental, las empresas exportadoras tienden a pagar salarios entre un 10% y un 20% más altos que los que pagan las empresas no exportadoras (Mayer y Ottaviano, 2007). En una serie de países en desarrollo se observan resultados en la misma dirección⁹.

Las empresas exportadoras de la región también tienden a pagar mejores salarios que el promedio de la economía y que las empresas no exportadoras de tamaño similar. Este resultado se obtiene del análisis del sector exportador, considerando los microdatos referidos a empresas exportadoras (DIRECON, 2009a, 2009b, 2009c, 2010a y 2010b) o las encuestas de hogares y de empresas. Esta información revela la importancia del fomento del crecimiento de las exportaciones y del empleo asociado a ellas como medio para mejorar las condiciones de equidad. Los salarios pagados en las empresas exportadoras de la región son entre un 23% y un 40% superiores al promedio obtenido por los trabajadores; los salarios pagados por las pymes exportadoras equivalen a menos del 50% del promedio de las empresas exportadoras, ya que el promedio está muy influenciado por los mayores salarios que pagan las grandes exportadoras. Así, no todos los empleos ligados a las exportaciones presentan mayores niveles de salario que el promedio, ya que hay muchas excepciones y es frecuente que los salarios de las empresas subcontratadas por las empresas exportadoras sean muy inferiores a los de estas¹⁰.

⁸ Azar, Espino y Salvador (2007) estiman que el 62% del empleo agrícola femenino en el Brasil es no remunerado.

⁹ En varios países emergentes, además de tener mejores niveles salariales, los trabajadores del sector exportador tienden a gozar de mejores condiciones laborales e incluso tienen menos probabilidades de quedar desempleados.

¹⁰ Entre las excepciones se encuentran, por ejemplo, las empresas agrícolas de exportación, donde predomina el empleo femenino. En el caso de los países exportadores mineros, como Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia, se observa que los trabajadores suelen preferir postular a los puestos ofrecidos por las empresas exportadoras y permanecer en ellas debido a las mejores condiciones salariales. En las actividades de servicios de apoyo

Las diferencias salariales entre las empresas exportadoras y no exportadoras en los países de la región pueden estar asociadas con salarios de eficiencia o diferencias de productividad (derivadas de mejoras tecnológicas o mayores escalas de producción). Asimismo, se ha verificado que influye otra serie de variables, como el nivel educacional y de desempleo, la informalidad y el autoempleo, además del acceso a insumos y la elasticidad de la demanda. En la evidencia recabada en el caso del Brasil se aprecia que las empresas industriales aumentaron su productividad más rápido que las de otros sectores en respuesta a una mayor competencia externa y mejores oportunidades de exportación, aunque el incremento de la productividad pudo deberse a los niveles de empleo (Menezes-Filho, Muendler y Ramey, 2007).

El diferencial de salarios entre los sectores exportadores y no exportadores ha ido aumentando en algunos países de la región y la presencia de un sindicato en la empresa también ayuda a explicar las mejores condiciones laborales en las exportadoras. En un estudio conjunto realizado por la CEPAL y la OIT para Chile se concluye que: a) la brecha de salarios por hora entre los sectores transables y no transables se ha ido expandiendo de un 18% en 2003 a un 25% en 2008, b) la afiliación sindical tiene un potente efecto sobre la determinación de los salarios en los sectores transables y un efecto más débil en los sectores menos transables, y c) una parte importante de la diferencia salarial en favor de los sectores con gran apertura se explica por la presencia de fuertes sindicatos que han logrado obtener mejores salarios para sus afiliados¹¹.

C. Las empresas exportadoras de la región

El número de empresas exportadoras de una economía depende de múltiples factores, tanto internos como externos. Entre los primeros se destaca el mayor o menor dinamismo que exhiba el comercio internacional y entre los segundos se cuentan el tamaño de cada economía, el nivel de desarrollo, la especialización productiva y la orientación de la política comercial. En la mayoría de los países de la región, el número de empresas exportadoras ha aumentado en la última década e incluso la tasa de crecimiento de estas empresas ha sido más alta que la del total de empresas, especialmente en los países que han aplicado de manera consistente una política de desarrollo del sector exportador.

En 15 países de la región, que representan casi el 97% del total de exportaciones, existían unas 117.000 empresas exportadoras en 2011. Aproximadamente un 31% de estas empresas se encuentran en México, un 19% en el Brasil y un 11% en la Argentina. El total de empresas exportadoras

subcontratadas por las empresas exportadoras, en cambio, las condiciones por lo general son más precarias (véase Urmeneta, 2010).

¹¹ Véase [en línea] [www.eclac.cl/de/agenda/4/43754/Agenda_KLEMS_\(3\).pdf](http://www.eclac.cl/de/agenda/4/43754/Agenda_KLEMS_(3).pdf).

de la región aumentó un 15% entre 2002 y 2011 (véase el cuadro III.8)¹². En varios países, y sobre todo en los que han aplicado de manera consistente una política de desarrollo del sector exportador, la tasa de crecimiento del número de empresas exportadoras ha sido más elevada que la del total de empresas. Se destaca el incremento del número de empresas exportadoras en países como Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú. Sin embargo, la tendencia al incremento del número de empresas exportadoras se vio afectada por la crisis de 2009 y ha sido difícil retomar el dinamismo que se venía registrando. En varias de las economías de mayor tamaño de la región, como la Argentina, el Brasil, Chile y Colombia, el número de empresas exportadoras aún no había alcanzado en 2011 el nivel registrado previo a la crisis de 2008.

La proporción de empresas que participan de la actividad exportadora continúa siendo muy pequeña. En la última década, el porcentaje de empresas exportadoras en el total se mantuvo por debajo del 2% en la mayoría de los países y en muchos fue incluso inferior al 1% (véase el gráfico III.3a). La excepción relativa es Costa Rica, donde la proporción de empresas exportadoras bordea el 4% del total de empresas.

La composición de las empresas exportadoras reproduce, de manera aún más concentrada, la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías de América Latina y el Caribe. En muchos países de la región, el sector exportador presenta una elevada concentración de los envíos en pocas empresas, generalmente de gran tamaño. Si se analiza la participación del primer percentil de las empresas en las exportaciones totales, se observa que este concentra una proporción mayor al 70% de los envíos en la Argentina, Chile, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, México, el Paraguay y el Perú. Solo Panamá y el Uruguay presentan un nivel de concentración en este indicador similar al de los países desarrollados (véanse el cuadro III.9 y el gráfico III.3b)¹³.

El universo de las empresas exportadoras es muy variable, ya que posee una alta rotación en la mayoría de los países de la región: cada año se incorporan muchas nuevas empresas al universo exportador (exportadoras entrantes) mientras que otras tantas dejan de conformarlo (exportadoras salientes). La rotación es mayor entre las empresas de menor tamaño y se agudizó con la crisis de 2009, cuando disminuyó el número de empresas entrantes y aumentó la cantidad de empresas salientes.

En muchos países de la región, la tasa de rotación es muy elevada comparada con los países desarrollados y supera el 35% (véase el gráfico III.3c). Con la excepción del Brasil, la rotación es incluso mayor que en España, uno de los países industrializados que ha tenido una gran movilidad en el universo exportador. El caso argentino es diferente, ya que el universo exportador se ha mantenido prácticamente estable. De hecho, la tasa de rotación es mucho menor (en torno al 10%) y ha ido disminuyendo en los últimos años.

¹² En el cuadro III.8 se incluyen 12 países (se excluye a Panamá, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana por carecer de las series completas).

¹³ En Bélgica, por ejemplo, el primer percentil de empresas exportadoras concentra el 48% de los envíos (Banco Mundial, 2012). Para obtener más detalles sobre las empresas exportadoras en Chile véanse DIRECON (2010a y 2010b) y Urmeneta (2010).

Cuadro III.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPRESAS EXPORTADORAS, 2002-2011^a

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	12 908	13 708	14 088	14 751	15 053	14 588	14 235	13 700	13 625	13 000
Bolivia (Estado Plurinacional de)	718	711	855	1 132	1 040	1 193	1 094	1 028	1 104	1 200
Brasil	19 340	19 796	20 902	23 726	23 113	23 537	23 032	22 434	21 918	21 961
Chile	6 118	6 435	6 640	6 880	6 973	7 917	8 240	7 517	7 447	7 684
Colombia	9 102	10 099	11 334	11 720	11 581	11 442	11 305	10 730	9 437	9 555
Costa Rica	2 080	2 178	2 219	2 369	2 523	2 589	2 645	2 504	2 897	3 015
Ecuador	2 504	2 869	2 863	2 980	3 116	3 556	4 195	4 248	4 354	4 407
El Salvador	1 270	1 393	1 536	1 552	1 605	1 605	1 665	1 544	1 780	1 803
México	33 968	31 282	35 111	37 344	36 090	35 911	35 445	34 353	35 128	36 087
Paraguay	865	909	929	931	1 219	1 000	974	946	981	1 041
Perú	4 699	5 091	5 466	6 027	6 384	6 560	7 182	6 080	7 036	7 631
Uruguay	1 424	1 598	1 852	1 937	1 955	2 086	2 128	1 843	1 870	1 902
Total	94 996	96 069	103 795	111 349	110 652	111 984	112 140	106 927	107 577	109 286
Índice	100,0	101,1	109,3	117,2	116,5	117,9	118,0	112,6	113,2	115,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales de los servicios de aduanas de los países.

^a En algunos casos se debió corregir parte de las series, dado que en ellas no se consideraba a las empresas con envíos anuales inferiores a cierto monto. Cuando faltaban datos se efectuó una estimación lineal (tales el caso del Paraguay en 2007 y la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia en 2011).

Cuadro III.9

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DE EMPRESAS EXPORTADORAS

País	Exportaciones medias por empresa (2011) (en millones de dólares)	Índice Herfindahl-Hirschman (último año disponible)	Índice de Gini (último año disponible)	Participación del primer percentil de empresas en las exportaciones totales (en porcentajes, último año disponible)	Variación en la participación del primer percentil en las exportaciones totales (en puntos porcentuales)
Argentina	5,0	0,019	0,95	72,1	-0,1 (2002-2009)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,2	...	0,98	77,4	+8,8 (2007-2009)
Brasil	9,0	0,005	0,94	59,5	...
Chile	11,0	0,052	0,97	78,4	+14,5 (2002-2011)
Colombia	6,0	0,039	0,96	80,1	+11,4 (2007-2011)
Costa Rica	3,1	...	...	53,6	...
México	8,5	0,020	0,97	73,3	-0,7 (2007-2011)
Panamá	0,5	0,017	0,92	46,9	...
Paraguay	4,6	0,114	0,94	75,6	+4,9 (2007-2011)
Perú	5,0	0,029	0,96	70,0	+6,9 (2002-2011)
Uruguay	3,6	0,017	0,93	40,8	+6,0 (2002-2011)
Venezuela (República Bolivariana de)	22,3	0,920	0,99	98,2	...
Total ^a	5,7	0,035	0,95	66,2	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales de los servicios de aduanas y otros organismos oficiales de los países.

^a No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

Las empresas exportadoras de la región que registran exportaciones por varios años de forma ininterrumpida (entre cinco y siete) suelen representar alrededor del 30% del total de dichas empresas. Estas exportadoras "permanentes" a menudo pertenecen a los sectores con mayores ventajas comparativas. En varios países de la región se trata de empresas relacionadas con recursos naturales y con una intensidad de capital superior al promedio de la economía. El porcentaje de empresas exportadoras exitosas se incrementa si a ellas se suman las que en los últimos años se han convertido en exportadoras y se han mantenido como tales¹⁴.

Pese al descenso de las exportaciones en 2009, el promedio exportado por empresa se duplicó en la última década. Los montos medios exportados por empresa que se presentan en la primera columna del cuadro III.9 disminuyen

¹⁴ En México y el Uruguay, el 17% y el 19% de las empresas exportadoras, respectivamente, se ha mantenido por 10 años, mientras que en el Brasil el 26% se ha mantenido en los últimos 9 años. Si a este grupo se suman las nuevas exportadoras que se mantienen por al menos tres años, los porcentajes aumentan de manera significativa (en México, por ejemplo, se alcanza al 39%).

prácticamente a la mitad al excluir a las empresas con los mayores montos exportados o a las empresas exportadoras de los principales productos básicos (en muchos países ambas categorías coinciden). Este es el caso de la Argentina (al excluir a las 25 principales exportadoras), el Brasil (al excluir a las 50 principales), el Estado Plurinacional de Bolivia (al excluir a las 4 mineras principales), Chile (al excluir a 8 mineras y 2 empresas de celulosa), Colombia (al excluir a las 10 principales) y el Perú (al excluir a las 5 principales exportadoras mineras).

El monto medio exportado por las empresas salientes es mucho más bajo que el promedio. Por ejemplo, entre 2007 y 2010, el promedio exportado por las empresas en Colombia fue de 3,3 millones de dólares, en tanto que el promedio exportado por las empresas salientes fue de solo 178.000 dólares. En 2010, en el Uruguay, el promedio exportado fue de 5,7 millones de dólares y el de las empresas salientes fue de solo 75.000 dólares. En Chile, el promedio exportado en 2011 fue de casi 11 millones de dólares, mientras que el promedio de las empresas salientes fue alrededor de un décimo de ese valor.

La proporción de empresas exportadoras en el total es mucho mayor en el grupo de las grandes empresas que entre las pequeñas. Casi todas las grandes empresas de la región exportan. Al considerar las 500 principales empresas de la región (de los ocho países para los que se tienen datos), se verifica que prácticamente todas se ubican en niveles destacados como exportadoras (véase el cuadro III.10). Muchas de ellas también son grandes importadoras (véase el recuadro III.1).

Las 20 principales empresas exportadoras concentraron en 2010 el 33% de las exportaciones de la región, mientras que las 100 principales representaron el 45%. El caso más extremo es el de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), la tercera productora mundial de petróleo, que representa más del 95% de las exportaciones de la República Bolivariana de Venezuela y más del 10% de las exportaciones totales de las 500 principales empresas de la región. Las exportaciones representan una proporción elevada de las ventas totales de las grandes empresas: un 72% en las 100 principales y un 51,4% en las 20 primeras (véase el cuadro III.10).

Más del 80% de las grandes empresas exportadoras de la región están vinculadas a la explotación y el procesamiento de recursos naturales. Además, del análisis de las inversiones comprometidas por las grandes empresas se puede concluir que en los próximos años aumentará el peso de los recursos naturales en las exportaciones de la región. Esto sería consecuencia de hechos tales como el desplazamiento de la frontera agrícola en la Argentina y el Brasil por el cultivo de la soja, los descubrimientos de petróleo en profundidad (principalmente en la costa atlántica brasileña) y de depósitos de gas (en la Argentina y México), y las proyecciones de inversiones y producción de la minería en los países andinos.

Cuadro III.10
PRINCIPALES EMPRESAS EXPORTADORAS DE LA REGIÓN: COEFICIENTE EXPORTADOR Y PARTICIPACIÓN EN LOS ENVÍOS TOTALES, 2010 ^a

Posición entre las 100 exportadoras principales	Posición entre las 500 empresas principales	Empresa	País	Sector	Exportaciones (en millones de dólares)	Exportaciones (en porcentajes de las ventas)	Exportaciones (en porcentajes de los envíos de las 500 empresas principales)
1	3	PDVSA	VEN	Petróleo/gas	85 918,7	90,5	10,36
2	2	PEMEX	MEX	Petróleo/gas	46 807,2	45,1	5,64
3	4	VALE	BRA	Minería	24 042,8	48,1	2,90
4	1	PETROBRAS	BRA	Petróleo/gas	18 186,7	14,2	2,19
5	20	CODELCO	CHI	Minería	14 349,7	89,3	1,73
6	24	CEMEX	MEX	Cemento	11 525,4	79,8	1,39
7	12	ECOPETROL	COL	Petróleo/gas	9 940,9	46,0	1,20
8	26	FEMSA	MEX	Bebidas/licores	6 884,9	50,1	0,83
9	51	ESCONDIDA	CHI	Minería	6 476,3	70,3	0,78
10	59	Volkswagen (México)	MEX	Automotor	6 288,7	73,1	0,76
11	50	Petroecuador	ECU	Petróleo/gas	5 939,1	63,6	0,72
12	35	Grupo Alfa	MEX	Multisector	5 771,3	52,3	0,70
13	48	Grupo Bimbo	MEX	Alimentos	5 174,3	54,5	0,62
14	62	Grupo México	MEX	Minería	5 151,8	61,9	0,62
15	89	Embraer	BRA	Aeroespacial	4 160,0	73,9	0,50
16	37	Bunge alimentos	BRA	Agroindustria	4 000,0	36,7	0,48
17	83	Chrysler	MEX	Automotor/Autopartes	3 990,9	63,2	0,48
18	95	Industrias penoles	MEX	Minería	3 861,1	74,2	0,47
19	132	Cargill	ARG	Agroindustria	3 700,0	90,0	0,45
20	144	Samarco mineración	BRA	Minería	3 213,6	85,8	0,39
Total 20 principales empresas					275 383,4	51,4	33,2
Total 100 principales empresas					373 498,3	72,0	45,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *América Economía* y datos oficiales de los servicios de aduanas.
^a Incluye a las empresas exportadoras de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

En 2010, el 28% del valor exportado por las 500 principales empresas de la región correspondió a la minería, el 10% al petróleo y el 7% a los alimentos. Otros sectores destacados, la mayoría basados en recursos naturales, fueron los de agroindustria, autopartes, papel y celulosa, y siderurgia (un 6% cada uno) y petroquímica (2%). La industria automotriz y de autopartes latinoamericana concentra el 12% de las exportaciones de las grandes empresas de la región. Esta industria, que nació en el período de sustitución de importaciones, actualmente es un complejo exportador intrarregional que puede tener interesantes proyecciones, pese a que enfrenta una competencia cada vez más intensa.

La región no es solo el principal destino para la mayoría de las empresas exportadoras, sino que también es hacia donde se envían más productos y donde existe una menor concentración de exportaciones. Más de la mitad de las exportadoras realiza sus envíos hacia un destino en la propia región, pese a que hacia esta solo se dirige la sexta parte de los envíos totales. La región concentra entre el 55% y el 69% de las empresas exportadoras (dependiendo de si se incluye a México o no). Para la mayoría de los países, la región presenta el menor monto medio exportado por empresa, el mayor promedio de productos exportados por empresa y los menores índices de concentración. Por el contrario, las exportaciones a China son las que presentan el menor número de empresas, el mayor promedio exportado por empresa y la mayor concentración. La región concentra una mayor cantidad de productos (el 87% del total, considerando el sistema armonizado a seis dígitos) y un mayor promedio de productos exportados por empresa (4,8). Todo esto se traduce en que los envíos por empresas hacia la región presentan el menor indicador de concentración, con un índice Herfindahl-Hirschman de 0,02 (véase el cuadro III.11).

Cuadro III.11

EMPRESAS EXPORTADORAS DE LA REGIÓN: INDICADORES POR DESTINO, NÚMERO DE EMPRESAS, PROMEDIO EXPORTADO Y DE PRODUCTOS, E ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN, 2010

Destino de las exportadoras (8 países) ^a	Empresas por destino (en porcentajes)	Monto medio exportado (en millones de dólares)	Promedio de productos exportados por empresa	Índice Herfindahl-Hirschman de las empresas
América Latina y el Caribe	69	1,8	4,5	0,02
Estados Unidos	28	2,2	2,6	0,05
Unión Europea	29	3,1	3,1	0,10
China	7	8,9	1,6	0,14
Resto del mundo	31	4,5	3,2	0,07
Total	164 ^b	4,8	3,3	0,04

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

^a Los ocho países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

^b Las empresas pueden tener más de un destino.

Las políticas comerciales influyen en el comportamiento de las empresas. Por ejemplo, un efecto importante de los acuerdos comerciales es el aumento de la tasa de crecimiento de la cantidad de empresas. En general, la tasa de crecimiento del número de empresas exportadoras suele ser mayor hacia los destinos no tradicionales con los que se suscriben nuevos acuerdos¹⁵.

Aunque se ha constatado un leve incremento de la cantidad de empresas que exporta a más de un destino y más de un producto, el predominio de la empresa monoexportadora a un solo destino se mantiene en todos los países de la región. Unas 40.000 empresas de la región, la mayoría de ellas pymes, exportan un solo producto a un solo destino, mientras que solo unas 3.500 empresas, la mayoría de gran tamaño, exportan más de diez productos a más de diez destinos. Este patrón es muy similar en todos los países de la región, de modo que la representación gráfica del tipo pirámide alargada se reproduce, con ligeros matices, en cada país (véase el gráfico III.3d).

Las exportaciones de alto contenido tecnológico se dirigen principalmente hacia la propia región. Para un conjunto de nueve países, el 28% de las empresas exportadoras son de baja tecnología, el 27% son de tecnología media, el 16% son de productos primarios, el 9% son de alta tecnología y el 7% no registra información (véase el gráfico III.3e). Proporcionalmente, existen menos empresas exportadoras de productos primarios y de alta tecnología respecto de la participación de dichas categorías en el monto total de las exportaciones. A la inversa, la participación de las empresas de baja tecnología en el total de las exportadoras es mayor que la participación de los envíos de productos de baja tecnología en las exportaciones totales. El 39% de las empresas exportadoras de productos de alta tecnología de los nueve países analizados exporta a la región, que constituye el principal mercado para dichos productos (véase el gráfico III.3f).

En las empresas exportadoras de la región se observa una mayor concentración en los envíos a Asia y una mayor participación de operadores en las exportaciones hacia los países vecinos, los Estados Unidos y la Unión Europea. Esto es la expresión a nivel de empresas de lo que ocurre a nivel de productos. Desde este punto de vista, el comercio con la región tiende a ser más inclusivo, al estar menos concentrado en productos y empresas.

En casi todos los países de la región, la mayoría de las empresas exportadoras efectúa sus envíos hacia la propia región o los Estados Unidos. En Chile,

¹⁵ Por ejemplo, en Chile, el número de empresas exportadoras con envíos hacia México, China, la República de Corea y el Canadá registró un notable incremento entre la fecha de entrada en vigor de los tratados de libre comercio con esos países y 2011 (un 77%, un 74%, un 71% y un 69%, respectivamente). En cambio, el dinamismo ha sido menor en destinos más tradicionales que involucran a una mayor cantidad de empresas. Este es el caso de los Estados Unidos y la Unión Europea, que concentran el 42% de las empresas exportadoras, pero que tras la entrada en vigor de los acuerdos comerciales solo registraron un aumento en el número de empresas del 1% y el 19%, respectivamente.

Colombia y el Perú, por ejemplo, los Estados Unidos fueron el destino individual elegido por más empresas para sus exportaciones, superando levemente a los países vecinos y muy por encima de destinos asiáticos como China, el Japón y la República de Corea¹⁶. Esto se debe, básicamente, a que la mayoría de las pymes se orientan al mercado regional. En el Brasil, por ejemplo, la mayoría de las grandes empresas exporta a Alemania, la Argentina, China y los Estados Unidos, mientras que la mayoría de las pymes exporta a los Estados Unidos y a los otros países miembros del MERCOSUR. Al analizar los casos de la Argentina (2008), Chile (2009) y Colombia (2009) se puede observar con claridad la importancia del destino regional para la mayoría de las pymes exportadoras (véase el gráfico III.3f). Este patrón se verifica en casi todos los países (excepto México) y con distintas definiciones de pyme exportadora¹⁷.

También es interesante analizar la cantidad de empresas que exportan por destino con relación al tamaño de las empresas y la cantidad de productos. Así se puede observar que:

- los Estados Unidos aparecen entre los tres destinos extrarregionales de menor concentración (más empresas, más productos y más pymes), muy por debajo de China y el Japón;
- en general, los países limítrofes son más importantes por el número de empresas involucradas y por la cantidad de productos exportados que por el monto de los envíos, y
- en las ventas a los países de Asia, la concentración es elevada (tanto en productos como en empresas) y la participación de las pymes es baja.

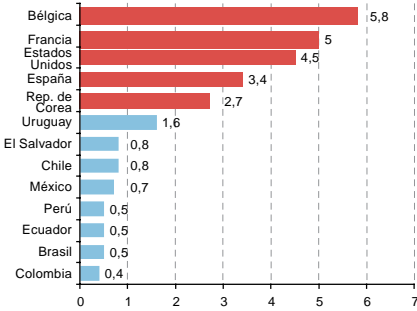
En síntesis, la cantidad de empresas exportadoras ha aumentado en la región, pero su crecimiento se desaceleró y continúan representando una proporción muy pequeña del total de empresas: presentan una elevada concentración y una alta rotación (sobre todo las pequeñas). La proporción de empresas exportadoras es más elevada entre las grandes empresas que entre las pequeñas, y hay más empresas y pymes con envíos a la región. Como resultado, la estructura de las empresas exportadoras es más concentrada que la del total de empresas.

¹⁶ Por ejemplo, en las exportaciones de Chile a los Estados Unidos y el Perú en 2010 participaron 2.113 y 2.007 empresas que exportaron 1.423 y 2.400 productos, respectivamente. En cambio, en las exportaciones a China participaron solo 714 empresas con 285 productos (sobre la base de datos de la aduana).

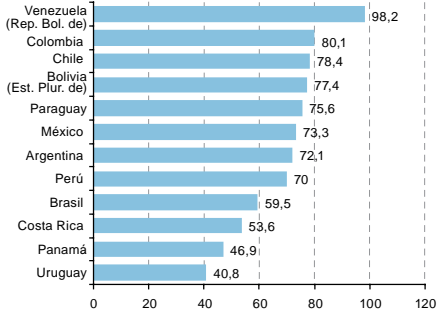
¹⁷ En la Argentina, en 2010, según un estudio del Centro de Estudios para la Producción, más del 63% de las pymes exportaron a la región (según Crespo (2006), en 2005 este porcentaje ascendía al 50%). En el Ecuador, según un estudio de la ALADI de mayo de 2012, muchas pymes exportadoras (considerando las ventas y la cantidad de trabajadores) realizan envíos a la región y esto ha aumentado un 34% el número con envíos a la ALADI (promedio anual entre 2007 y 2011). Según datos del Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (SIICEX), la mayoría de las pymes del Perú exporta a la región o a los Estados Unidos, pero representan una fracción menor por definirse con un criterio más restringido a las pymes.

Gráfico III.3 CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS EXPORTADORAS DE LA REGIÓN, ALREDEDOR DE 2010

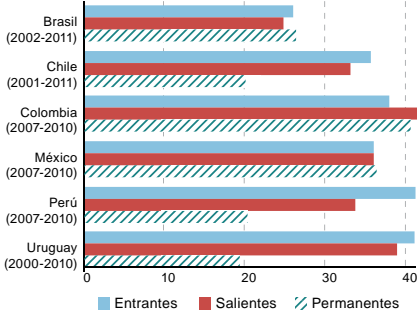
A. Total de empresas que exportan
(en porcentajes)



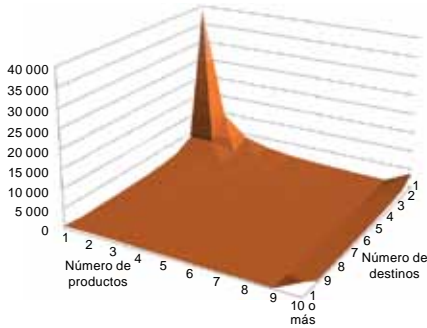
B. Envíos del primer percentil de exportadoras
(en porcentajes)



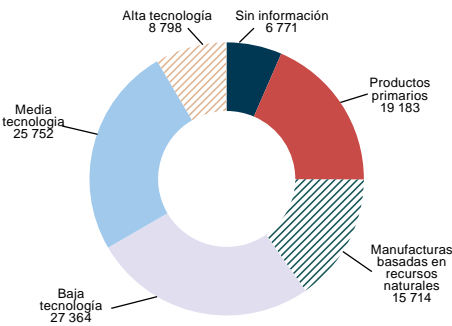
C. Rotación
(en porcentajes de empresas entrantes, salientes y permanentes)



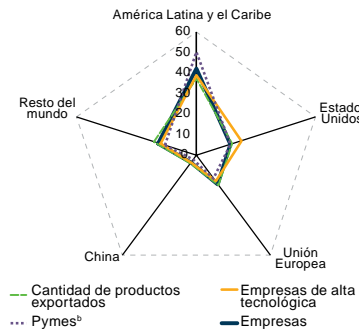
D. Exportadoras según productos y destinos^a
(en número de empresas)



E. Exportadoras según intensidad tecnológica^a
(en número de empresas)



F. Destinos, exportadoras, productos, tecnología y pymes^a
(en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los servicios de aduanas de los países, censos económicos de los diferentes países y datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

^a Datos para nueve países.
^b Datos para tres países.

Recuadro III.1

LAS EMPRESAS IMPORTADORAS

Aunque existen más estudios y conocimientos acerca de las empresas que exportan, no se debe descuidar el análisis del comportamiento de las que importan o que realizan ambas actividades a la vez. Una de las razones para estudiar este fenómeno es que las empresas que exportan e importan pueden beneficiarse de ambas formas de inserción en el comercio internacional, con posibles efectos positivos sobre la supervivencia, la rentabilidad y la productividad de los agentes económicos (Wagner, 2011), aumentando los márgenes extensivos (número de empresas) e intensivos (mayor monto por empresa) en sus diferentes dimensiones. Así, por ejemplo, en uno de los pocos estudios realizados para la región, López (2006) encuentra que, en el caso de Chile, las exportadoras tienen más probabilidades de sobrevivir cuando, a su vez, importan bienes intermedios.

En la mayoría de los países de la región existen muchas más empresas importadoras que exportadoras y las primeras han registrado un crecimiento más acelerado. En Colombia, en 2010 participaron 29.546 importadores y 9.436 exportadores en el comercio internacional. En el Uruguay, en ese mismo año se registraron seis veces más importadores que exportadores (12.003 frente a 1.865). En el Paraguay la diferencia es mayor aún, ya que en 2011 hubo 15.158 importadoras y 1.041 exportadoras. En el Brasil las importadoras duplican a las exportadoras y en 2011 registraron actividad 47.000 empresas que importan (con un 100% de aumento en nueve años) y 22.000 que exportan. A su vez, en Chile en 2011 participaron 7.684 exportadores y unos 35.000 importadores (con un 28% de crecimiento en tres años). Aunque en menor medida que las exportaciones, las importaciones también están concentradas, ya que las grandes exportadoras también son grandes importadoras. En Chile, por ejemplo, 65 empresas concentraron en 2010 el 25% de las importaciones, mientras que 17 empresas acumularon el 50% de las exportaciones.

El proceso de importación suele ser más fácil que el de exportación, dependiendo de varios factores como el producto, el destino, el origen y las normativas arancelarias. Además, aprovechando el desarrollo de las comunicaciones, muchas personas naturales han comenzado a importar un sinnúmero de productos, en general de montos bajos. En Colombia, alrededor de 1.000 importadores internaron productos en 2010 por un valor inferior a los 1.000 dólares. Algo similar sucede en otros países de la región, como Chile, donde, ese mismo año, el 36% de los 34.083 importadores fueron personas naturales (solo el 9% superó el millón de dólares) y el 72,6% realizaron importaciones por menos de 100.000 dólares. Esto se relaciona con la vía utilizada para internar los productos: el 53% de los importadores ingresó los productos por vía aérea, mientras que el 50% empleó la vía marítima y el 32% eligió la vía terrestre. En general, en todos los países de la región se observa que el proceso de apertura ha favorecido la internación directa por parte de las personas, ya sea con destino intermedio o para el consumo, por lo que es mejor hablar de agentes que realizan operaciones de importación que de empresas importadoras propiamente dichas.

Cuando se analizan las actividades de importación de las exportadoras, se puede observar que un gran número de estas empresas interna productos de consumo intermedio y bienes de capital. En el Brasil, un 55% de las exportadoras también importaron en 2011 y esta participación sube al 65% cuando se trata de grandes exportadoras (más de 100 millones de dólares al año). Otros ejemplos de este fenómeno son Colombia, donde en 2010 un 45% de las exportadoras realizó actividades de importación, y el Uruguay, donde ese mismo año el porcentaje fue del 34%.

Recuadro III.1 (conclusión)

En Chile, todas las grandes exportadoras realizaron importaciones en 2009 y más de la mitad del total de empresas exportadoras también se desempeñó como importadora (Urmeneta, 2010). Esta información coincide con lo que se observa en un país altamente industrializado y exportador como Alemania, donde las empresas que exportan e importan son la mayoría.

Contar con adecuadas estrategias de importación podría tener un impacto significativo sobre las posibilidades de supervivencia, la productividad y los márgenes intensivos y extensivos de las empresas exportadoras. Esta situación se ve condicionada por la estructura productiva imperante. Por ejemplo, las mineras en Chile deben importar la maquinaria para la extracción de cobre, pues esta no se fabrica en el país, y después la exportan. Las importaciones podrían tener incluso un mayor efecto sobre las exportaciones considerando que muchas exportadoras compran los productos importados a intermediarios.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los servicios de aduanas de los países y Roberto Urmeneta, "Evolución de las características de las empresas exportadoras y del empleo que generan: Chile 2000-2010", documento presentado en el Seminario Chile XXI, Santiago de Chile, septiembre de 2010.

D. Las pymes exportadoras

La participación de las pymes en las exportaciones y en las cadenas globales de valor es uno de los indicadores del potencial inclusivo y distributivo del comercio internacional y del efecto multiplicador que este puede tener sobre la economía y la sociedad. Esta participación y su dinamismo se pueden definir como:

- la participación de pymes exportadoras directas en el total de empresas exportadoras;
- la participación de las exportaciones directas de pymes en las exportaciones totales;
- la participación de pymes como exportadoras indirectas, proveedoras de empresas exportadoras, y
- la participación de pymes en cadenas globales de valor.

1. Importancia y heterogeneidad de las pymes exportadoras

El patrón de inserción externa de la región no tiene a las pymes como principales protagonistas. En el marco del proceso de apertura de la economía y la implementación de reformas estructurales, los sectores que ganaron espacio en la estructura productiva fueron los que presentan un peso preponderante, con grandes empresas y empresas ligadas a la IED. Se trata de oferentes de servicios públicos privatizados y de bienes intensivos en recursos naturales, productos básicos y productos con un marcado componente de maquila.

Las pymes exportadoras comparten muchos rasgos del universo general de empresas de menor tamaño de América Latina: son muchas, realizan una contribución significativa al empleo y aportan relativamente poco al

monto exportado¹⁸. Las pymes son agentes productivos relevantes, ya que representan a la mayoría de las empresas y su aporte al empleo es significativo, pero su contribución al valor de las exportaciones es pequeña. Aunque estas empresas concentran entre el 63% y el 83% de las exportadoras, representan menos del 7% de los envíos y solo generan alrededor del 17% del empleo exportador directo¹⁹.

Las pymes de la región son más heterogéneas, tienen menor productividad y están más aisladas que en los países desarrollados. Además, existe mayor informalidad, el acceso al crédito suele ser más dificultoso, están menos especializadas y tienen más dificultades para insertarse en cadenas globales de valor²⁰. Muchas de ellas se mantienen en el sector informal debido a los gastos y la carga de trámites que requiere su formalización. Por su mayor presencia en el comercio al por menor, hasta el momento las pymes se han visto más influenciadas por el proceso de apertura en los procesos de distribución, ya que actúa como eslabón de comercialización al consumidor final de los nuevos productos importados. Transformar el sector informal, aumentando su productividad y vinculándolo de manera directa o indirecta al esfuerzo exportador, es el mayor desafío para disminuir la heterogeneidad estructural e incrementar el carácter inclusivo del comercio.

El análisis del desempeño de las pymes exportadoras se dificulta por la falta de estudios y datos comparables²¹. Sin embargo, es posible extraer y precisar algunas conclusiones.

¹⁸ Las micro, pequeñas y medianas empresas contribuyen con hasta el 40% del PIB y el 70% del empleo en la región.

