

DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS

DE PROMESAS A RESULTADOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

**Lo que la integración global puede hacer
por América Latina y el Caribe**

Editado por
Mauricio Mesquita Moreira y Ernesto Stein



DE PROMESAS A RESULTADOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

DE PROMESAS A RESULTADOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

**Lo que la integración global puede hacer
por América Latina y el Caribe**

Editado por

Mauricio Mesquita Moreira y Ernesto Stein

Banco Interamericano de Desarrollo

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe / editado por Mauricio Mesquita Moreira, Ernesto Stein.

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-366-1 (Rústica)

978-1-59782-367-8 (Digital)

1. International trade. 2. International economic integration. 3. Exports-Latin America. 4. Exports-Caribbean Area. 5. Free trade-Latin America. 6. Free trade-Caribbean Area. 7. Latin America-Commercial policy. 8. Caribbean Area-Commercial policy. 9. Latin America-Commercial treaties. 10. Caribbean Area-Commercial treaties. I. Mesquita Moreira, Mauricio, editor. II. Stein, Ernesto, editor. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe.

HF1480.5 .T73 2019 spa.ed.

IDB-BK-217

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo.

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Imagen de portada: Martín Saavedra

Diseño de portada: Graziela Flor

Contenido

Lista de cuadros	vii
Lista de gráficos	ix
Lista de recuadros	xvii
Prólogo	xix
Agradecimientos	xxiii
Lista de colaboradores	xxvii
1. Expectativas de la política comercial: antes y después	1
2. Comercio, crecimiento y bienestar: panorama general	23
3. La mecánica de la liberalización: la evidencia macro	51
4. La mecánica de la liberalización: la evidencia micro	93
5. La economía política de la política comercial	129
6. A favor del comercio, por ahora: actitudes y apoyo de la gente ..	163
7. Políticas comerciales y de inversión: 30 años después.....	187
8. Políticas de ajuste del mercado laboral: ¿qué es lo que funciona?	237
9. Políticas de desarrollo productivo: de la protección a la integración global	259
10. Los mercados agroalimentarios modernos: tierra fértil para la cooperación público-privada.....	285

11. Las nuevas tecnologías y el comercio: nuevos retos para un mundo nuevo.	311
Referencias bibliográficas.	337
Índice.	377

Lista de cuadros

Cuadro 4.1	Evidencia empírica sobre el impacto de la liberalización comercial en la productividad de América Latina, década de 1980 y de 1990	94
Cuadro 4.2	Evidencia empírica del impacto del comercio en la innovación en América Latina	103
Cuadro 4.3	Evidencia empírica de las externalidades de la IED en América Latina	105
Cuadro 4.4	Cambio nacional en el empleo debido al TLCAN, 1993-2003	115
Cuadro 4.5	Estudios del BID de los impactos en el mercado laboral de la competencia de las importaciones chinas en las manufacturas	118
Cuadro 8.1	Argumentos a favor y en contra de los programas de ayuda específicos del comercio	241
Cuadro 8.2	Prestaciones complementarias en América Latina	245
Cuadro 8.3.1	Probabilidad de que los trabajadores desplazados de las manufacturas vuelvan a ser empleados en un año	252
Cuadro 10.1	Kekén: escala y medidas de eficiencia	305

Lista de gráficos

Gráfico 2.1	Comercio como porcentaje del PIB en América Latina, 1950–2014	24
Gráfico 2.2	Nivel y cambio en el comercio como porcentaje del PIB, países seleccionados de América Latina, dólares corrientes según PPA	25
Gráfico 2.3	Aranceles preferenciales y de nación mas favorecida, América Latina y el Caribe, 1988–2015	27
Gráfico 2.4	Índice de liberalización comercial KOF de América Latina y el Caribe	27
Gráfico 2.5	Nivel y cambio de los aranceles de nación más favorecida, países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1988–2015	28
Gráfico 2.6	Índice de liberalización comercial <i>de jure</i> , 1980–2015	28
Gráfico 2.7	Número de acuerdos comerciales preferenciales, países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018	29
Gráfico 2.8	Liberalización preferencial en América Latina y el Caribe, tarifas aplicadas en 2015 que gravan las importaciones y que enfrentan las exportaciones (porcentaje)	30
Gráfico 2.9	Comercio total de servicios como porcentaje del PIB: nivel y cambio, países seleccionados	30
Gráfico 2.10	Índice de Restricción al Comercio de Servicios, por modo, países seleccionados	31
Gráfico 2.11	IED como porcentaje del PIB o razón IED/PIB: cambio y nivel, economías seleccionadas de América Latina y el Caribe	32

Gráfico 2.12	Índice de Restricción Regulatoria de IED de la OCDE, economías seleccionadas de América Latina, 2017	32
Gráfico 2.13	Crecimiento anual del PIB per cápita: América Latina y Asia en desarrollo, 1951-2014	34
Gráfico 2.14	PIB per cápita en relación con la tendencia 1985-95, países muy liberalizadores y poco liberalizadores seleccionados de América Latina	38
Gráfico 2.15	Crecimiento del PIB per cápita y liberalización comercial, países seleccionados, 1990-2015	39
Gráfico 2.16	Liberalización comercial y crecimiento del PIB per cápita: escenarios observados e hipotéticos, América Latina, 1990-2010	41
Gráfico 2.17	Variación de los aranceles y crecimiento del valor agregado sectorial, países seleccionados, 1990-2015	42
Gráfico 2.18	El impacto de la liberalización comercial en el crecimiento del valor agregado sectorial, América Latina y el Caribe y resto del mundo	44
Gráfico 2.19	Efectos de la Gran Liberalización en el bienestar y los salarios, países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1990-2015	47
Gráfico 3.1	Porcentaje del comercio mundial de bienes, América Latina y el Caribe y Asia en desarrollo	52
Gráfico 3.2	Variación en el porcentaje del comercio mundial de bienes y liberalización comercial (índice de liberalización comercial KOF <i>de jure</i>), 1980-2017	53
Gráfico 3.3	Porcentaje del comercio mundial en servicios seleccionados, América Latina y el Caribe y Asia en desarrollo	54
Gráfico 3.4	Porcentaje del comercio mundial en servicios seleccionados, países seleccionados de América Latina y el Caribe	55
Gráfico 3.1.1	Participación en América Latina y el Caribe, la Unión Europea y Asia: eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, 1990-2015 (como porcentaje de exportaciones nacionales o extranjeras)	57

Gráfico 3.1.2	Participación en las cadenas globales de valor en América Latina y el Caribe, la Unión Europea y Asia: vínculos intra y extrarregionales, 2015 (porcentaje de exportaciones nacionales o extranjeras)	58
Gráfico 3.5	Impacto de la liberalización sobre el comercio como porcentaje del PIB, países seleccionados de América Latina y el Caribe	59
Gráfico 3.6	Impacto de acuerdos comerciales preferenciales seleccionados sobre el comercio de América Latina y el Caribe, 1990-2015	61
Gráfico 3.7	Descomposición del crecimiento de las exportaciones por productos y mercados, países seleccionados de América Latina y el Caribe	63
Gráfico 3.8	Diversificación de las exportaciones durante la Gran Liberalización, países seleccionados de América Latina y el Caribe	65
Gráfico 3.9	Diversificación de las exportaciones	66
Gráfico 3.10	Liberalización comercial y diversificación de las exportaciones: impacto en los productos menos comercializados	67
Gráfico 3.11	Porcentaje de las manufacturas en el empleo	69
Gráfico 3.12	Participación de las manufacturas en el empleo y PIB per cápita, tendencias mundiales y países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1980 vs. 2010-17	71
Gráfico 3.13	Descomposición del crecimiento de la productividad laboral después de la liberalización comercial	73
Gráfico 3.14	Evolución del número de pares de países cubiertos por tratados de integración económica, 1985-2015	76
Gráfico 3.15	Evolución de los <i>stocks</i> de IED y cantidad de filiales, valores y número de pares de países, 1985-2015	79
Gráfico 3.16	Efectos de los PTA, TBI y CDI en los márgenes extensivo e intensivo de la IED, América Latina y el Caribe vs. resto del mundo, 1985-2015	82
Gráfico 3.17	Efectos de los PTA, TBI y CDI, y su combinación en los márgenes extensivo e intensivo de la IED, América Latina y el Caribe vs. resto del mundo, 1985-2015	86

Gráfico 3.18	Productividad total de los factores en América Latina y el Caribe en relación con Estados Unidos, 1957-2017	88
Gráfico 3.19	Efecto de la liberalización comercial en las patentes condicionado a los niveles de capital humano	89
Gráfico 4.1.1	Impacto en las exportaciones de las empresas de una reducción del 10% en los aranceles en el país de destino, países seleccionados de América Latina y resto del mundo, 2000-13	97
Gráfico 4.1	Penetración de las importaciones chinas y del resto del mundo en las manufacturas: Brasil, México, El Salvador, Perú y Colombia	98
Gráfico 4.2	Impacto de la competencia china en el crecimiento de la productividad total de los factores: estimaciones a nivel de empresa, sector manufacturero, 2000-13	100
Gráfico 4.3	Descomposición del crecimiento de la productividad total de los factores en Brasil, 2000-13	101
Gráfico 4.4	Filiales extranjeras y empresas nacionales, tamaño y desempeño, Uruguay, 2016	106
Gráfico 4.5	Filiales extranjeras premium en cuanto a tamaño y desempeño, Uruguay, 2016	109
Gráfico 4.6	Efecto de los vínculos con filiales extranjeras en el tamaño y el rendimiento de las empresas nacionales, Uruguay, 2013-16	109
Gráfico 4.7	Cambio porcentual en el comercio total y en el empleo debido al TLCAN, por estado, 1993-2003	115
Gráfico 4.8	Impacto de la competencia china en el empleo del sector manufacturero, estimaciones a nivel de empresa, 2000-13	120
Gráfico 4.9	Aumento probable del empleo en el sector manufacturero de México hacia 2013 si la penetración de las importaciones se hubiera mantenido al nivel de 1998, regiones seleccionadas	121
Gráfico 4.10	Desigualdad del ingreso en América Latina, 1970-2015	122
Gráfico 4.11	Diferencias en cambios relacionados con el comercio en el ingreso real entre hogares ricos y pobres	125

Gráfico 6.1	Apoyo al comercio, Latinobarómetro 2018	165
Gráfico 6.1.1	Apoyo a los tratados de libre comercio, LAPOP 2010	166
Gráfico 6.2	Apoyo al comercio en el mundo, Pew 2017	167
Gráfico 6.3	Apoyo al comercio, 2002-17	168
Gráfico 6.4	Creencias populares acerca de las consecuencias del comercio en América Latina, 2018	170
Gráfico 6.5	Opiniones populares sobre el efecto del comercio en la creación de empleo, Pew 2014	171
Gráfico 6.6	Efectos de las creencias en la probabilidad de apoyar el comercio, 2018	173
Gráfico 6.7	Apoyo al comercio por características sociodemográficas, 2018	175
Gráfico 6.8	Gradiente de educación y abundancia de habilidades	177
Gráfico 6.9	Efecto de la formulación en el apoyo al comercio	179
Gráfico 6.10	Efecto de la formulación sobre las consecuencias percibidas del comercio	182
Gráfico 7.1	Participación del comercio cubierto por tratados de libre comercio, países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018	193
Gráfico 7.2	Opciones de convergencia para los PTA intrarregionales	197
Gráfico 7.1.1	Consumo doméstico de electricidad y comercialización de electricidad	199
Gráfico 7.3	Impactos comerciales en toda la economía de una zona de libre comercio en América Latina y el Caribe	201
Gráfico 7.4	Nivel y estructura de los aranceles de importación aplicados	202
Gráfico 7.5	Impactos en toda la economía de la convergencia de los países poco liberalizadores de América Latina a los niveles arancelarios aplicados por la OCDE	206
Gráfico 7.6	Costos comerciales medianos, generales y por tipo de producto, América Latina y el Caribe y otras regiones, 2000-15	209