¹⁹ La estimación del empleo es para Chile en 2009. En países como los Estados Unidos, las pymes representan la mitad del PIB y del empleo, y contribuyen con más del 30% del valor exportado. Esta última proporción llega al 50% en algunos países europeos (véase [en línea] <https://www.census.gov/foreign-trade/aip/edbre1-9798.pdf>).

²⁰ Véanse CEPAL (2011), Ferraro y Stumpo (2010), Durán y Álvarez (2009), y Ferraro (2011).

²¹ Los datos disponibles están dispersos y son difíciles de comparar debido a las diversas definiciones de pyme (Durán y Álvarez 2009) y, sobre todo, de pymes exportadoras. En rigor, no debería inferirse que las empresas exportadoras con bajos montos enviados sean pymes. Existen definiciones de pymes exportadoras para un sector, como en la Argentina, respecto de las industriales (las pymes del sector con menos de 100 ocupados) que exportan más del 5% de su facturación total (Fundación Observatorio Pyme, 2010). Coexisten diferentes definiciones en distintas instituciones de apoyo. En el Brasil, según el Fundo de Garantia à Exportação (FGE), las pymes exportadoras son las que registran ventas anuales inferiores a 45.000 dólares, y según la Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX) y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), son las empresas donde trabajan menos de 100 empleados (criterio que también utiliza el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX) de la República Bolivariana de Venezuela). En Chile, el Servicio de Impuestos Internos (SII) considera pymes a las empresas con ventas de hasta 100.000 UF, criterio que también adoptan varios organismos públicos como la Cobertura de Préstamos Bancarios a Exportadores (COBEX) de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) (ya que considera pymes exportadoras a las empresas con ventas anuales de hasta unos 4,5 millones de dólares). ProChile, por su parte, considera pymes exportadoras a las empresas con ventas anuales de entre 60.000 dólares y 7,5 millones de dólares.

La internacionalización de las pymes es relativamente baja en la región, ya que estas empresas tienen serias restricciones de capital humano, problemas de gestión estratégica y costos fijos relativamente mayores para acceder a los mercados externos. Además, muchas veces encuentran importantes obstáculos para poder cumplir con las normas técnicas vigentes (como las normas de calidad y fitosanitarias). Estas dificultades, sumadas a la estructura de las exportaciones de los países de la región, donde predominan las empresas de sectores con uso intensivo de capital orientadas a los recursos naturales, hacen que su participación directa en el valor total exportado sea bastante baja.

Si bien las pymes constituyen una elevada proporción de las empresas exportadoras, aportan una fracción reducida del total exportado. Los principales mercados para las pymes son: a) América Latina en los casos de la Argentina y el Brasil; b) los Estados Unidos en el caso de México; c) América Latina y los Estados Unidos en los casos de Chile, Colombia y el Perú, y d) Centroamérica y los Estados Unidos en los casos de Costa Rica y el Salvador. De modo que los Estados Unidos y América Latina tienen un peso mucho mayor para estas empresas que los nuevos mercados de Asia, hacia donde se exportan fundamentalmente recursos naturales (véase el cuadro III.12).

Cuadro III.12

PAÍSES SELECCIONADOS: DATOS INDICATIVOS DE PYMES EXPORTADORAS, 2010

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Perú	México
Empresas exportadoras	13 625	21 918	7 447	9 437	2 897	7 036	35 128
Pymes exportadoras	10 369	14 414	4 800	8 058	1 872	6 192	31 333
Pymes exportadoras (en porcentajes del total de exportadoras)	76,1	61,2	58,3	71,1	64,6	88,0	88,4
Exportaciones de pymes (en porcentajes del total de envíos)	6	7,5	7	4,5	16	3,3	4
Destinos de pymes exportadoras	América Latina	América Latina, Unión Europea	América Latina, Estados Unidos	Estados Unidos, América Latina	Centroamérica, Estados Unidos	América Latina, Estados Unidos	Estados Unidos
Sectores de pymes exportadoras	Industria	Industria	Industria	Industria	Industria y servicios	Industria	Industria

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de las empresas exportadoras de aduanas y otros organismos públicos: Centro de Estudios para la Producción (CEP), Argentina; Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX) y Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Brasil; ProChile, Chile; PROEXPORT, Colombia; Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), Costa Rica; Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (SIICEX), Perú, y Observatorio Pyme, México.

2. Las pymes aportan más a la diversificación exportadora

Aunque las pymes presentan una baja participación en los envíos y una mayor rotación en su esfuerzo exportador, la evidencia indica que estas empresas realizan un sustancial aporte a la diversificación de las exportaciones (véase el cuadro III.12). En el caso de Chile y el Perú, por ejemplo, casi el 90% de las exportaciones de las pymes corresponde a productos no tradicionales, en su mayoría manufacturas de baja intensidad tecnológica (como alimentos, productos metalmecánicos y prendas de vestir)²². También los servicios se han convertido en un producto de exportación importante para estas empresas en países como Costa Rica, donde las pymes constituyen las principales exportadoras en este sector.

La participación de las pymes en el sector exportador es más importante por su aporte indirecto. Esto se puede apreciar en una serie de indicadores como la cantidad de pymes que abastecen a las empresas exportadoras o la relación entre las pymes exportadoras y abastecedoras. Puede estimarse, por ejemplo, que, a nivel agregado, por cada empresa exportadora, en Chile existen, en promedio, cinco abastecedoras, la mayoría de ellas pymes, y hay evidencia de que a la mitad de las pymes que exportan hay otras 16 que las proveen de insumos y servicios²³. En consecuencia, el efecto del comercio internacional alcanza a un número mucho mayor de empresas que las que se contabilizan habitualmente en la información sobre comercio exterior. Esto es sumamente relevante para evaluar la inclusividad del comercio internacional y definir políticas públicas.

También es posible analizar la participación indirecta de las pymes en el comercio exterior a través de sus vínculos productivos con grandes empresas exportadoras, la venta de su producción a operadores comerciales que venden en mercados internacionales y su participación en encadenamientos productivos que pueden alcanzar importantes grados de internacionalización. La internacionalización de las pymes supone más que su participación directa en las exportaciones (la participación de las pymes en las cadenas de valor se analiza en el capítulo IV).

²² Una gran cantidad de evidencia apunta en esta dirección, aunque con matices por las diversas metodologías utilizadas (especialmente la definición de pyme). En el Brasil, por ejemplo, las pequeñas empresas se concentran en productos agrícolas (café, soja, caña de azúcar), minerales, calzados y manufacturas de baja tecnología (Ferraro y Stumpo, 2010; Stumpo, 2009). En Chile, en tanto, gran parte de las actividades exportadoras de las pymes se concentra en el sector del comercio, con cerca del 40% del total de las exportaciones asociadas a este tipo de empresas (véase el artículo de Belmar y Maggi citado en Ferraro y Stumpo, 2010). Otro sector relevante es el agropecuario, donde el 15% de las exportaciones se vincula a actividades de las pymes. En la Argentina, las pequeñas empresas industriales tienen mayor relevancia en los envíos de alimentos (38%), productos químicos (14%) y maquinarias y equipos (9%) (Rotondo y otros, 2009).

²³ Véanse DIRECON (2010b), y Moori-Koenig y otros (2004).

E. Institucionalidad de apoyo a las pymes exportadoras

El apoyo a la internacionalización de las pymes ha ido ocupando un lugar de creciente relevancia en la agenda de la política económica de la mayoría de los países. Si se considera que las grandes empresas no necesitan de este tipo de herramientas para el desarrollo de sus estrategias internacionales, los beneficiarios de los esfuerzos públicos son, al menos en el discurso, las pymes²⁴.

A partir de los años noventa, la política de fomento exportador fue cambiando de manera paulatina desde subsidios e intervenciones puntuales hacia políticas de fomento productivo más generales de mediano plazo y de promoción de exportaciones, focalizadas en empresas de tamaño pequeño y mediano. Ello respondió a la expansión del comercio internacional, a una mayor apertura de las economías y a un cambio en la orientación político-técnica de las políticas públicas en general. Se crearon, rearticulaban o reforzaron las instituciones orientadas específicamente a la promoción de exportaciones. Este proceso también se vio influido por el reforzamiento de las reglas del comercio mundial tras la Ronda Uruguay del GATT y la consiguiente preocupación por asegurar que el fomento exportador no contraviniera esas disciplinas. Se tuvo especial cuidado con las reglas de la OMC sobre subsidios a las exportaciones y se diseñaron los instrumentos necesarios para que se catalogaran como subsidios no recurribles (INTAL, 1998; ITC, 2009).

Se crearon varios organismos de promoción comercial con objetivos similares, pero con orientaciones y estructuras funcionales distintas (véase el cuadro III.13). Por ejemplo, en 1993, en la Argentina se creó la Fundación ExportAr para promover las exportaciones. Se trata de una entidad privada vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores, donde coexisten varios organismos nacionales, provinciales y municipales que promueven la internacionalización de las empresas, cada uno con sus propios programas. ApexBrasil (2003) es una entidad público-privada que promueve tanto exportaciones como inversiones. El organismo más antiguo de la región, ProChile (1974), forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y su misión es apoyar la internacionalización de las empresas en la exportación de productos no tradicionales. Proexport de Colombia (1992) es un fideicomiso y funciona como entidad privada, con la misión de promover las exportaciones, las inversiones y el turismo. PROCOMER de Costa Rica (1996) es un organismo público orientado a la promoción del comercio exterior.

Estos organismos públicos se crearon con diferentes orientaciones, desde posiciones muy liberales hasta otras más estructuralistas, y en varios casos esta orientación ha cambiado con el tiempo. Su función no ha estado ajena a disputas, por ejemplo entre quienes plantean que se debe apoyar a las pymes para que exporten directamente y quienes plantean que deben favorecerse procesos de articulación de las pymes con *cluster*. En algunos análisis comparativos realizados entre instituciones de apoyo de los distintos países (Volpe, 2010) se puede

²⁴ Esta sección se refiere a la promoción de exportaciones orientada a las pymes.

visualizar la eficacia de las entidades específicas en términos de su impacto en el comercio. En la mayoría de los casos, los presupuestos de estas instituciones son relativamente pequeños con respecto al monto exportado, destacándose los organismos que asumen tareas de promoción del turismo (como en el caso de Jamaica, donde además tiene funciones de inversión).

Cuadro III.13
ORGANISMOS DE PROMOCIÓN COMERCIAL, POR PAÍSES

País	Organismo	Año de creación	Presupuesto (2007-2009) (en millones de dólares)	Presupuesto/exportaciones (en porcentajes)
Argentina	Fundación ExportAr	1993	4,5	0,008
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Promueve Bolivia (antes CEPROBOL)	1998-2008	0,2	0,004
Brasil	ApexBrasil	2003	120	0,078
Chile	ProChile	1974	33	0,061
Colombia	Proexport	1992	55	0,168
Costa Rica	PROCOMER	1996	11,8	0,136
Ecuador	CORPEI-PRO ECUADOR	1997-2011	6,8	0,049
El Salvador	EXPORTA	2004	2	0,053
Guatemala	Departamento de Promoción Comercial	2000	0,4	0,005
Honduras	FIDE	1984	0,9	0,039
Jamaica	JTI	1990	6,7	0,241
México	ProMéxico	2007	97	0,042
Panamá	Dirección Nacional de Promoción de las Exportaciones	1998	1,8	0,129
Paraguay	REDIEX	2004	1,4	0,044
Perú	PROMPERÚ	2007	29	0,113
República Dominicana	CEI-RD	2003	2,4	0,044
Uruguay	Uruguay XXI	1996	0,6	0,011

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y Christian Volpe Martincus, *Odyssey in International Markets: An Assessment of the Effectiveness of Export Promotion in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre de 2010.

El impacto de los instrumentos y programas de promoción se potencia cuando forman parte de una política de desarrollo productivo en el marco de una estrategia país de inserción internacional. Existen numerosos ejemplos de programas para promover la incorporación de las pymes al negocio exportador, que van desde la adaptación de programas exitosos (como el

Consortio de Promoción Comercial (COPCA) de Cataluña, el ICEX de España o el COTRA de la República de Corea) a la realidad de países latinoamericanos, hasta la incorporación de instrumentos desarrollados por fundaciones y otras instituciones vinculadas al apoyo a la exportación (como cámaras empresariales y agencias de promoción nacionales o subregionales).

Las instituciones de promoción comercial no son las únicas que ponen en práctica programas orientados a la inserción internacional de las pymes. También se destacan organizaciones privadas, organismos de cooperación internacional, gremios y otras instituciones del Estado (especialmente en las áreas de industria y agricultura). En algunos casos existe una coordinación explícita entre distintas instituciones, pero en otros esto no ocurre. Con frecuencia, la dispersión de programas y recursos restringe el éxito de muchas iniciativas. Independientemente de quién los ejecuta, muchos programas se orientan a impulsar acciones de fomento empresarial sin apuntar a solucionar problemas de comercialización de un grupo de empresas puntuales. Lo que se busca es resolver una falla de mercado: la dificultad que tienen estas empresas para generar redes y acceder a conocimientos específicos, producto de asimetrías de información y de su posición en el mercado (Frohmann, 2010).

Los programas de internacionalización de las pymes se ven afectados por una serie de problemas cuya solución es clave para aumentar el empleo exportador y el carácter inclusivo del comercio. A continuación se detallan algunos de los principales problemas:

- El nivel de apoyo público a las pymes en la región no se condice con su importancia en el número de empresas y su aporte al empleo. En países como España, los Estados Unidos y la República de Corea, los fondos destinados al apoyo a las pymes alcanzan al 0,41%, el 0,39% y el 0,27% del PIB, respectivamente, mientras que en los países de la región estos fondos varían entre el 0,015% (México) y el 0,085% (el Brasil)²⁵.
- En varios países se verifica una fragmentación y dispersión institucional de los organismos vinculados a estos programas y una escasa coordinación. Suele generarse una superposición de programas creados en distintos momentos, con lógicas y objetivos diferentes. Los instrumentos de fomento exportador destinados específicamente a las pymes parecen haber sido creados en respuesta a situaciones coyunturales, a demandas específicas o ante la posibilidad de obtener financiamiento externo. Esto influye en la falta de coherencia entre los instrumentos de apoyo y una estrategia global de desarrollo para las pymes.

²⁵ Por ejemplo, el fondo coreano de apoyo a las pymes (2.740 millones de dólares en 2010) incluye apoyo al establecimiento de empresas (960 millones de dólares), fortalecimiento de la competitividad (1.013 millones de dólares), comercialización y tecnología (138 millones de dólares), cambio de negocios (129 millones de dólares), estabilización de negocios (218 millones de dólares), apoyo directo a pequeños empresarios (262 millones de dólares) y otros (40 millones de dólares).

- En varios casos, la promoción de negocios internacionales debería ser el último eslabón de la cadena de fomento productivo, ya que las pymes requieren de un acompañamiento integral, un proceso que exige una elevada coordinación interinstitucional y que los organismos públicos tienen dificultades para implementar.
- En diversos casos, los déficits en los resultados no pueden atribuirse expresamente a los defectos de las políticas específicas y los instrumentos de promoción de exportaciones, sino a problemas más generales que repercuten en la productividad y la competitividad de las pymes.
- Las instituciones a cargo del diseño y la implementación de las políticas de apoyo productivo y de apoyo a las pymes exportadoras enfrentan restricciones en materia de recursos humanos y financieros. En algunos países dependen de fondos de la cooperación internacional y, por lo tanto, de decisiones exógenas. La reducida capacidad institucional representa un cuello de botella para la utilización y el incremento de los fondos asignados a las políticas. Es necesario mejorar su capacidad para definir estrategias, diseñar políticas y poner en funcionamiento los instrumentos y mecanismos de apoyo.
- Muchas intervenciones se han basado en una lógica de “subsidio a la demanda”, con la errónea suposición de que las empresas potencialmente beneficiarias tienen capacidades similares para postular a estos programas. Esto puede hacer que se privilegie a un pequeño segmento de pymes dinámicas, incrementándose la brecha de heterogeneidad estructural (Ferraro y Stumpo, 2010).
- Pese a los programas existentes, las pymes tienen escaso acceso al crédito en la región. A su vez, estas empresas muestran cierto escepticismo hacia los bancos de segundo piso. Su envergadura es limitada y no logran incidir en el funcionamiento de los mercados crediticios en los que siguen teniendo una participación extremadamente reducida. Por otra parte, los bancos privados tienden a reproducir la misma segmentación del mercado crediticio que en las operaciones que llevan a cabo fuera de dichos programas.
- Es necesario evitar que las instituciones y los programas orientados a la internacionalización de las pymes pasen a ser cautivos de grupos de interés empresariales corporativos.

F. Género y emprendimiento exportador

El emprendimiento exportador también puede verse desde la perspectiva de género. Las empresarias enfrentan barreras significativas y se constata un predominio de la desigualdad, aun cuando esta puede atenuarse según el nivel socioeconómico de las empresarias exportadoras. Los estudios disponibles no

permiten generalizar en torno a este tema, pero posibilitan vislumbrar algunos de los problemas existentes y las oportunidades a tener en cuenta.

Las empresas que han atendido la equidad de género como parte de su negocio lo han hecho desde distintas perspectivas, generalmente en el marco de programas de responsabilidad social empresarial. Además de enfrentar las mismas barreras que los empresarios que exportan o quieren exportar, las empresarias del sector exportador encuentran dificultades derivadas de la discriminación y los estereotipos de género. Tras revisar las estrategias de 17 empresas de distintos rubros, en un estudio se concluye que la equidad de género es percibida como un "buen negocio" para incrementar la competitividad (BID, 2009). Aunque no fueron seleccionadas por ser empresas exportadoras, y es difícil generalizar, ya que en las empresas prevalece la discriminación en el lugar de trabajo, las prácticas mencionadas pueden contribuir a definir estrategias a nivel micro para avanzar hacia una mayor igualdad de género.

Pese a la adversidad, las mujeres han logrado desarrollar su capacidad emprendedora. En un estudio realizado especialmente para Chile se puede visualizar la situación de las empresarias exportadoras clientas de ProChile (SENDEC, 2007). La participación de las propietarias de empresas exportadoras en el total de exportadores era del 21%, lo que reproduce la distribución por sexo en el total nacional de empresas. En el segmento exportador de pequeñas empresas, las mujeres representan un porcentaje mayor que en el total nacional: más de un quinto de estas empresas exportadoras son propiedad de mujeres. El nivel de participación de las mujeres en cargos ejecutivos del sector exportador, especialmente en cargos de decisión, es del 28%, un poco por encima de la media nacional del 20% (CEEM, 2006).

En las empresas donde las que deciden son mujeres, los rubros exportados tienen una participación similar a la distribución de las pequeñas empresas a nivel nacional, excluido el sector del comercio. Las empresas de mujeres se concentran en los rubros de industria, agropecuario y servicios, y en estos dos últimos su participación es mayor que en el grupo de empresas donde el encargado de tomar las decisiones es un hombre. Si bien las empresarias consideran que las barreras y dificultades para acceder y mantenerse en el rubro exportador son comunes a todos los empresarios de su categoría, ya sean hombres o mujeres (financiamiento, volumen, información, contactos, idioma y certificaciones), también perciben que hay estereotipos culturales y roles de género socialmente establecidos que tienen una incidencia negativa en su quehacer empresarial. Deben probar que tienen capacidad para legitimarse como empresarias y así poder enfrentarse al mercado y a los clientes y convertirse en proveedoras de otras empresas. Otro factor importante lo constituyen las diferencias de estratos socioeconómicos, ya que condicionan la existencia de barreras y contactos que dificultan o facilitan el emprendimiento.

Las mujeres que dirigen sus propias empresas en general buscan nichos de mercado innovadores y diferentes, y procuran diferenciar su producto mediante algunos atributos especiales. En varios casos, la identificación del nicho específico es resultado de una búsqueda intencionada. Muchas empresarias utilizan Internet para informarse, establecer contactos y promover sus productos.

El Centro de Comercio Internacional (CCI) de Ginebra ha dedicado especial atención al emprendimiento exportador femenino, destacando la importancia de la formación de redes, las nuevas tecnologías y la calificación entre otros aspectos. El acceso al crédito puede ser un obstáculo importante, pero existen otras soluciones que van desde los capitales semilla para algunos proyectos seleccionados hasta la creación de bancos cooperativos que concentran la capacidad de ahorro de miles de asociados (Domeisen, 2003).

En algunos países latinoamericanos (como la Argentina, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y México) existen mecanismos de apoyo y programas de fomento dirigidos a las empresarias para que puedan fortalecer sus empresas en las etapas previas a la exportación. Estos programas se orientan principalmente a facilitar el acceso a la información y la capacitación, a apoyar y estimular la creación de redes entre empresarias y ejecutivas, y a generar espacios virtuales para que las empresarias exhiban sus productos. En algunos países de América Latina y Caribe, los organismos de cooperación internacional han promovido el emprendimiento femenino con orientación a los mercados internacionales como forma de integración social, más que con un enfoque de empoderamiento de las mujeres.

La diferenciación mediante una orientación especial del negocio y la certificación del producto puede ser importante para combinar el acceso a nichos de mercado con el empoderamiento femenino. Un ejemplo notable de esta alternativa es “Café de Mujer” en Guatemala. I’XKAPEH (que en idioma maya significa “café de mujer”) es el nombre de un grupo de indígenas (víctimas de la guerra interna que padeció el país entre 1960 y 1996) que se organizaron para producir, procesar y comercializar un “café con sello de mujer”. Se trata de un producto orgánico que obtuvo la certificación de origen para ser exportado a nivel mundial bajo la categoría de comercio justo. El certificado y etiquetado de género fue desarrollado en 2006 por dos organizaciones guatemaltecas: MayaCert y Acodihue. El propósito fue crear el primer código de certificación de café que reconociera y valorara el trabajo de las mujeres productoras de café. La iniciativa comenzó con un grupo de 150 mujeres en 2006 y en 2010 las asociadas ya eran 1.200. El certificado “Café de Mujer” utiliza estándares existentes, como *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO), Organic y UTZ, en factores de calidad, sociales, salud y seguridad, ambientales y económicos. Lo que lo hace único, es que se orienta específicamente al mejoramiento de la posición de la mujer en la cadena del café mediante el reconocimiento de su aporte a la producción cafetalera (véase Verhart y Pyburn, 2010).

G. Conclusiones

La calidad de la incorporación de los países al comercio internacional puede mejorarse para disminuir brechas y lograr que el comercio cumpla un papel más inclusivo. Para ello, además de aumentar las exportaciones, es necesario disminuir la concentración (en productos y empresas), de manera de aportar a la reducción de la heterogeneidad estructural. El desafío consiste en incrementar el promedio exportado por habitante, el empleo exportador y la proporción de empresas que exportan, así como la presencia de pymes entre ellas.

El empleo exportador representa un porcentaje significativo del total de ocupados de la región y tendería a aumentar en la medida en que se incrementen las empresas exportadoras y los encadenamientos internos. El empleo indirecto suele ser mayor cuando las actividades exportadoras están más diversificadas y tienen mayores encadenamientos. Desde una perspectiva dinámica se destaca, además de la creación de empleo en el sector exportador, la forma en que los sectores ganadores y perdedores en materia de empleo están asociados a los destinos de las exportaciones. En el caso del Brasil, por ejemplo, se puede concluir que la pérdida de participación de las exportaciones al MERCOSUR tiene su correlato en pérdida de empleos y que el aumento de los envíos a Asia implica una ganancia de empleos.

El promedio de los salarios pagados en el sector exportador tiende a ser superior al promedio de la economía, aunque en ocasiones se subcontratan empresas con salarios más bajos para los empleos menos calificados. Los mayores salarios del sector exportador solo pueden atribuirse en parte al hecho de que las empresas más productivas son las que pueden entrar en el mercado de exportación. Los trabajadores pueden beneficiarse de los efectos dinámicos del comercio internacional y lograr mejores condiciones laborales si se dan ciertas condiciones, como la presencia de sindicatos fuertes.

Aunque en las últimas décadas en muchos países de la región aumentó el número de empresas exportadoras, se mantiene un importante grado de concentración. El incremento del número de pymes exportadoras es un mejor indicador del potencial distributivo del comercio internacional que la participación de estas empresas en los valores totales exportados, ya que esta cifra varía mucho por los cambios en los precios internacionales de los productos básicos. Si bien las empresas exportadoras representan una pequeña proporción del total de empresas, su heterogeneidad, la participación de agentes (empresas y empleo) y la presencia de pymes (que contribuye a la diversificación de las exportaciones) permiten definir políticas de apoyo orientadas a incrementar el carácter inclusivo del comercio.

Los resultados para los países de la región aún son insatisfactorios en varios aspectos y es necesario aumentar sustancialmente la participación de agentes, el empleo exportador y el apoyo a las pymes para acercarse a los niveles de los países desarrollados. En lo que respecta a la participación de actores, la

proporción de agentes exportadores debería triplicarse para acercarse a los niveles de las economías desarrolladas. En materia de inversión en programas de apoyo a las pymes se está muy lejos de los niveles observados en los países desarrollados. El empleo exportador en los países estudiados es significativo, pero es necesario contar con matrices de insumo-producto más actualizadas para poder estimar la evolución de los países en los últimos años.

El Estado debe cumplir una función activa en la internacionalización de las micro, pequeñas y medianas empresas, ya sea mediante la facilitación y el apoyo a la exportación directa o con un enfoque más amplio de internacionalización que promueva la participación en redes de producción orientadas a mercados externos. Las mejoras administrativas que favorecen el comercio exterior son importantes pero insuficientes. Las medidas horizontales de simplificación de trámites y mejoras de los sistemas de transporte y logística son fundamentales para aumentar la competitividad externa de todas las empresas, pero deben complementarse con capacitación y apoyo al sector de las pymes exportadoras y con potencial exportador, para la búsqueda de nichos y oportunidades de mercado y la mejora de la productividad y la competitividad.

Las políticas e instituciones públicas que apoyan la internacionalización de las pymes constituyen herramientas para fomentar el desarrollo exportador. Desde la perspectiva de la promoción de las exportaciones como un bien público y como herramienta de desarrollo, su función no es solo facilitar los negocios, sino también reducir la brecha de competitividad que afecta a las pymes exportadoras, mediante el reforzamiento de distintas áreas, como innovación, gestión, certificación y marketing. El impacto de los programas no se debe evaluar solo en función del aumento del comercio, sino también mediante indicadores que permitan medir la reducción de brechas (aumento del número de empresas exportadoras, de productos exportados y de mercados de destino). Para lograr avances en términos de reducción de brechas es necesario trabajar con estrategias de mediano y largo plazo, y articular las políticas de promoción con las de otros organismos públicos y privados.

Los esfuerzos públicos y privados para promover una mayor inserción externa de las pymes pueden contribuir a consolidar una oferta exportable, con mayor agregado de valor a los productos y mayores niveles de ocupación de mano de obra. Dadas las implicancias en términos de equidad, contar con políticas adecuadas de apoyo a este sector se transforma en un factor clave para el desarrollo del comercio inclusivo. Por ejemplo, el hecho de que muchas pymes exporten de manera aislada y poco diversificada (un producto a un destino) implica que las instituciones de apoyo pueden desarrollar programas de respaldo muy rentables, destinados a fomentar la asociatividad y a diversificar destinos y productos.

CAPÍTULO IV

La inclusividad en las cadenas de valor

En este capítulo se aborda la participación en las cadenas globales de valor y los encadenamientos sectoriales generados por el comercio internacional en distintos países de la región, así como la inserción de las empresas de América Latina y el Caribe en las cadenas de valor y las iniciativas públicas o privadas que promueven dicha inserción. Bajo este concepto, se revisan tanto las experiencias asociativas, como los eslabonamientos internos orientados a la exportación.

Se caracteriza la participación en las cadenas globales de valor y se profundiza en los eslabonamientos internos generados por los sectores exportadores, con el fin de conocer sus interrelaciones y los efectos en otros sectores (en virtud del análisis de las matrices de insumo-producto). A continuación, se sintetizan diversos casos estudiados en los últimos años en diferentes sectores exportadores de las distintas subregiones para ilustrar la heterogeneidad existente. En el análisis se pone énfasis en el carácter inclusivo o excluyente de cada cadena, en términos de la participación de pymes, la creación de empleo y sus condiciones (salario, contratos, género) y el vínculo con los territorios locales. También se muestra que las pymes pueden integrarse a las cadenas globales de valor por distintas vías.

Se examinan, además, los factores explicativos del grado de inclusión de cada cadena global de valor, con énfasis en las políticas públicas o privadas que promueven la inclusividad. Se analizan casos de éxito y fracaso de las políticas orientadas a superar los cuellos de botella mediante una mayor asociación entre empresas, un mejor vínculo con el sistema nacional de innovación, una atracción más selectiva de la IED y el fomento de la certificación y capacitación de los trabajadores. Asimismo, se considera el papel del comercio intrarregional y de las empresas públicas y translatinas.

A. Las cadenas globales de valor: participación de la región

1. El concepto de cadenas globales de valor

Las cadenas globales de valor y las redes globales de producción son modalidades clave para la evolución de la economía mundial. Una cadena de valor es el conjunto de actividades necesarias para llevar un producto o servicio desde su concepción (diseño y desarrollo), a través de las diferentes fases de producción (que involucran la transformación física y diversos servicios), hasta el consumidor final y su disposición final una vez utilizado (Kaplinsky y Morris, 2001). Este concepto de cadena global de valor se ha ido elaborando en las dos últimas décadas como un innovador marco para interpretar y caracterizar las dinámicas productivas, comerciales y territoriales del proceso de globalización¹. Las cadenas global de valor y las redes mundiales de producción están cobrando una dimensión muy significativa en el mundo globalizado, en términos de su alcance tanto sectorial como geográfico, productivo y comercial (Dicken, 2010). Para analizar de manera más precisa la incorporación y apropiación de valor en las cadenas, es importante incluir otras actividades distintas a las manufactureras (Giulani, Petrobelly y Rabelotti, 2005). Las cadenas globales de valor y las redes globales de producción son más amplias que los *clusters*, que en general se refieren a un conjunto de actividades productivas articuladas en una misma zona geográfica.

El objeto central del enfoque de las cadenas globales de valor es el análisis de las relaciones entre los sectores y las empresas involucradas en una cadena. Así se puede intentar comprender las estructuras de gobernanza de estas cadenas, es decir, cuáles son las normas y reglas que pueden explicar la coordinación de estas relaciones, cómo los actores de la cadena definen y aplican las normas (y a través de qué mecanismos) y cómo esta distribución de funciones afecta la distribución (o captura, en la expresión de Gereffi) del valor producido a lo largo de la cadena entre las distintas empresas que participan. En virtud del tipo de gobernanza, las cadenas de valor se clasifican en dos categorías: i) lideradas por el productor o ii) lideradas por el consumidor (Gereffi y Korzeniewicz, 1994).

Las empresas líderes tienen la capacidad y el poder para establecer y hacer cumplir los parámetros de los contratos y subcontratos en su cadena de suministro. Este poder puede basarse en la propiedad de marcas bien establecidas en el mercado, la tecnología propietaria o la información confidencial sobre los mercados de productos que permite a la empresa

¹ A partir del concepto seminal de cadenas globales de mercancías elaborado por Gary Gereffi, se fue ampliando la visión de las nuevas formas de organización empresarial, como las redes y las cadenas, generalizando el concepto de cadena de valor más que el de cadena de mercancías y poniendo énfasis en la dimensión de la producción global y el proceso de desverticalización (Gereffi, 1994; Humphrey y Schmitz, 2000; Kaplinsky, 2000; Kaplinsky y Morris, 2001; Sturgeon, 2002; Humphrey, 2004).

actuar como un integrador de sistemas. Los líderes de las empresas pueden darles una ventaja competitiva difícil de imitar, lo que les permite obtener tasas de ganancia por encima del promedio. Las empresas que se encuentran subordinadas en la cadena están en una posición de negociación más débil debido a que su contribución se da en partes de la cadena donde las barreras de entrada para nuevos competidores son bajas y siempre están sujetas a la posibilidad de ser reemplazadas como proveedores (Altenburg, 2006). Así se define la posición de una empresa en la red de relaciones que conforman una cadena de valor, en cuanto establece los beneficios de los que participan en la cadena. Las empresas que ocupan una posición de liderazgo en la cadena son las que logran generar y retener las habilidades y recursos que es poco probable que sean replicados por sus competidores (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005), y coordinar las distintas actividades y funciones, sin que todos compitan por el mismo objetivo.

El tema de la participación de empresas de América Latina en las cadenas globales de valor ha sido abordado en algunos trabajos recientes y en varios trabajos en curso². Flores y Vaillant (2011) presentan una caracterización de la inserción de las empresas de algunos países de la región en estas cadenas en el período 2000-2007 y muestran que, en general, su especialización en la exportación de productos alejados de los corazones dinámicos del denominado “espacio de los productos” y con bajo nivel de sofisticación (bienes intensivos en recursos naturales con bajo nivel de transformación y escasa diferenciación), ha llevado a que no tengan un papel protagónico en las cadenas globales de valor, a diferencia de lo que ocurre en otros países en desarrollo (en particular los del sudeste asiático). La participación latinoamericana en las cadenas de valor suele limitarse al ensamblaje o la maquila (como se denomina en México y Centroamérica), con escasa agregación de valor. No obstante, algunos países registrarían una tendencia a integrarse a las cadenas globales de valor en la medida en que ha aumentado la proporción de productos intermedios entre los bienes en que han adquirido ventajas comparativas o han logrado una mejora en el nivel de sofisticación de esos productos³.

² Los trabajos en curso sobre el tema pueden verse en el seminario *Latin America's Prospects for Upgrading in Global Value Chains*, realizado en la Sede Subregional de la CEPAL en México, en marzo de 2012 (véase [en línea] http://www.cepal.cl/comercio/conference_LAC_GVC_MX_mar_2012/) y en los informes presentados en la conferencia Deslocalización de servicios y cadenas globales de valor, organizada por la CEPAL, en Santiago, en octubre de 2012 (véase [en línea] <http://www.cepal.cl/comercio/>).

³ Entre los países analizados se destacan la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, México, el Perú y el Uruguay por el nivel de sofisticación de los bienes en que adquieren ventajas comparativas en el período, lo que indica que estos países estarían modernizando su canasta exportadora, en particular en bienes intermedios. No obstante, los países con mayor nivel de sofisticación de las exportaciones continúan siendo México, el Brasil y la Argentina, en ese orden.

Chen y De Lombaerde (2011) se aproximan al tema comparando la situación de América Latina con la de Asia Oriental, una región caracterizada por la presencia de redes regionales de producción. Los resultados obtenidos muestran que la interdependencia económica regional en América Latina y el Caribe es menos fuerte que en Asia Oriental y que el comercio de partes y componentes manufacturados es mayor en el comercio intrarregional de la región asiática (aunque la brecha existente en este tipo de comercio ha tendido a reducirse en la última década).