Gráfico 7.7	Costos comerciales medianos, generales y por tipo de producto, América Latina y el Caribe y otras regiones, 2015	211
Gráfico 7.8	Costos comerciales medianos, en general y por tipo de bienes, América Latina y el Caribe, por país, 2015	213
Gráfico 7.9	Factores determinantes de los costos comerciales, todos los países, 2015	215
Gráfico 7.10	Representación esquemática de una frontera bilateral	218
Gráfico 7.11	Implementación de los compromisos del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, 2019	220
Gráfico 7.12	Impacto de las medidas de facilitación del comercio en las exportaciones de las empresas, países seleccionados de América Latina y el Caribe	222
Gráfico 7.13	Número y presupuesto de las agencias de promoción de inversiones, países de América Latina y el Caribe y OCDE	227
Gráfico 7.14	Oficinas en el extranjero de las agencias de promoción de inversiones, 2017	228
Gráfico 7.15	Impacto de la promoción de las exportaciones en las exportaciones de las empresas, expresado como respuesta al crecimiento (porcentaje), varios años	230
Gráfico 7.16	Impacto de la promoción de las inversiones en las decisiones de localización de las empresas, Costa Rica y Uruguay, 2000-16	232
Gráfico 8.1	Gasto público en los programas activos del mercado laboral	243
Gráfico 8.2	Gasto público en los programas pasivos del mercado laboral	244
Gráfico 8.2.1	Efecto de los programas de capacitación en el empleo (cambio en la probabilidad de estar empleado gracias a la participación en el programa de capacitación)	248
Gráfico 8.2.2	Tipos de programas de capacitación y empleabilidad (cambio en la probabilidad de estar empleado gracias a la participación en el programa de capacitación, por característica del programa)	249

Gráfico 8.3.1	Impacto de la capacitación en la probabilidad de reingresar al mercado laboral	253
Gráfico 8.3	Localización de los centros de capacitación del SENAI	255
Gráfico 9.1	Una tipología de las PDP	260
Gráfico 10.1	Tasa promedio de crecimiento anual de la productividad laboral, 1971-2014	287
Gráfico 10.2	Sistemas agroalimentarios	289
Gráfico 10.3	Crecimiento de la demanda mundial, productos seleccionados	293
Gráfico 10.4	Perú: exportaciones agrícolas no tradicionales, 1970-2017	297
Gráfico 10.5	Principales exportaciones agrícolas de Perú, 2017	298
Gráfico 11.1.1	<i>Stock</i> de robots por cada 1.000 trabajadores, por regiones del mundo, 2015	314
Gráfico 11.1.2	Robotización y cambios en la externalización	315
Gráfico 11.1	Usuarios de Internet como porcentaje de la población total en regiones del mundo, 1990-2017	317
Gráfico 11.2	Usuarios de Internet como porcentaje de la población total en América Latina y el Caribe, 2017	318
Gráfico 11.3	Velocidad de conexión a Internet en <i>megabytes</i> por segundo, 2017	319
Gráfico 11.4	Infraestructura de Internet y efecto en el comercio internacional del despliegue del cable de fibra óptica de los países no pertenecientes a la OCDE	320
Gráfico 11.5	Comercio electrónico por segmento, 2016-17	322
Gráfico 11.2.1	Número de empresas en ConnectAmericas.com a lo largo del tiempo y en diferentes países	324
Gráfico 11.2.2	Efecto de utilizar ConnectAmericas.com en las exportaciones de las empresas en Perú, 2013-16	325
Gráfico 11.6	Índice de restricción del comercio digital, 2018	327
Gráfico 11.7	Número de envíos y tiempos de procesamiento en aduana, Uruguay, 2003-16	329

Gráfico 11.8	Distribución de los valores <i>de minimis</i> de diferentes países: América Latina y el Caribe vs. resto del mundo, 2017	330
Gráfico 11.9	Efecto de los valores <i>de minimis</i> sobre las exportaciones por firma-destino, Colombia, 2017	331

Lista de recuadros

Recuadro 3.1	La Gran Liberalización y las cadenas globales de valor	56
Recuadro 4.1	Acceso al mercado y exportaciones de las empresas: ¿cuán importantes son los aranceles?	96
Recuadro 4.2	Acuerdos comerciales preferenciales y migración	113
Recuadro 5.1	Las idas y vueltas de la política comercial de Estados Unidos	147
Recuadro 5.2	La Comisión de Productividad Australiana	154
Recuadro 6.1	Apoyo a los tratados de libre comercio en el Caribe	165
Recuadro 7.1	Una idea brillante: la integración del mercado regional de electricidad	198
Recuadro 7.2	De vuelta del abismo: lo que el comercio podría hacer por Venezuela	207
Recuadro 8.1	Elegibilidad para la Asistencia de Ajuste Comercial y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	240
Recuadro 8.2	La capacitación de los adultos: ¿qué se sabe?	247
Recuadro 8.3	La capacitación del SENAI y los ajustes laborales del comercio	251
Recuadro 9.1	Las mesas, los árboles y el bosque	268
Recuadro 9.2	Las mesas sectoriales en Argentina	271
Recuadro 11.1	La robótica y el comercio internacional	314
Recuadro 11.2	ConnectAmericas.com: reducir las barreras de información para impulsar la internacionalización de las empresas	324
Recuadro 11.3	Nuevas tecnologías para facilitar y promover el comercio	332

Prólogo

Tres décadas han pasado desde que América Latina y el Caribe se embarcó en su proyecto de liberalización y volvió a los mercados mundiales después de años de estrategias aislacionistas. Se eliminaron aranceles, se desmantelaron las barreras no arancelarias y los países –algunos de manera más activa que otros– firmaron ambiciosos tratados comerciales preferenciales. ¿Qué se puede decir de este experimento de política a gran escala? ¿Se han cumplido las expectativas de crecimiento, bienestar, empleo y lucha contra la desigualdad? ¿Hacia dónde debería ir la región a partir de aquí, sobre todo teniendo en cuenta una economía mundial muy cambiada y marcada por el auge de las mega-economías, las tecnologías disruptivas, las cadenas de valor cada vez más globales, las importantes preocupaciones a propósito de la sostenibilidad y los candentes conflictos en torno al comercio y la integración?

Esta edición del informe Desarrollo en las Américas aborda estas difíciles y urgentes preguntas, lo cual no podría ser más oportuno. Algunos países han fortalecido su compromiso con la liberalización mediante diversos tratados preferenciales que han ampliado sus oportunidades comerciales, mientras que algunas de las economías más grandes de la región han experimentado reacciones adversas de gran magnitud, en la mayoría de los casos con malos resultados económicos. Actualmente, algunas de las economías más grandes, ricas e integradas están sumidas en complejos conflictos relacionados con el comercio y la integración. La actual turbulencia comercial deja en claro que las instituciones sobre las que se sustenta la liberalización de las últimas décadas –el sistema comercial multilateral basado en reglas y los tratados comerciales preferenciales integrales– ya no se pueden dar por sentadas. ¿Cómo debería posicionarse la región en este período de gran incertidumbre?

Este informe ofrece respuestas realistas y basadas en la evidencia, aun cuando puedan alterar visiones y expectativas muy arraigadas. En general, las conclusiones deberían satisfacer a los responsables de las políticas públicas que llevaron a sus países a abrirse a la economía mundial, aunque

también ponen de manifiesto los frágiles fundamentos teóricos y empíricos que subyacen a parte de su retórica, así como las grandes expectativas que acabaron en decepción y, en algunos casos, en una vuelta atrás de las políticas.

Por el lado positivo, la liberalización favoreció a la mayoría de los países gracias a notables aumentos de la productividad. Los resultados del crecimiento son espectaculares; sin la liberalización, el ingreso per cápita de la región habría aumentado, en promedio, un 30% a un 40% menos, resultado que rara vez se da en el caso de otras políticas públicas.

En una clave menos auspiciosa, los resultados de empleo y desigualdad se quedaron cortos en relación con las expectativas. Desde luego, países como México disfrutaron de aumentos palpables del empleo en los años noventa –ganancias netas del 14% en el trabajo formal en la manufactura a partir del TLCAN–, pero la fuerte competencia de Asia y las tecnologías que ahorran mano de obra pusieron fin a ese crecimiento. La llamada a la acción debería centrarse en mantener el comercio como motor del crecimiento, pero implementando una agenda complementaria urgente que abarque desde políticas del mercado laboral, institucionales, logísticas y productivas hasta los desafíos planteados por la tecnología.

Tres décadas más tarde, se podría haber esperado que la política comercial se convirtiera en algo prácticamente irrelevante. Desafortunadamente, como se aborda en el informe, han surgido nuevos desafíos mientras que otros, antiguos, persistieron. Las amenazas actuales al libre comercio y al sistema comercial internacional basado en reglas exigen mejoras en la gobernanza del sistema, la resolución de conflictos y la cobertura de los subsidios. El comercio difícilmente puede ser un instrumento para la prosperidad en un mundo de bloques balcanizados, regidos por el poder y no por las leyes.

La automatización y las tecnologías digitales también plantean nuevos desafíos, que comprenden desde la eliminación de empleos no calificados hasta nuevos requisitos de infraestructura y dilemas regulatorios. Sin embargo, no pueden subestimarse las oportunidades del comercio electrónico, particularmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas.

Entre los temas elusivos, la agenda de integración regional inacabada debería comenzar con la convergencia de al menos dos de los grandes bloques de la región, a saber, la Alianza del Pacífico y Mercosur. La consolidación podría dar un mayor peso al mercado regional de US\$5 billones, y ofrecer una política de seguro contra futuras disrupciones en los mercados mundiales. Al mismo tiempo, hay desafíos nacionales que persisten, sobre todo en las economías que sufren los reveses de las políticas a gran escala y cuyo retraso en la liberalización exige fuertes medidas unilaterales.

El desafío consiste no solo en encontrar los “adecuados” remedios de política sino también en crear las condiciones políticas e institucionales necesarias para aplicarlos. Las políticas comerciales son el resultado de un proceso de elaboración de políticas que comprende una diversidad de actores públicos y privados, así como, más recientemente, agentes de la sociedad civil, cada uno con sus propias preferencias e incentivos. Aquellos que pierden debido a la reforma comercial (como las empresas que compiten con las importaciones) a menudo son poderosos y tienen los recursos y el acceso político para bloquear o incluso revertir las políticas. El informe aborda estos temas de manera directa, y muestra cómo la elaboración de políticas comerciales en la región realmente funciona. También señala cómo los diferentes acuerdos institucionales para gestionar la política comercial pueden tener un poderoso impacto y contribuir a asegurar que las políticas reflejen el bien común, en lugar de intereses estrechos.

El informe indica que, a pesar de la fatiga de las reformas, las decepciones y las reversiones de las políticas, casi las tres cuartas partes de los habitantes de América Latina siguen apoyando un aumento del comercio con otros países. Sin embargo, muchos pueden verse fácilmente convencidos por la retórica anticomercio, sobre todo cuando se destaca el potencial de pérdida de empleos.