2. Evolución de la participación de bienes intermedios

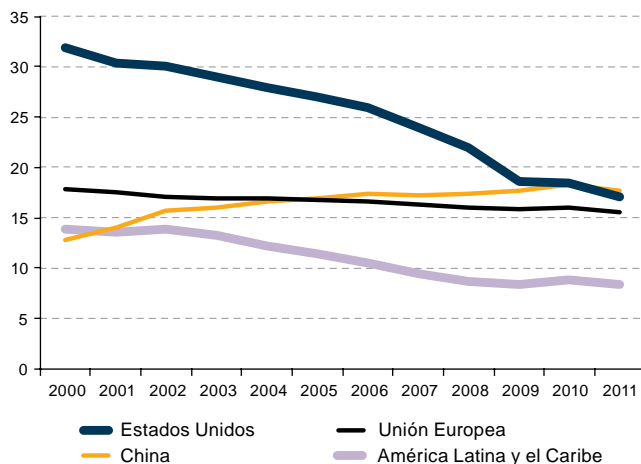
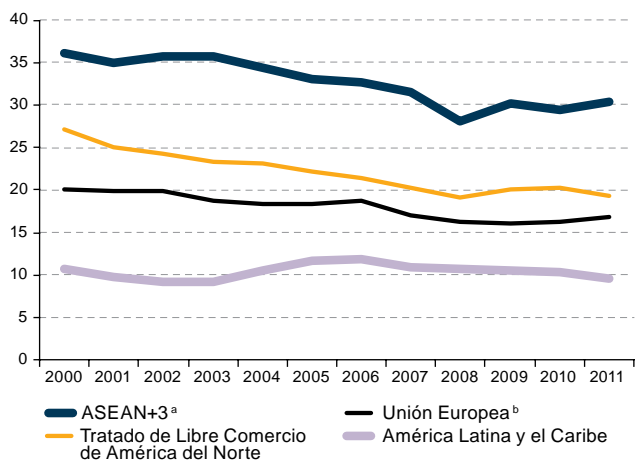
El mayor crecimiento del comercio internacional con respecto a la producción mundial en los últimos 30 años se explica, en buena medida, por el dinámico comercio de bienes intermedios y servicios que resulta de la fragmentación de los procesos productivos en cadenas globales de valor (Backer y Yamano, 2012). El auge de las cadenas internacionales de suministro no se debe únicamente a los cambios en la esfera productiva, sino también a variaciones en los patrones de consumo de los países avanzados, caracterizadas por una demanda cada vez más masiva de manufacturas. Para satisfacer esta demanda, las economías, y las asiáticas en particular, se articularon según sus respectivas ventajas comparativas y fueron evolucionando hacia cadenas regionales de valor basadas en interconexiones industriales cercanas. La integración regional, sobre todo en Asia Oriental, facilitó este proceso.

El comercio de bienes intermedios es un buen indicador de la fragmentación de los procesos productivos, especialmente en el sector manufacturero, ya que el desarrollo de las cadenas de valor conlleva un aumento de dicho comercio (partes, componentes y accesorios). La OMC estimó que los bienes intermedios representaron en 2009 el 51% de las exportaciones mundiales de bienes, excluidos los combustibles (OMC/IDE-JETRO, 2011). Al comparar las exportaciones de bienes intermedios de las distintas regiones al mundo, se observa que en América Latina y el Caribe su participación en el total exportado es baja y decreciente. En cambio, en Asia, y especialmente en China, se presenta la tendencia inversa. En una década, China aumentó un 42% la participación de bienes intermedios en el total de exportaciones, mientras que la región la disminuyó un 36%. En todo caso, esta disminución fue muy inferior a la registrada en los Estados Unidos, que pasó del 32% al 17% (la proporción de bienes intermedios en el total exportado se redujo un 42%) (véase el gráfico IV.1a)⁴.

⁴ En el gráfico IV.1.a se consideró la definición más restringida de bienes intermedios, la que considera a partes y piezas.

Gráfico IV.1

AGRUPACIONES SELECCIONADAS: EVOLUCIÓN DE LOS BIENES INTERMEDIOS

A. Participación en las exportaciones al mundo, 2000-2011
(en porcentajes del total exportado)B. Participación en las exportaciones intrarregionales, 2000-2011
(en porcentajes del valor total de las exportaciones intrarregionales)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "UNCTADStat" [en línea] <http://unctadstat.unctad.org/>; Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) de la CEPAL y estimaciones propias.

^a Incluye a Camboya, China, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, la República de Corea, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

^b En 2011 no incluye a Austria, Bulgaria, España, Italia, los Países Bajos y Suecia.

En 2011, los bienes intermedios representaron un 10% de las exportaciones de América Latina y el Caribe al mundo y a la propia región, pese a las importantes diferencias en la composición de ambas canastas exportadoras⁵. Este hecho resulta notable, dado que el comercio intrarregional tiene una presencia mucho mayor de manufacturas que las exportaciones destinadas al conjunto de los mercados extrarregionales. En otras palabras, el mayor comercio manufacturero que se da en la región no se refleja (para la región como un todo) en un mayor comercio de bienes intermedios. Esto constituye un indicio de un bajo nivel de integración productiva, ya que la gran mayoría de los bienes manufacturados que se comercian a nivel intrarregional se elaboran íntegramente en el país que los exporta. Esta situación contrasta con las participaciones más elevadas que registra el comercio de bienes intermedios en el comercio intrarregional de otras agrupaciones de países (véase el gráfico IV.1b).

La inserción de América Latina y el Caribe en las cadenas globales de valor carece del dinamismo que se observa en otras regiones, sobre todo en Asia. De hecho, la participación de los bienes intermedios en las exportaciones totales de la región registró un marcado descenso en la década pasada. Esto refleja la gran pérdida de dinamismo de las exportaciones regionales de bienes intermedios con respecto a la década de 1990, que fue especialmente intensa en los casos de México (el principal exportador regional de bienes intermedios) y Centroamérica⁶. Cabe destacar que, mientras en la última década la participación de los bienes intermedios en las exportaciones totales de la región mostró un notable descenso, este fue mucho más leve en el caso de las exportaciones intrarregionales, lo que refleja la menor presencia de productos básicos en el comercio intrarregional. Estos productos, como un todo, experimentaron marcados aumentos de precios, lo que incrementó su participación en el valor exportado total de la región y redujo la participación de los bienes intermedios.

Dos tercios de las exportaciones de bienes intermedios de América Latina y el Caribe se dirigen a los Estados Unidos. Sin embargo, si se excluye a México, más del 50% de las exportaciones de bienes intermedios de la región se dirigen al propio mercado regional. La participación de los bienes intermedios en las exportaciones intrarregionales de las dos mayores economías sudamericanas (el Brasil y la Argentina) es superior a la que tienen en las exportaciones totales (en el caso del Brasil la diferencia es de más de 10 puntos porcentuales) (véase el cuadro IV.1). Esto muestra la importancia de dichos intercambios entre ambos países, especialmente en el sector automotor. Una situación similar se da en El Salvador y la República Dominicana, dos países que tienen un importante comercio de bienes intermedios con la región (concentrado en el sector textil y en el espacio centroamericano). Por el

⁵ Existen diferentes definiciones de bienes intermedios. En el gráfico IV.1.b y el cuadro IV.1 se asume la propuesta de Fung y García-Herrero (2012): los productos catalogados de "Partes de..." en la revisión 2 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), incluidos textiles (secciones 61 y 65), maquinaria y equipo de transporte (sección 7), manufacturas de metales (sección 69) y artículos manufacturados diversos (sección 8).

⁶ El dinamismo mostrado por las exportaciones de bienes intermedios de México en la década de 1990 coincide con los primeros años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

contrario, en Costa Rica y México, los dos países de la región con mayor proporción de bienes intermedios en sus exportaciones totales, el principal mercado para dichos bienes lo constituyen los Estados Unidos⁷.

Cuadro IV.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PAÍSES SELECCIONADOS: PARTICIPACIÓN DE LOS BIENES INTERMEDIOS EN LAS EXPORTACIONES TOTALES E INTRARREGIONALES, 2000, 2005 Y 2011

(En porcentajes)

	Participación de bienes intermedios en exportaciones al mundo			Participación de bienes intermedios en exportaciones a América Latina y el Caribe		
	2000	2005	2011	2000	2005	2011
América Latina y el Caribe	16,1	13,0	9,5	10,8	11,7	9,5
Argentina	7,1	6,4	4,7	8,8	9,0	7,7
Brasil	12,5	11,4	6,4	22,6	19,8	17,9
Costa Rica	35,4	29,5	25,7	8,9	9,1	6,2
El Salvador ^a	3,2	4,2	6,2	8,0	7,4	11,7
México	26,0	24,1	21,0	10,8	17,4	10,1
República Dominicana	1,4	11,9	11,3	2,1	9,0	19,2

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

^a Los datos para 2011 son de 2010.

3. La función de la actividad maquiladora y las zonas francas de exportación

La incorporación de los países de la región a las cadenas globales de valor con frecuencia ha ocurrido mediante eslabonamientos localizados en las zonas maquiladoras y en las zonas francas de exportación. La actividad maquiladora es la parte del proceso productivo que se subcontrata a terceros que se encargan del ensamblaje de piezas elaboradas, con la particularidad de que estos insumos a ensamblar se traen del exterior con el compromiso de que el producto final confeccionado mediante este sistema se venda nuevamente al extranjero y así se pueda gozar de beneficios tributarios y otros beneficios de distinta índole. En algunos países, la actividad maquiladora se denomina zona de procesamiento activo. El concepto de zonas francas de exportación tiene relación con el hecho de que los insumos ingresados para la actividad maquiladora están libres de impuestos.

El régimen de zona franca de exportación fue concebido como un instrumento para promover la inserción de los países de América Latina y el Caribe en la economía internacional. Las zonas francas de exportación han cumplido un papel importante en el fomento y la diversificación de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera y la generación de empleo en varios países de la región, sobre todo en los más cercanos a los mercados de consumo masivo. En el cuadro IV.2 se observa que cuanto más cercanos están los países a los Estados Unidos, mayor es la participación de las exportaciones de las zonas francas de exportación en el total exportado.

⁷ Los países asiáticos también son un mercado importante para las exportaciones del sector de la electrónica de Costa Rica.

Cuadro IV.2
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES Y AGRUPACIONES SELECCIONADAS): EXPORTACIONES DE MAQUILA
 Y ZONAS FRANCAS DE EXPORTACIÓN, 2011**

Agrupación o país	Exportaciones de maquila y zonas francas de exportación		Insumos importados en las exportaciones de maquila y zonas francas de exportación			Valor agregado	
	(en millones de dólares)	(en porcentajes de las exportaciones totales)	(en millones de dólares)	(en porcentajes de las exportaciones de maquila y zonas francas de exportación)	(en millones de dólares)	(en porcentajes de las exportaciones totales de maquila y zonas francas de exportación)	
Total países seleccionados	226 045	33,8	193 063	82,4	39 598	17,6	
Mercado Común Centroamericano	15 590	41,8	11 490	73,7	4 100	26,3	
Costa Rica	5 570	53,5	4 115	73,9	1 456	26,1	
El Salvador	1 201	22,6	854	71,1	347	28,9	
Guatemala	3 777	36,3	3 152	83,5	625	16,5	
Honduras	3 290	45,8	2 108	64,1	1 182	35,9	
Nicaragua	1 752	43,6	1 262	72,0	490	28,0	
México ^a	186 934	67,1	155 970	83,4	30 964	16,6	
República Dominicana	4 884	57,2	2 900	59,4	1 984	40,6	
Panamá	15 113	95,1	14 041	92,9	1 072	7,1	
Uruguay	2 416	28,8	937	38,8	1 479	61,2	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países; Consejo Monetario Centroamericano (CMCA); Contraloría General de la República de Panamá; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) e INDEC de México; e Instituto Nacional de Estadística del Uruguay.

^a Desde 2007, México no registra las exportaciones de maquila por separado. En este cuadro se presentan los ingresos provenientes del mercado extranjero y nacional, la importación es una estimación del INDEC.

En muchos casos, las exportaciones de las zonas francas han ido perdiendo participación en las exportaciones totales de la última década⁸. Además, la actividad maquiladora no tiene una sólida vinculación a la estructura productiva nacional, ya que la mayor parte de los insumos proviene del exterior. En gran medida, estas actividades siguen los criterios de maximización de beneficios de las empresas transnacionales, que son autónomos de los criterios considerados para el desarrollo productivo nacional, aun cuando en algunos casos puedan coincidir. Al descomponer la actividad maquiladora en insumos importados y valor agregado a nivel nacional en varios países de la región, se observa que el valor agregado interno de las exportaciones de la maquila promedia un 18% del valor de las exportaciones totales de dicho sector, con un máximo del 61% en el Uruguay y un promedio del 26% en los países centroamericanos (véase el cuadro IV.2).

La competencia de los productos provenientes de Asia (sobre todo de China) y los compromisos asumidos por los países en la OMC y en acuerdos comerciales preferenciales ponen en riesgo el futuro de estas plataformas. La capacidad de las actividades productivas instaladas en las zonas francas de exportación será puesta a prueba en lo que respecta a mantenerse como parte de las cadenas globales de valor, insertarse en la estructura productiva nacional y tener un mayor impacto en el conjunto de la economía⁹. Por tanto, es probable que las zonas francas de exportación presenten profundas transformaciones en los próximos años.

B. Cadenas internas: la profundidad de los encadenamientos

Los principales productos exportados por la región son un reflejo de la especialización productiva de cada país. En el cuadro IV.3 se presentan los 5 principales productos de 18 países seleccionados y su aporte al valor total exportado.

En algunos países, un solo producto minero representa más de un tercio de las exportaciones, como es el caso de la República Bolivariana de Venezuela y el Ecuador con el petróleo, el Estado Plurinacional de Bolivia con el gas natural y Chile con el cobre. En otros, predominan las exportaciones de algún alimento, como la soja en el Paraguay, el café en Honduras y Nicaragua, y la carne en el Uruguay. También se observa que los grandes países de la región (la Argentina, el Brasil y México), si bien exportan productos básicos y alimentos, presentan una estructura exportadora más diversificada. Países como El Salvador o la República Dominicana también tienen exportaciones diversificadas, pero estas provienen de zonas francas, por lo que constituyen una categoría diferente, que no siempre genera los encadenamientos esperados por la gran dependencia de productos importados (véase CEPAL, 2012h, cap. IV)

⁸ Véanse CEPAL (2012h) y los estudios de Granados (2005 y 2011).

⁹ En la Ronda Uruguay se acordó que los países en desarrollo se comprometían a cumplir con la obligación de abstenerse de otorgar subvenciones a la exportación a partir del 1 de enero de 2003 (artículo 27 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias), estableciéndose un plazo de ocho años a partir de 1995. Posteriormente, como parte de las negociaciones tendientes al lanzamiento de la Ronda de Doha en noviembre de 2001, este compromiso se renegoció y se extendió por cinco años (más adelante se prorrogó por dos años más). En 2007, el plazo para la eliminación de estas exenciones volvió a prorrogarse hasta 2015.

Cuadro IV.3

PAÍSES SELECCIONADOS: PRODUCTOS CON MAYOR INCIDENCIA EN LAS EXPORTACIONES, 2011

(En porcentajes del valor total)

País	Cinco principales productos	Porcentaje en exportaciones
Venezuela (República Bolivariana de)	Petróleo (66,7), derivados de petróleo (29,8), hierro y concentrados (0,6), ferroaleaciones (0,5), buques (0,4)	98,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Gas natural (42,6), metales comunes (14,3), metales preciosos (12,0), estaño (4,3), piensos para animales (4,2)	77,4
Ecuador	Petróleo (52,8), frutas y nueces (10,4), crustáceos (5,3), derivados de petróleo (4,6), pescados preparados (3,9)	77,0
Paraguay	Semillas y frutas oleaginosas (43,2), carne (13,6), piensos para animales (7,3), maíz (6,4), aceites y grasas vegetales (5,9)	76,4
Colombia	Petróleo (40,4), hulla sin aglomerar (13,8), derivados de petróleo (8,0), café y sucedáneos (5,2), oro no monetario (4,9)	72,3
Chile	Cobre (36,7), minerales de cobre y concentrados (19,5), frutas y nueces (5,6), pescado (3,9), pasta y desperdicios de papel (3,5)	69,2
Nicaragua	Café y sucedáneos (20,0), carne (19,3), oro (16,0), azúcar y miel (7,6), crustáceos (5,3)	68,2
Perú	Metales comunes y concentrados (25), oro no monetario (21,8), cobre (7,3), derivados de petróleo (6,4), piensos para animales (4,2)	64,7
Honduras	Café y sucedáneos (19,6), impresos (14,1), frutas y nueces (9,6), oro no monetario (5,5), grasas y aceites vegetales (5,0)	53,8
Panamá	Productos medicinales y farmacéuticos (34,0), calzado (7,8), ropa exterior para mujeres (4,5), perfumería (4,4), ropa exterior de punto o ganchillo (2,8)	53,5
Brasil	Hierro y concentrados (16,3), petróleo (8,4), semillas y frutas oleaginosas (6,4), azúcar y miel (5,9), carne (5,1)	50,8
Costa Rica	Lámparas, tubos y válvulas electrónicas (18,6), frutas y nueces (15,0), instrumentos médicos (7,9), productos comestibles (3,9), café y sucedáneos (3,7)	49,1
Uruguay	Carne (20,2), arroz (8,6), semillas y frutas oleaginosas (8,5), trigo (4,8), productos lácteos (3,7)	45,8
El Salvador	Ropa interior de punto o ganchillo (22,3), ropa exterior de punto o ganchillo (9,1), café y sucedáneos (4,7), máquinas y aparatos eléctricos (4,5), azúcar y miel (4,2)	44,8
Guatemala	Café y sucedáneos (10,5), metales preciosos y concentrados (9,0), azúcar y miel (7,0), frutas y nueces (6,4), ropa exterior de punto o ganchillo (6,2)	39,1
Argentina	Pienso para animales (12,8), aceites y grasas vegetales (7,8), semillas y frutas oleaginosas (7,1), automóviles para personas (5,6), maíz (5,4)	38,7
México	Petróleo (14,1), automóviles para personas (7,6), equipos de telecomunicaciones (5,3), receptores de televisión (5,3), partes y accesorios de los vehículos (4,8)	37,1
República Dominicana	Instrumentos médicos (10,8), ropa interior de punto o ganchillo (6,0), tabaco manufacturado (5,9), ferroaleaciones (4,5), tejidos de algodón (4,5)	31,7

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

Nota: Los datos para El Salvador son de 2010. Los datos para Honduras y el Uruguay son de 2009.

Lo importante es conocer el empleo asociado y la profundidad de los encadenamientos que generan los sectores a los que pertenecen estos principales productos de exportación. A partir de las matrices de insumo-producto se calculó un índice de encadenamientos y el número de eslabones de los sectores exportadores, lo que permite aproximarse al nivel o la calidad de los encadenamientos (internos) de estos sectores (véase el cuadro IV.4).

El análisis de los cinco países para los que se cuenta con matrices de insumo-producto muestra que los cinco sectores con mayor participación en las exportaciones presentan, en general, niveles medios de encadenamiento hacia atrás, destacándose algunos con niveles altos¹⁰. Los sectores altamente encadenados suelen presentar una elevada cantidad de empleos asociados a las exportaciones, en algunos casos incluso más que el total del sector, debido a la importancia de los empleos indirectos. En varios casos, el sector con mayor peso en las exportaciones no es el que presenta los mayores encadenamientos. En Colombia, por ejemplo, se destaca que el sector de petróleo crudo, gas natural, uranio y torio, el principal producto exportado en 2005, presenta un bajo nivel de encadenamiento, mientras que el sector de productos del café registra un nivel de encadenamiento alto. En el caso de Chile, el de minería y extracción no aparece como un sector con encadenamientos importantes, ya que el índice de encadenamientos es igual al promedio y el número de eslabones es inferior.

En México, los principales sectores exportadores suelen presentar niveles de encadenamiento medio, aunque en algunos casos, como el del sector de equipos electrónicos, el índice de encadenamientos es inferior al promedio de la economía y al promedio de los cinco países considerados. En el Uruguay, los cinco principales sectores exportadores presentan niveles medios de encadenamiento, destacándose los sectores de carne y productos cárnicos y de curtido y adobo de cueros y artículos de cuero por tener un índice de encadenamiento relativamente alto, pero un número de eslabones inferior al promedio¹¹.

¹⁰ El nivel de encadenamiento considera: el índice de encadenamientos (índice Rasmussen-Hirschman (IRH)) y el número de eslabones (se toma en cuenta el número de sectores con una participación mayor o igual al 5% en el total de insumos de cada sector). Si un sector presenta valores de ambos indicadores mayores (menores) que el promedio de la economía, se considera que su nivel de encadenamiento es alto (bajo), mientras que si el valor de uno de los indicadores es mayor que el promedio y el otro es menor se considera que el nivel de encadenamiento es medio.

¹¹ En los indicadores de encadenamientos influye la cantidad de sectores de las matrices de insumo-producto (el Brasil = 55, Chile = 26, Colombia = 38, México = 36 y el Uruguay = 54). Es necesario precisar que en el caso de la República de Corea (analizada con la matriz de insumo-producto de 2003 para estimar el empleo exportador en el cuadro III.1), el índice de encadenamientos del sector exportador es superior a 1 (IRH=1,04), lo que evidencia una mayor interrelación del sector exportador con la estructura productiva que el promedio de los sectores. Pero el número de eslabones es relativamente bajo (2), ya que el nivel de agregación considerado (matriz de insumo-producto de 24 sectores) lleva a que muchas transacciones se den de manera intersectorial (se destaca el sector electrónico —con un 32% de las exportaciones y un IRH de 0,98 donde muchas de las partes y piezas se demandan al propio sector).

Cuadro IV.4
EMPLEO Y ENCADENAMIENTOS DE LOS SECTORES CON MAYOR PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES

	Total de empleo (en miles de personas)	Empleo exportador (en miles de personas)	Empleo exportador (en porcentajes)	Exportaciones (en porcentajes)	Coefficiente de exportación	Índice Rasmussen-Hirschman ^a	Eslabones (numero y participación) ^b	Nivel de encadenamiento
Brasil (2005)								
Alimentos y bebidas	2 203	3 386	25,8	15,2	13,7	1,3	6 (84%)	Alto
Productos de acero y derivados	112	303	2,3	6,8	26,4	1,1	8 (77%)	Alto
Agricultura, silvicultura, explotación forestal	13 094	2 762	21,0	6,5	14,5	0,9	7 (87%)	Medio
Extracción de minerales de hierro	206	87	0,7	5,4	63,7	1	6 (67%)	Alto
Maquinarias y equipos	449	328	2,5	4,9	14,9	1,1	7 (70%)	Alto
Total de cinco sectores	16 065	6 866	52,2	38,8	23,4	1,1	6,8	Alto
Total economía	90 906	13 149	100,0	Promedio	17,8	1	5,9	
Colombia (2005)								
Petróleo crudo, gas natural, uranio y torio	23	54	2,6	17,2	56,3	0,8	3 (92%)	Bajo
Hulla y lignito; turba	50	93	4,5	11	97,3	0,9	6 (77%)	Medio
Petróleo refinado, combustibles nucleares y productos de coque	3	18	0,9	8,6	34,2	0,9	6 (88%)	Medio
Productos del café	543	549	26,3	7,2	80,5	1,6	6 (80%)	Alto
Productos químicos básicos y elaborados (excluidos plástico y caucho)	120	52	2,5	7,2	13,6	0,9	9 (75%)	Medio
Total de cinco sectores	740	766	36,7	51,2	39,8	1	6,4	Alto
Total economía	17 118	2 087	100,0	Promedio	17,5	1	5,7	
Chile (2003)								
Minería y extracción	71	197	14,1	35,6	71	1	4 (73%)	Medio
Transporte y almacenaje y comunicación	495	161	11,5	12,8	20	1	6 (79%)	Medio
Alimentos, bebidas y tabaco	222	199	14,2	10,8	19	1,2	6 (56%)	Alto
Agricultura, cacería, silvicultura y pesca	763	320	22,9	9,4	43	1,1	6 (74%)	Alto
Comercio al por mayor	944	150	10,7	6,6	12	1	5 (70%)	Medio
Total de cinco sectores	2 495	1 027	73,5	75,2	31	1,1	5,4	Alto
Total economía	5 785	1 397	100,0	Promedio	29,3	1	4,5	

(Cuadro IV.4 conclusión)

	Total de empleo (en miles de personas)	Empleo exportador (en miles de personas)	Empleo exportador (en porcentajes)	Exportaciones (en porcentajes)	Coefficiente de exportación	Índice Rasmussen-Hirschman ^a	Eslabones (número y participación) ^b	Nivel de encadenamiento
México (2003)								
Equipos electrónicos	75	139	3,0	21,3	86,4	0,7	6 (88%)	Medio
Equipo de transporte	598	682	14,7	20,2	58,7	1	4 (73%)	Medio
Extracción de petróleo y gas	344	187	4,0	9,9	42,3	0,8	5 (72%)	Medio
Comercio	6 661	870	18,7	9,4	11,7	0,9	4 (57%)	Bajo
Equipo de generación eléctrica, aparatos y accesorios eléctricos	481	399	8,6	6,7	70,2	0,9	5 (68%)	Medio
Total de cinco sectores	8 159	2 278	49,0	67,5	61,5	0,9	4,8	Medio
Total economía	34 702	4 650	100,0	Promedio	14,6	1	4,9	
Uruguay (2005)								
Carne y productos cárnicos	14	66	25,5	17	57,5	1,3	3 (83%)	Medio
Servicios y actividades de transporte	39	6	2,3	9,5	52,5	0,8	7 (71%)	Medio
Coque, refinación de petróleo	2	1	0,4	6,2	29	0,7	5 (88%)	Medio
Curtido y adobo de cueros; artículos de cuero	4	13	5,0	5,1	86,4	1,2	5 (74%)	Medio
Comercio al por mayor y al por menor	234	25	9,7	5,1	7,9	0,9	7 (64%)	Medio
Total de cinco sectores	294	111	42,9	42,9	46,3	1	5,4	Medio
Total economía	1 463	259	100,0	Promedio	31,4	1	5,1	
Total de cinco países/cinco sectores^c	27 753	11 048	51,3	Ponderado	40,4	0,99	5,6	
Total de cinco países/total economía^c	149 974	21 542	100		22,1	1	5,2	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las matrices de insumo-producto y las encuestas de empleo de cada país.

^a En el índice Rasmussen-Hirschman, un valor superior a 1 implica mayores encadenamientos que el promedio de los sectores.

^b El número máximo de eslabones en cada país se estandarizó a 12 sectores. Entre paréntesis se detalla la participación de los eslabones considerados en el total de insumos del sector.

^c El total de cinco países es el promedio de los cinco países ponderado por el valor total de las exportaciones de cada país.

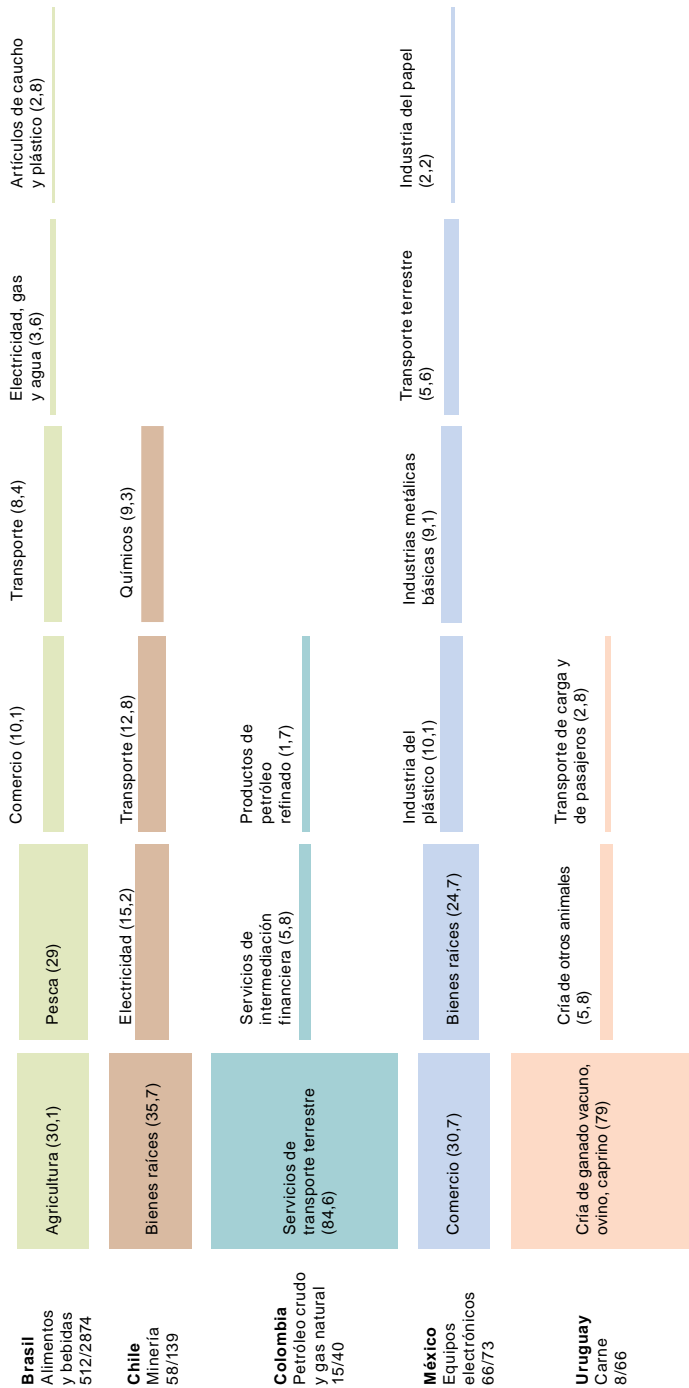
Se destaca que el empleo asociado a las exportaciones de los sectores a los que pertenecen los cinco principales productos exportados concentra una proporción importante del empleo exportador total: el 52% en el Brasil, el 37% en Colombia, el 74% en Chile, el 49% en México y el 43% en el Uruguay. Esto se debe a que el empleo indirecto generado es mayor al directo en los principales sectores exportadores de los países estudiados. Aunque estos valores tienden a estar relacionados con los niveles de participación en el total exportado, existen grandes diferencias en varios casos específicos de sectores.

En algunos sectores, el aporte al empleo exportador llega a triplicar la participación de los envíos en valor. Este es el caso del sector agrícola del Brasil, que aporta el 21% del empleo asociado a las exportaciones, pero solo representa el 6,5% del valor de las exportaciones, y del café en Colombia, que concentra el 26,3% del empleo asociado a las exportaciones, pero solo participa con el 7,2% del valor exportado. Existen sectores cuyo aporte al empleo constituye una fracción muy pequeña en relación con los envíos. Tal es el caso del petróleo en Colombia, que representó el 24,4% de las exportaciones, pero solo el 3,5% del empleo asociado a las exportaciones, y, en alguna medida, de la minería en Chile.

El análisis de la profundidad de los encadenamientos y el aporte al empleo de cada eslabón permite llegar a importantes conclusiones sobre el volumen del empleo indirecto exportador vinculado a los principales sectores exportadores en cada país de la región. En el cuadro IV.5 se detallan para los cinco países estudiados en el principal sector exportador, la relación de empleos directos e indirectos, los encadenamientos internos, es decir los sectores que lo abastecen (en porcentajes de la demanda), y su aporte al empleo indirecto. En el sector de alimentos y bebidas del Brasil (que tiene mayor participación en las exportaciones), los empleos indirectos quintuplican con creces a los empleos directos, ya que hay seis sectores que participan como proveedores (agricultura, pesca, comercio, transporte, electricidad, gas y agua, y artículos de caucho y plástico). Esto implica que se verifique una generación de empleos indirectos distribuidos de manera descendente en dichos sectores. Algo parecido ocurre en México con los equipos electrónicos, aunque este sector presenta una menor relación entre empleos directos e indirectos. Los sectores vinculados al sector de la minería en Chile y al sector del petróleo en Colombia son menos y la relación entre empleo directo e indirecto es menor. En Colombia y el Uruguay, el primer sector abastecedor concentra una proporción elevada del empleo y la demanda¹². Los encadenamientos son relativamente más cortos (con menos eslabones) en los sectores de la minería en Chile, el petróleo en Colombia y la carne en el Uruguay, destacándose en los dos últimos la mayor relevancia del principal sector proveedor.

¹² En el cuadro IV.5, la proporción del empleo indirecto se representa por la altura de cada sector abastecedor, mientras que la proporción de la demanda se precisa en el porcentaje de cada sector abastecedor.

Cuadro IV.5
PRINCIPAL SECTOR EXPORTADOR: EMPLEOS INDIRECTOS Y ENCADENAMIENTOS
(En miles de empleos directos e indirectos, porcentajes de demanda y porcentajes de empleos indirectos de cada encadenamiento)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las matrices de insumo-producto y las encuestas de empleo de cada país.

El análisis realizado con las matrices de insumo-producto para revisar los encadenamientos refuerza y enriquece las conclusiones sobre los modelos de inserción internacional predominantes en la región (en particular, sobre la profundidad de los encadenamientos internos en dos submodelos basados en recursos naturales, el minero y el de alimentos, y el de mayor elaboración que corresponde al caso de México) (véase el capítulo II)¹³. Cuando se pueda disponer de matrices de insumo-producto para países de Centroamérica y el Caribe se podrá profundizar en las características de los eslabonamientos del modelo de servicios turísticos de exportación y los modelos de ensamblaje y maquila (CEPAL, 2012h).

C. Factores que inciden en la inclusividad de los encadenamientos

La rebaja o eliminación de los aranceles repercute en la estructura y el funcionamiento de las cadenas globales de valor y los acuerdos comerciales preferenciales suscritos por la mayoría de los países contribuyen a su articulación. En América Latina, la liberalización arancelaria consolidó los beneficios arancelarios de las plantas de ensamblaje o maquiladoras: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte facilitó los encadenamientos entre México y los Estados Unidos y algo similar ocurrió con el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos. La evolución de estos tratados ya se analizó en el capítulo II y a continuación se examinan cuatro dimensiones que influyen en la mayor o menor inclusividad de los encadenamientos y que pueden verse influidas por las políticas públicas.

1. La participación de las pymes

El concepto de cadenas de valor es un instrumento valioso para evaluar la posición de las pymes en el comercio internacional. Este enfoque considera la inserción internacional, por lo que permite analizar cómo las dinámicas nacionales se ven afectadas por las relaciones comerciales internacionales. Asimismo, permite estudiar los vínculos dinámicos entre actividades productivas que cruzan sectores y analizar las relaciones entre empresas, ya que es un enfoque más amplio que el restringido a la empresa individual. Cada vez más, los productos y servicios se desarrollan en virtud de esfuerzos de cooperación, por tanto resulta insuficiente analizar únicamente los procesos intraempresariales. Incluso algunos organismos internacionales han iniciado programas para analizar políticas que facilitan una mejor inserción de las pymes en las cadenas (UNCTAD, 2007). Además, las cadenas globales de valor permiten identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada participante, así como las limitaciones y los obstáculos para su crecimiento y desarrollo.

¹³ Dado que los datos de las matrices de insumo-producto se refieren a mediados de la década pasada (2005), no se llega a captar las nuevas especializaciones registradas en el último quinquenio.

La participación en las cadenas globales de valor conlleva muchas ventajas potenciales para las pymes. En primer lugar, las cadenas les ofrecen la posibilidad de penetrar en mercados externos por vía indirecta y, de ese modo, participar en el proceso de globalización y reducir su dependencia del mercado interno. En segundo término, dicha participación les permite mejorar su productividad y eficiencia. Las grandes empresas líderes en la cadena pueden transferir sus tecnologías a las más pequeñas y así generar un efecto de derrame tecnológico. Además, la presencia en las cadenas internacionales hace que las pymes puedan adecuarse a los estándares internacionales. Otra ventaja es el acceso al financiamiento y la información (por ejemplo, sobre las tendencias en la demanda). En suma, las cadenas de valor tienen el potencial de reducir las brechas de productividad entre los grandes y pequeños actores.

Las distintas formas y caminos de aprendizaje y escalamiento posibles para las pymes en las cadenas dependen, en parte, de los sectores económicos y de las capacidades propias de las empresas. Estas formas son el mejoramiento del producto o servicio (nuevo o de mejor calidad), del proceso productivo (que implica una ganancia de eficiencia y productividad) o de las funciones (cambio a un eslabón superior de la cadena con un mayor contenido de conocimiento y valor agregado, conocido como escalamiento o *upgrading*). El potencial de aprendizaje en cierto modo depende del sector económico. Por ejemplo, en las actividades de enclave, como la minería, por lo general existen posibilidades limitadas de aprendizaje¹⁴. Al contrario, en sectores con muchos eslabones organizados en cadenas internacionalizadas, como la electrónica y el sector automotor, existe un mayor potencial de aprendizaje.

No obstante, la inserción en cadenas de valor también conlleva riesgos para las pymes. En su posición de inferioridad frente a las grandes empresas líderes de las cadenas, la capacidad de negociación de las pymes para ganar un margen razonable y retener una parte del valor agregado de la cadena es limitada. Esto ocurre, sobre todo, cuando las pymes no poseen tecnologías o conocimientos específicos. Otra limitante es que a veces las empresas más grandes no transfieren conocimientos a las pymes fuera del ámbito productivo, por ejemplo en materia de diseño o marketing. Finalmente, las pymes están sujetas a la posibilidad de que las empresas líderes cambien de proveedores de un día para otro (Romero Luna, 2009).