Escribir un informe sobre un asunto tan destacado y complejo siempre implica disyuntivas. Se tomaron decisiones en relación con qué incluir y qué dejar fuera. El BID ha publicado varios otros informes que se centran en la integración regional. Sin embargo, este volumen se enfoca en la integración global de América Latina y el Caribe. Por consiguiente, los temas a nivel regional, como la integración de los mercados laborales, la infraestructura o los mercados financieros, si bien son una parte clave de la agenda de investigación del Banco, no constituyen el principal objeto de este libro.

La principal pregunta de política es cómo América Latina y el Caribe puede aprovechar al máximo las oportunidades que brindan los mercados globales, a la vez que mitiga los costos asociados. Ayudar a aquellos que pierden debido a la liberalización, a través de políticas de mercado laboral y otros mecanismos de compensación, es una de las piedras angulares de una agenda de políticas complementarias y una clave para construir las alianzas necesarias para apoyar la reforma comercial. Esta agenda de políticas más amplia debería también incluir disposiciones para mejorar la eficiencia en la producción de bienes y servicios, como las medidas para avanzar en la coordinación del sector público y privado con el fin de impulsar la productividad y reestructurar las industrias en declive. El

objetivo sería ir más allá del sector manufacturero, a menudo sobrevalorado, para incluir otros sectores como los servicios, e incluso la agricultura, cuyo rápido crecimiento de la productividad y desarrollo tecnológico ofrecen valiosas oportunidades para la exportación de productos en los que la región tiene ventajas comparativas.

En términos generales, este no es un informe con un diagnóstico y una agenda de política para quienes se desalientan fácilmente. Se basa en las lecciones de la liberalización que provienen del pasado para ofrecer una hoja de ruta basada en la evidencia con el fin de enfrentarse a los desafíos actuales y futuros de la integración global. Espero que brinde una contribución útil a los gobiernos y otros actores relevantes que participan en el debate sobre el comercio y la integración.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos

Desarrollo en las Américas (DIA) es la publicación insignia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este número fue elaborado bajo la dirección de Mauricio Mesquita Moreira, asesor económico principal del Departamento de Integración y Comercio, y Ernesto Stein, economista principal del Departamento de Investigación. Antoni Estevadeordal participó en el equipo coordinador durante las primeras etapas del proyecto.

Los principales autores de cada capítulo son los siguientes:

- Capítulo 1 Mauricio Mesquita Moreira
- Capítulo 2 Mauricio Mesquita Moreira, Kun Li y Federico Merchán
- Capítulo 3 Mauricio Mesquita Moreira y Christian Volpe Martincus
- Capítulo 4 Mauricio Mesquita Moreira, Juan Blyde, Christian Volpe Martincus y Danielle Trachtenberg
- Capítulo 5 Jorge Cornick, Jeffry Frieden y Ernesto Stein
- Capítulo 6 Marisol Rodríguez Chatruc, Ernesto Stein, Razvan Vlaicu y Víctor Zuluaga
- Capítulo 7 Juan Blyde y Marisol Rodríguez Chatruc
- Capítulo 8 Mauricio Mesquita Moreira y Christian Volpe Martincus
- Capítulo 9 Ernesto Stein y Tomás Bril-Mascarenhas
- Capítulo 10 Sergio Ardila, Piero Ghezzi, Tom Reardon y Ernesto Stein
- Capítulo 11 Christian Volpe Martincus y Marisol Rodríguez Chatruc

Un comité científico consultivo proporcionó orientación crucial y retroalimentación en las diferentes etapas del proceso: Lorenzo Caliendo (Universidad de Yale), Jeffry Frieden (Universidad de Harvard), Piero Ghezzi (HacerPeru), Emanuel Ornelas (FGV-São Paulo), Nina Pavcnik (Dartmouth College), y Peter Schott (Universidad de Yale).

Además de los autores, numerosos investigadores participaron de la preparación de importantes documentos de investigación empleados en el informe: Emmanuel Abuelafia, Nicolás Albertoni, Roberto Álvarez, María Angélica Arbeláez, José Miguel Benavente, Matías Busso, Charles Cai,

Jerónimo Carballo, Gustavo Crespi, Lorena Di Chiara, Óscar Fentanes, Zheli He, Cecilia Heuser, Sebastián Higuera, Alberto Levy Ferre, Anabel Marín, Marco Antonio Martínez, Eduardo Mercado, Julián Messina, Danielken Molina, Ricardo Monge-González, Milenka Montt, Pedro da Motta Veiga, Felipe Muñoz, Martín Obaya, Gastón Nievas Offidani, Juan O'Farrell, Iván Oliveira, Lourenço Paz, Denisse Pierola, José Claudio Pires, Sandra Polónia Ros, Andrés Rebolledo, Fernando Ribeiro, Luis Rivera, Raymond Robertson, Nathaniel Russell, Dennis Sánchez-Navarro, Roberto Steiner, Monika Sztajerowska, Jesús Alberto Tejada y Sandra Zuluaga.

Varios colegas realizaron importantes contribuciones y/o proporcionaron retroalimentación útil en diversas etapas de la producción de este volumen: Verónica Alaimo, Mariano Bosch, Claire Brunel, Lucio Castro, Eugenio Díaz-Bonilla, Antoni Estevadeordal, Pablo Fajgelbaum, Ana Margarida Fernandes, Paolo Giordano, Juan Carlos Hallak, Ana María Ibáñez, Kala Krishna, Filipe Lage de Sousa, Santiago Levy, Pedro Martel, Carmen Pagés y Alan Taylor.

Numerosos funcionarios de diversas instituciones públicas y privadas tuvieron la amabilidad de ofrecer valiosos aportes durante la preparación de este libro: Gary Banks (Universidad de Melbourne), Mariana Ferreira (URUGUAY XXI-Uruguay), Juan Labraga (Ministerio de Economía y Finanzas-Uruguay), Marta Lagos (Latinobarómetro), Lorena Sepúlveda (PROCHILE-Chile), Claudio Vargas (PROCHILE-Chile), y Sandro Zolezzi (CINDE-Costa Rica). También colaboraron instituciones como la Secretaría de la Transformación Productiva de Argentina, el Ministerio de Producción y Trabajo de Argentina, el Ministerio de la Producción de Perú, PRODUCE Perú y la Comisión de Productividad de Australia.

Las siguientes personas contribuyeron con su excelente asesoría en la investigación: Camila Cortés Rodríguez, Valeria Faggioni, Ignacio Marra de Artiñano, Paulo Matos, Federico Merchán, Gastón Nievas Offidani, Darío Romero, Catalina Salas Santa, Camila Valencia Rodríguez, Víctor Zuluaga.

La editora general de este volumen ha sido Rita Funaro, consultora de publicaciones del Departamento de Investigación, que trabajó incansablemente con Tom Sarrazin y Cathleen Conkling-Shaker para editar y publicar el libro. Steven Kennedy se encargó de la corrección del manuscrito en inglés. La traducción al español fue realizada por Alberto Magnet y editada por Claudia M. Pasquetti. La ilustración de la tapa estuvo a cargo de Martín Saavedra y el diseño fue elaborado por Graziela Flor, con los aportes creativos de Alejandro Ahumada, Pablo Bachelet, Silvia Badilla, Lina Botero, David Peña y Eliana Prada. The Word Express se encargó de la composición del volumen, mientras que 5W Infographics proporcionó ilustraciones adicionales.

Este libro no podría haber sido producido sin el esfuerzo continuo y la dedicación del equipo administrativo del Departamento de Investigación y, en particular, de Myriam Escobar-Genes, Elton Mancilla, Mariela Semidey, Adela Torrente, Montserrat Urquiola y Federico Volpino. Steven Ambrus, Pablo Bachelet, Silvia Badilla y Andrés Cavelier contribuyeron con la comunicación y la divulgación.

Los comentarios y opiniones expresados en esta publicación pertenecen a los coordinadores del proyecto y a los autores de los capítulos correspondientes, y no reflejan bajo ningún concepto las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo ni de su Directorio Ejecutivo.

Lista de colaboradores

Sergio Ardila, ciudadano colombiano, posee un Doctorado en Economía Agrícola de la Universidad de California en Davis y un Máster en Planificación y Administración de Recursos Hídricos de la Universidad de Colorado State. Hasta su retiro, se desempeñó como economista principal en la División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Gestión del Riesgo de Desastres del Banco Interamericano de Desarrollo, y actualmente trabaja como consultor independiente.

Juan S. Blyde, ciudadano venezolano, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Colorado, Boulder. Es economista líder en la Iniciativa de Migraciones del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tomás Bril-Mascarenhas, ciudadano argentino, posee un Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de California en Berkeley y es profesor asistente en la Universidad Nacional de San Martín. Ha sido becario de postdoctorado del CONICET y profesor visitante de la Universidad Torcuato Di Tella.

Jorge Cornick, ciudadano costarricense, posee un Doctorado en Economía Agrícola de la Universidad de Wisconsin-Madison. Ha trabajado en el sector público de Costa Rica en asuntos fiscales y regulatorios, y se desempeña como consultor independiente en temas de política y desarrollo.

Jeffry Frieden, ciudadano estadounidense, posee un Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia, y es profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard.

Piero Ghezzi, ciudadano peruano, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de California en Berkeley. Es socio fundador de HacerPeru y exministro de la Producción de Perú.

Kun Li, ciudadana china, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de California en Santa Cruz, y trabaja en el Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo.

Federico Merchán, ciudadano colombiano, posee un Máster en Economía de la Universidad de los Andes en Bogotá, y es investigador en el Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo.

Mauricio Mesquita Moreira, ciudadano brasileño, posee un Doctorado en Economía del University College of London, y es asesor económico principal del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tom Reardon, ciudadano de Estados Unidos, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de California en Berkeley, y es profesor en la Universidad de Michigan State.

Marisol Rodríguez Chatruc, ciudadana argentina, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Maryland, y es economista en la Iniciativa de Migraciones del Banco Interamericano de Desarrollo.

Ernesto Stein, ciudadano argentino, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de California en Berkeley, y es economista principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Danielle Trachtenberg, ciudadana de Estados Unidos, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Boston, y trabaja en el Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo.

Razvan Vlaicu, ciudadano de Estados Unidos, posee un Doctorado en Economía de la Northwestern University, y se desempeña como economista senior del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Christian Volpe Martincus, ciudadano argentino, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Bonn, y es economista principal en el Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo.

Victor Zuluaga, ciudadano colombiano, posee un Máster en Economía de la Universidad de los Andes y es alumno de doctorado de la Universidad de Houston. Durante la preparación de este informe, trabajó como profesor investigador en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

1 Expectativas de la política comercial: antes y después

Era el comienzo de los años noventa. Varias décadas de desarrollo aislacionista en América Latina y el Caribe se disolvieron hasta producir desequilibrios fiscales y una paralizante crisis de la balanza de pagos. El crecimiento se había estancado. Después de que el producto interno bruto (PIB) per cápita aumentara un 2,4% promedio anual durante las décadas anteriores, su crecimiento se redujo hasta un promedio anual de 0,6% en los años ochenta. La inflación, tradicionalmente el talón de Aquiles de la región, se disparó fuera de control y aumentó de un promedio anual del 30% en los años setenta a un 228% en los ochenta. Los indicadores de la deuda externa también se volvieron preocupantes, con un promedio cercano al 100% del PIB, y muchos países cayeron en default. Asimismo, la desigualdad del ingreso alcanzó un máximo histórico.¹