La participación de pymes en las cadenas globales de valor depende no solo de los tipos de jerarquía y la gobernabilidad de cada cadena, sino también de las capacidades de la empresa y la especificidad de los sectores. Para ingresar a las cadenas de valor, las pymes latinoamericanas deben enfrentar distintos tipos de barreras de entrada, muchas de ellas de carácter intraempresarial, vinculadas a la baja productividad de las propias pymes. Como resultado, estas empresas son

¹⁴ Sin embargo, este dato no es estático. Una minería que desarrolle un activo programa de proveedores locales y se vincule con la biotecnología y con investigaciones acerca de nuevos usos y materiales puede incrementar las posibilidades de aprendizaje.

poco competitivas y no logran producir bienes y servicios que puedan vender fácilmente a las empresas líderes de las cadenas. Otras dificultades tienen más que ver con el entorno de las cadenas (por ejemplo, es posible que existan asimetrías de poder o comportamientos que impiden la entrada de pymes a ciertos eslabones de las cadenas). Los problemas impositivos o regulatorios (como una deficiente política de competencia) también pueden constituir una dificultad para participar en ciertas cadenas.

La evidencia sistemática y comparable entre los distintos países con respecto a la participación de pymes en los encadenamientos hacia el exterior todavía es limitada. No obstante, existen algunos datos dispersos que permiten afirmar que la participación de las pymes es más común a través de cadenas exportadoras que mediante envíos directos. En Chile se estima que en 2010 unas 4.800 pymes realizaron envíos directos y al menos unas 33.000 fueron abastecedoras de empresas exportadoras.

2. La dimensión territorial

El desarrollo local y regional es uno de los aportes más interesantes de la literatura sobre las cadenas de valor. La comprensión de las dinámicas de desarrollo territorial desigual en virtud de la globalización, en particular en los países latinoamericanos, permite integrar dos niveles de análisis que habían permanecido relativamente separados: la escala local y la escala global. Las discusiones sobre las alternativas de desarrollo territorial en décadas recientes parecían oscilar entre un excesivo localismo, que a veces tendía a omitir las influencias globales en los territorios, y un excesivo globalismo que, en contraste, omitía las particularidades geográficas en torno a las cuales se despliega el proceso de globalización.

La implicación territorial que deriva del enfoque de cadenas globales de valor se relaciona con el hecho de que diferentes lugares albergan diferentes etapas o procesos de las cadenas. Los lugares se diferencian sobre todo en el grado de desarrollo tecnológico, el nivel de innovación y productividad, y, por tanto, la capacidad de generación de valor agregado. En este contexto, las potencialidades de desarrollo de los territorios que alberguen fases o etapas de las cadenas globales de valor dependerán, en gran medida, del tipo de etapa en que se encuentren insertos. El desarrollo regional se puede concebir como un proceso de creación, incremento y captura de valor resultante de la intersección de estas tres dimensiones (Dicken y otros, 2001; Smith y Timberlake, 2002; Coe y otros, 2004; Coe, Dicken y Hess, 2007).

3. La dimensión logística

La dimensión logística es un factor importante que incide en la competitividad de las pymes y en su inclusión en las cadenas de valor. A partir de los análisis empíricos se puede concluir que el pequeño productor paga más que el gran productor por la logística. En Chile, el costo medio por tonelada de las grandes empresas exportadoras es tres veces menor que el que pagan los pequeños y medianos productores por el

mismo servicio (Becerra y Vicuña, 2008). En Costa Rica, el costo de transporte para comercializar un kilo de tomates representa para el pequeño exportador casi un cuarto del costo total (23%), seguido por aduanas (11%) e impuestos (6%), mientras que para el gran exportador el costo principal es aduanas (10%), seguido por el transporte (6%) y los impuestos (5%). A raíz de las ineficiencias logísticas y operacionales, los pequeños productores tienen un margen de ganancia (competitividad) un 19% inferior al de los grandes exportadores regionales (Fernández y otros, 2011).

En el caso de las cadenas de las pymes, las economías de escala, el valor unitario del producto, los desequilibrios comerciales, las asimetrías de información y el poder de negociación son algunos de los factores que explican las diferencias observadas entre el costo que paga un gran importador y el que paga un exportador menor o esporádico. Desde el punto de vista del comercio inclusivo, la solución oportuna de las ineficiencias operacionales que redundan en pérdidas de tiempo o generan sobrecostos puede representar importantes ahorros que pueden traspasarse al precio o incrementar los márgenes de ganancia, favoreciendo con ello el desarrollo de cadenas de valor inclusivas.

Aun cuando la mayor parte del comercio intrarregional en América del Sur se realiza por vía terrestre (sobre todo por carretera), los países que no tienen costa marítima, como el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay, presentan costos medios superiores al resto. Esto refleja la existencia de estructuras comerciales desbalanceadas (viajes de retorno en vacío que encarecen el tramo principal), infraestructuras logísticas ineficientes y problemas relacionados con la facilitación y coordinación con los países de tránsito¹⁵.

Los costos logísticos presentan diferencias en función de las características del producto, la logística asociada y la localización geográfica. Otros factores que también tienen gran incidencia en los costos logísticos de las cadenas son:

- El déficit de infraestructura física y las conexiones logísticas ineficientes, particularmente en el medio rural, los cruces de frontera y las conexiones terrestres con los grandes centros de consumo (esto causa pérdidas de economía de red, un aumento de los tiempos de viaje y sobrecostos).
- Las ineficiencias operacionales de los servicios de transporte terrestre, como la inadecuada elección del modo, la atomización o informalidad del transporte de carga, y la falta de profesionales para gestionar los servicios de manera integral y moderna.
- El papel de las interfaces portuarias y aduaneras. La elasticidad de la eficiencia portuaria es equivalente a la de la distancia en la determinación de los fletes (Sánchez y otros, 2003) o, dicho de otra forma, la mayor distancia a los centros de consumo puede compensarse con una mayor eficiencia portuaria y de transporte, lo que beneficiaría más al potencial de las pymes para insertarse en el comercio exterior.

¹⁵ Una primera aproximación se encuentra en Wilmsmeier y Sánchez (2009). Véase también el análisis de Wilmsmeier y Sánchez (2010) respecto del sector alimentario.

- La falta de seguridad en las cadenas logísticas provoca importantes sobrecostos debido a las medidas de carácter privado que se deben tomar para reducir la inseguridad, sobre todo en el transporte terrestre (Pérez, González y Asencio, 2011).
- La ausencia de medidas eficaces de facilitación del comercio y el transporte provoca burocracia, comportamientos discriminatorios y demoras en las fronteras y en los cursos de agua internacionales. Estas demoras pueden representar entre un 4% y un 12% de sobrecosto logístico (Schwartz y otros, 2009).
- La ubicación geográfica también incide en los costos. Si el socio comercial limita con el país de origen, se pueden reducir los costos terrestres en dos puntos porcentuales (Venables y otros, 2007).

4. La dimensión de género en las cadenas globales de valor

Los eslabones de las cadenas globales de valor a los que se incorporan las mujeres muchas veces son los de menor calificación, mayor precariedad y más bajos salarios. Su incorporación a estas cadenas de valor se hace principalmente como trabajadoras, a través de maquilas agrícolas o industriales, en talleres o en sus domicilios. Esta inserción amplía sus oportunidades de empleo, pero en condiciones laborales que varían según el tamaño del centro laboral, la rama de producción, el número de empleadas y la formalidad de las operaciones. La sistematización de los estudios sobre la participación de las mujeres en las cadenas de valor agrícolas evidencia que, aun cuando los sectores estén insertos en cadenas globales de valor, las trabajadoras reciben salarios bajos y estacionales, y registran altos grados de informalidad y precariedad respecto de los contratos de trabajo y las prestaciones sociales. Con frecuencia ocurre que la mano de obra barata y las desigualdades, en particular las de género, incentivan las inversiones y son funcionales a la producción globalizada (Rodríguez, 2010).

Desde los años noventa, la mayor participación de la mujer en cadenas de valor en Chile se concentra en trabajos de calidad insuficiente. La evidencia muestra que si bien las mujeres han aumentado rápidamente su participación en el mercado laboral, en especial en las ramas vinculadas a la exportación, como la producción frutícola y la agroindustria, una parte importante del crecimiento del empleo femenino se basó en trabajo precario (Todaro, Mauro y Yañez, 2000). En algunos estudios más recientes sobre el empleo asalariado en la agricultura de exportación se verifica una continuidad de este proceso, con cambios que han llevado a una ampliación del empleo de carácter estacional. El aumento de la participación de las mujeres en el empleo temporal agrícola ha ido acompañado de la instalación de mecanismos de flexibilización, subcontratación e intermediación laboral con un alto impacto en las condiciones de vida de las mujeres y los hombres que trabajan en este sector. Aunque la relación contractual en cierta medida se ha formalizado, los ingresos (tomados al inicio de temporada) suelen ser inferiores al salario mínimo. Contrariamente a lo que ocurre en los empleos de mayor remuneración, en estos trabajos no hay una brecha salarial significativa entre mujeres y hombres, ya que cuanto menor es el ingreso, menor es la brecha salarial (Wilson y Caro, 2010).

En el Perú ocurre algo similar. En la cadena de la alcachofa, por ejemplo, si bien el 51% de los trabajadores son mujeres, existe una rígida segmentación de género por tipo de inserción en la cadena (Campion, 2006). El 80% de las trabajadoras se dedican al procesamiento, pelando, cortando y sacando las hojas, mientras que los hombres son contratados para trabajos técnicos y mecánicos. La brecha de género se manifiesta en una mayor precariedad y falta de seguridad laboral para las mujeres, así como en diferencias salariales.

En México y Centroamérica, una parte importante de la inserción de las mujeres en las cadenas globales de valor se da a través de la maquila, paradigma del modelo de especialización exportadora introducido por las empresas transnacionales e institucionalizado en los regímenes de zonas francas, que se caracteriza por la intensificación de la fuerza de trabajo y la flexibilización y prolongación de la jornada laboral (véase el recuadro IV.1).

En distintos estudios de caso realizados con un enfoque en las cadenas de valor, en *clusters* priorizados en las agendas nacionales de competitividad en los sectores textil, lácteo, agroindustrial, acuícola y pesquero, forestal, del turismo y las telecomunicaciones, se observan luces y sombras. Por una parte, la participación de las mujeres en las cadenas de valor les ha permitido alcanzar cierta estabilidad laboral y de ingresos, además de mejorar su autonomía y sus conocimientos sobre los procesos productivos y de comercialización. Por otra parte, para lograr condiciones de competitividad, las empresas transfieren una porción de los costos a sus trabajadores por la vía de salarios mínimos, intensificación y prolongación de la jornada de trabajo, y malas condiciones laborales.

D. Iniciativas públicas y privadas: modalidades e incidencia

Muchos gobiernos de la región han impulsado, especialmente en los últimos 20 años, iniciativas públicas orientadas a poner en marcha políticas de apoyo a las pymes basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional. El propósito ha sido mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas, y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico que permita a estas empresas participar en el comercio exterior y en diferentes modalidades de internacionalización. Estas iniciativas reciben diferentes nombres e incluyen acciones e instrumentos muy diversos. La mayoría de las acciones emprendidas en la región reconocen antecedentes internacionales, tanto de países desarrollados como de países de desarrollo intermedio¹⁶. En general, pueden considerarse como diversas modalidades de políticas de articulación productiva para lograr una mayor inserción de las pymes.

¹⁶ El debate se enriqueció con el aporte de instituciones internacionales (como la UNCTAD, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y, más recientemente, la OCDE) y una gran cantidad de casos estudiados (muchos de los cuales componen la *Cluster initiatives list* de *The Competitiveness Institute (TCI) Network* (véase [en línea] www.tci-network.org)). En la última década se sumaron otros organismos internacionales de crédito que operan en la región (como el BID y su Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN)) y han impulsado y financiado este tipo de políticas.

Recuadro IV.1

CENTROAMÉRICA: CONDICIONES DE TRABAJO DE LAS MUJERES EN LAS CADENAS DE VALOR

La participación de las mujeres no se está visibilizando en el conjunto de los conglomerados y cadenas de valor, lo que abre nuevas brechas de equidad en cuanto al aprovechamiento de nuevas oportunidades.

El *cluster* textil-vestuario tiene el mayor grado de feminización de la fuerza de trabajo entre las grandes empresas maquiladoras, pero no se ha registrado la participación femenina en el trabajo realizado bajo el sistema de subcontratación (maquila a domicilio). Al analizar la cadena, se constata la feminización en el eslabón de la confección. El resto de las actividades (manejo de insumos, planchado, empaque final, carga y transporte) aparecen como ámbitos masculinizados. No se dispone de datos sobre la participación por sexo entre los proveedores de insumos y los encargados de la comercialización.

En los agronegocios y conglomerados agroindustriales (excepto en los de carne y lácteos), la feminización de la fuerza de trabajo se da básicamente en algunas actividades del procesamiento industrial (corte, lavado y empaque). La comercialización a mercados internacionales se presenta como un ámbito masculinizado, mientras que el comercio local y al detalle se muestra como un ámbito feminizado. El resto de las actividades y eslabones aparecen como espacio de hombres y la participación femenina queda oculta en varias de las labores agrícolas primarias (en fincas y granjas camaronerías), en especial las que se realizan en pequeñas unidades de producción, en calidad de trabajo familiar no remunerado.

El *cluster* de la carne, así como el de los productos lácteos y forestales, se presenta (en términos relativos) como un ámbito masculinizado, precisamente porque sus actividades se consideran trabajos masculinos por naturaleza. La participación de las mujeres, tanto a nivel de la producción (leche y carne) como en los eslabones de procesamiento (semiartesanal y artesanal) y de la comercialización a mercados locales, queda sin reconocimiento, pese a que algunos de los productos generados (como quesos y artesanías de pino) se comercializan en el mercado nacional y regional (centroamericano).

En el *cluster* del turismo, el análisis de la cadena hotelera reveló que las actividades y ocupaciones vinculadas a la prestación del servicio propiamente dicho están claramente segmentadas por razones de género: mientras que las mujeres se concentran en las actividades de limpieza (camareras), los hombres tienen oportunidades de acceso a una gama de ocupaciones que gozan de mejor posición y mejores salarios (cocineros y meseros). No existe registro de la participación de las mujeres en las empresas proveedoras de la cadena hotelera ni en la cadena de los operadores turísticos. La revisión de los estudios sobre conglomerados de turismo en la región reveló que no se está registrando ni teniendo en cuenta el trabajo femenino.

Fuente: María Rosa Renzi, *Perfil de género de la economía del istmo centroamericano 1990-2002. Consideraciones y reflexiones desde las mujeres*, Panamá, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004.

Las variadas experiencias en diferentes países, sin embargo, no se tradujeron en una generalización de este tipo de políticas. Al menos tres razones pueden esgrimirse para dar cuenta de las dificultades para incorporar este tipo de articulación productiva al conjunto de instrumentos prioritarios de política pública. Por una parte, las autoridades políticas pueden considerar que no son necesarias o que no están dadas las condiciones para introducir este tipo de políticas. En segundo lugar, las experiencias realizadas en América Latina aún no arrojan resultados concluyentes sobre los beneficios obtenidos por estos instrumentos. En tercer término, y vinculado con lo anterior, los resultados de estas políticas generalmente se hacen visibles en períodos que exceden el mandato de un gobierno, lo que exige una visión estratégica de largo plazo por parte de los líderes políticos, algo que no es fácil de conseguir.

Los programas que apoyan la asociatividad entre empresas, la integración productiva y la cooperación empresarial tienen un amplio espacio donde desarrollarse. Estas iniciativas pueden asumir diversas modalidades para apoyar a las pymes y aumentar sus capacidades de producción, incrementar su competitividad y acceder a nuevos mercados mediante la exportación directa e indirecta. La sistematización de estas experiencias permitiría conocer sus dinámicas y mejorar el diseño de políticas, pero este objetivo aún está lejos de lograrse. Aunque hay evidencia de que diversos proyectos asociativos puestos en marcha en países de la región alcanzaron importantes resultados en dos áreas de relevancia estratégica para el diseño de políticas, como la innovación y el acceso a mercados, existen muchas áreas y actividades que no recibieron el apoyo necesario en el vasto universo de las pymes¹⁷.

1. Modalidades complementarias de articulación: redes asociativas, territoriales y clusters

Gran parte de la competitividad de las empresas depende de las formas y características de sus relaciones con el entorno, tanto productivo como empresarial. En este sentido, la capacidad de permanecer en el mercado no depende exclusivamente de los recursos internos de las empresas, sino también de las modalidades de comunicación, relacionamiento e intercambio que estas establecen con otras empresas o instituciones del sistema productivo donde actúan. Así, sus capacidades y competencias pueden potenciarse al sumarse y complementarse con las de otras empresas e instituciones, lo que es clave para la incorporación de pymes en cadenas globales de valor.

Es posible diferenciar tres tipos de modalidades. Primero se encuentran las redes empresariales asociativas, donde un conjunto de empresas de un mismo sector y una misma localidad se asocian para lograr un objetivo compartido, desarrollando actividades conjuntas, como la compra de insumos para reducir costos o mejorar las condiciones de abastecimiento (modalidades de entrega, variedad, calidad, formas de pago y demás), la contratación de consultorías

¹⁷ Véanse Dini, Ferraro y Gasali (2007), y CEPAL/BID/OEA (2011).

especializadas para acceder a conocimientos que individualmente no podrían costear, la venta de productos iguales para alcanzar economías de escala y acceder a mercados de grandes volúmenes (como supermercados o exportaciones) o la venta de productos complementarios para alcanzar economías de variedad, y la instalación de nuevas maquinarias de elevado costo y productividad que pueden ser utilizadas por grupos de pymes¹⁸.

En segundo lugar aparecen los *clusters* productivos, donde diversas actividades productivas se articulan de manera vertical generalmente dentro de una misma zona geográfica. Los *clusters* tienden a enfrentar problemáticas de interés común a las empresas integrantes y las acciones colectivas emprendidas en estos casos pueden promover importantes avances relacionados con la generación de servicios tecnológicos especializados, la creación de laboratorios de prueba o medición y de centros de formación especializada, la investigación aplicada, el establecimiento de normas de producto y la promoción de un determinado producto típico del *cluster*¹⁹.

La tercera modalidad la constituyen los proyectos territoriales: iniciativas conjuntas que benefician no solo a las empresas de una determinada red o *cluster*, sino a todos los miembros de una comunidad. Las actividades emprendidas tienen un contenido de bien público aún mayor y en general se refieren a la creación o consolidación de factores competitivos genéricos que interesan a todas las actividades económicas de la localidad considerada.

Estas modalidades basadas en redes, *clusters* y proyectos de desarrollo territorial deberían ponerse en práctica con estrategias de complementariedad, ya que en la mayoría de los casos exitosos tienden a implementarse de manera conjunta. Los proyectos centrados en *clusters* exitosos también han impulsado la conformación de redes empresariales dentro del mismo conglomerado, al tiempo que en el marco de la mayoría de los proyectos de desarrollo del sistema productivo territorial también se han llevado a cabo acciones para fomentar el *cluster* y las redes productivas.

¹⁸ Tal es el caso del proyecto de integración productiva de la uva Isabella de Colombia, que reúne a 212 productores de la zona de Ginebra, en Cali.

¹⁹ Ejemplos de cada uno de estos desarrollos son: el Centro de Diseño y Patronaje CAD, constituido por el Proyecto de Integración Productiva de ONUDI en Atuntaqui, Ecuador; el centro de soldadura constituido por la cadena electrónica de Córdoba, Argentina; el sistema de información creado por CORPOGINEBRA para la uva Isabella de Cali, Colombia; la escuela láctea creada por los actores del *cluster* lácteo de Chontales, Nicaragua; la denominación de origen del queso chontaleño emprendida por el *cluster* lácteo apoyado por el proyecto ONUDI de Nicaragua; la norma técnica de la uva Isabella, elaborada con apoyo del Proyecto de Integración Productiva de Colombia; y la actividad de promoción del vino fino de exportación del Uruguay.

Recuadro IV.2

LA AGLOMERACIÓN PRODUCTIVA LÁCTEA EN SÃO LUIS DE MONTES BELOS

La aglomeración productiva láctea se ubica en una microrregión compuesta por 19 municipios (en una superficie de 14.000 km²) con un total de 130.000 habitantes. Está constituida por 5.000 establecimientos lecheros, la mayoría pymes, con una producción superior a los 211 millones de litros de leche, y abarca toda la cadena de valor de la leche (adquisición de insumos, producción, transporte, industrialización y distribución a los consumidores finales).

El escalamiento tecnológico se manifiesta de manera progresiva en una cadena de valor cuasijerárquica, especialmente confinada a productos y procesos, y existe evidencia de escalamiento funcional en algunas de las redes de empresas cooperativas participantes. El proceso de estructuración ha sido largo, comenzando con la identificación de la red de influencia, pasando por la sensibilización y convicción respecto de los beneficios del trabajo colectivo y la articulación productiva, la identificación de las necesidades, los problemas y el potencial de desarrollo, la formación de alianzas y asociaciones, y el establecimiento de planes de acción y matrices de responsabilidades, hasta llegar a la constitución de un sistema propio de gobernanza y jerarquías.

Algunos resultados indican que entre 2003 y 2009 la producción se incrementó un 24,6% (frente al 20,8% para el conjunto del estado de Goiás), la productividad aumentó un 18,5% (en comparación con el 10,1% del estado, según la Secretaría de Política de Informática (SEPIN)) y la industrialización se elevó un 49,5% (frente al 3,5% del estado, según la Asociación de Productores de Leche (APL)). Esto se explica por diferentes actividades de articulación productiva emprendidas a nivel local (donde se consideraron las desigualdades regionales con políticas localizadas) y por el establecimiento del centro tecnológico lácteo, la Granja Escuela (ciencia y tecnología de la leche, laboratorios de bromatología y suelos, biotecnología aplicada al ganado) y la Escuela de Lechería, el apoyo del SEBRAE y los programas de redes, cooperativas y asociaciones empresariales, los programas de asistencia técnica al productor y la realización de la feria de productores de leche FEILAC 2011.

Actualmente participan en esta iniciativa empresas privadas y entidades gubernamentales y no gubernamentales, así como organismos del gobierno federal, el gobierno de Goiás, la Agencia Goiana de Desarrollo Regional, el SEBRAE, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Integración Nacional, la *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária* (EMBRAPA), la *Universidade Federal de Goiás* (UFG), las Secretarías de Estado de Agricultura, Industria y Comercio, y Ciencia y Tecnología, la Secretaría de Educación y la Facultad de Montes Belos, entre otros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los informes de los organismos mencionados, especialmente el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y el Ministerio de Agricultura del Brasil.

Las aglomeraciones productivas locales del Brasil son ejemplos de desarrollo territorial que se destacan tanto por la cobertura geográfica subnacional y el alcance sectorial, como por la integración con las políticas industriales o de desarrollo productivo. Si bien estas agrupaciones se inspiran en los preceptos de eficiencia colectiva de los distritos industriales en Italia y los *clusters*, por

su concepción, objetivos y desarrollo, presentan características propias que las distinguen. Las aglomeraciones productivas locales nacieron con la mirada puesta en la generación de bienes públicos, pero con el transcurso del tiempo incorporaron en su estrategia la creación y consolidación de redes empresariales. En la actualidad participan alrededor de 35 instituciones en el apoyo y fomento, y utilizan diferentes instrumentos e incentivos de apoyo a las pymes. Son esencialmente aglomeraciones territoriales conformadas por grupos de empresas especializadas que pertenecen al mismo sector y, si bien existen diversas densidades en su estructura de relaciones y variaciones entre sectores, la mayoría opera bajo la lógica de articular esfuerzos de diferentes actores y agentes locales para aumentar la competitividad, reducir costos de transacción, acceder a más mercados y aprovechar economías de escala y externalidades de aglomeración o fortalecer el esfuerzo innovador (Cassiolato y otros, 2000; Teixeira, Francisco y Carlo Ferraro, 2009).

2. Programas de proveedores

Mediante los programas de proveedores se busca articular a las empresas ya insertas en el mercado internacional con pymes proveedoras. La finalidad es propiciar negocios que beneficien a comunidades y personas de bajos ingresos. Los programas de proveedores fueron creados en México en 1997 y en Chile en 1998 para proporcionar asistencia técnica a pequeñas empresas proveedoras y operan en todos los sectores productivos. En Chile son operados por la CORFO, que entrega un subsidio a las empresas industriales para financiar su ejecución. Además de tener un papel activo en el proceso de transferencia de tecnología, la presencia de las industrias como mercados que compran la materia prima permite mejorar la competitividad de las cadenas productivas: la creación de relaciones contractuales estables entre las empresas demandantes y sus proveedores genera vínculos de confianza que favorecen procesos de especialización y complementación productiva de beneficio mutuo (Sotomayor y otros, 2011).

En México, los programas de proveedores son gestionados por la Secretaría de Economía en conjunto con la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). Al igual que en Chile, lo que se busca es identificar y aumentar la competitividad de una amplia gama de pymes con el fin de que se integren en cadenas de valor impulsadas por las agroindustrias (denominadas "empresas tractoras"). Los participantes reciben apoyo económico para financiar consultorías que permitan elaborar e implementar programas de desarrollo de proveedores y redes empresariales, así como para obtener financiamiento con fondos de garantía administrados por la banca de desarrollo y la CANACINTRA. Además, cuentan con el apoyo de la Secretaría de Economía para la resolución de trámites administrativos.

3. Negocios inclusivos

A diferencia de los programas de proveedores, los negocios inclusivos y los llamados negocios en la base de la pirámide promueven la asociatividad, además de la entrega de crédito y asistencia técnica. Surgidos en el contexto de la responsabilidad social empresarial, estos negocios buscan explícitamente que entre las empresas grandes (denominadas “empresas ancla”) y los pequeños productores exista una relación que resulte beneficiosa para todos, de modo de poder insertar a los hogares pobres en nuevas actividades productivas. Se trata de lograr una creación conjunta del negocio centrada en la identificación de las oportunidades que se presentan en la comunidad (Simanis y Hart, 2008), que puede considerar la realización de inversiones conjuntas. Lo que se busca es incorporar a los pequeños productores a la cadena de valor como proveedores de materia prima, como agentes que agregan valor a bienes o servicios, o como distribuidores de estos bienes o servicios.

El desarrollo de negocios inclusivos involucra a distintos actores, entre los que se distinguen las grandes empresas, los consumidores de base, los pequeños empresarios, el gobierno central y local, los organismos de desarrollo y ayuda humanitaria, las organizaciones civiles y los sectores académicos y financieros. En los estudios de caso donde se analizan experiencias exitosas de negocios inclusivos se puede apreciar que la base de la pirámide está integrada en los encadenamientos de modo que se logra obtener beneficios para los consumidores, los distribuidores y las pequeñas industrias de servicios y productos²⁰.

Recuadro IV.3

NATURA: UN CASO DE NEGOCIO INCLUSIVO

Natura, una de las mayores empresas de cosméticos del Brasil, tiene operaciones de distribución en siete países de América Latina y en Francia. Parte de sus ingresos proviene de la exportación de productos: un 7,2% de las ventas se realizaron en la Argentina, Chile, Colombia, México y el Perú. Basándose en los valores de desarrollo de los proveedores y en el manejo sostenible del medio ambiente, Natura empezó un proceso de inclusión de familias y cooperativas en sus cadenas de valor. En 2010, unas 25 comunidades suministraron productos y materias primas a la empresa y un total de 2.301 familias participaron de la operación. Ese número fue un 14% mayor que en 2009 y también agregó más valor a las comunidades, lo que aumentó sus ingresos un 57%. Para mostrar la importancia de las comunidades en algunas de las operaciones de Natura, las comunidades que forman parte del suministro de materias primas lanzaron dos líneas de productos: una línea de maquillaje, presentada en la Cooperativa de pequeños productores agroextractores en Esperantinópolis, estado de Maranhao, y una línea de jabones Ekos, exhibida por la comunidad de Jacarequera. Natura se pone muchas veces como ejemplo de empresa que no daña el medio ambiente y realiza actividades de responsabilidad social empresarial.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de memorias e informes institucionales de Natura.

²⁰ Véanse, por ejemplo, De Jongh y otros (2011) para negocios inclusivos y Sánchez y otros (2011), Hammond y otros (2007), y Silva (2007) para negocios en la base de la pirámide.

4. Certificaciones y comercio justo

La promoción de certificaciones para diferenciar y asegurar la calidad de los productos es otra modalidad que ha tomado importancia en los últimos años para aumentar la inclusividad social, sobre todo en el sector de alimentos.

El primer ejemplo en esta categoría lo constituyen los registros de propiedad industrial, donde en la región ya se cuenta con 42 denominaciones de origen, 16 indicaciones geográficas y 30 marcas colectivas, a los que se suman otros productos que se encuentran tramitando su certificación (Sotomayor y otros, 2011). Algunos de estos sellos —como las denominaciones de origen vitivinícolas— son impulsados conjuntamente por pequeños, medianos y grandes productores, lo que genera sinergias entre diversos tipos de empresas que enriquecen el diseño de estrategias de promoción comercial. Sin embargo, muchas de estas certificaciones se aplican a productos exclusivamente campesinos, como la indicación geográfica "Limón de Pica" en Chile o la marca colectiva "Chirimoya Cumbe" en el Perú, cuyo titular es el pueblo de Santo Toribio de Cumbe, compuesto por 106 comuneros. Estos sellos también se aplican a productos no agrícolas elaborados por artesanos, como las denominaciones de origen mexicanas Olinalá (artesanía en madera), Talavera (artesanía en arcilla) y Ámbar de Chiapas (piedra preciosa).

El segundo ejemplo es la agricultura orgánica, que busca dar respuesta al interés de los consumidores de países desarrollados (y también del mercado interno) por productos naturales, elaborados sin insumos químicos. Aunque este tipo de sello se ha desarrollado prácticamente en todos los países de la región, las primeras posiciones, según la superficie manejada en forma orgánica, las ocupan la Argentina (4.007.027 hectáreas), el Brasil (1.765.793 hectáreas) y el Uruguay (930.965 hectáreas). En gran parte, este resultado responde a la preeminencia de suelos destinados a la ganadería, que en estos países tradicionalmente se han manejado en forma extensiva. Sin embargo, al medir los países por el número de productores orgánicos, se constata que México y el Perú son los más avanzados, con 128.862 y 46.230 productores, respectivamente (Willer y Kilcher, 2010).

El tercer ejemplo es el comercio justo, que desde hace décadas es desarrollado por organizaciones no gubernamentales y diversas asociaciones de pequeños productores. El comercio justo se define como una asociación comercial sobre la base del diálogo, la transparencia y el respeto, y tiene por objeto lograr mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones comerciales y garantizando los derechos de los productores y trabajadores marginalizados, especialmente del Sur²¹. Esta forma de comercio surgió en los años sesenta en los países desarrollados y se vincula a los consumidores responsables que están dispuestos a pagar un precio justo por los bienes que adquieren. Los proyectos de comercio justo se

²¹ Véase [en línea] www.ifat-la.org.

encuentran articulados en diversas redes internacionales, como la *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO), la Asociación Mundial de Comercio Justo (WFTO) (ex Asociación Internacional de Comercio Justo (IFAT)), la *Network of European Worldshops* (NEWS), y la Asociación Europea de Comercio Justo (EFTA), agrupadas en una entidad conocida como FINE. En la región, este sello es promovido por la Asociación Latinoamericana de Comercio Justo (IFAT-LA).

En América Latina y el Caribe se están llevando a cabo diversas iniciativas en este campo. Entre ellas, la que presenta un mayor desarrollo institucional es el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario del Brasil, establecido por decreto presidencial a fines de 2010 (por este motivo, algunos autores ubican a este país en una posición pionera en el comercio justo y en los movimientos sociales que buscan relaciones económicas inclusivas, democráticas y promotoras del desarrollo equitativo). También existen iniciativas en los países andinos, entre productores cafeteros y entre productores de comunidades originarias, entre otros²².

5. Factores de competitividad: asociatividad e innovación

Cuanto más exigente es el mercado, más intenso es el estímulo que este ejerce sobre los procesos de modernización de las empresas. Muchos mercados exigentes, como los de exportación o los de las grandes cadenas de distribución, están fuera del alcance de las pymes individualmente ya que, debido a su reducida capacidad productiva, no logran satisfacer los volúmenes que estos clientes demandan. La actividad asociativa permite enfrentar este problema y, mediante la complementación y coordinación de las ofertas individuales, generar propuestas atractivas para los mercados más grandes.

Las acciones implementadas pueden abarcar un amplio abanico:

- descuentos por la compra de grandes volúmenes de insumos negociados por grupos de empresas²³;
- rebaja de costos para la puesta en marcha de iniciativas conjuntas de promoción comercial;
- creación de nuevas capacidades comerciales e inversiones para potenciar la capacidad comercial;
- penetración en mercados más exigentes mediante convenios con clientes industriales que aseguren parte de la venta de la producción, consolidación de relaciones comerciales con supermercados, subcontratos con clientes exportadores y desarrollo de capacidades de exportación directa, y
- mejora de las condiciones de comercialización mediante la formalización del trato con clientes y la reducción del número de intermediarios.

²² Véanse [en línea] www.comerciojustodelsur.blogspot.com/, www.comerciojusto.cl/ y www.clac-comerciojusto.org/.

²³ En ocasiones, estos descuentos pueden llegar a ser significativos (por ejemplo, el grupo de compra de la cadena electrónica de Córdoba, en la Argentina, logró un ahorro de casi un millón de dólares anuales por la compra de insumos en forma colectiva).

La innovación, entendida como la generación e incorporación de nuevos conocimientos en los procesos productivos en relación con su impacto en nuevos productos, en la introducción de nuevas tecnologías, en nuevas modalidades de organización de los procesos productivos o en nuevas modalidades de coordinación de los actores, ha sido analizada según su efecto en los programas asociativos en que participan las pymes (Dini, Ferraro y Gasali, 2007). Los siguientes son algunos ámbitos en los que se puede concretar la innovación:

- En la mentalidad de los actores, generándose una confianza recíproca entre empresarios, para intercambiar recursos y experiencias y emprender acciones colectivas.
- A nivel institucional y en la generación de instancias de coordinación, facilitando el establecimiento de organizaciones que representen los intereses de las empresas del *cluster* o la red.
- En los procesos productivos (este es el tipo de innovación que se da con mayor frecuencia e incluye la creación de nuevas funciones productivas, la introducción de buenas prácticas manufactureras o agrícolas, la unificación de procedimientos y técnicas productivas, la conformación de nuevas empresas con tecnología mejorada, y el desarrollo de habilidades y relaciones comerciales).
- A nivel de productos, lo que corresponde a la generación de nuevos productos agroindustriales y ganaderos y a la introducción de nuevas tendencias de la moda y el diseño.

E. Los programas de ayuda para el comercio

La ayuda para el comercio también puede contribuir a la inserción de las pymes latinoamericanas en las cadenas globales de valor. Esta ayuda, que se concentra en temas de comercio y desarrollo, está constituida principalmente por flujos de cooperación de países industrializados y organismos multilaterales dirigidos a países menos adelantados y en desarrollo. Existen flujos provenientes de acuerdos bilaterales de cooperación entre un donante y un país socio, así como entre países socios, la denominada "cooperación Sur-Sur de ayuda para el comercio" (el Brasil, Chile y Colombia, entre otros). El monto de los fondos de la ayuda para el comercio ha ido aumentando en favor de las regiones con menores niveles de desarrollo. Los países interesados determinan el orden de prioridad de las actividades comerciales, definen sus necesidades y examinan junto con los donantes la manera de financiar proyectos y programas para lograr sus objetivos de desarrollo²⁴. La ayuda para el comercio contempla proyectos en cinco ámbitos:

²⁴ La cooperación se definió en la Conferencia Ministerial de la OMC en 2005 y el objeto es lograr un consenso entre los ministros de finanzas, desarrollo y comercio en cuanto a las prioridades que más contribuyen al desarrollo. El financiamiento se realiza mediante préstamos en condiciones favorables, con un mínimo del 25% no reembolsable, o a través de subvenciones. Cuando los países han determinado sus necesidades y prioridades,

a) política comercial y reglamentación del comercio, b) desarrollo del comercio, c) fortalecimiento de la capacidad productiva, d) ajuste relacionado con el comercio y e) infraestructura física relacionada con el comercio.

El análisis de la cadena colabora en la formalización de estrategias de ayuda para el comercio. Esta metodología permite identificar las barreras que impiden conectarse con los mercados y revela hasta qué punto las reformas internas, las mejoras de la infraestructura física y la reducción de las barreras al comercio exterior pueden mejorar la inclusión de todos los actores. La medición de los obstáculos en función de indicadores comunes (como el tiempo de salida al mercado o el efecto en los costos) sirve para identificar prioridades, proporciona una base para la integración de las metas de desarrollo y el comercio, y permite identificar dónde tendría mayor impacto la iniciativa de ayuda para el comercio (OMC/OCDE, 2011). Las medidas sobre facilitación del comercio podrían reducir casi un 10% el costo del comercio y lograr una rebaja proporcionalmente mayor para las pymes²⁵.

La ayuda para el comercio cuenta con el apoyo activo de organismos como el Banco Mundial y el BID y tiene una alta tasa de retorno en términos de cuánto comercio adicional podría generar. En virtud de cifras registradas en 2007, el Banco Mundial concluyó que si el monto para la facilitación del comercio (parte de la ayuda para el comercio) aumentara un 1% (105 millones de dólares), el incremento del comercio global podría ser de 545 millones de dólares, es decir, un retorno de 5 dólares por cada dólar extra de ayuda (Helble, Mann y Wilson, 2009). El BID plantea el uso de la ayuda para el comercio como una herramienta fundamental para el logro de los objetivos de desarrollo socioeconómico de la región (octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio). Según cifras que publica este organismo, entre 2008 y 2010 se habrían financiado más de 18.000 millones de dólares en actividades de ayuda para el comercio en toda la región, invirtiendo en capacidad productiva, infraestructura económica y política, y regulaciones comerciales (solo en 2010, el financiamiento habría alcanzado los 5.200 millones de dólares). Los gobiernos de la región deberían estar atentos a las posibilidades de flujos de ayuda que ofrecen estos mecanismos y contar con proyectos priorizados que puedan presentarse rápidamente ante los organismos multilaterales o en forma directa a los donantes.

se establece un compromiso entre el país (u organismo multilateral) donante y el país receptor. Los desembolsos son transferencias de recursos financieros o de bienes o servicios valorados al costo para el donante.

²⁵ En Centroamérica, por ejemplo, la mejora de un cruce fronterizo entre El Salvador y Honduras (una de las fronteras con mayor volumen de comercio de la región) ha permitido reducir el tiempo de despacho de 62 minutos a una media de 8 minutos. La asistencia técnica prestada a los sectores público y privado para ampliar el comercio agropecuario mediante el cumplimiento con las normas internacionales ha llegado a más de 1.000 empresas, generando mayores ingresos de exportación y favoreciendo la creación de empleo.

F. Encadenamientos en distintos sectores y países

En esta sección se analiza en mayor detalle la dinámica de la inclusión de las cadenas de valor en algunos sectores económicos. Los casos se seleccionaron sobre la base de las principales ventajas comparativas de las distintas subregiones y la disponibilidad de estudios sobre la cadena y el país (o la subregión). El denominador común de todos los casos es la presencia de iniciativas públicas o privadas para mejorar la inclusión.

1. Agricultura: elevado potencial de inclusión del pequeño productor

Gran parte de las explotaciones agrícolas de la región corresponden a pequeñas fincas de donde se desarrolla una actividad agrícola de tipo familiar. Sin embargo, dada la ausencia de definiciones oficiales, resulta difícil dimensionar la magnitud de este sector. En un estudio realizado en el Cono Sur se constata que la agricultura familiar suma 4,97 millones de explotaciones, de un total cercano a 5,89 millones de explotaciones existentes (Barril y Almada, 2007). A este total deben sumarse las explotaciones medianas, que también entran en la categoría de pymes, lo que hace que en los países de la región prácticamente todo el sector agrícola pertenezca a esta categoría. Las actividades comerciales en que participan los productores agrícolas pueden considerarse inclusivas per se, con excepción de las que involucran a las grandes empresas agrícolas, que constituyen una fracción minoritaria del total de empresas.

La internacionalización de las pymes agrícolas de la región está directamente asociada al tipo de empresa. En el caso de la agricultura familiar campesina la internacionalización es muy baja, pues este segmento enfrenta diversas restricciones: baja capitalización, economías de escala, formación de los recursos humanos, falencias en materia de gestión estratégica y dificultades para acceder a los mercados externos y cumplir con las normas técnicas (calidad, sanidad y etiquetado, entre otras). Estas dificultades son menos marcadas en el segmento de la mediana propiedad, que suele contar con una mayor dotación de activos y una orientación más claramente empresarial.

En la Argentina se han identificado 31 cadenas agroalimentarias que generan exportaciones por casi 27.000 millones de dólares y más de un 1,8 millones de puestos de trabajo (Rebizo y Tejeda, 2011). Estas cadenas aportan el 11% de los puestos de trabajo, el 15% del PIB y el 48% de las exportaciones nacionales. Las tres primeras cadenas agroalimentarias (soja, carne y leche) representan casi el 50% del valor agregado, el 60% de las exportaciones y unos 470.000 empleos. La principal cadena cuantificada (la de la soja) aporta el 26% del valor agregado agroalimentario, una proporción similar a la suma de las dos cadenas que le siguen: carne bovina (14%) y leche (12%).

En Chile, la inserción en los mercados externos implica un porcentaje relevante (37,7%) del empleo agrícola, con diferencias según la categoría

de empresas. Si se analiza el Censo Agrícola de 2007 se puede concluir que solo el 4,6% de las microempresas exportan en forma directa y el 8,8% le vende a la agroindustria (lo que podría considerarse, al menos parcialmente, como exportación indirecta). Estas cifras muestran un ostensible descenso al considerar los segmentos de autosubsistencia campesina. En el segmento de la pequeña empresa, el porcentaje que exporta sube al 47% y las empresas que venden a la agroindustria alcanzan al 58%, pero donde existe mayor vínculo con las exportaciones es en las grandes y medianas explotaciones. En la pequeña empresa agrícola (el 95% de las explotaciones), menos del 11% del empleo está vinculado a las exportaciones, mientras que entre las grandes empresas (el 0,5% de las explotaciones), más del 60% exporta y más del 90% de los trabajadores está vinculado a los envíos al exterior (véase el cuadro IV.6).

Cuadro IV.6

CHILE: TIPO DE EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS, PARTICIPACIÓN EN EXPORTACIONES Y EMPLEO, 2007

Tipo de empresas ^a	Tipo de explotaciones ^b	Explotaciones por estrato (en porcentajes)	Exportaciones (en porcentajes)		Empleo (en unidades de trabajador equivalente)	
			Directas	Ventas a agroindustria	Total	Vinculado a exportaciones
Microempresa	De subsistencia	58,0	1,3	1,3	29,2	2,0
	Pequeño comercio	27,9	3	13,8	20,1	9,4
	Pequeña empresa	8,7	20,5	33,8	11,5	34,4
Pequeña	Pequeña	94,6	4,6	8,8	60,8	10,6
Mediana/Grande	Mediana	4,9	46,5	57,9	24,6	71,8
	Grande	0,5	71,8	64,0	14,7	92,7
	Total	100,0	7,0	11,5	100,0	37,7
	Número total	269 315	18 777	31 026	802 188	302 165

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Censo Agrícola de 2007 y de Qualitas Agroconsultores, 2009.

^a Categorías utilizadas por el Ministerio de Economía y la CORFO: las microempresas registran ventas anuales de hasta 100.000 dólares, las pequeñas empresas registran entre 101.000 dólares y 1.060 millones de dólares, y las medianas y grandes empresas registran más de 1.060 millones de dólares.

^b Categorías utilizadas por el Ministerio de Agricultura.

En la región se pueden observar distintas estrategias para mejorar la inserción de pequeños agricultores en las cadenas globales de valor. Tradicionalmente, los pequeños productores agrícolas enfrentaban el mercado exportador en forma aislada, caían en manos de intermediarios o vendían en forma directa en muy malas condiciones. Sin embargo, desde hace varios años se vienen implementando diversas estrategias para enfrentar este problema, que han permitido mejorar la inserción de estos productores en los mercados nacionales y, en algunos casos, penetrar en los mercados de exportación.

La modalidad de inserción colectiva con mayor tradición ha sido la formación de redes o cooperativas para asociarse y llegar unidos al mercado. En el marco de los procesos de reforma agraria implementados en los años sesenta surgieron muchas cooperativas, pero las difíciles condiciones económicas y políticas vividas en la región en las décadas de 1980 y 1990 impidieron la consolidación de un movimiento cooperativo masivo. No obstante, existen excepciones como las grandes cooperativas lecheras Dos Pinos (Costa Rica), CONAPROLE (Uruguay) o COLUN (Chile), la Federación de Cafeteros de Colombia (propietaria de la marca Juan Valdez) o los cientos de cooperativas agrícolas impulsadas por el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra en el Brasil.

Recuadro IV.4

FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA

Esta organización fue creada en 1927 con el fin de representar al sector cafetalero colombiano a nivel nacional e internacional. La Federación es la principal entidad gremial del sector cafetalero, un sector relevante en la economía del país, que en 2010 exportó un total de 2.210 millones de dólares.

Se trata de una institución de carácter gremial, privada y sin fines de lucro, que representa a más de 500.000 familias y tiene presencia en todas las zonas rurales del país donde se produce café. El eje central es el productor de café y su familia, y el objetivo es que su negocio sea sostenible, que las comunidades cafeteras fortalezcan su tejido social y que el café colombiano siga siendo considerado como uno de los mejores del mundo.

Esta organización se ha caracterizado por la democracia interna, pues para tomar decisiones considera estructuras de representación gremial en virtud de las cuales se consultan las prioridades de la base, los productores de café y sus familias. Otro rasgo de este organismo es su opción de trabajar en una amplia gama de áreas de carácter económico, social, científico, tecnológico, industrial y comercial, buscando mantener el carácter de capital social estratégico de la caficultura del país. En el área comercial, la Federación cuenta con una red de 511 puntos de compra y 36 cooperativas que le permiten comprar el café a precios justos y transparentes. Además, en 2008 fue responsable del 27% del café colombiano exportado. Esta producción se vende en los mercados externos a través de la marca "Juan Valdez", reconocida a nivel internacional. La Federación también ejecuta programas de asistencia técnica, crédito, investigación agronómica, medio ambiente, asistencia social e infraestructura domiciliaria y comunitaria.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de diversos informes sobre esta experiencia.

Pese a estas experiencias exitosas, se registran muchos fracasos que han evidenciado las limitaciones de esta modalidad. Junto con el debilitamiento del movimiento cooperativo a nivel internacional, las principales razones para el fracaso son la falta de capital y las dificultades para organizarse que presentan los pequeños productores, así como la complejidad de la operación en mercados abiertos y cambiantes.

Una estrategia alternativa es la que busca articular a las empresas agroindustriales ya insertas en el mercado con microempresas proveedoras mediante programas de proveedores y negocios inclusivos. En Chile, entre 2002 y 2007, la CORFO financió 150 programas de proveedores en el sector agrícola, que incluyeron a 3.800 proveedores de pequeño y mediano tamaño. Actualmente esta estrategia ha sido retomada por otro organismo, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, que ha promovido el encadenamiento de 4.000 pequeños agricultores adicionales mediante un instrumento análogo a los programas de proveedores, denominado Alianzas Productivas. Un ejemplo característico de la agricultura familiar es el cultivo de la frambuesa, con 15.883 hectáreas plantadas y 19.610 productores (el 96% del volumen cosechado se destina a la exportación, ya sea como fruta fresca, deshidratada, congelada, en conserva o en jugo). En 2010 se exportaron 170 millones de dólares de este producto (Sotomayor y otros, 2011).

Entre 2003 y 2008, los programas de proveedores de México permitieron integrar a 1.600 microempresas proveedoras y la experiencia mexicana ya está comenzando a replicarse en varios países de Centroamérica. En El Salvador, por ejemplo, se está desarrollando un programa de proveedores bajo la coordinación de la Cámara de Comercio e Industria. Otra experiencia es la de la ONG FINTRAC en Honduras y El Salvador, que ha desarrollado un encadenamiento con más de 500 productores minifundistas para exportar hortalizas de alto valor a los Estados Unidos. El proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, impulsado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, apunta en la misma dirección y entre 2010 y 2015 se cofinanciarán 300 alianzas, con 23.300 familias de pequeños productores integradas a las agroindustrias.

En la región se han llevado adelante varias experiencias de negocios inclusivos agrícolas. Por ejemplo, en el contexto de la estrategia de soberanía alimentaria (Qualitas, 2010), el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador impulsó en 2009 el Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI), que logró pasar (entre 2010 y 2012) de 6 experiencias con empresas ancla a 20 (en cadenas de café, cacao, maíz, palma y leche). Otros casos de interés son los negocios inclusivos en donde se establecen relaciones sinérgicas entre dos cadenas de valor. La experiencia brasileña de encadenamientos entre pequeños y grandes productores en la cadena de la carne de cerdo, aun cuando representa una modalidad tradicional y no ha sido objeto de política pública (y por tanto no ha recibido un nombre o una etiqueta específica), constituye un buen ejemplo de negocios que se ejecutan buscando una mayor integración social.

Además de mejorar la productividad, los programas de proveedores y los negocios inclusivos tienen un gran potencial para aumentar los ingresos de los pequeños agricultores y reducir la pobreza rural. Ambas estrategias han permitido superar el enfoque tradicional en que los productores se organizaban por sí mismos (con el apoyo del Estado) para obtener nuevas tecnologías y vender su producción. Aun así, estos modelos también presentan limitaciones y problemas: las variaciones de precios generan tensiones entre las empresas

ancla y los productores, pues la rentabilidad de estos últimos determina el costo de aprovisionamiento de materia prima de la agroindustria. En forma más global, en estos espacios se generan relaciones de dependencia y dominación entre actores que abarcan múltiples dimensiones. En ello reside el valor del enfoque de negocios inclusivos, pues ambas partes se definen como socios estratégicos y existe un compromiso explícito de las empresas ancla con los pequeños productores. Es por ello que para que operen se requiere de regulaciones bien diseñadas, como contratos (anuales y multianuales), sistemas transparentes de análisis de calidad y mecanismos de solución de controversias, entre otros.

2. Minería: potencial inclusivo mediante *clusters* y programas de proveedores

La gran minería ha sido tradicionalmente considerada un enclave en América Latina y el Caribe, con pocos encadenamientos con empresas locales y pymes. A diferencia de Australia, el Canadá o Finlandia, donde la actividad minera se fue desarrollando en torno a aglomeraciones de empresas, con un alto grado de asociación entre proveedores de maquinarias y equipos, insumos, universidades, centros de investigación y desarrollo, la explotación minera en la región formó escasos vínculos con empresas locales de la cadena de valor, predominando la adquisición a proveedores extranjeros.

En el caso de la minería en Chile, aunque las empresas importan la mayoría de sus insumos (65%), el gobierno y algunas agrupaciones empresariales incentivaron la colaboración de los distintos actores en torno a un potencial *cluster* minero, buscando impulsar el desarrollo de redes colaborativas de trabajo y el encadenamiento productivo y comercial con las grandes empresas. Estas grandes empresas demandan bienes y servicios por alrededor de 4.5000 millones de dólares, excluida la demanda de bienes de capital (COCHILCO, 2007). El sector cuenta con unas 3.400 empresas proveedoras de 2.200 productos. El 84% de estas empresas son chilenas y el 54% de ellas son pymes, pese a que las compras se concentran en las grandes empresas proveedoras (Innova, 2007; www.diretmin.com). El 35% del valor de los insumos para la minería fue adquirido en Chile y el 17% sería de producción nacional. La mayoría de las empresas locales ocupan eslabones bajos de la cadena de valor global, con escasa incidencia en las decisiones tecnológicas del cliente, poco espacio en la negociación de los contratos y poca capacidad para mantener la relación contractual. El 73% de estas empresas nunca ha exportado (Moguillansky, 2011).

No obstante, la minería chilena es considerada una industria muy competitiva a nivel mundial y diversas empresas proveedoras han buscado internacionalizarse y han logrado exportar con éxito. Los esfuerzos exportadores de estas empresas han fluctuado junto con el precio de los minerales y la intensidad del negocio minero en el país, ya que, en períodos de auge, las empresas tienen incentivos para orientarse especialmente al mercado local. El crecimiento de las exportaciones de equipos e insumos mineros ya lleva más de

una década y, a partir de cifras muy bajas, estas aumentaron de 30 millones de dólares en 2000 a 212 millones de dólares en 2006 (COCHILCO, 2007).

Con el transcurso del tiempo se han puesto en marcha distintas iniciativas de asociación de empresas proveedoras de bienes y servicios para la minería con el propósito de exportar, que contaron con el apoyo de entidades públicas como la CORFO, Innova y ProChile. MINNOVEX (surgida en 2009 de la fusión de las organizaciones Minexport Chile y Minnova) busca promover la innovación en el sector proveedor de la minería y la internacionalización de la industria. Los mercados objetivo son la Argentina, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Perú en América Latina, además de Australia, el Canadá y Sudáfrica. Un grupo de empresas proveedoras de equipos y herramientas, ingeniería, construcción y montaje, servicios especializados y suministros creó la marca sectorial Proveedores Mineros del Sur para sus negocios en el Perú.

Un caso de colaboración público-privada es el Programa BHP Billiton-CODELCO. En un contexto de crecientes presiones para contener costos y mejorar su desempeño en el área de la responsabilidad social empresarial, BHP inauguró en 2008 el programa de proveedores de clase mundial y CODELCO se sumó a la iniciativa en 2010. Este programa tiene por objeto contar, hacia la década de 2020, con una base de más de 250 empresas chilenas de clase mundial que, operando con estándares de excelencia, exporten tecnologías y conocimientos mineros a todo el mundo. El programa pretende profundizar las capacidades genéricas de los proveedores y desarrollar iniciativas que signifiquen innovaciones incrementales, para posteriormente pasar a los proyectos de innovación disruptiva. Para ello, ambas empresas se comprometen a facilitar el diseño y la puesta en marcha de la solución de problemas, tomar las medidas necesarias conducentes a corregir desviaciones, prestar apoyo en actividades extraordinarias que permitan avanzar en el logro de los objetivos trazados y participar activamente en la solución de problemas. Esta iniciativa también representa un esfuerzo por desarrollar procesos y soluciones innovadoras que no estaban en el mercado y contribuye a generar un nuevo sector (el de servicios tecnológicos mineros) en el comercio exterior (Moguillansky, 2011).

3. Industria manufacturera: experiencias asociadas al fomento productivo

La industria mexicana cuenta con interesantes experiencias en el fomento de encadenamientos productivos para integrar a las pymes en cadenas globales de valor. Estas cadenas vinculan la instalación de empresas transnacionales y la IED con las pymes para promover el desarrollo de proveedores locales en algunos sectores declarados prioritarios (automotor, electrónico, biotecnológico, aeroespacial y de tecnología de la información y las comunicaciones). Se basan en el fomento de las relaciones asociativas y en el aumento de los vínculos entre las pymes, o con empresas ancla o tractoras. Su implementación está enfocada hacia la introducción de mejoras en el comportamiento empresarial

y el desempeño productivo, la creación de nuevas competencias laborales y el desarrollo de vínculos entre la universidad, el sistema de innovación y la producción, que se materializan en el reforzamiento de las economías regionales. La articulación desde el ámbito nacional con los gobiernos estatales y locales (Guadalajara, Baja California, Chihuahua, Querétaro y Aguascalientes) ofrece una dimensión territorial que es específica para el desarrollo de los sectores estratégicos y para aumentar la vinculación de las pymes en las cadenas de valor mediante la articulación de diferentes agentes y actores (Casalet y otros, 2011).

Estas políticas públicas cuentan con el apoyo del sector privado y consideran la valoración y ponderación de la dimensión sectorial. Esta dimensión sectorial es determinante en el diseño de políticas públicas para el desarrollo de encadenamientos productivos viables que consideren los beneficios e incentivos para atraer a las empresas tractoras, distinguiendo, de acuerdo con su trayectoria y características, cuáles son las empresas que presentan condiciones posibles para el desarrollo de las economías emergentes, especialmente el desarrollo de las capacidades para asimilar y mejorar los conocimientos, favorecer la capacitación del personal dedicado a la investigación y el desarrollo, e impulsar el surgimiento de proveedores locales, sobre todo en áreas de prioridad asociadas a tecnologías de punta.

La evolución de los programas públicos fue incorporando nuevas metas para fomentar acuerdos colaborativos, orientados a la generación de un beneficio competitivo (Dini, 2010). No solo aumentaron los recursos disponibles, sino que también surgieron instrumentos para focalizar los apoyos, por ejemplo en proyectos en que las pymes se asocian a grandes empresas a lo largo de la cadena de valor. A su vez, se priorizan los beneficiarios de estas políticas y se aplican instrumentos de evaluación. Así se fue conformando de manera paulatina una visión más integral de los apoyos, prestando especial atención a condiciones de mayor eficiencia para el desarrollo competitivo de las pymes.

Un actor importante para el apoyo a las pymes es Nacional Financiera (NAFIN), el principal agente para poner en práctica las políticas de promoción del financiamiento para las pymes, para lo que desarrolla un conjunto de programas que pueden agruparse en dos áreas: fomento y banca de inversión. En el sector de fomento se ha creado el programa Cadenas Productivas, que permite un mecanismo de factura electrónica operado a través de una plataforma de Internet. Participan grandes empresas y entidades de gobierno con bajo riesgo de crédito, las pymes proveedoras, un conjunto de bancos dispuestos a descontar a las segundas las facturas expedidas por las primeras, y NAFIN, que arbitra el proceso. Otro programa para impulsar el financiamiento de las pymes es el de Garantías y Crédito Inducido, donde NAFIN comparte el riesgo crediticio con la banca comercial. Este programa funciona sobre la base de la oferta de garantía pública para las pymes, para créditos bancarios o de intermediarios financieros no bancarios con el pago de una comisión.

En el Brasil existen varias experiencias. Por ejemplo, en el *cluster* metalúrgico del estado de Espírito Santo se observa cómo la cooperación entre grandes empresas exportadoras y pymes proveedoras de piezas y servicios mejora las capacidades industriales de estas últimas²⁶. En 40 años, el desarrollo de este *cluster* industrial permitió pasar de una economía basada principalmente en la agricultura a otra sustentada en la manufactura. Las empresas que lo conforman tenían distintos orígenes: algunas que en un principio eran propiedad del Estado terminaron por privatizarse, y otras fueron el resultado del segundo Plan de Desarrollo Nacional (1974-1979), que intentó sustituir importaciones y aumentar la diversificación de exportaciones, por lo que algunas de estas empresas estaban vinculadas a proyectos públicos de desarrollo industrial. Las grandes empresas relacionadas al *cluster* metalúrgico exportan pellets de mineral de hierro, acero y celulosa.

En 2006, las empresas vinculadas generaron ventas en torno a los 6.000 millones de dólares y empleo para 6.000 personas, ya que alrededor de 50 pymes se dedicaban a producir partes y piezas o a ofrecer servicios asociados a la metalurgia. En promedio, sus ventas eran de un millón de dólares y contaban con 30 empleados. Mediante la subcontratación, estas empresas lograron diversificarse y participar en varios procesos productivos de las grandes empresas (con la excepción de la ingeniería y el diseño de proyectos). A pesar de que en un principio una pyme solo atendía a una gran empresa, más adelante cada pyme logró atender simultáneamente a varias empresas debido a que la proximidad geográfica ha dejado de ser una ventaja competitiva.

La articulación del *cluster* se logró mediante una entidad encargada de fortalecer la competitividad de las pymes metalúrgicas. El Centro para el Desarrollo de la Industria Metalúrgica de Capixaba (CDMEC), creado en 1998 con el apoyo del Banco de Desarrollo de Espírito Santo, está constituido por pymes, empresas líderes, consultoras, universidades y otros organismos relacionados²⁷. Su principal meta, apoyada por el gobierno estatal, es aumentar las compras que las grandes empresas realizan a las pymes locales. Además, busca fortalecer las capacidades tecnológicas mediante la cooperación con las grandes empresas, fomentar el intercambio de información y los acuerdos de cooperación entre sus miembros y entre estos y empresas nacionales e internacionales, para finalmente promover la formación de consorcios. El Programa para el Desarrollo y Calificación de Proveedores Locales (PRODFOR) apoya a las pymes con un sistema de desarrollo y calificación de proveedores de bienes y servicios para las grandes empresas demandantes del estado. El Centro

²⁶ Esta sección está basada en Villaschi Filho y otros, citado en Pietrobelli y Rabelotti (2006).

²⁷ En la década de 1980, el Banco de Desarrollo de Espírito Santo cumplía dos funciones: identificar las principales necesidades del sistema local y diseñar políticas para satisfacer esas necesidades (el CDMEC fue el principal resultado). Actualmente continúa brindando apoyo financiero al CDMEC para identificar potenciales proveedores locales para las grandes empresas.

Federal de Educación Técnica (CEFETES) ofrece cursos de capacitación a las pymes en áreas relacionadas a los polos industriales. La innovación en las pymes de este *cluster* se basa principalmente en "aprender haciendo" y "aprender usando", lo que permite satisfacer requerimientos particulares de las empresas líderes. Mediante talleres y reuniones, el CDMEC apoya y fomenta el intercambio de información entre las pymes y las principales empresas, pero este no es un proceso fácil, ya que se tiende a que el proceso de aprendizaje conducente a la innovación ocurra fuera de las pymes.

En Costa Rica también hay interesantes ejemplos de promoción público-privada de encadenamientos productivos. La Dirección de Encadenamientos para la Exportación de PROCOMER (que antes era el programa Costa Rica Provee) es un ejemplo del esfuerzo público por fortalecer los encadenamientos, ya que, junto con las empresas transnacionales, se han creado programas de desarrollo de proveedores que han permitido promover los encadenamientos y la integración vertical con la industria local.

El programa Costa Rica Provee funciona desde 2003 con tres componentes principales: el programa piloto de proveeduría, el sistema integral de información y una oficina nacional de desarrollo de proveedores (Costa Rica Provee). En los primeros tres años, se concretaron 36 vinculaciones con multinacionales. La maduración gradual del programa ha permitido que aumentaran los vínculos entre empresas multinacionales y pymes costarricenses, de manera que entre 2001 y 2010 se concretaron 1.119 vinculaciones exitosas y se creó una red de 569 proveedores nacionales. Entre los éxitos del programa se destaca la creación de un sistema de información que cuenta con 7.000 pymes a las que se puede acceder a través de Internet y el desarrollo de la herramienta de diagnóstico y evaluación de SIProveen, que utiliza la metodología ISO 9000 para analizar y calificar las pymes encadenadas. Varias multinacionales señalan que desconocían la existencia de proveedores de buena calidad y algunas han creado un departamento de desarrollo de proveedores locales (Padilla y Martínez, 2007).

Como es de esperar, las empresas con mayor potencial para aprovechar las oportunidades de vinculación con empresas transnacionales son las que tenían experiencia y cierta capacidad de inversión. El desarrollo de nuevas empresas, o la vinculación de pymes con empresas transnacionales, requiere de mayores esfuerzos por parte del programa Costa Rica Provee e incluso de una nueva institucionalidad para apoyar el crecimiento de estas pequeñas empresas y la creación de las capacidades necesarias (aporte de la CEPAL al Estado de la Nación, Costa Rica, 2011).

4. Servicios: mayor potencialidad en turismo, nuevas tecnologías y tercerización

El turismo es el sector más importante del Caribe, pero debe enfrentar importantes retos para mejorar su competitividad. Se estima que en 2011 este sector representó un 14% del PIB, un 13% del empleo y un 17% de las

exportaciones de la subregión. Por lo tanto, representa un gran potencial para el desarrollo y el crecimiento inclusivo. Sin embargo, a pesar de su larga trayectoria, las economías del Caribe muestran ciertas debilidades en la competitividad de precios, la infraestructura de turismo, los recursos humanos, las tecnologías de la información y la regulación. El bajo desempeño en estas y otras áreas apunta a la clara necesidad de reestructuración del sector a nivel regional.

Este sector podría aumentar su contribución al crecimiento inclusivo en el Caribe de distintas maneras: i) mediante la mejora de los encadenamientos productivos hacia atrás y adelante con otros sectores de la economía para generar externalidades positivas en conocimiento y tecnología, ii) diversificándose hacia otros segmentos del sector, como el deporte, la salud y el turismo de relajación, lo que permitiría aumentar su tamaño y crear nuevas oportunidades para las pymes en esos nichos, y iii) por medio del aumento de la participación local, con el propósito de generar beneficios directos para la comunidad y los agentes locales. Además, la elevada necesidad de mano de obra de los servicios facilita su aporte a la reducción del desempleo en la región y la mejora de la calidad de vida de la población. El turismo también puede crear una demanda de productos y servicios culturales y artesanía local, que después pueden transformarse en sectores importantes por sí solos. Finalmente, la infraestructura y el desarrollo de tecnologías de la información asociadas al turismo generan externalidades positivas en las economías, que tienen restricciones de recursos para invertir en esas áreas.

Un segmento interesante en la región lo conforman los pequeños hoteles, ya que tienden a utilizar productos agrícolas de la zona, con lo que se crea un encadenamiento hacia atrás que no existía en las grandes cadenas de hoteles. Los incentivos del gobierno en este sector, ya sean reducciones de impuestos u otras ventajas, aún son insuficientes, pero se han desarrollado programas de certificación y desarrollo de procesos para aumentar la competitividad.

Tradicionalmente, los gobiernos han tratado de incentivar el desarrollo de cadenas de valor más inclusivas en turismo mediante exenciones tributarias o concesiones, esperando que el número de turistas aumente y esto contribuya al desarrollo de la economía local. Sin embargo, estos esfuerzos han sido insuficientes y no han logrado fomentar el desarrollo de cadenas de valor inclusivas y sostenibles. Por otra parte, la industria cultural ha recibido escasa ayuda gubernamental por considerarse muy poco productiva.

Los gobiernos del Caribe, en colaboración con el sector privado, deberían enfocarse en un nuevo modelo para estos sectores, basado en la evolución hacia segmentos de mayor valor agregado. Los avances necesarios implican un alto grado de inversión en tecnología, innovación y capacitación de la fuerza de trabajo. Las escuelas de hotelería y los institutos de arte y cultura deben invertir en investigación y desarrollo para posicionar a la región en este camino hacia los segmentos de alto valor agregado. Dada la importancia de las pymes en el desarrollo inclusivo de estos dos sectores, la colaboración entre el sector público y privado es esencial para promover las mejoras en la competitividad de estas empresas. Desde ese punto de

vista, es necesario analizar las cadenas de valor para determinar en qué segmentos pueden evolucionar esas empresas y diseñar programas de financiamiento y capacitación para operar en nichos de alto valor agregado.

En la Argentina, la industria del *software* y los servicios informáticos ha logrado una notable expansión en los últimos años. Durante varias décadas estuvo sostenida en el mercado interno y pudo acumular capacidades para aumentar significativamente su dinamismo exportador a partir de los años noventa. En la actualidad, la industria está compuesta por empresas que van desde pymes locales hasta grandes empresas transnacionales líderes en el sector tecnológico, que llegan atraídas por el elevado nivel de destreza y los bajos costos de la mano de obra y una infraestructura comunicacional relativamente moderna. En 2010, la industria del *software* y los servicios informáticos en la Argentina facturó 2.500 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual media desde 2004 del 18% y con exportaciones por 663 millones de dólares, con una tasa de crecimiento media anual para el mismo período del 22%. El sector ocupa a más de 60.000 trabajadores y el desarrollo de *software* a medida es el principal rubro, con un 36% de las ventas totales. En 2010 las empresas con menos de 30 trabajadores aumentaron las ventas un 29% y las exportaciones un 40% (OPSSI, 2010).

Para apoyar al desarrollo de la industria han surgido varias iniciativas a nivel público. En 2003, se organizaron foros de competitividad con el fin de convocar a todos los actores involucrados en las políticas necesarias para mejorar la competitividad. Un resultado de estas reuniones fue el Plan Estratégico de Software y Servicios Informáticos 2004-2014, para identificar los cuellos de botella en la industria y definir acciones para solucionarlos. En 2004 se aprobaron dos leyes de promoción para el sector: la primera define al desarrollo de *software* como una actividad industrial, con lo que se permite el ingreso de beneficios impositivos y crediticios, y la segunda ofrece beneficios fiscales a las empresas que se dedican al desarrollo de *software* y crea el Fondo de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT), destinado en financiar gastos en investigación y desarrollo en pymes. El FONSOFT está dirigido a las empresas que realicen investigación y desarrollo de *software*, busquen mejorar la calidad de sus productos o deseen capacitar a sus recursos humanos, priorizando el emprendimiento informático en regiones con poco desarrollo relativo y que puedan generar un aumento del empleo y las exportaciones. En 2008, 213 empresas operaron bajo esta modalidad²⁸.

El Estado ha abordado el problema de disponibilidad de recursos humanos calificados mediante dos programas: InvertTI en vos (2005), del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, que busca difundir entre los estudiantes de enseñanza secundaria las nuevas posibilidades de estudio y trabajo en áreas tecnológicas, apoyándose en un programa de becas, y el Acuerdo nacional de capacitación para el sector de *software* y servicios informáticos (2005), de los

²⁸ En la misma línea, las diferentes regiones de la Argentina cuentan con programas de beneficios extras para las empresas que decidan ubicarse en sus respectivos territorios.

ministerios de Trabajo, Economía y Educación, en virtud del cual se ha iniciado el Plan Nacional de Formación Profesional para Trabajadores del Sector, que incluye la creación del Fondo para el Mejoramiento de la Enseñanza de la Informática (FOMENI), que busca financiar, evaluar y controlar los programas educativos existentes²⁹. También dentro de la colaboración público-privada se puso en marcha la campaña Generación TI, que busca incentivar a los jóvenes a seguir carreras vinculadas a la informática.

El área privada, a través de la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos, también ha tenido un papel protagónico en el desarrollo del sector. La Cámara lanzó dos programas relevantes, uno de financiamiento y otro para apoyar planes de negocio: FinanTIC (2004), que busca facilitar el financiamiento para la generación de inversiones en el sector (hasta 2008 había financiado unos 300 proyectos por más de 85 millones de dólares), y EmpreTIC (Emprendedores de las Tecnologías de la Información 2006), que ayuda a los emprendedores a formular planes de negocios y a negociar con inversionistas en temas de marketing (hasta 2008 habían participado en el programa 22 proyectos). La Cámara también ha contribuido al fomento de las exportaciones mediante la creación de un portal de oferta de tecnologías de la información y las comunicaciones, así como a través del programa ExporTIC.

El Polo Tecnológico de Rosario nació en la década de 1970 a partir de la iniciativa empresarial de un grupo de pymes emprendedoras que enfrentaban una alta demanda de servicios informáticos por parte de grandes empresas y una tercerización de muchos procesos de estas últimas. La escasa interacción inicial entre las empresas dificultó la estructuración de objetivos comunes. Ante esto, y fruto del interés del sector público por promover el sector, en 1996 se constituyó el Plan Estratégico de Rosario. El esfuerzo se vio fortalecido cuando la inversión extranjera comenzó a aumentar y con ello empezaron a llegar grandes empresas internacionales (como Motorola). En 2000 se estableció el Polo Tecnológico de Rosario, que incluye a empresas tecnológicas, la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Austral, el Gobierno Municipal de Rosario, el Gobierno Provincial de Santa Fe y el Consejo Municipal, con lo que se concreta la triangulación entre empresas, Estado y universidades. En 2007, el 53% de las empresas del *cluster* facturaban menos de 500.000 dólares y el 46% tenía 20 empleados o menos, lo que reflejaba el papel de las pymes en esta aglomeración.