En este clima apocalíptico, los gobiernos de la región buscaban desesperadamente estrategias alternativas de desarrollo. Impresionados por el rápido crecimiento impulsado por las exportaciones en el Este Asiático y sometidos a la presión de sus acreedores multilaterales, estos países adoptaron soluciones más orientadas al mercado, optando por un amplio paquete de reformas de política conocido con el nombre del Consenso de Washington.²

Además de los ajustes fiscales, la desregulación y la privatización, el paquete incluía una liberalización comercial integral y un enfoque más liberal de la inversión extranjera directa (IED). El componente comercial era particularmente novedoso. Los cambios en las políticas de IED fueron notables pero difícilmente pioneros, puesto que la inversión extranjera era

¹ Los datos de crecimiento provienen de los Indicadores del Desarrollo Mundial. Véase Prados Escosura (2007, gráfico 12.2) para estimaciones de la desigualdad del ingreso.

² Véase, por ejemplo, Banco Mundial (1987) y Williamson (2008).

en gran medida bien acogida, hasta en los días más oscuros del antiguo régimen. En cambio, el comercio había sido históricamente objeto de fuertes críticas y escepticismo por parte de los economistas y políticos más influyentes de la región. Sin embargo, se convirtió en su mejor esperanza para el crecimiento.

El cambio en la estrategia no fue radical. Algunos países empezaron antes y a un ritmo más rápido y llegaron más lejos que otros, en diferentes contextos políticos y económicos. Sin embargo, un hilo común atravesaba todas las iniciativas de reforma: se trataba de un discurso político y programático que fijaba numerosas expectativas, tales como aumentos del crecimiento, el bienestar y el empleo, y menor desigualdad, en el comercio y en la política comercial.

Este giro político se evidencia en los discursos de los dirigentes que lideraban la versión latinoamericana de lo que se denominó la Gran Liberalización (Estevadeordal y Taylor, 2013). El expresidente mexicano Carlos Salinas de Gortari, en una reunión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) realizada en 1990, sostenía: “México se ha comprometido a modernizar su economía mediante una inserción efectiva en los mercados internacionales. Este cambio exige que procedamos a realizar un esfuerzo sin precedentes en las exportaciones, dado que el comercio internacional será el motor más importante de crecimiento en el desarrollo de la economía moderna”.³

El expresidente colombiano César Gaviria, en su discurso inaugural de 1990, habló en términos similares: “La liberalización del comercio es precisamente eso, es decir, un proceso dinámico de modernización apoyado en el aumento de las exportaciones y destinado a garantizarnos una posición en el mercado mundial. Exportar más, importar más, producir más, construir una economía más rica y generar más empleo. Este es el camino que siguieron los países que fueron devastados por la guerra y que actualmente son potencias industriales”.⁴

Carlos Boloña Behr —ministro de Finanzas y arquitecto de las reformas comerciales del expresidente peruano Alberto Fujimori— se mostró igualmente optimista a comienzos de los años noventa, cuando sostenía que “precisamente porque somos un país pequeño en términos económicos, debemos diversificar nuestros mercados, ampliar la escala de nuestra

³ GATT/1474, 1 de febrero, 1990. Original en castellano.

⁴ Extractos del discurso inaugural del Dr. César Gaviria Trujillo pronunciado el 7 de agosto de 1990, en relación con la internacionalización de la economía y la política exterior que se implementaría en el siguiente período, de cuatro años. Extraído del periódico *El Espectador*, 8 de agosto, 1990, p. 13-A.

economía, beneficiarnos de los mercados internacionales para crecer y acumular capital, para superar la pobreza y alcanzar los niveles deseados de bienestar y prosperidad” (Boloña Behr, 1993).

Esta línea de argumentación siguió hasta bien entrada la segunda década de liberalización, a medida que los gobiernos emprendían campañas para ganar la aprobación de los principales tratados de libre comercio (TLC). En 2007, a propósito de las perspectivas del Tratado de Libre Comercio de América Central-República Dominicana (CAFTA-DR) con Estados Unidos, el Presidente de Costa Rica, Óscar Arias declaró: “Aquellos que han venido en bicicleta, con el TLC conducirán una moto BMW; aquellos que han venido en Hyundai vendrán en Mercedes-Benz. Esto es el desarrollo”.⁵

Más de un cuarto de siglo después de las primeras iniciativas para abrir las economías de la región, ¿qué se puede decir de estas expectativas? ¿Estaban bien fundamentadas en una teoría económica sólida y en evidencia empírica robusta? ¿Acaso los resultados han estado a la altura de la publicidad? ¿Siguen siendo expectativas válidas hoy en día?

El destierro del antiguo régimen

La búsqueda para entender estas expectativas comienza con un largo y difícil análisis del antiguo régimen comercial. El caos y el estancamiento de los años ochenta pueden haber sido motivos suficientes para el cambio, pero no eran más que manifestaciones superficiales de una estrategia basada en fundamentos teóricos y empíricos poco sólidos.

El denominado argumento de sustitución de las importaciones se basaba en una incierta combinación de dos elementos clave: la hasta entonces no probada hipótesis Prebisch-Singer, la cual señala una disminución histórica (relativa) de los precios de las materias primas, y una interpretación muy laxa del argumento de la industria naciente.⁶ Este último no superaría lo que los economistas denominan la prueba Mill-Bastable, que sostiene que la protección debe ser pasajera, asociada con fallas de mercado (por ejemplo, los beneficios sociales son mayores que los privados) y con beneficios acumulados previstos que superan los costos.⁷ Ignorando

⁵ Discurso pronunciado por el Presidente Óscar Arias el 30 de mayo de 2007 en Cartago, Costa Rica (*La Prensa Libre*). El tratado eventualmente fue aprobado en un referéndum. Véase el capítulo 5 para más detalles.