En suma la exportación de servicios es una modalidad reciente, con un gran potencial de crecimiento en la región. En una conferencia organizada en octubre de 2012 por la CEPAL sobre de exportación de servicios y la participación en cadenas de valor, se pudo observar la variedad de experiencias existentes en la región. Aunque algunas experiencias presentan dificultades y suele haber ciertas inconsistencias en las políticas de apoyo a estas iniciativas, son una

²⁹ Resultado de esto han sido los aportes del FOMENI a la mejora en la calidad de algunos programas educativos de la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional del Litoral.

modalidad que crece tanto en número de experiencias como en los empleos que genera en la región. De hecho, se atribuye a estas iniciativas un gran potencial de desarrollo, especialmente en servicios ligados a materias primas, alimentos y servicios tecnológicos y personales. En Costa Rica, por ejemplo, las exportaciones de servicios de información y otros servicios empresariales, aunque se vieron afectadas por la crisis de 2009, aumentaron a una tasa del 22,7% entre 1999 y 2011, y llegaron al 5,8% del total exportado³⁰.

G. Conclusiones

En todos los países de la región se aprecia una dificultad para evaluar la inclusividad de las cadenas de valor, sobre todo por falta de información estadística y porque los casos de participación relevante en cadenas de valor externas son relativamente escasos (CEPAL, 2012h, cap. IV.c). A nivel agregado, los sectores orientados a la exportación presentan encadenamientos dispares. Los encadenamientos internos parecen ser más inclusivos cuanto más profundos son (mayor cantidad de sectores encadenados y con mayor participación de pymes), lo que suele asociarse a una mayor proporción de empleo indirecto. Las políticas deberían promover la participación de las empresas en las cadenas globales de valor asegurando que esto repercuta en el desarrollo productivo y la generación de empleo, y potenciando el impacto inclusivo de los eslabonamientos internos.

A su vez, la evidencia casuística en general muestra una baja participación de las pymes en las cadenas globales de valor y una precaria integración de las mujeres y los territorios alejados de los centros de actividad económica. En el sector agrícola, el predominio de las propiedades de pequeño y mediano tamaño, que en la región sobrepasan el 90% del universo total de explotaciones, refleja un importante potencial de encadenamientos productivos con empresas exportadoras. En el sector industrial, los intentos de lograr una mayor participación en cadenas globales de valor exhiben resultados dispares. En los sectores de minería, alimentos y turismo se aprecia una incipiente tendencia a generar nuevos encadenamientos que pueden tener un impacto económico para las pymes y ventajas de costo-beneficio para las grandes empresas.

En parte, la débil inclusividad de las cadenas globales se debe a la gran heterogeneidad estructural de los países y en particular a la baja productividad de las pymes y del eslabón de la cadena en que se encuentran³¹. La política pública enfrenta el importante reto de apoyar la inclusión de las pymes en las cadenas mediante el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y productivas.

³⁰ Véanse las ponencias y conclusiones presentadas en la conferencia Deslocalización de servicios y cadenas globales de valor: ¿Nuevos factores de cambios estructurales en América Latina y el Caribe? realizada en octubre de 2012 en la CEPAL, Santiago (véase [en línea] <http://www.cepal.cl/comercio/eventos>). Véase, por ejemplo, García-Jiménez (2012).

³¹ En el Brasil, la productividad de una microempresa corresponde al 25% de la productividad de una empresa mediana y al 37% de la productividad de una empresa pequeña. En España estas relaciones son del 60% y el 73%, respectivamente (Ferraro y Stumpo, 2010).

La disminución de las brechas de inclusión de género y entre territorios requiere de especial atención y de políticas específicas.

La logística también es un factor clave que incide en la competitividad de las pymes y en su inclusión en las cadenas de valor. Las políticas públicas no siempre tienen en cuenta este factor que requiere de medidas específicas que, además de resolver los problemas de coordinación y facilitación del comercio en el país, y ayudar a resolver los cuellos de botella en la infraestructura nacional y regional, pueden beneficiar al conjunto de la economía del país.

Para mejorar la inserción y la posición de las pymes en las cadenas es necesario apoyar la asociatividad entre empresas (coordinación horizontal), así como la integración productiva y la cooperación empresarial (coordinación vertical). Estas iniciativas incluyen el desarrollo de *clusters*, redes de empresas y cadenas productivas orientadas a las pymes con capacidades para desarrollar su producción y aumentar la competitividad y el acceso a nuevos mercados que pueden incluir la exportación u otras formas de incrementar la presencia de estas empresas en mercados externos.

Dado que los *clusters* operan sobre una parte limitada del conjunto de proveedores (en la minería chilena, por ejemplo), el Estado debería extenderlos mediante la integración de más empresas. Esto implicaría una acción proactiva que incluya una política de estímulo a la asociatividad entre las propias empresas proveedoras y también hacia otras empresas de la gran minería, para que estas, a su vez, implementen este tipo de programas. Por otra parte, se requiere de una política proactiva de asistencia en materia tecnológica, administrativa y financiera hacia el resto de los proveedores, así como apoyos específicos para la internacionalización de las empresas (Moguillansky, 2011). Esto puede concretarse mediante exportaciones (con frecuencia de servicios) o instalaciones en los otros países.

Es necesario que estas estrategias de articulación productiva e inserción internacional dejen de ser experiencias aisladas en los diferentes países y se requieran programas que permitan superar la desconfianza de los empresarios respecto de los beneficios de participar en iniciativas de articulación productiva. Las diversas iniciativas agrupadas bajo el nombre genérico de articulación productiva no son simples ni fáciles de implementar. Se debe superar la apatía o falta de dinamismo de los agentes económicos e instituciones para avanzar en acciones colectivas, en la búsqueda de formas de coordinación y complementariedad.

Una manera de corregir posibles apatías o faltas de información ha sido la introducción de los intermediarios institucionales entre la oferta pública de incentivos y la demanda de los agentes. El Estado también tiene que estimular el desarrollo de capacidades de oferta técnica y profesional para atender las demandas que los *clusters* productivos y los exportadores generan (o generarán) en sus respectivos entornos locales y sectoriales. Por otra parte, la política de articulación productiva debe cubrir múltiples falencias, incluso del aparato institucional privado.

Por último, es necesario mencionar una conclusión de carácter metodológico: el análisis de las matrices de insumo-producto de los distintos países de la región puede ayudar al conocimiento sobre el sector exportador y sus encadenamientos internos, especialmente si este instrumento se actualiza de forma periódica. No obstante, también es posible aspirar a desafíos mayores en esta área. Por ejemplo, la construcción de una matriz de insumo-producto regional permitiría analizar las interrelaciones sectoriales entre los países y sería un instrumento valioso para aproximarse con mayor propiedad a las cadenas globales y a la complementariedad de las economías de la región.

CAPÍTULO V

Recomendaciones de políticas

Este capítulo final presenta varias recomendaciones de políticas que podrían promover el aporte del comercio internacional al desarrollo inclusivo. Un primer conjunto de propuestas se orienta a promover la integración regional abierta, porque el comercio interregional realiza un mayor aporte al crecimiento inclusivo comparado con el comercio extrarregional, por su alto contenido en manufacturas, pymes y empleo. La profundización de la integración regional también mejora la competitividad latinoamericana a nivel internacional y facilita la interrelación con los países emergentes de Asia, lo que presenta amplias oportunidades. Un segundo conjunto de propuestas se concentra en el ámbito nacional. En particular, se intenta fortalecer la coordinación y el enfoque integral de las políticas, reducir los costos del comercio, mejorar el empleo, potenciar las pymes y promover la inclusión de las cadenas de valor.

A. El regionalismo abierto para promover la inclusión

Las transformaciones de la economía mundial obligan a la región a repensar su inserción internacional. Las tendencias recientes apuntan a un peso creciente de China y otras economías emergentes en los distintos agregados económicos, que ha sido reforzado por una débil recuperación de los Estados Unidos, Europa y el Japón después de la crisis. La creciente demanda de materias primas por parte de China y otras economías emergentes de Asia contribuyeron a un auge de las exportaciones de estos productos desde América Latina y el Caribe hacia esas regiones. Se proyecta que estos divergentes patrones de crecimiento entre los continentes persistirán durante la mayor parte de la presente década. Otra transformación en curso es la organización de la producción, el comercio

internacional y la inversión en torno a cadenas globales de valor y regionales de valor. Cada cadena tiene su propia gobernanza, que determina la distribución del valor agregado a lo largo de la cadena.

El mayor vínculo comercial con Asia tiene efectos mixtos para el crecimiento con igualdad en la región. Por una parte, el rápido crecimiento de las exportaciones a países emergentes de Asia ha contribuido a una mayor capacidad de crecimiento y resiliencia de la región. El mayor crecimiento, junto con los programas de transferencias condicionales financiadas en parte por los mayores ingresos tributarios provenientes de las exportaciones, ha contribuido a una reducción de la pobreza en la década pasada. Por otra parte, este proceso plantea sus propios desafíos: el cambio de los precios relativos a favor de las materias primas condujo a un reforzamiento del patrón exportador de recursos naturales con un bajo grado de procesamiento (sobre todo en el caso de América del Sur). Además, la apreciación cambiaria, que resultó en parte del auge exportador de materias primas, facilitó las importaciones de manufacturas de Asia, que a su vez han desplazado la producción de manufacturas en los mercados nacionales y regionales y en otros mercados como el de los Estados Unidos. Estas últimas tendencias han acentuado la concentración de las exportaciones en términos de productos y empresas, y provocaron un aumento de la desigualdad.

Aumentar el aporte de los mayores vínculos con Asia y otras regiones emergentes al crecimiento inclusivo depende en forma crítica del reforzamiento de la integración, como demuestra la experiencia de otras regiones. La economía mundial se estructura en torno a macrorregiones como los Estados Unidos, la Unión Europea y (de manera creciente) Asia, dado que la mayoría de los mercados nacionales tienen una escala limitada. La integración regional también es fundamental para mejorar la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, ya que la acción coordinada entre los gobiernos otorga mayores frutos que las tareas nacionales aisladas. Estas variables son críticas para mejorar la competitividad internacional de cada región, particularmente teniendo en cuenta los requerimientos de infraestructura, logística y facilidades aduaneras, entre otros, que plantea el comercio con los megamercados. La presencia latinoamericana en estos mercados y en las cadenas de producción internacionales requiere un mercado propio amplio y unificado, apoyado en la convergencia de normas, disciplinas y regulaciones y con la seguridad jurídica que facilite las decisiones a largo plazo y las alianzas internacionales.

En relación con otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe exhibe un bajo nivel de integración productiva, que pone un freno a la diversificación y la sofisticación de la canasta exportadora. A su vez, la baja integración es producto no solo del patrón exportador de recursos naturales de muchas de sus economías, sino que también está influido por la inexistencia de un espacio económico integrado. Como consecuencia, la región exporta una canasta limitada de productos a Asia con efectos limitados para el desarrollo inclusivo.

En las decisiones empresariales, la institucionalidad regional está muy ausente, y aquellas siguen estrictamente una lógica de mercado. Además, la integración no parece estar en el centro de todas las agendas políticas nacionales y, cuando lo está, apenas logra trascender el ámbito de los anuncios. A veces, incluso, las presiones políticas de grupos de interés internos obligan a los gobiernos a hacer caso omiso de los compromisos comerciales asumidos con sus socios.

El enfoque de los últimos años de varios países latinoamericanos ha puesto mayor énfasis en la liberalización del comercio con sus principales socios extrarregionales en vez de con sus vecinos de la región. Los países de América Latina y el Caribe (con diferentes ritmos y modalidades) han intentado establecer acuerdos comerciales con sus principales socios, en especial los Estados Unidos, la Unión Europea y, más recientemente, Asia, para responder a la drástica modificación del mapa mundial de intercambios, ventajas comparativas y localización de las inversiones. La liberalización comercial en esos tratados es más ambiciosa, amplia y profunda que en los acuerdos intrarregionales, no solo para el acceso al mercado de bienes, sino también en términos de servicios, inversiones y contratación pública.

Para mejorar su inserción en el mundo, la región requiere entonces reforzar su regionalismo abierto. Este concepto fue propuesto por la CEPAL hace casi dos décadas, y se refiere a las políticas de integración que elevan la competitividad internacional¹. En otras palabras, es el desarrollo de las fortalezas regionales para enfrentar mejor los desafíos mundiales. El regionalismo abierto difiere de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones: el primero comprende un ingrediente preferencial, contenido en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

La profundización del comercio intrarregional en el marco de un regionalismo abierto mejora la competitividad en el mercado internacional. Con ello se favorece el comercio intraindustrial, la diversificación exportadora y una mayor presencia de las pymes en los flujos comerciales. La mayor escala que proporciona un mercado regional integrado no solo contribuiría a aumentar el intercambio dentro de la región, sino que además favorecería la atracción de IED y la gestación y el fortalecimiento de empresas translatinas. Además, la integración regional impulsa las incipientes cadenas regionales de producción y potencia el proceso de innovación.

Fortalecer la integración regional también es clave para promover la equidad. En la región, el comercio intrarregional ha sido el que más efectos inclusivos ha mostrado en los últimos años: es el que más favorece la diversificación exportadora, beneficia en mayor medida al empleo en las pequeñas y medianas empresas y trae aparejado más valor agregado. La región es el mercado de destino que atrae un mayor número de empresas y es el destino del mayor

¹ Véase la noción original de regionalismo abierto en CEPAL (1994a) y CEPAL (2012h).

número de productos de exportación. Asimismo, el marco regional impulsa las incipientes cadenas regionales de producción y permitiría compartir y potenciar el proceso de innovación.

Por medio del regionalismo abierto se intenta reforzar la complementariedad entre los esquemas regionales y subregionales para lograr una mayor integración en la economía mundial. La integración regional no solo incrementaría el acceso a los principales mercados de productos que requieren un uso intensivo de recursos naturales y mano de obra barata, sino que también fomentaría el desarrollo de actividades con uso intensivo de tecnología y conocimiento, además de agregar valor a los primeros. Asimismo, la integración regional permite negociar mejor en un escenario internacional que se caracteriza por la existencia de diversas barreras al comercio, que incluyen el escalonamiento arancelario en los países desarrollados y en las nuevas economías emergentes de Asia.

Las distintas visiones que existen en la región respecto del aporte del comercio internacional y las modalidades de inserción internacional no deben ser un obstáculo para avanzar en diferentes ámbitos de la cooperación regional. Las áreas en las que se podría cooperar son la infraestructura, la conectividad, la cohesión social, la innovación, el apoyo al comercio en las economías de menor desarrollo relativo y la elaboración de posturas unificadas para abordar los desafíos del cambio climático. En este sentido, sería conveniente tender puentes de comunicación y de aproximación gradual entre los diversos sistemas de integración y de cooperación existentes en torno a estos temas. Con realismo, es posible construir espacios de encuentro que, con geometrías variables, visión estratégica y un profundo compromiso integracionista, permitan la gradual convergencia hacia una institucionalidad regional representativa que pueda hablar con una sola voz en defensa y promoción de los intereses de América Latina y el Caribe.

El comercio dentro de la propia región latinoamericana es el que tiene mayores efectos inclusivos. La relación con Asia y el Pacífico muestra un gran potencial que debería ser aprovechado. Con los análisis empíricos realizados a lo largo de este documento, es posible construir una serie de indicadores sobre el carácter inclusivo del comercio. En el cuadro V.1 se presentan la variación de la participación de los destinos de las exportaciones y distintos indicadores de comercio inclusivo: la diversidad de productos y empresas de exportación, el empleo directo e indirecto que generan, las pymes exportadoras y los eslabonamientos externos e internos, clasificados por nivel (alto, medio y bajo). Se observa una clara diferencia de los indicadores de comercio inclusivo según destino, lo que obedece a los sectores productivos que predominan en los envíos a cada mercado. Por ejemplo, mientras que las exportaciones intrarregionales y, en menor medida, a los Estados Unidos (destino cuya proporción del total ha disminuido 20 puntos porcentuales) están más diversificadas, crean más empleo y exhiben mayores eslabonamientos internos, los envíos a Asia y el Pacífico (que han aumentado más de 12 puntos porcentuales como proporción del total de los envíos) están muy concentrados

en pocos productos y empresas, y tienen un efecto inclusivo mucho menor. Por otra parte, mientras que los eslabonamientos internos de algunos sectores exportadores son significativos (por ejemplo, los alimentos en el Brasil), los eslabonamientos externos son reducidos, aun cuando existen algunos ejemplos interesantes de participación en las cadenas globales de valor.

Cuadro V.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE COMERCIO INCLUSIVO
POR DESTINO DE LAS EXPORTACIONES^a**

Destinos ^b	Diversidad		Empleo		Empresas	Eslabonamientos	
	Productos	Empresas	Directo	Indirecto	Pymes	Externos	Internos
América Latina y el Caribe (+2,5)	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Estados Unidos (-20,3)	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Unión Europea (+1,3)	Alto	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio
Asia y el Pacífico (+12,3)	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Indicador	Alto		Medio		Bajo		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), indicadores construidos a partir de matrices insumo-producto, datos oficiales de los servicios de aduanas y otras fuentes nacionales del Brasil, Chile, Colombia, México y el Uruguay.

^a Se clasificó el nivel del indicador en alto, medio y bajo según la posición relativa de cada destino en cada dimensión.

^b El número entre paréntesis indica la variación entre 2001 y 2011, en puntos porcentuales, de la participación en los montos totales exportados.

B. La promoción de la integración en distintos ámbitos

La integración no se agota en la dimensión comercial y es necesario tener en cuenta siempre que su objetivo final es reducir la heterogeneidad productiva y social, sobre todo en un continente tan marcado por las desigualdades. Existe una vasta agenda en materia de infraestructura, energía y logística, así como de cooperación en el ámbito macroeconómico, migratorio, medioambiental y de cohesión social, entre otros. Sin embargo, no puede llevarse a cabo a costa de postergar o restar importancia a los aspectos económicos y comerciales de la integración, sino más bien reforzando las sinergias entre ambos.

El sector privado ocupa un lugar central en la integración regional, por lo cual es importante lograr una mayor coordinación entre los sectores público y empresarial. Los avances recientes de la integración de facto, como la internacionalización de las empresas latinoamericanas, no son, en general, el resultado de políticas públicas específicas ni de medidas emanadas de los compromisos de integración.

Reforzar la relevancia de los procesos de integración para las decisiones del sector privado requerirá avanzar en diversos ámbitos. Uno de ellos es la credibilidad de los mecanismos de solución de controversias de los distintos esquemas de integración y otro, la convergencia de los marcos regulatorios

nacionales, en áreas como el tratamiento de los servicios y sus proveedores, la inversión extranjera, las normas técnicas, las subvenciones y las compras públicas, entre otras. Este gradual acercamiento de los marcos regulatorios permitiría reducir los costos de transacción que enfrentan las empresas que desean establecer cadenas de valor mediante operaciones situadas en varios países miembros de un mismo esquema de integración. En segundo lugar, se requiere avanzar hacia la remoción de las numerosas barreras no arancelarias que aún persisten dentro de los distintos esquemas de integración y que también afectan el comercio entre estos. En tercer lugar, están las medidas de facilitación del comercio, incluidas las inversiones en logística e infraestructura y la armonización de sus regulaciones, y la movilidad de técnicos y profesionales.

1. Mayor convergencia en la integración económica regional

Sería importante completar los eslabones faltantes de una red de vínculos comerciales preferenciales dentro de la región. En este contexto, México firmó un tratado de libre comercio con Centroamérica en noviembre de 2011 que reemplazará a los tres acuerdos que hasta ahora vinculan a ese grupo de países. La integración de los tres acuerdos en uno solo tiene como objetivos principales fomentar la utilización de insumos intrarregionales y reducir los costos administrativos en que incurren las empresas para beneficiarse de las preferencias arancelarias y otras ventajas establecidas en los acuerdos en vigor. Otro ejemplo es el acuerdo entre Chile, Colombia, México y el Perú firmado en junio de 2012 para constituir la Alianza del Pacífico, que tiene por objetivo construir un área de integración profunda y avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre sus miembros. El principal eslabón faltante en la región es un acuerdo que una a México con el MERCOSUR, lo que podría dinamizar todo el proceso de integración económica latinoamericana. Aunque se anunciaron negociaciones para un acuerdo estratégico entre el Brasil y México a finales de 2010, las relaciones bilaterales se han deteriorado en 2012 por causa de la suspensión temporal del régimen de libre comercio en vehículos ligeros por parte del Brasil.

En América del Sur, sería conveniente retomar la agenda de convergencia económico-comercial intrarregional para facilitar la formación de cadenas regionales. Un primer ejemplo sería permitir la acumulación de origen entre los países de la región. Con la excepción de los tres acuerdos de complementación económica (ACE) que vinculan al MERCOSUR con los países andinos, en la mayoría de los demás acuerdos suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) no se considera aún esa posibilidad. Con ello se dificulta el desarrollo de cadenas regionales y se restringe la integración productiva.

Para facilitar la gestación de las cadenas de valor, es clave reducir los costos de transacción que enfrentan los operadores económicos. Estos costos resultan sobre todo de las barreras al comercio que son, cada vez más, de carácter regulatorio (establecidas detrás de las fronteras). La rebaja de los costos se

puede realizar mediante la armonización de normas y estándares nacionales en áreas como el comercio de servicios, el tratamiento de la inversión extranjera, las subvenciones, la facilitación del comercio y la armonización o el reconocimiento mutuo de estándares técnicos, entre otras. Esta agenda, denominada de “integración profunda”, surge del hecho de que los límites entre el comercio de bienes, el comercio de servicios y la IED son cada vez más tenues, ya que esas tres modalidades suelen estar presentes en una cadena de valor que incluye a varios países (CEPAL, 2012h).

2. Promoción de las cadenas de valor

La integración regional tiene que adaptarse a la creciente presencia de cadenas de valor en el comercio internacional y el mayor peso de la innovación en las actividades productivas. Se requieren políticas orientadas explícitamente a la internacionalización de las empresas, incluidas la formación de recursos humanos calificados, el estímulo de los conglomerados productivos (clusters), los programas de innovación y la atracción de IED portadora de tecnología y conocimientos hacia sectores o actividades específicos. Solo así será posible captar cuotas significativas de los mercados internacionales relevantes y mantener un ritmo de innovación que permita conservar las posiciones competitivas conquistadas.

Los esquemas de integración deberían promover más activamente la formación de dichas cadenas. Para este propósito, conviene concebir la integración como un espacio de asociación con contrapartes relevantes en los ámbitos de comercio, inversión y avance tecnológico, facilitando la creación de programas conjuntos conexos, así como la posibilidad de realizar inversiones conjuntas en los mercados vecinos. Se trata de utilizar los acuerdos comerciales como plataforma para atraer IED hacia los sectores de uso intensivo de tecnología y, por otra parte, para aumentar la presencia de las empresas nacionales en las redes internacionales de innovación, los negocios tecnológicos y las cadenas globales de valor.

El principal desafío radica en reforzar los eslabonamientos entre recursos naturales, manufacturas y servicios. Para ello, se requiere incentivar la innovación en cada uno de esos eslabonamientos, articulándolos en torno a conglomerados productivos que den cabida a las pequeñas y medianas empresas, de modo que el impulso exportador refuerce su capacidad de arrastre sobre el resto de la economía y que los resultados de ese crecimiento se distribuyan con mayor igualdad. Es necesario un enfoque integrado del estímulo a la competitividad y la innovación, que favorezca la articulación entre las políticas de promoción y diversificación de exportaciones, innovación y difusión tecnológica, atracción de IED y formación de recursos humanos.

Hoy en día existe la posibilidad de revertir la conocida heterogeneidad estructural de la región y suavizar el impacto de la reprimarización de las exportaciones, en la medida en que las políticas públicas se orienten

decididamente a aprovechar el acceso a las nuevas tecnologías para reducir la brecha de productividad entre empresas y sectores. Sin esfuerzos sustantivos en esta dirección, la heterogeneidad tecnológica tenderá a acentuarse, haciendo cada vez más inviable la conciliación del crecimiento con los avances en materia de equidad.

Lograr la competitividad en sectores cuyo alcance supera el de un recurso natural de bajo grado de elaboración exige la formación de una masa crítica de recursos humanos calificados que, unida a las ventajas comparativas naturales y a un mínimo de facilidades (de infraestructura y conectividad), permitan atraer talentos nacionales y extranjeros para que participen en proyectos de interés mundial. Para ello sería necesario aplicar políticas públicas orientadas a asegurar que los productores internos puedan cumplir con los estándares internacionales pertinentes. Sobre esa base, es posible formar recursos humanos calificados en los ámbitos estratégicos principales. Se deben construir cadenas productivas regionales en las que los países dispongan de ventajas competitivas o puedan construirlas, complementándolas con apoyos específicos de los gobiernos centrales o regionales en actividades de educación y capacitación, además de infraestructura y logística.

3. Integración física: energía, infraestructura y logística

Los buenos servicios de infraestructura mejoran la conectividad, reducen los costos de transporte y logística, mejoran los servicios de movilidad de personas y de cargas y, por ende, aumentan la productividad de los factores y la competitividad y permiten el crecimiento de las economías.

La brecha de infraestructura que presenta la región dificulta la integración productiva y el desarrollo territorial necesario para aumentar la cohesión social. La calidad de infraestructura de transporte —camino, puertos, aeropuertos y vías férreas— es inferior a la media mundial en casi todos los países de la región, e inferior a la media de Asia Sudoriental en todos ellos. De hecho, la inversión en infraestructura económica ha mostrado una tendencia descendente en la región a lo largo de las últimas tres décadas, pasando de representar casi un 4% del PIB entre 1980 y 1985 a un 2% entre 2007 y 2008.

La integración física fomenta el comercio intrarregional y facilita la constitución de cadenas productivas regionales. Una región integrada en materia de logística promueve la atracción de IED, así como la modernización y gradual internacionalización de las pymes. Avanzar en esta dirección es urgente y no requiere necesariamente compartir las visiones sobre comercio y desarrollo; además, ayudaría en gran medida a considerar las ventajas de la integración para la construcción de sociedades más inclusivas. Explicitar estos vínculos abrirá espacios más amplios para las iniciativas de coordinación entre los gobiernos. Este es el caso de las autoridades subnacionales con vecindad geográfica que suelen estar más interesadas en participar en proyectos conjuntos de provincias limítrofes con países vecinos que en proyectos nacionales, en los que su importancia relativa se ve reducida.

La superación de dicho déficit será necesariamente gradual y demandará cuantiosas inversiones, por lo que los beneficios resultantes se reflejarán en un horizonte extendido de tiempo. Para satisfacer las necesidades de infraestructura correspondiente a un crecimiento anual del PIB del 4% anual hasta 2020, la región debería invertir un 5% del PIB en infraestructura por año. Los progresos en estos ámbitos contribuirían no solo a aumentar la competitividad internacional de la región como un todo, sino también a generar un desarrollo territorial más equilibrado.

En este sentido, los mecanismos institucionales de alcance regional y subregional son claves. Los principales esquemas son la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica. La IIRSA, establecida en 2000, es un mecanismo de cooperación y diálogo entre 12 países de América del Sur destinado a coordinar políticas y planes de inversión sectoriales. Su objetivo es promover la integración física en las áreas de transporte, comunicaciones y energía. A noviembre de 2011, la IIRSA cuenta con una cartera de 531 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, distribuidos en diez ejes de integración y desarrollo, que podrían generar una inversión estimada de 116.120 millones de dólares. La inclusión de los proyectos en esta cartera implica que fueron calificados como prioritarios con el consenso de los 12 países miembros, aunque no tienen garantizados su financiamiento ni su ejecución. En agosto de 2009, la IIRSA fue incorporada al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) de la UNASUR. El papel del Consejo es obtener un importante respaldo político para las actividades y los proyectos que generen desarrollo económico y social sustentable para América del Sur. A finales de 2011, el COSIPLAN presentó su primer Plan de Acción Estratégico (PAE) para el período 2012-2022².

El Proyecto Mesoamérica, que sucedió en 2008 al Plan Puebla-Panamá, tiene por objetivo promover la cooperación, el desarrollo y la integración de Belice, Colombia, México, Panamá, la República Dominicana y los cinco países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Se promueve allí el desarrollo de proyectos en áreas como el transporte, la energía, las telecomunicaciones, la facilitación del comercio y la competitividad, la salud, el medio ambiente, los desastres naturales y la vivienda. El Proyecto Mesoamérica ha sido relativamente exitoso y logró algunos avances en infraestructura, transporte, facilitación del comercio y energía.

Los principales desafíos en el área de infraestructura son alinear la concepción, la formulación, la ejecución, el seguimiento, la fiscalización, la evaluación y el control de las políticas de infraestructura y los servicios conexos con la maximización de sus efectos en relación con el desarrollo (Cipoletta y Sánchez, 2011). Para alcanzar estos objetivos, se requiere: i) mejorar el funcionamiento de las asociaciones

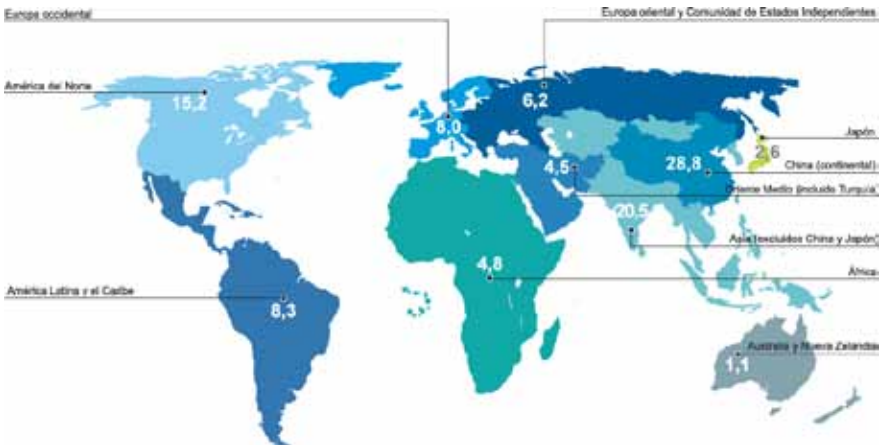
² El PAE tiene como objetivos el perfeccionamiento de las metodologías y herramientas para mejorar la ejecución y conclusión de proyectos; la incorporación de mecanismos de participación social; la atención especial al financiamiento de proyectos de alto impacto en la región, una mayor evaluación de los proyectos y la armonización de los marcos normativos e institucionales (CEPAL, 2012h).

público-privadas; ii) crear un ambiente de negocios con mayor seguridad y eficiencia de las inversiones y equidad para proveedores y usuarios, y iii) generar condiciones apropiadas para el desarrollo de los servicios de infraestructura y los mecanismos regulatorios a fin de evitar distorsiones perniciosas o abusivas.

4. Aprovechamiento del vínculo con Asia y el Pacífico

Siendo la región de mayor crecimiento previsto para los próximos años, Asia y el Pacífico ofrece amplias oportunidades para América Latina y el Caribe. Estas oportunidades se concentran en campos como la minería, la energía, la agricultura, la infraestructura y la ciencia y la tecnología. La región debe buscar activamente nichos de mercado en los países en desarrollo de Asia, partiendo de la canasta exportada hacia otras regiones, para diversificar el comercio y evitar la dependencia de los recursos naturales y los efectos de las fluctuaciones de precios. Dadas las vastas dimensiones de los mercados asiáticos, aprovechar cabalmente esas oportunidades solo será posible mediante un esfuerzo concertado de asociación entre los países de la región. Los importantes excedentes de ahorro de China podrían también ayudar a financiar iniciativas de infraestructura, energía, transporte y logística en la región.

Mapa V.1
PROYECCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS REGIONES AL CRECIMIENTO ECONÓMICO MUNDIAL, 2011-2017^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2012.

^a Casi la mitad del crecimiento de la economía mundial se originaría en los países en desarrollo de Asia. América Latina y el Caribe aportaría un 8,3% del crecimiento mundial, porcentaje superior al de la Unión Europea, Europa Oriental y la Comunidad de Estados Independientes y casi el doble del aporte de África.

Hasta ahora ha sido China la que ha tomado la iniciativa de dinamizar las relaciones con América Latina y el Caribe. De hecho, el Primer Ministro Wen Jiabao planteó un conjunto de propuestas en su reciente visita a la región en junio de 2012³. La región como un todo debería organizarse para dar una respuesta apropiada a las múltiples y sustantivas propuestas que China ha puesto sobre la mesa. La recientemente constituida Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) debería asumir un papel central en esta decisión, dado su carácter inclusivo. En esta línea se inscribe la visita a Beijing efectuada por la troika de la CELAC el 9 de agosto de 2012, durante la cual se acordó la constitución de un mecanismo regular de diálogo entre China y la Comunidad a nivel de cancilleres.

Las relaciones económicas entre la región y la India todavía son incipientes, pero se están expandiendo con rapidez, especialmente en el ámbito comercial. De manera similar a las relaciones con China, las exportaciones de la región a la India están dominadas por manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que sus importaciones consisten principalmente en este tipo de manufacturas y las de baja, media y alta tecnología. La región podría promover asociaciones entre sus empresas y algunas firmas indias exitosas para poder acceder a las cadenas de suministro de insumos más complejos y con mayor sofisticación tecnológica y de servicios para unidades de producción (CEPAL, 2012g). En particular, la región podría promover las cadenas de valor en torno a las manufacturas basadas en recursos naturales que la región exporta a la India. La primera reunión entre los cancilleres de la troika de la CELAC y de la India, efectuada en Nueva Delhi en agosto de 2012, constituyó un primer paso en esta dirección.

La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) sería un tercer actor clave en una estrategia regional de acercamiento a Asia y el Pacífico. Los diez miembros de esta agrupación representan un mercado de 600 millones de habitantes y con un alto dinamismo económico. Las economías de la ASEAN están fuertemente integradas en las redes de producción industrial articuladas en torno a China. En consecuencia, mejores vínculos con la ASEAN podrían facilitar la inserción de empresas de la región en esas cadenas, por medio del comercio o de las inversiones directas. La ASEAN también juega un papel articulador en la construcción de la nueva arquitectura de la integración económica en Asia Oriental y Sudoriental, mediante proyectos como los denominados ASEAN+3 (con China, el Japón y la República de Corea) y ASEAN+6 (incorporando a Australia, la India y Nueva Zelanda). En este contexto, resulta destacable la realización, en julio de 2012, del Foro de Negocios entre la ASEAN y América Latina.

El mayor desafío de la región consiste en vincular la agenda regional de innovación y competitividad a la actual relación económica con la región de Asia y el Pacífico. Un área de posible cooperación constituye, por ejemplo, la incorporación de innovación y conocimiento a la explotación de los recursos

³ Véase el comunicado oficial de la visita [en línea] http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20120809/asocfile/20120809124029/comunicado_de_prensa_china_celac.pdf.

naturales. Esto requiere activas políticas de desarrollo productivo, que promuevan avances en términos de productividad, innovación, infraestructura, transporte, logística y calidad de los recursos humanos. En cada uno de estos temas hay suficiente espacio para construir una agenda regional de cooperación con China y otros actores clave de Asia y el Pacífico.

Una mayor y mejor cooperación e integración regional es la clave para el acercamiento a Asia y el Pacífico. Iniciativas regionales o subregionales de innovación, competitividad, infraestructura y sustentabilidad, que incluyan la adaptación al cambio climático, complementarían el aporte de las políticas públicas nacionales. En la medida en que los países de la región usen activamente esos espacios, se generarán oportunidades atractivas de comercio e inversión con China y con la región de Asia y el Pacífico en su conjunto. En definitiva, existen importantes sinergias entre los dos lineamientos estratégicos aquí planteados: el reforzamiento de la integración regional y el fortalecimiento de los vínculos con las demás regiones en desarrollo (CEPAL, 2012h).

5. Tratamiento de las asimetrías

Los esquemas de integración deberían proteger los intereses de los países más pequeños y vulnerables respecto de los socios de mayor tamaño y fuerza. Esto es necesario para reducir los distintos tipos de brechas entre los países y también para colaborar en la mediación de los intereses encontrados que puedan existir entre los socios. En ambos casos, se estaría invirtiendo en fortalecer la durabilidad y el éxito de los procesos de integración.

Es crucial promover modalidades de integración que contribuyan a la reducción de las asimetrías de desarrollo que existen entre las subregiones de América Latina y el Caribe y dentro de ellas. Las distintas subregiones y esquemas de integración latinoamericanos y caribeños muestran grandes disparidades internas en términos de territorio, población, ingreso per cápita y gasto social por habitante. Estas disparidades no solo existen entre los países de un esquema o subregión, sino también entre territorios dentro de los países. Dado que las asimetrías son transversales, se requiere un esfuerzo especial para lograr que en todas las áreas de la integración se observe un enfoque de beneficio asimétrico a favor de las economías o territorios de menor desarrollo relativo.

El tratamiento de las asimetrías es especialmente importante, dado que los beneficios de la integración se distribuyen en forma desigual. Los países y las regiones (territorios) de los países de menor desarrollo relativo o de menor dimensión económica son los que se encuentran rezagados en cuanto a la capacidad de aprovechar las economías de escala, el acceso a tecnología e insumos o las condiciones sistémicas en las que se insertan las empresas. Existen varias formas de incorporar estas consideraciones en los procesos de integración:

- i) compromisos de tratamiento especial que generan beneficios especiales para los países o territorios con menor capacidad de aprovechar el potencial de la integración;

- ii) mecanismos fiscales para otorgar incentivos a la inversión intrarregional destinada a los territorios o países con menor capacidad para aprovechar el potencial de la integración;
- iii) facilitación de la transferencia de tecnología hacia los países o regiones de menor desarrollo relativo, por ejemplo, mediante la movilidad de recursos humanos calificados entre países, y
- iv) la adopción de reglas de origen más flexible para los países o regiones de menor desarrollo relativo.

Todos los sistemas de integración en la región han tratado de incorporar mecanismos para reducir las asimetrías internas. Por ejemplo, están recibiendo atención especial Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador en la Comunidad Andina (CAN), los pequeños Estados insulares en desarrollo y Guyana en la Comunidad del Caribe, Honduras y Nicaragua en el MCCA y el Paraguay y el Uruguay en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Esa atención especial reviste diversas formas según los casos, incluso la aplicación de compensaciones a los sectores menos favorecidos de cada país en algunos casos.

La percepción general entre algunos actores de la integración es un sentimiento de insatisfacción sobre las modalidades y los resultados objetivos de estos mecanismos. Por ello, comienza a ganar adhesión la idea de que se deben destinar recursos relevantes para nivelar las condiciones entre los Estados miembros de los acuerdos de integración, de forma que todos logren impulsar actividades con valor agregado y contenido tecnológico medio y alto, aumenten su participación en las exportaciones de calidad hacia la subregión y el mundo, eleven el coeficiente de inversión y mejoren el empleo y el ingreso de sus habitantes⁴.

El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) es un ejemplo en la región en materia de mecanismos institucionales orientados expresamente a reducir las asimetrías; fue creado en 2004 y se encuentra funcionando desde 2006. Tiene como objetivo financiar programas para: i) promover la convergencia estructural; ii) desarrollar la competitividad; iii) promover la cohesión social, en particular de las economías menores y las regiones menos desarrolladas, y iv) apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. Desde su creación, se ha aprobado el financiamiento de 38 proyectos, por un total de 850 millones de dólares. El FOCEM recibe contribuciones financieras de los Estados miembros del MERCOSUR, y tanto la distribución de estos aportes como la de los fondos desembolsados es asimétrica a favor de los dos socios menores, particularmente el Paraguay.

Otro ejemplo reciente es el Fondo de Desarrollo de la CARICOM. Está en operación desde 2009 y sus fondos ascendían a 89,6 millones de dólares en 2012. Los beneficiarios son Belice y Guyana y varios Estados insulares de

⁴ Los diferentes sistemas de integración han tratado las asimetrías en los procesos de integración; véase SELA (2011).

habla inglesa del Caribe occidental. Sus objetivos son mitigar la polarización y promover la convergencia económica, compensar los efectos negativos del proceso de integración dentro de la CARICOM y promover la competitividad y la inversión. El núcleo de sus actividades son los programas de asistencia a los países; hasta octubre de 2012, estaban aprobados los programas con Belice, Dominica, Guyana, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía⁵.

6. Tratamiento conjunto de los desafíos del cambio climático

La región también debería fortalecer y ampliar las iniciativas de cooperación regional en políticas de adaptación y mitigación del cambio climático. Algunas actividades de cooperación en este ámbito son:

- i) crear un consenso sobre el conjunto de políticas públicas que permitan avanzar hacia economías con menor emisión de carbono;
- ii) lograr un acuerdo sobre las reformas necesarias en los mercados de carbono, incluida la evaluación de los mecanismos para financiar las medidas de adaptación;
- iii) coordinar políticas de fomento para las inversiones de menor contenido de carbono;
- iv) aplicar programas de apoyo al desarrollo de energías renovables y de eficiencia energética en el consumo, la producción y el transporte, y de industrias más limpias, entre otros;
- v) intercambiar experiencias y buenas prácticas en proyectos para el mercado de carbono;
- vi) proponer mecanismos que permitan acceder conjuntamente a los fondos internacionales para la creación de capacidades y la transferencia de tecnología, tanto para la adaptación como para la mitigación;
- vii) crear un observatorio regional de políticas del cambio climático que sistematice los avances y debates sobre el tema, así como medidas de política empresarial y pública, y
- viii) desarrollar metodologías y estudios específicos para evaluar los efectos económicos del cambio climático en los diversos sectores y subregiones.

7. Formulación de posiciones comunes en foros internacionales

La región debe incrementar los esfuerzos para presentar una posición común en temas relevantes para el comercio mundial. Ejemplos de esta urgente necesidad de coordinación se dan en diferentes ámbitos: en las negociaciones comerciales multilaterales y plurilaterales, en la regulación de flujos financieros, en propiedad intelectual y en cambio climático. Como los países en desarrollo representan una proporción cada vez mayor en las principales variables de la economía mundial, también deberían tener un papel más importante en las principales instituciones

⁵ Véanse mayores informaciones [en línea] www.caricomdevelopmentfund.org.

de la gobernanza mundial. El rol protagónico del Grupo de los Veinte (G20) desde la irrupción de la crisis económica de 2008 muestra que las economías emergentes ganan presencia en la gobernabilidad mundial. Si bien esto es positivo, deben sostenerse los esfuerzos para que todas las instituciones de la gobernabilidad económica mundial sean más incluyentes y representativas.

El avance en los temas mundiales sería más rápido y significativo si se abordasen de un modo regionalmente coordinado, explotando sinergias y gestando masas críticas institucionales y de recursos humanos que permitan dar continuidad a mediano plazo a estos esfuerzos.

C. Las políticas nacionales

1. Fortalecer la coordinación entre las políticas para lograr un desarrollo más inclusivo

Alcanzar un crecimiento inclusivo a partir del comercio internacional requiere que las políticas comerciales se complementen con otras políticas. Estas deberían asegurar que los beneficios del comercio sean ampliamente compartidos, especialmente con los hogares pobres y los territorios rezagados. Ellos tienen dificultades para aprovechar las nuevas oportunidades del comercio internacional, debido a la falta de conocimiento, infraestructura, acceso a capital y otros obstáculos.

En primer lugar, se requiere una mayor coordinación entre las diversas instituciones públicas vinculadas a las políticas de apoyo a la internacionalización (Rosales, 2009). Esta mejor articulación es necesaria entre los organismos encargados de negociar los compromisos comerciales internacionales, los entes de promoción y diversificación de las exportaciones, de atracción de IED, de innovación y difusión tecnológica, de fomento productivo y empresarial y, por último, de capacitación y formación de recursos humanos, incluida la educación media y universitaria. Las políticas y programas deberían funcionar de acuerdo a planes compartidos en los que se hayan expresado los distintos intereses territoriales, con responsabilidades bien definidas en materia de financiamiento, coordinación y desempeño. Esto es lo que se aprecia en las experiencias exitosas de inserción internacional, destacándose en ellas el elevado grado de compromiso de las principales autoridades políticas.

Segundo, las políticas que fomentan el comercio y la inversión deben tener en cuenta el objetivo final de un mayor desarrollo e igualdad y retroalimentarse mutuamente con las políticas sociales. Las políticas comerciales han de considerar los objetivos nacionales de desarrollo inclusivo. La coherencia, la sinergia y la retroalimentación entre estos ámbitos de políticas —que suelen estar dispersas en institucionalidades, marcos conceptuales y opciones de políticas muy diferentes— son clave en estas materias. La construcción de la igualdad tiene distintas dimensiones: desde las políticas macroeconómicas,

pasando por las de apoyo productivo y de no discriminación, hasta las políticas migratorias y de igualdad de género.

Un ejemplo de necesidad de coordinación interinstitucional son las políticas migratorias que inciden en los ajustes del mercado de trabajo; en estos casos, la liberalización del comercio actúa como incentivo a la movilidad de personas y aumenta los flujos migratorios, por lo cual es preciso coordinar eficientemente el conjunto de políticas públicas, desde el apoyo productivo hacia el sector exportador hasta las políticas de protección social.

La perspectiva de género también debe estar presente en la formulación y ejecución de la política comercial. Esta puede tener efectos redistributivos, sea entre sectores de la economía o entre individuos, y afecta en forma diferenciada a mujeres y hombres. Los mismos factores que afectan a las mujeres respecto de la educación, la capacitación, la distribución del ingreso y el acceso a los recursos se reflejan en la especialización ocupacional y en el impacto diferenciado que tiene el comercio en ellas. Esto implica transversalizar los temas relativos a la igualdad de género en el Estado y en las políticas públicas, de manera institucionalizada y con proyección, además de acabar con las injusticias más flagrantes.

Durante la crisis de 2009, cuando las economías abiertas sufrieron la exposición a los choques externos, quedó de manifiesto la importancia de formular políticas integradas. Para administrar estos choques, es importante contar con sistemas de protección social y redes de emergencia de seguridad social que ayuden a las personas afectadas. A pesar de la merma de ingresos debido a la crisis, la inversión en los sistemas de protección social es imprescindible para ayudar a los más afectados por el ajuste y la adaptación. Al respecto, es fundamental la existencia de políticas contracíclicas solventadas mediante presupuestos fiscales con equilibrio estructural de largo plazo, de manera de poder contar con los recursos acumulados en los períodos de bonanza. El avance en la apertura del comercio y el incremento de la inversión, junto con el apoyo a los sectores más vulnerables y la reconversión de los sectores afectados, son fundamentales para lograr la expansión del empleo en las empresas competitivas y el aumento de los salarios reales, además de ayudar a los que deben reasignarse o reconvertirse.

2. Aumentar la productividad mediante la reducción de los costos del comercio

Las políticas de facilitación del comercio destinadas a bajar los costos y aumentar la productividad tendrían un impacto positivo sobre las remuneraciones de los trabajadores y la igualdad. En este campo, existen diversas propuestas. Primero, se puede mejorar las instituciones a fin de armonizar los procedimientos, especialmente para asegurar su interoperabilidad y estandarización. Segundo, el gobierno puede procurar acelerar los acuerdos legales en los que se reconocen los instrumentos de negocios modernos (factura electrónica, certificados de origen electrónicos y ventanillas interinstitucionales únicas, entre otros). Tercero, se podrían aprovechar mejor las políticas de cooperación que están desarrollando

la Unión Europea y países como Australia, el Japón, la República de Corea e incluso China, que podrían ayudar a los países de la región a fortalecer las capacidades nacionales y regionales en los distintos ámbitos de la facilitación del comercio, con el fin de promover aún más sus relaciones comerciales y de inversión intrarregional.

Cuadro V.2

MÉTODOS DE REDUCCIÓN DE LOS COSTOS DEL COMERCIO PARA OBTENER UNA MAYOR PRODUCTIVIDAD

Comercio electrónico	<ul style="list-style-type: none"> • Buscar fundamentos comunes (tales como estándares) que posibiliten la interconexión entre actores regionales. • Facilitar los procedimientos tributarios y la transparencia en las aduanas. • Reconocer la firma electrónica.
Ventanilla única	<ul style="list-style-type: none"> • Designar una entidad de coordinación central a nivel nacional y un centro regional para el reconocimiento y la interoperabilidad del sistema. • Promover la coordinación y la consistencia entre los sistemas nacionales para facilitar la interoperabilidad. • Utilizar sistemas universalmente aceptados para el comercio sin papeles.
Procedimientos aduaneros	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar sistemas administrativos compatibles para permitir la interconexión y reducir el tiempo y los costos de los procedimientos. • Difundir tales sistemas en el sector privado, particularmente entre las pymes. • Promover la coordinación regional para acelerar los procedimientos. • Utilizar inspecciones preembarque y otras para reducir el tiempo de espera en la carga y descarga. • Fortalecer el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) con propósitos de seguridad, y los estándares internacionales.
Eficiencia de la cadena de transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los sistemas logísticos y la infraestructura de transporte. • Acelerar los proyectos de integración regional, especialmente los que involucran interconexiones que beneficiarán a países sin salida al mar. • En coordinación con el sector privado, identificar de manera oportuna los cuellos de botella y proponer proyectos conjuntos. • Promover medios de transporte intermodales y complementarios.
Adopción de estándares internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir modelos de documentos electrónicos disponibles en el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT-ONU). • Difundir y adoptar regulaciones internacionales sobre el transporte marítimo, el manejo de carga peligrosa y otros, para facilitar el transporte internacional. • Implementar sistemas de gobierno electrónico, especialmente estándares y clasificaciones internacionales, para permitir el comercio sin papeles.
Estándares fitosanitarios	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la consistencia con los estándares internacionales, así como la cooperación y la capacitación para el cumplimiento de los requerimientos sanitarios y de seguridad. • Implementar técnicas de muestreo y prevención para detectar tempranamente riesgos en la cadena de distribución, a fin de evitar emergencias sanitarias de gran escala.
Relación entre los sectores público y privado	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la asociatividad de las pymes para mejorar la competitividad. • Establecer centros de capacitación de pymes en el uso de TIC. • Fortalecer los mecanismos de financiación de exportaciones que utilizan elementos de comercio y gobierno electrónicos para enfrentar cualquier reducción en la oferta de financiamiento privado.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Espacios de convergencia y de cooperación regional (LC/L.3202), Santiago de Chile, febrero de 2010.

3. Formular políticas para la mejora del empleo asociado al comercio internacional

Los países que han adoptado una estrategia de internacionalización han tenido más éxito en mantener el crecimiento y ascender en la escala de desarrollo. La evidencia disponible pone de relieve que la apertura comercial puede contribuir al crecimiento y el empleo, siempre que se realice adecuadamente (teniendo muy en cuenta la forma y la gradualidad) y se complemente con políticas pertinentes a cada país y cada situación. El comercio facilita el progreso tecnológico y la difusión mundial de la innovación. Estas fuerzas económicas profundas son la principal fuente de ganancias de productividad a largo plazo, necesaria para alcanzar mayores niveles de ingreso per cápita.

Los gobiernos tienen un papel importante en maximizar la potencial contribución del comercio internacional al desarrollo inclusivo, que incluye la creación de más y mejores empleos ligados directa o indirectamente al comercio exterior. Este papel consiste en el apoyo a los sectores productivos y la formulación de políticas de educación y trabajo, así como de políticas sociales dirigidas a mejorar las oportunidades de aquellos que pueden beneficiarse de la apertura del comercio, y a ayudar a los que quedan desplazados a desarrollar nuevas habilidades y encontrar nuevas oportunidades. En este sentido, la aplicación de políticas de fomento al empleo productivo en las cadenas de valor con mayores perspectivas de desarrollo, tanto por su impacto en la creación de más empleos de calidad como por su capacidad de lograr mayor inclusividad de las pymes, puede ser un criterio estratégico a tener en cuenta.

Una consideración especial merece la relación entre la división internacional del trabajo y la división sexual de trabajo. La insuficiente inclusión de las mujeres en las oportunidades del comercio internacional resulta en parte de la interacción entre su propia especialización ocupacional y la especialización sectorial de las exportaciones del país respectivo, donde suelen formar parte de los eslabones inferiores de la cadena productiva; todo ello se ve reforzado por la desigualdad de género existente en la sociedad. Las políticas específicas para la inclusión en el empleo exportador de las mujeres con mayor calificación y la mejora de las condiciones de precariedad laboral y salarial de las trabajadoras de menor calificación permitirían reducir esta brecha. Otras medidas en el sentido de reducir la brecha de género en el comercio internacional son: i) diseñar programas de apoyo al emprendimiento exportador femenino con una perspectiva de género, que facilite el empoderamiento económico de las mujeres; ii) incorporar la perspectiva de género y el objetivo de reducir la desigualdad en la formulación y la implementación de la política comercial, y iii) promover los efectos redistributivos en las negociaciones comerciales, sea entre sectores de la economía o entre individuos, que afectan en forma diferenciada a mujeres y hombres.

Los acuerdos comerciales también pueden mejorar las condiciones laborales de los países. Con frecuencia, esto queda establecido como una sección o capítulo específico sobre temas laborales en los acuerdos, cuya aplicación puede ser cooperativa o también vinculante y exigible mediante sanciones. Crecientemente, los acuerdos comerciales entre países desarrollados y en desarrollo han incluido la aplicación de normas internacionales sobre los derechos de los trabajadores y estándares laborales, y la creación de instancias para la participación e incidencia ciudadana y de mecanismos para la igualdad de género. Los temas laborales se han incluido en los acuerdos para atender, por una parte, la preocupación de las organizaciones sindicales por una posible competencia desleal de la contraparte mediante el establecimiento de estándares laborales precarios, y por otra, para contribuir a salvaguardar los derechos laborales consagrados en normativas internacionales a las que los países han adherido, por ejemplo, las de la OIT.

Las políticas del mercado laboral pueden ayudar a crear un entorno favorable a la creación de empleos y la capacitación, así como mecanismos que orienten a los trabajadores a los empleos más productivos. También puede ser necesario poner en marcha programas de asistencia directa bien elaborados, dirigidos a ayudar a los trabajadores desplazados por el comercio. En la práctica, se requiere un mayor apoyo en materia de ingresos para quienes pierden su empleo, ayuda especializada en la búsqueda de trabajo, capacitación e incentivos adecuados para volver a emplearse. Estos temas son relativamente conocidos y han existido experiencias exitosas en algunos países, especialmente cuando son adecuadas a la realidad local y consideran tanto las condiciones, habilidades y aspiraciones de los trabajadores como las perspectivas de los mercados de destino de las exportaciones.

A fin de formular y aplicar mejores políticas laborales y de empleos, es necesario aumentar el conocimiento de la región respecto de las características del empleo exportador, tanto directo como indirecto, y su evolución. Las metodologías basadas en la matriz de insumo-producto deberían utilizarse de manera más frecuente, sobre todo si se actualizan con celeridad. El uso de metodologías basadas en los registros de empresas tiene también un amplio campo de desarrollo, y lo más probable es que en la mayoría de los países se requiera de ambos procedimientos para acercarse a una mejor cuantificación del empleo en el sector exportador.

De este modo, al contar con análisis más precisos por países y sectores, sería posible proponer políticas más específicas, según sus características particulares. Este tipo de información es clave para diferenciar las políticas y los programas de fomento exportador que van dirigidos a favorecer a los sectores (y las empresas) vinculados directamente al sector externo de aquellas políticas destinadas a otros sectores y empresas que participan activamente en los encadenamientos internos.

4. Potenciar las pymes exportadoras

Entre 2000 y 2011, el crecimiento del comercio internacional fue de la mano de un aumento modesto del número de empresas que exportan en la mayoría de los países de la región, aunque existe una importante tendencia a la concentración. De hecho, el primer decil de empresas concentra más del 90% del valor de las exportaciones. En América del Sur, esta tendencia se debe en parte a la reprimarización de las exportaciones, inducida por los altos precios de los recursos naturales.

Como el apoyo a la pyme exportadora ha sido débil en la mayoría de los países, se requiere elaborar programas de apoyo productivo de largo plazo con una mayor continuidad institucional. Se necesita llevar a cabo procesos de aprendizaje institucionales vinculados a evaluaciones permanentes de las intervenciones. El fortalecimiento institucional debe acompañarse de un incremento progresivo de los recursos financieros y las capacidades humanas para llevar adelante dichas políticas de fomento. La construcción de una nueva institucionalidad o, en algunos casos, el mejoramiento de la que ya existe, es una condición necesaria, aunque insuficiente, para superar el amplio rezago de las pymes⁶.

Un área de intervención clave es la formación de recursos humanos en las pymes. La disponibilidad de recursos humanos calificados tiene doble importancia para estas empresas: permite mejorar los procesos productivos existentes e incrementar la productividad y representa un mecanismo de difusión del conocimiento y de la innovación. Para superar esta situación de debilidad, las políticas deben superar la lógica de subsidio a la demanda, de manera de llegar a las empresas menos dinámicas (que constituyen la gran mayoría de las pymes). Se requiere que el Estado asuma un papel más relevante en el suministro de servicios de formación profesional, en forma articulada con los agentes económicos.

Especial atención requiere el impulso al emprendimiento femenino exportador, con el doble propósito de aumentar la participación de las mujeres en el comercio internacional y de reducir la desigualdad en el universo de las pymes exportadoras. Las mujeres empresarias tienen un gran potencial, sobre todo en los encadenamientos agrícolas y agroindustriales, tanto internos como externos.

También es clave promover la asociatividad entre los productores para potenciar el atractivo como oferentes, lo que facilitaría la penetración de mercados externos y el desarrollo de economías de escala, tanto a nivel productivo como comercial. Esto se puede potenciar mediante alianzas de carácter regional, lo que permitiría reducir los costos de transacción dentro de la región y desarrollar redes comerciales en otros mercados.

⁶ En este sentido, el acceso al crédito es un problema al que se debe seguir prestando atención, ya que la segmentación de los mercados financieros y el tratamiento desfavorable que reciben las pymes respecto de las grandes empresas es un rasgo que aún caracteriza a las economías de la región.

Asimismo, el tema de la innovación debe ocupar un lugar relevante en la agenda empresarial. A esos efectos, sería preciso aplicar políticas públicas orientadas a apoyar a las organizaciones de pequeñas y medianas empresas (por ejemplo, mediante el financiamiento de horas de trabajo de profesionales especializados en el tema), a fin de favorecer la colaboración conjunta de las pymes en torno a diversas tareas de innovación⁷.

Algunas otras recomendaciones en este tema son:

- i) incorporar los programas de promoción a las pymes exportadoras en un lugar central de las estrategias nacionales de desarrollo, con suficientes recursos y capacidad de gestión;
- ii) generar un entorno económico favorable, incluyendo políticas de financiamiento, de desarrollo productivo y de tipo de cambio adecuadas;
- iii) fomentar la creación de alianzas público-privadas con una estrategia de mediano y largo plazo. La estrategia debe elaborarse a partir de un diagnóstico realista de las falencias y los obstáculos que enfrentan las pymes, y debe contar con la participación de estas. La cobertura debe estar directamente relacionada con las necesidades y prioridades territoriales y sectoriales⁸;
- iv) brindar capacitación y asesoramiento a las pymes con potencialidad exportadora. La aplicación de un test de potencialidad exportadora permitiría determinar el tipo de programas que las empresas requieren;
- v) apoyar a las pymes en la adopción de sistemas de certificación y normalización de productos;
- vi) disminuir el tiempo para iniciar un negocio en la región (que es de 45,5 días en promedio), lo que reduciría a su vez los altos costos iniciales, que afectan el desarrollo de las pymes exportadoras.

Las políticas de apoyo a las pymes exportadoras deben estimular la conformación de alianzas de carácter horizontal (por ejemplo, los consorcios de exportación) o vertical (el desarrollo de cadenas de valor). Con ello se puede facilitar a las empresas el acceso a la información sobre oportunidades de negocios y aumentar sus capacidades de comercialización internacional (canales de distribución, información de mercados y de adaptaciones de productos a la demanda, servicios de posventa y otros)⁹.

⁷ También convendría que las organizaciones empresariales designaran representantes gremiales de innovación, inversión y comercialización, que definan programas de trabajo y de vinculación de sus asociados con universidades y centros tecnológicos nacionales e internacionales. Al respecto, hacen falta becas, memorias y tesis, pasantías y proyectos de investigación que refuercen las relaciones del conocimiento con la producción y el comercio exterior (Rosales, 2009).

⁸ Véanse otras recomendaciones en CEPAL/BID/OEA (2011).

⁹ La exportación individual tiende a desincentivar la participación de las pymes en el comercio exterior en la medida en que se ven obligadas a arriesgar recursos adicionales en áreas ajenas a sus actividades productivas normales.

5. Promover las cadenas de valor inclusivas

Las cadenas de valor se pueden promover mediante las alianzas público privadas que fomentan la inversión entrante y saliente del país. Es decir, pueden fomentar la IED en el país, así como la inversión de empresas nacionales en el exterior. Las inversiones en el exterior siguen el propio ciclo de internacionalización de las empresas, una vez que estas han incursionado con algún grado de éxito en los mercados internacionales. Al exportar bienes y servicios en forma exitosa, se comprueba rápidamente que el retorno de los diversos elementos de la cadena de valor vinculados a un producto determinado (producción, logística, transporte, distribución y comercialización) varía en función de la intensidad de conocimientos que caracteriza a cada segmento de esa cadena. Por lo tanto, el próximo paso en la evolución natural de las actividades exportadoras, sobre todo de aquellas de uso intensivo de recursos naturales, es aumentar directa o indirectamente la presencia relativa en las cadenas de valor por medio de alianzas con importadores y distribuidores en los mercados de destino.

Con las inversiones en el exterior se consigue una mayor presencia en las redes globales de valor vinculadas a los principales productos de exportación. Dado que la región, y América del Sur en particular, sigue exportando recursos naturales, se trata de seguir los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante del recurso natural exportado, desarrollando ventajas competitivas en el ámbito de la ingeniería, la biotecnología y los servicios empresariales conexos. Ello permitirá que los exportadores participen en otras redes de nuevos negocios, que actúen como antenas de la innovación tecnológica y empresarial en los principales mercados y, por último, que sirvan como plataforma de aprendizaje empresarial para realizar operaciones globales de mayor envergadura.

El éxito del ingreso de varias empresas translatinas a las cadenas globales de valor demuestra, en algunos casos, la relevancia de sus políticas proactivas de internacionalización. Estos casos sirven tanto para mejorar las políticas públicas de apoyo a la inserción internacional como para evaluar las tareas de integración regional en curso. Al respecto, convendría que los mecanismos de integración fueran compatibles con la experiencia de las translatinas y otros casos exitosos de desarrollo empresarial.

Es necesario expandir las políticas de articulación productiva para que puedan tener los resultados deseados. Estas iniciativas han sido plasmadas en políticas públicas como los programas de proveedores y los negocios inclusivos en varios países de la región y las aglomeraciones productivas locales (APL) en el Brasil. La cobertura de estos programas es todavía muy baja, lo que indica que es mucho lo que queda por hacer en el futuro. Por una parte, es necesario masificar el uso de estos instrumentos, lo que supone un mayor compromiso de las empresas privadas y eventualmente un mayor volumen de recursos públicos para incentivar y reforzar su operación. Por otra parte, se aprecia la necesidad de avanzar en materia de regulaciones públicas y de elaboración de contratos

privados que ayuden a resolver las tensiones recurrentes que se generan entre ambos eslabones.

Los enfoques de negocios inclusivos y de valor compartido son interesantes, pues van más allá de la filantropía empresarial y se conectan con el negocio clave de las compañías. Los programas de proveedores han sido útiles para mejorar la relación entre productores y empresas. Sus limitaciones se derivan de que en general tienen un carácter instrumental y están definidos en forma unipolar (en función de las necesidades de abastecimiento de las empresas agroindustriales). Los enfoques de negocios inclusivos y de valor compartido incorporan dimensiones más complejas que son esenciales para lograr relaciones de confianza y de largo plazo entre productores y empresas.

Existe también un amplio margen de acción para que las empresas y la sociedad civil organizada desarrollen modalidades de comercio más inclusivo, las que pueden ser potenciadas mediante políticas públicas destinadas a este efecto. Una de ellas es la estrategia de diferenciación de los productos de las pymes en el mercado mundial, por medio de sellos, como el de comercio justo, y de otras certificaciones que en forma más indirecta se orientan al mismo objetivo: las buenas prácticas agrícolas, el género, la agricultura orgánica, la huella de carbono o los registros de propiedad industrial (denominaciones de origen, indicaciones geográficas, marcas colectivas). Las iniciativas de comercio justo y de negocios inclusivos tienen un amplio espacio para crecer y desarrollarse, y muchas iniciativas privadas y públicas deberían tener un mayor reconocimiento y difusión, de manera de traspasar los niveles de operación en algunos casos solo testimoniales.

En la región se están implementando diversas políticas públicas para apoyar las iniciativas mencionadas. Una de ellas es la creación del Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario en el Brasil, establecido por decreto presidencial en noviembre de 2010, que ubica a este país en una posición pionera en el mundo del comercio justo y de los movimientos sociales que procuran relaciones económicas inclusivas, democráticas y promotoras del desarrollo equitativo.

Finalmente, la ayuda para el comercio también está orientada a contribuir a la inserción de las pymes latinoamericanas en las cadenas globales de valor. América Latina y el Caribe recibe una fracción relativamente baja (un 9% en 2009) de los flujos mundiales de ayuda para el comercio, en parte porque la mayoría de las economías de la región son de renta media. Sin embargo, podría aumentar su porcentaje de ayuda si los países definen prioridades y elaboran y presentan proyectos relevantes que les permitan concretar nuevos flujos de recursos. Los gobiernos de la región deben estar atentos a las posibilidades de flujos de ayuda que ofrecen estos mecanismos, contar con proyectos priorizados que puedan rápidamente ser presentados a los organismos multilaterales o directamente a los donantes. Asimismo, debería privilegiarse la atracción de fondos de donantes hacia iniciativas como la IIRSA y el Proyecto Mesoamérica, que involucran a varios países y tienen un claro componente de facilitación del comercio.

Bibliografía

- Ades, Alberto y Rafael Di Tella (1999), "Rents, competition and corruption", *American Economic Review*, vol. 89, N° 4.
- Agosin, Manuel (2009), "Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (2012), *Caracterización y situación actual de pymes exportadoras ecuatorianas en los mercados de ALADI* (DAPMDER/N° 31), Montevideo, mayo.
- Altenburg, Tilman (2006), *Donor Approaches to Supporting Pro-Poor Value Chains. Report prepared for the Donor Committee for Enterprise Development Working Group on Linkages and Value Chains*, Bonn, German Development Institute.
- Anlló, Guillermo, Roberto Bisang y Guillermo Salvatierra (2010), "Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor", *Documentos de Proyectos*, N° 350 (LC/W.350), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Atthill, C. y otros (2007), *Gender and Trade Action Guide: A Training Resource*, Londres, Commonwealth Secretariat.
- Azar, Paola, Alma Espino y Soledad Salvador (2007), *Los vínculos entre comercio, género y equidad. Un análisis para seis países de América Latina*, Red Internacional de Género y Comercio (LA-IGTN).
- Backer, Koen y Norihiko Yamano (2012), "International comparative evidence on global value chains", *OECD Science, Technology and Industry Working Paper*, N° 2012/3.

- Baizán, Fernando y otros (2011), "Apertura, brecha salarial, y sindicalización en Chile: un análisis micro-económico", *serie Comercio Internacional*, N° 115 (LC/L3443), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Baldwin, Richard E. (2011), "Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters", *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, Robert C. Feenstra y Alan M. Taylor (eds.), Chicago, University of Chicago Press.
- Banco Mundial (2012), "Exporter dynamics database", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 6229, Tolga Cebeci y otros (eds.), 22 de mayo.
- ____ (2011), *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*, Washington, D.C.
- ____ (2009a), *Buscando diversificar nuestras exportaciones. En la ruta del crecimiento inclusivo*, Washington, D.C.
- ____ (2009b), "Pov Cal Net Online Poverty Analysis Tool" [en línea] <http://go.worldbank.org/NT2A1XUWPO>.
- ____ (2001-2011), "World Development Indicators", varios números, Washington, D.C.
- ____ (2002), *Globalización, crecimiento y pobreza: construyendo una economía mundial incluyente*, Bogotá, Alfaomega.
- Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (FMI) (2008), *Coping with New Strains in the Global Trading System—Doha Round, Food Prices, and Aid for Trade*, octubre.
- Barrera, A. (2010), "El contexto mundial de la nueva revolución alimentaria", *La agricultura chilena en la nueva revolución alimentaria*, Santiago Barrera y O. Sotomayor (eds.), Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Barril, A. y F. Almada (2007), *La agricultura familiar en los países del Cono Sur*, Asunción, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Becerra, Gonzalo y Claudio Vicuña (2008), "Costo de flete de las exportaciones chilenas: 2000-2008", *Estudios Económicos Estadísticos*, N° 69, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, diciembre.
- Belmar, C. y C. Maggi (2010), "Políticas e instituciones de fomento de las pymes en Chile", *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Libros de la CEPAL, N° 107 (LC/G. 2421-P), C. Ferraro y G. Stumpo (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.143.
- Ben-David, Dan (1993), "Equalizing exchange: trade liberalization and income convergence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), "Invertir en integración: los retornos de la complementariedad entre software y hardware", *IDB Publications*, N° 40338.
- ____ (2010), *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*, Carmen Pagés (ed.), Washington, D.C.

- ____ (2009), *Género y negocios. Casos exitosos en cuatro continentes*, Washington, D.C., abril
- ____ (2007-2011), *Integración y Comercio*, N° 26 a 33 [en línea] www.iadb.org/intal/icom/33/esp/e_home.html.
- Bidegain Ponte, Nicole (2009), *Comercio y desarrollo en América Latina: el orden de los factores altera el producto. Propuestas de políticas públicas para encauzar el comercio internacional hacia la equidad social y de género*, Montevideo, Red Internacional del Género y el Comercio (IGTN).
- Bielschowsky, Ricardo, Miguel Izam y Nanno Mulder (2011), "Dos estudios de la evolución del pensamiento de la CEPAL sobre la diversificación productiva y la inserción internacional (1949-2008)", *serie Comercio Internacional*, N° 112 (LC/L.3415), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bolaky, Bineswaree y Caroline Freund (2006), "Trade, regulations, and growth", presentación en la reunión sobre comercio y crecimiento del Departamento de Estudios del Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, D.C., 9 de enero.
- Borraz, F. y E. López (2007), "Has globalization deepened income inequality in Mexico?", *Global Economy Journal*, vol.7, N° 1.
- Campion, A. (2006), "Financing artichokes and oranges: a study of value chain finance in Peru", *Microreport*, N° 73, Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Casalet, Mónica y otros (2011), "Evolución y complejidad en el desarrollo de encadenamientos productivos en México. Los desafíos de la construcción del cluster aeroespacial en Querétaro", *Documentos de Proyectos*, N° 411 (LC/W.411), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Cassiolato, M.E., A. R. Meda y M.A. Pavan (2000), "Evaluation of oat extracts on the efficiency of lime in soil", *Brazilian Archives of Biology and Technology*, N° 43.
- Castilho, Marta (2011), "Encadeamentos produtivos das atividades exportadoras na América Latina: o caso dos sectores industriais no Brasil", *serie Comercio y Crecimiento Inclusivo*, N° 134, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN).
- Castilho, Marta, Marta Menendez y Aude Sztulman (2009), "Trade liberalization, inequality, and poverty in Brazilian States", *World Development*, vol. 40, N° 4.
- CCC (Centro de Comercio Internacional) (2009), *Export Promotion and the WTO. A Brief Guide*, Ginebra, febrero.
- CEEM (Centro de Estudios Empresariales de la Mujer) (2006), *Características y perfil de la mujer chilena en el mundo de los negocios: ejecutivas y empresarias*, Santiago de Chile.
- CENDEC (Centro para el Desarrollo del Capital Humano) (2007), "Estudio de género en el desarrollo exportador chileno. Informe final", Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental* (LC/L.3535), Santiago de Chile, octubre.

- ____ (2012b), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, agosto.
- ____ (2012c), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago de Chile, julio.
- ____ (2012d), *El Estado frente a la autonomía de las mujeres* (LC/G.2540), Santiago de Chile, julio.
- ____ (2012e), *La República Popular China y América Latina y el Caribe: diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global* (LC/L.3506), Santiago de Chile, junio.
- ____ (2012f), *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe* (LC/G.2541-P), Santiago de Chile, junio.
- ____ (2012g), *La India y América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos en sus relaciones comerciales y de inversión* (LC/L.3426), Santiago de Chile.
- ____ (2012h), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012* (LC/G.2547-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.5.
- ____ (2012i), *Panorama Social de América Latina* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- ____ (2011), *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/L.3369), Santiago de Chile, agosto.
- ____ (2010a), *Espacios de convergencia y de cooperación regional* (LC/L.3202), Santiago de Chile, febrero.
- ____ (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, junio.
- ____ (2010c), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010* (LC/G.2467-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.5.
- ____ (2009), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional* (LC/G.2413-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62.
- ____ (2008a), *Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico: el vínculo con China* (LC/L.2959), Santiago de Chile, octubre.
- ____ (2008b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2383-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36.
- ____ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile.
- ____ (1994a), "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", *Libros de la CEPAL*, N° 39 (LC/G.1801(SES.25/4)), Santiago de Chile, enero.
- ____ (1994b), "El regionalismo abierto y la integración económica", *Revista de la CEPAL* N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago de Chile, agosto.
- CEPAL/BID/OEA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de los Estados Americanos) (2011), *Experiencias exitosas en innovación, inserción internacional e inclusión social: Una mirada desde las pymes* (LC/L.3371), Santiago de Chile, septiembre.

- CEPAL/FAO/IICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2010), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Chen, Lurong y Philippe De Lombaerde (2011), "Redes de distribución regional de la producción y organización en ejes en América Latina y en el Este Asiático: una perspectiva a largo plazo", *Integración y Comercio*, N° 32, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Chiquiar, D. (2004), *Globalization, Regional Wage Differentials and the Stolper-Samuelson Theorem: Evidence from Mexico*, México, D.F., El Banco de México.
- Cipoletta Tomassian, Georgina y Ricardo Sánchez (2011), *UNASUR: Infraestructura para la integración regional (LC/L.3408)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cirera, Xavier, Anabel Marin y Ricardo Markwald (2012), "Firm behaviour and the introduction of new exports: evidence from Brazil", *IDS Working Paper*, vol. 2012, N° 390.
- COCHILCO (Comisión Chilena del Cobre) (2007), "Oportunidades de negocios para proveedores de bienes, insumos y servicios mineros en Chile", Santiago de Chile.
- Coe, Neil y otros (2004), "Globalizing regional development: a global production networks perspective", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 29.
- Coe, N., P. Dicken y M. Hess (2007), "Global production networks: realizing the potential", *Journal of Economic Geography*, Oxford.
- Crespo, Eugenia (2006), "Evolución reciente de las exportaciones pymes en Argentina. Debate para una mejor inserción externa", *Documentos de Proyectos*, N° 102 (LC/W.102), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Crisafulli, Luciano y Gabriel Baralla (2011), "Exportaciones de las pymes argentinas" [en línea] http://www.ieralpyme.org/images_db/noticias_archivos/130.pdf.
- De Ferranti, D. y otros (2002), "De los recursos naturales a la economía del conocimiento: comercio y calidad del empleo", *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Jongh, W. Robert y otros (2011), *Inclusive Business: Creating Value in Latin America*, Ginebra, Servicio Neerlandés de Cooperación al Desarrollo (SNV)/ Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible (WBCSD), mayo.
- De la Dehesa, Guillermo (2007), *Comprender la globalización*, Madrid, Alianza Editorial.
- Devlin, Robert y Graciela Mogueillansky (2010), "Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo", *Libros de la CEPAL*, N° 108 (LC/G.2426-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.152.
- Dicken, Peter (2010), *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*, Nueva York, The Guilford Press.

- Dicken, Peter y otros (2001), "Chains and networks, territories and scales: towards a relational framework for analysing the global economy", *Global Networks*, vol. 1, N° 2.
- Dini, Marco (2010), "Competitividad, redes de empresas y cooperación empresarial", *serie Gestión Pública* N° 72 (LC/L.3264-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.69.
- Dini, Marco, Carlo Ferraro y Carolina Gasali (2007), "Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina", *serie Desarrollo Productivo*, N° 180 (LC/L.2788-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.138.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (2010a), *Evolución de la concentración de las exportaciones chilenas*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, enero.
- ____ (2010b), *Empresas exportadoras chilenas: características y evolución 2000-2009*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, marzo.
- ____ (2009a), *Empleo y salarios en las empresas exportadoras chilenas*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, marzo.
- ____ (2009b), *Empleo y salarios en el sector exportador*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, diciembre.
- ____ (2009c), *Evolución del comercio exterior chileno: 20 años*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, diciembre.
- Dollar, David (1992), "Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: evidence from 95 LDCs, 1976-1985", *Economic Development and Cultural Change*.
- Dollar, David y Aart Kraay (2001), "Growth is good for the poor", *World Bank Policy Research Department Working Paper*, N° 2587, Washington, D.C.
- Domeisen, Natalie (2003), "El desarrollo gracias al comercio: mujeres exportadoras hablan de su experiencia", *Forum de Comercio Internacional*, N° 4/2003, Ginebra, Centro de Comercio Internacional (CCI), cuarto trimestre.
- Durán, José, Alfonso Finot y Marcelo LaFleur (2010), "Análisis de la apertura comercial sobre el bienestar de los hogares: una aplicación para Chile 1999-2006", *Documentos de Proyectos*, N° 366 (LC/W.366), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Durán, José y Mariano Álvarez (2011), "Manual de comercio exterior y política comercial. Nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo", *Documentos de Proyectos*, N° 430 (LC/W.430), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- ____ (2009), *Manual de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Una contribución a la mejora de los sistemas de información y el desarrollo de las políticas públicas*, San Salvador, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ), diciembre.

- ____ (2008), "Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial", *Documentos de Proyectos*, N° 217 (LC/W.217), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Durán, José y Sebastián Herreros (2011) "Reprimarización y desindustrialización en América Latina, dos caras de la misma moneda", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Durán, José, Marcelo LaFleur y Andrea Pellandra (eds.) (2011), "Trade, poverty and complementary policies in Latin America", *Documentos de Proyectos*, N° 365 (LC/W.365), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Durán, José y otros (2013), "Empleo y comercio exterior en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Dutt, Pushan, D. Mitra y P. Ranjan (2009), "International trade and unemployment: theory and cross-national evidence", *Journal of International Economics*, vol. 78, N° 1, junio.
- Edwards, Sebastián (1998), "Openness, productivity and growth: what do we really know", *The Economic Journal*, vol. 108, N° 44.
- Eslava, Marcela y otros (2009), "Trade reforms and market selection: evidence from manufacturing plants in Colombia", *NBER Working Paper*, N° 14935.
- Felbermayr, G., M. Larch y W. Lechthaler (2009), "Unemployment in an interdependent world", *CESifo Working Paper*, N° 2788.
- Fernández, R. y otros (2011), "Supply chain analysis of exports and imports of agricultural products: case studies of Costa Rica, Honduras and Nicaragua", *Getting the Most Out of Free Trade Agreements in Central America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ferraro, Carlo (2011), "Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo (comps.) (2010), "Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales", *Libros de la CEPAL*, N° 107 (LC/G.2421-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Flores, Manuel y Marcel Vaillant (2011), "Cadenas globales de valor y sofisticación de la canasta de exportación en América Latina", *Documento de Trabajo*, N° 7, Montevideo, Departamento de Economía, Universidad de la República.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2012), *Perspectivas de la Economía Mundial, abril 2012*, Washington, D.C.
- ____ (2007), *Perspectivas de la Economía Mundial 2007: globalización y desigualdad*, Washington, D.C.
- Fontana, Marcia, Susan Joeques y Rachel Masika (1998), "Global trade expansion and liberalisation: gender issues and impacts", *Reporte*, N° 42, Brighton, Jornadas de orientación sobre desarrollo y género BRIDGE, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, enero.

- Franco, Rolando, Martín Hopenhayn y Arturo León (2011), "Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día", *Revista CEPAL*, N° 103 (LC/G.2487-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Frankel, J. A. y D. Romer (1999), "Does trade cause growth?", *American Economic Review*, vol. 88, N° 3.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2002), "El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 72 (LC/G.2120-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (2005), *Reforming Latin America's Economies: After the Washington Consensus*, Palgrave Macmillan.
- ____ (2010), "Macroeconomía para el desarrollo: desde el "financierismo" al "productivismo"", *Revista CEPAL*, N° 102 (LC/G.2468-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- ____ (2012), "Empleo y estabilidad macroeconómica real. El rol regresivo de los flujos financieros en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 131, N° 1-2.
- Frohmann, Alicia (2010), *Competitividad de las pymes exportadoras: programas para promover su internacionalización*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA), diciembre.
- Fundación Observatorio Pyme (2010), "Informe especial: Inserción internacional, gestión comercial y competitividad empresarial de las pyme industriales", *Informes Especiales*, Buenos Aires, julio.
- FUNDES (Fundación para el Desarrollo Sostenible) (2007), *Estudio comparado sobre el éxito exportador pyme en Argentina, Brasil y Chile*, La Paz.
- Fung, K.C. y A. García-Herrero (eds.) (2012), *Sino-Latin American Economic Relations*, Fundación BBVA/Routledge.
- García-Jiménez, Humberto (2012), *El comercio de servicios en los países de Centroamérica y el Caribe, 2000-2010 (LC/MEX/L.1086)*, México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, noviembre.
- Gereffi, Gary (1994), "The organisation of buyerdriven global commodity chains: how US retailers shape overseas production networks", *Commodity Chains and Global Capitalism*, G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.), Westport, CT, Praeger.
- Gereffi, Gary y Miguel Korzeniewicz (eds.) (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, CT, Praeger.
- Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005), "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, vol. 12, N° 1.
- Granados, Jaime (2011), "Creación de clusters entre zonas francas alrededor de los TLCs", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ____ (2005), "Las zonas francas de exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado", *serie Integración y Comercio*, vol. 9, N° 23, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).

- Hammond, Allen L. y otros (2007), "Los siguientes 4 mil millones. Tamaño del mercado y estrategia de negocios en la base de la pirámide", Instituto de Recursos Mundiales (WRI)/Corporación Financiera Internacional.
- Helble, M., C. Mann y J.S. Wilson. (2009), "Aid for trade", *Policy Research Working Paper*, N° 5064, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hoekman, B. (2011), "International trade and inclusive growth" [en línea] <http://www.oecd.org/trade/gft/49030795.pdf>.
- Hoekman, Bernard y Alan Winters (2007), "Trade and employment: stylized facts and research findings", *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, Antonio Ocampo, K.S. Jomo and Sarbuland Khan (eds.), Nueva York, Zed Books.
- Hoekman, B., W. Martin y A. Mattoo (2009), "Conclude Doha: it matters", *Policy Research Working Paper*, N° 5135, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Humphrey, John (2004), "Upgrading in global value chains", *Working Paper*, N° 82, Ginebra, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.
- Humphrey, J. y H. Schmitz (2000), "Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research", *IDS Working Paper*, N° 120, Universidad de Sussex.
- Ianchovichina, E. y S. Lundstrom (2009), "Inclusive growth analytics: framework and application", *Policy Research Working Paper*, N° 4851, Banco Mundial, marzo.
- Infante, Ricardo (ed.) (2011), "El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad", *Libros de la CEPAL*, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56.
- Instituto Uruguay XXI (2012), "Caracterización de las empresas exportadoras uruguayas", *Documento de Trabajo*, N° 4, Montevideo, Departamento de Inteligencia Competitiva, abril.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (1998), "La promoción de exportaciones como elemento clave de la estrategia de desarrollo", *serie Integración y Comercio*, N° 4-5, enero-agosto.
- Jansen, M. y E. von Uexkull, (2011), *El comercio y el empleo en la crisis mundial*, Madrid, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Jenkins, Rhys (2011), "El efecto China en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina", *Revista CEPAL*, N° 103 (LC/G.2487-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Joekes, Susan (1995), "Trade-related employment for women in industry and services in developing countries", *Occasional Paper*, N° 5, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), agosto.
- _____(1987), *La mujer y la economía mundial*, México, D.F., Siglo XXI.
- Kaplinsky, R. (2000), "Spreading the gains from globalisation: what can be learned from value chain analysis?", *Working Paper*, N° 110, Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo.

- Kaplinsky, R. y M. Morris (2001), *A Handbook for Value Chain Research*, Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo.
- Kosacoff, B. y A. López (2008), "América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades", *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, vol. 2, N° 1, Georgetown University.
- Krueger, A.O. (1997), "Trade policy and economic development and welfare", *NBER Working Paper*, N° 5896.
- Kyvik, Nordas (2003), "Is trade liberalization a window of opportunity for women?", *Staff Working Paper*, N° ERSD 03, Organización Mundial del Comercio (OMC).
- Lederman, Daniel (2011a), "Large devaluations, foreign direct investment and exports: a speculative note", *Policy Research Working Paper Series*, N° 5619, Banco Mundial.
- _____(2011b), "International trade and inclusive growth. A primer for busy policy analysts", *Policy Research Working Paper Series*, N° 5886, noviembre.
- Lederman Daniel y Luis Diego Rojas (2011), *Crecimiento del producto per cápita: 25 años de evidencia empírica y el rol de la apertura*, Banco Mundial/Universidad de Costa Rica (UCR), mayo.
- López, Ricardo A. (2006), "Imports of intermediate inputs and plant survival", *Economics Letters*, vol. 92 N° 1.
- López-Córdova, Ernesto y Mauricio Mesquita Moreira (2004), "Regional integration and productivity: the experiences of Brazil and Mexico", *FTAA and Beyond: Prospects for Integration in the Americas*, A. Estevadeordal y otros (eds.), David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press.
- Márquez Ramos, Laura y otros (2007), *Determinantes de los costos de transporte marítimos. El caso de las exportaciones españolas*, Madrid, Instituto de Comercio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de España.
- Martínez, Jorge (2011), *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques* (LC/R.2170), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mayer, Thierry y Gianmarco Ottaviano (2007), "The happy few: the internationalisation of European firms. New facts based on firm-level evidence", *Bruegel Blueprint Series*, vol. 3.
- Mesalles, Luis y Adrián Pacheco (eds.) (2011), *Costa Rica y su modelo de crecimiento: revisión a la luz de la crisis internacional*, San José, Academia de Centroamérica, noviembre.
- Menezes-Filho, Naércio, Marc-Andreas Muendler y Garey Ramey (2007), "The structure of worker compensation in Brazil, with a comparison to France and the United States", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 90, N° 2, MIT Press.
- Micco, Alejandro y Natalia Pérez (2002), "Determinants of maritime transport costs", *Working Paper*, N° 441, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril.

- Moguillansky, Graciela (2011), "Avanzando en la cadena de valor de la minería en Chile. Programa de Proveedores de Clase Mundial", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mori-Koening, V. y otros (2004), *Buenas prácticas de las pymes exportadoras exitosas. Pymex el caso chileno*, Santiago de Chile, Fundes-ProChile.
- Mulder, Nanno, Sebastián Faúndez y Nicole Carpentier (2011), "Productivity growth in Latin American manufacturing: what role for international trade intensities?", *serie Comercio Internacional*, N° 110 (LC/L.3412), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Nissanke, Machiko y Erik Thorbecke (2010), "The poor under globalization in Asia, Latin America and Africa", *WIDER Studies in Development Economics*. Oxford University Press.
- Natura (varios años), Informe anual 2006-2010, Brasil.
- Ocampo José Antonio (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2010), *Perspectivas sobre el desarrollo mundial 2010: riqueza cambiante* [en línea] www.oecd.org/dataoecd/30/18/45452519.pdf.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011), *El comercio y el empleo en la crisis mundial*, Marion Jansen y Erik von Uexkull, Ginebra.
- ____ (2008), *Chile. Los acuerdos de libre comercio y su impacto en el empleo*, Santiago de Chile.
- ____ (1998), Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento [en línea] <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2011), *Perfiles arancelarios en el mundo, 2011*, Ginebra.
- ____ (2010), *Perfiles arancelarios en el mundo, 2010*, Ginebra.
- ____ (2008-2012), *Informe sobre el comercio mundial*, años 2007 a 2011, Ginebra.
- OMC/OCDE (Organización Mundial de Comercio/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *La ayuda para el comercio en síntesis 2011, mostrar resultados*, Ginebra.
- OMC/OIT (Organización Mundial del Comercio/Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Hacia una globalización socialmente sostenible*, Ginebra.
- ____ (2007), *Comercio y empleo: Los retos de la investigación sobre las políticas*, Ginebra.
- OMC/IDE-JETRO (Organización Mundial del Comercio/Instituto de las Economías en Desarrollo-Organización de Comercio Exterior del Japón) (2011), *Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: from Trade in Goods to Trade in Tasks*, Ginebra, junio.
- OPSSI (Observatorio Permanente de la Industria del Software y Servicios Informáticos) (2010), "Evolución y perspectivas de las empresas de software y servicios informáticos de Argentina", segundo semestre.

- Ortega, Isabel (2011), "Efectos del alza de los precios de los commodities de alimentos sobre la población chilena", Seminario para optar al grado de ingeniero comercial con mención en economía, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Padilla, R. y J.M. Martínez (2007), "Apertura y cambio tecnológico en el Istmo Centroamericano", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 89 (LC/MEX/L.839/Rev.1), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Paluzie, Elisenda (2001), "Trade policy and regional inequalities", *Papers in Regional Science*, vol. 80, N° 1, Springer.
- Paus, E., N. Reinhardt y M. Robinson (2003), "Trade liberalization and productivity growth in Latin American manufacturing, 1970-98", *Policy Reform*, vol. 6, N° 1.
- Pavcnik, Nina (2002), "Trade, liberalization, exit and productivity improvements: evidence from Chilean plants", *Review of Economic Studies*, vol. 69.
- Pérez, Carlota (2010), "Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales", *Revista CEPAL*, N° 100 (LC/G.2442-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Pérez, Gabriel, Rosa González y Luis Asencio (2011) "Seguridad de la cadena logística y su incidencia en la competitividad de Mesoamérica", *Boletín FAL*, N° 300, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Pietrobelli, C. y R. Rabellotti (eds.) (2006), *Upgrading to Compete. Global Value Chains, Clusters, and SMEs in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University.
- ProChile (2007- 2011), Informes de comercio exterior e informes pymex, varios números, Santiago de Chile.
- ProChile/FUNDES (Fundación para el Desarrollo Económico y Social) (2007), *Pymex chilenas se proyectan al mundo: caos por aprender*, Santiago de Chile.
- PROCOMER (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica) (2005-2011), Informes de comercio exterior; Informes de empresas exportadoras, varios números.
- ____ (2011), *Caracterización del empleo exportador y de las empresas exportadoras según tamaño*, San José.
- Prochnick, Victor (2010), *La inserción de América Latina en cadenas globales de valor*, Red Merco, septiembre.
- Qualitas AgroConsultores (2010), *Programa nacional de negocios rurales inclusivos diseño de programas de desarrollo de proveedores y fomento a la asociatividad. Informe final*, Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo (SNV), Santiago de Chile, noviembre.
- Ramos, Joseph (1999), "Complejos productivos en torno a los recursos naturales: ¿Una estrategia prometedora?", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] www.eclac.cl/ddpeudit/proy/clusters/JRamos.pdf.

- Rastoin, J.L. (2006), "Vers de nouveaux modèles d'organisation du système agroalimentaire? Approches stratégiques", documento presentado en el seminario "Produits de terroir, filière qualité et développement", Montpellier, 22 de junio.
- Rebizo, María Marta y Agustín Tejeda (2011), "Balance de inserción internacional de las cadenas agroindustriales argentinas", *Documentos de Proyectos*, N° 390 (LC/W.390), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Reina, Mauricio y Sandra Zuluaga (2008), "Comercio y pobreza: análisis comparativo de la evidencia para América Latina", *serie Comercio Internacional*, N° 87 (LC/L.2903-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Renzi, María Rosa (2004), *Perfil de género de la economía del istmo centroamericano 1990-2002. Consideraciones y reflexiones desde las mujeres*, Panamá, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rodríguez, M. (2010), "Penetración de las TIC en la agricultura y las zonas rurales de América Latina: Estimaciones e impactos", presentación en el III seminario internacional TIC: Herramientas para mejorar la competitividad del agro, Santiago de Chile, 20 de octubre.
- Rodriguez-Pose, A. y N. Gill (2004), "Is there a global link between regional disparities and devolution?" *Environment and Planning*, vol. A 36, N° 12.
- Rodriguez, Francisco y Dani Rodrik (2001), "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence", *NBER Macroeconomics Annual 2000*, B. Bernanke y K.S. Rogoff, (eds.), Cambridge, The MIT Press.
- Rodrik, Dani (2011), *La paradoja de la globalización: la democracia y el futuro de la economía mundial*, Nueva York, Harvard University, W. W. Norton & Company, febrero.
- (2001), *El gobierno mundial del comercio: como si el desarrollo importara en serio*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril.
- Romero Luna, Isidoro (2009), "Pymes y cadenas de valor globales. Implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo", *Análisis Económico*, N° 57, vol. XXIV.
- Rosales, Osvaldo (2009), "La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Sachs, J. y A. Warner (1995), "Economic reform, the process of global integration", *Brooking Papers on Economic Activity*.
- Sachs J. y H. Shatz (1994), "Trade and jobs in US manufacturing", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, Washington, D.C.
- Sánchez, Diego (2011), "Comercio y crecimiento inclusivo: el caso de la maquila en Costa Rica", *Comercio y Crecimiento Inclusivo*, N° 68, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), septiembre.

- Sánchez, Julio y otros (2011), "El modelo de las 4 A: cómo atender a la base de la pirámide en América Latina mediante la excelencia operacional", *Harvard Business Review America Latin*, agosto.
- Sánchez, Ricardo y otros (2003), "Port efficiency and international trade: port efficiency as a determinant of maritime transport cost", *Maritime Economics and Logistics*, N° 5.
- Schwartz, Jordan y otros (2009), "Logistics, transport and food prices in LAC: policy guidance for improving efficiency and reducing costs", *Sustainable Development Occasional Paper Series*, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) (2010), "As micro e pequenas empresas na exportação brasileira: Brasil, 1998-2009" [en línea] www.sebrae.com.br/estudos/.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2011), *Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe* (SP-LAPI-ALC- Di), N° 12-11- Rev. 1, Caracas.
- ____ (2008), *Pymes: Visión estratégica para el desarrollo económico y social*, Caracas, Editorial Horizonte C.A., octubre
- Silva, Verónica (2007), *Negocios inclusivos o de base de la pirámide. Una oportunidad de desarrollo en el marco de la RSC*, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado.
- Simanis, Erick y Stuart Hart (2008), "The Base of the Pyramid Protocol: Toward Next Generation BoP Strategy", Cornell University [en línea] <http://www.bop-protocol.org/docs/BoPProtocol2ndEdition2008.pdf>.
- Smith, D.A. y M. Timberlake (2002), "Hierarchies of dominance among world cities: network approach", *Global Networks, Linked Cities*, S. Sassen (ed), Londres, Routledge.
- Soto Germán-, Vicente y José Luis Escobedo Sagaz, (2011), "Has trade liberalization increased economic inequality among the Mexican states? An analysis from a spatial econometric perspective", *Economía Mexicana Nueva Época*, vol. XX.
- Sotomayor, Octavio, Adrián Rodríguez y Mônica Rodrigues (2011), "Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N° 113, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Stiglitz, Joseph E. (2012), *The Price of Inequality How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Nueva York, WW Norton-Company.
- ____ (2007), *Comercio justo para todos*, Madrid, Taurus.
- Stumpo, Giovanni (comp.) (2009), "La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil", *Documentos de Proyectos*, N° 264 (LC/W.264), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sturgeon, T.J. (2002), "Modular production networks: a new American model of industrial organization", *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, N° 3.

- Sunkel, Osvaldo y Ricardo Infante (eds.) (2011), *Hacia un desarrollo inclusivo el caso de Chile* (LC/L.3126), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación Chile 21/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Teixeira, Francisco y Carlo Ferraro (2009), "Aglomeraciones productivas locales en Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia CEPAL- SEBRAE", *serie Desarrollo Productivo*, N° 186 (LC/L.3005), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Todaro, Rosalba, Amalia Mauro y Sonia Yáñez (2000) "Chile: La calidad del empleo. Un análisis de género", *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*, María Elena Valenzuela y Gerhard Reinecke (eds.), Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tybout, James y M. Daniel Westbrook (1995), "Trade liberalization and dimensions of efficiency change in Mexican manufacturing industries," *Journal of International Economics*, vol. 39.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2011), *Global Investment Trend Monitor*, N° 5, Ginebra.
- ____ (2007), "Aumento de la participación de las pequeñas y medianas empresas en las cadenas de valor mundiales", *Nota de la Secretaría de la UNCTAD*, Ginebra, 18 y 19 de octubre.
- Urmeneta, Roberto (2013), "ASEAN, ASEAN+1, ASEAN+3 y ASEAN+6, implicancias para la región", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- ____ (2010), "Evolución de las características de las empresas exportadoras y del empleo que generan: Chile 2000-2010", documento presentado en el Seminario Chile XXI, Santiago de Chile, septiembre.
- Van Staveren, Irene (2007), "Gender indicators for monitoring trade agreements", *WIDE Briefing Paper*, Irene Van Staveren y otros (eds.), The Feminist Economics of Trade, Londres, Routledge.
- Venables, A. y otros (2007), *Infraestructuras, desventajas geográficas, costes de transporte y comercio*, Madrid, Instituto de Comercio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio.
- Verhart, Noortje y Rhiannon Pyburn (2010), "The rough road to gender equitable growth: the case of Café de Mujer Guatemala", *Development*, N° 53, septiembre.
- Volpe Martincus, Christian (2010), *Odyssey in International Markets: An Assessment of the Effectiveness of Export Promotion in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Volpe, Martincus y J. Caraballo (2007), "La promoción de exportaciones en Colombia: ¿Cuáles son sus efectos sobre su efecto exportador de las firmas?", *Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿Políticas deficientes o insuficientes?*, F. Jaramillo (ed.), Bogotá, Fedesarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Wagner, Joachim (2011), "Exports, imports and firm survival: first evidence for manufacturing enterprises in Germany", *IZA Discussion Paper*, N° 5924, agosto.
- WBCSD/SNV (Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible/Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo) (2007), *Promoción de pequeñas y medianas empresas para el desarrollo sostenible*, Quito.
- Weiss, John (1992), "Trade policy reform and performance in manufacturing: Mexico 1975-88", *Journal of Development Studies*, vol. 29.
- Wilmsmeier, Gordon y Ricardo Sánchez (2010), "Liner shipping networks and market concentration", *International Handbook of Maritime Economics*, K.C. Cullinane (ed.), Cheltenham, Edward Elgar.
- ____ (2009), "Los desafíos del sistema de transporte en los países sin litoral de América del Sur", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 142 (LC/L.3019-P/E), Santiago de Chile Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Wilmsmeier, Gordon, Jan Hoffmann y Ricardo Sánchez (2006), "The impact of port characteristics on international maritime transport costs", *Research in Transportation Economics*, vol. 16, N° 1, K.P.B. Cullinane y W.H. Talley, junio.
- Willer, H. y L. Kilcher (2010), *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2010*. Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica (IFOAM)/Instituto de Investigaciones para la Agricultura Orgánica (FiBL)/Centro de Comercio Internacional (CCI).
- Willson, Angélica y Pamela Caro (2010), "Temporeras de la agro exportación en Chile: tensiones y desafíos asociados a la relación entre la vida laboral y familiar", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 94 (LC/L.3117-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.96.
- Women Watch (2011), "Gender Equality and Trade Policy" [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/feature/trade/>.
- Wong, Sara y Veronika Kulmer (2010), "Integración comercial con la Unión Europea e impactos sobre la pobreza en el Ecuador", *Documentos de Proyectos*, N° 350 (LC/W.357), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.



Publicaciones de la CEPAL *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org
Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista CEPAL / CEPAL Review

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes son de US\$ 30 para la versión en español y US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años son de US\$ 50 para la versión en español y US\$ 60 para la versión en inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 for both versions. The cost of a two-year subscription is US\$ 50 for the Spanish version and US\$ 60 for the English version.

Informes periódicos institucionales / Annual reports

Todos disponibles para años anteriores / Issues for previous years also available

- *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe, junio de 2012, 86 p.*
- **Macroeconomic Report on Latin America and the Caribbean - June 2012, 80 p.**
- *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2012, 102 p.*

- **Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2012, 98 p.**
- *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012*, 162 p.
- **Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2012, 154 p.**
- *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012*, 126 p.
- **Latin America and the Caribbean in the World Economy 2011-2012, 116 p.**
- *Panorama Social de América Latina, 2012*. 252 p.
- **Social Panorama of Latin America, 2012. Briefing paper 60 p.**
- *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*, 198 p.
- **Foreign direct Investment in Latin America and the Caribbean 2011, 184 p.**
- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2012*, 224 p.

Libros de la CEPAL

- 115 ***The changing nature of Asian-Latin American economic relations*, German King, José Carlos Mattos, Nanno Mulder and Osvaldo Rosales (eds.), 2013, 196 p.**
- 114 *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 258 p
- 114 ***China and Latin America and the Caribbean Building a strategic economic and trade relationship*, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 244 p.**
- 113 *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*, Octavio Sotomayor, Adrián Rodríguez y Mónica Rodríguez, 2012, 352 p.
- 112 *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Ricardo Infante (ed.), 2011, 384 p.
- 111 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, 2011, 284 p.
- 110 *Envejecimiento en América Latina. Sistema de pensiones y protección social integral*, Antonio Prado y Ana Sojo (eds.), 2010, 304 p.
- 109 ***Modeling Public Policies in Latin America and the Caribbean*, Carlos de Miguel, José Durán Lima, Paolo Giordiano, Julio Guzmán, Andrés Schuschny and Masazaku Watanuki (eds.), 2011, 322 p.**
- 108 *Alianzas público-privadas. Para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Robert Devlin y Graciela Moguillansky, 2010, 196 p.
- 107 *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Carlos Ferraro y Giovanni Stumpo, 2010, 392 p.
- 106 *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Osvaldo Rosales V. y Sebastián Sáez C. (compiladores), 2011, 322 p.
- 105 ***Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, Jürgen Weller (ed.), 2009, 236 p.**
- 104 *La República Dominicana en 2030: hacia una sociedad cohesionada*, Víctor Godínez y Jorge Máttar (coords.), 2009, 582 p.
- 103 ***L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire*, 2009, 138 p.**
- 102 *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005*, Jorge Rodríguez y Gustavo Busso, 2009, 272 p.
- 101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez Herrera y Hernán Alvarado Ugarte, 2009, 236 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

***Decentralization and reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012.**

Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2011.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL / Siglo XXI, México, 2010.

***Innovation and Economic Development. The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America*, Mario Cimoli, André Hofman and Nanno Mulder, ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.**

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL / Siglo Veintiuno, México, 2010.

Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Ricardo Bielschowsky (comp.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo, Jürgen Weller (ed.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina, Patricio Rozas Balbontin, CEPAL / Lom, Chile, 2009.

Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina, Georgina Núñez, Andrés Oneto y Germano M. de Paula (coords.), CEPAL / Mayol, Colombia, 2009.

Coediciones recientes / Recent co-editions

Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de Pymes para el Cambio Estructural, OCDE / CEPAL, Chile, 2012.

***Latin American Economic Outlook 2013. SME Policies For Structural Change*, OECD / ECLAC, Chile, 2012.**

Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2013, CEPAL / FAO / IICA, Chile, Octubre, 2012.

Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?, Alicia Bárcena y Narcís Serra (editores), CEPAL/SEGIB / CIDOB, Chile, 2012.

La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra. Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe, CEPAL / Naciones Unidas, 2012.

***Sustainable development 20 years on from the Earth Summit. Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean*, ECLAC / United Nations, 2012.**

Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo, CEPAL / OCDE, 2011.

***Latin America Outlook 2012. Transforming the State for Development*, ECLAC/OECD, 2011.**

***Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012. Transformation de l'État et Développement*, CEPALC / OCDE, 2012.**

***Breeding Latin American Tigers. Operational principles for rehabilitating industrial policies*, Robert Devlin and Graciela Mogueillansky, ECLAC / World Bank, 2011.**

Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo, CEPAL / SEGIB, 2011.

***Espaços ibero-americanos: A uma nova arquitetura do Estado para o desenvolvimento*. CEPAL / SEGIB, 2011.**

Cuadernos de la CEPAL

- 100 *Construyendo autonomía. Compromiso e indicadores de género*, Karina Batthyáni Dighiero, 2012, 338 p.
- 99 *Si no se cuenta, no cuenta*, Diane Alméras y Coral Calderón Magaña (coordinadoras), 2012, 394 p.
- 98 **Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience**, Rodrigo Cárcamo-Díaz, 2012, 164 p.
- 97 *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*, Patricio Rozas Balbontín, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García, 2012, 414 p.
- 96 *Una mirada a la crisis desde los márgenes*, Sonia Montaña (coordinadora), 2011, 102 p.
- 95 *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Simone Cecchini y Aldo Madariaga, 2011, 226 p.
- 95 **Conditional cash transfer programmes. The recent experience in Latin America and the Caribbean**, Simone Cecchini and Aldo Madariaga, 2011, 220 p.
- 94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montaña Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.
- 93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 40 *América Latina y el Caribe: Índices de precios al consumidor. Serie enero de 1995 a junio de 2012*. Solo disponible en CD, 2012.
- 39 *América Latina y el Caribe: indicadores macroeconómicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2010.
- 38 *Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009*. Solo disponible en CD, 2010.
- 37 *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*. Solo disponible en CD, 2009.

Observatorio demográfico / Demographic Observatory

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

Desde 2013 el Observatorio aparece una vez al año. Valor por ejemplar: US\$ 15.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

Since 2013, the Observatory appears once a year. Per issue: US\$ 15.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.
Suscripción anual: US\$ 20. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

*Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.
Annual subscription: US\$ 20. Per issue: US\$ 12.*

Series de la CEPAL

*Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos y Prospectivos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Manuales / Medio Ambiente y Desarrollo / Asuntos de Género (ex Mujer y Desarrollo) / Población y Desarrollo / Políticas Fiscales / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Reformas Económicas / Seminarios y Conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones/
A complete listing is available at: www.eclac.org/publications

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издавания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

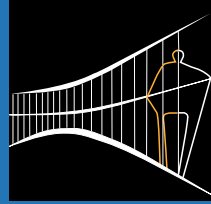
Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org



Colección La hora de la igualdad

En este libro se analiza el potencial aporte del comercio internacional a la renovada visión integrada del desarrollo que se propone en dos documentos clave de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010), y Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (2012). En ambos se propone la simultaneidad del crecimiento y un cambio estructural que mejore la igualdad y la sostenibilidad ambiental, respetando la diversidad de las realidades nacionales.

La idea central de este trabajo es que el aporte del comercio internacional al desarrollo inclusivo no es automático y depende mucho de la calidad de las políticas público-privadas que lo orienten y complementen. El desarrollo inclusivo es un crecimiento que genera una inserción laboral, productiva y social más satisfactoria y equitativa, lo que depende, en gran medida, de un conjunto de políticas que promuevan la convergencia productiva y los cambios institucionales, y garanticen la protección social.

3



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org