⁶ Véanse Prebisch (1950) y Singer (1950). Para una prueba reciente de las hipótesis Prebisch-Singer, véase Winkelried (2018). Véanse también Powell (1991) y Mariscal y Powell (2014).

⁷ Para un debate reciente sobre esta argumentación, véase Melitz (2005).

estas directrices, los gobiernos no consiguieron imponer plazos y la protección perduró durante décadas (a menudo para beneficio de filiales extranjeras muy maduras), eludieron el ejercicio de identificar las fallas de mercado y utilizaron los dudosos “ahorros” en la factura de las importaciones como su métrica de costo-beneficio.

Dado que se creía que la especialización en materias primas estaba condenada al fracaso debido a la disminución de sus precios, y destinada a generar permanentes limitaciones de la balanza de pagos que restringirían el crecimiento, los responsables de las políticas aumentaron la protección en todo el espectro de los bienes manufacturados, iniciativa que se vio reforzada por la idea de que las industrias necesitan protección para aprender y crecer.

Este enfoque no permitió que los países se beneficiaran del comercio. Por ejemplo, a finales de los años ochenta, Brasil se acercaba a la autarquía, importando menos del 5% de su demanda de bienes, y —paradójicamente— reforzaba la percepción equivocada de los obstáculos al crecimiento derivados de la balanza de pagos (Mesquita Moreira y Correa, 1998). Como los economistas saben desde hace tiempo (Lerner, 1936), un arancel a las importaciones equivale a un impuesto a las exportaciones y, *ceteris paribus*, aprecia el tipo de cambio. Por lo tanto, los países de la región a menudo eran golpeados por crisis de la balanza de pagos, cuando las exportaciones se estancaban, y las importaciones estaban limitadas a los llamados productos esenciales, estrechamente vinculadas a los niveles de actividad económica y prácticamente no respondían a los cambios en los precios.

Si bien se aprendieron muchas cosas, solo unas pocas industrias se volvieron globalmente competitivas a pesar de los altos subsidios a las exportaciones y las subvenciones financieras, que alimentaron la búsqueda de rentas y, con demasiada frecuencia, crisis fiscales y de la deuda.⁸

Buenos motivos para tener esperanzas

Si bien los fundamentos del antiguo régimen eran precarios, no ocurría lo mismo con la estrategia de liberalización. Los responsables de las políticas fundamentaron sus esperanzas de ganancias inmediatas y definitivas de la productividad y el bienestar en fuertes bases teóricas. Más de dos siglos de teoría del comercio, que partía de y luego ampliaba el principio de ventajas comparativas de David Ricardo (1817), sin duda constituían una base más sólida sobre la cual fundar sus esperanzas.

⁸ Para una crítica exhaustiva de las políticas de sustitución de las importaciones, véase Krueger (1984).

A principios de los años noventa, los economistas ya habían definido buenos motivos para comerciar. Los beneficios vendrían de al menos otras dos fuentes: el comercio intraindustria y los efectos a favor de la competencia. El primero —definido en términos de los intercambios bilaterales de productos similares, como automóviles compactos por vehículos todoterreno— había llegado a dominar el comercio internacional. El acceso a los mercados mundiales daría a las empresas de los países suficiente escala para especializarse en diferentes variedades del mismo producto, a la vez que abriría la puerta para precios más bajos, lo cual favorecería a los consumidores amantes de la variedad y a las firmas por una mayor diversidad de insumos más baratos.⁹ Los efectos a favor de la competencia se producirían gracias al impacto de la competencia de las importaciones en el poder de mercado de las empresas —que limita su capacidad de subir los precios por encima de los costos— y también gracias a una mayor eficiencia de los *mánagers*, obligados a aumentar la productividad (Krugman, 1979; Leibenstein, 1978; Feenstra, 2018a).

Otro motivo para comerciar proviene de las diferencias de productividad en distintas empresas de la misma industria. La idea es que el comercio perjudica a las firmas con baja productividad y orienta los recursos hacia contrapartes más competitivas, normalmente más grandes, y más aptas para sobrevivir en el mercado global. Las multilatinas, como Embraer, de Brasil; Ternium, de Argentina, o el Grupo Bimbo, de México, son buenos ejemplos. Este efecto de reasignación aumenta la productividad promedio de la industria y, a la larga, del país (Melitz, 2003; Melitz y Redding, 2014).

Cada uno de estos tres nuevos efectos también puede justificar un enfoque más liberal de la IED, dado que las filiales extranjeras aumentan la variedad, la competencia y la productividad total en la medida en que reemplazan a algunos de sus competidores locales menos productivos (Markusen y Maskus, 2001; Antràs y Yeaple, 2014).

Si bien la columna vertebral de la teoría estaba ahí, la mayor parte de la dura evidencia empírica se produjo después de adoptar las decisiones de liberalización. Los investigadores aprovecharon una nueva y rica fuente de evidencia surgida a partir de la experiencia misma de la liberalización en América Latina y el Caribe, así como en otros países del mundo en desarrollo.¹⁰ En este sentido, la decisión podría considerarse un salto

⁹ Véanse Krugman (1980) y Ethier (1982). Véase Melitz y Trefler (2012) para un análisis reciente.

¹⁰ Véanse Harrison y Rodríguez-Claire (2010); Goldberg y Pavcnik (2016); Feenstra (2018a), y Shu y Steinwender (2018) para un análisis de la literatura empírica sobre los beneficios del comercio. Véase Antràs y Yeaple (2014) sobre la IED.

al vacío. Sin embargo, valió la pena al menos en cuanto a los beneficios estáticos. La evidencia confirma que la mayoría de los países de la región disfrutó de ganancias en términos del bienestar y de los salarios reales. A pesar de que el cambio de las bicicletas de los trabajadores por motos BMW nunca se materializó, hubo ganancias tangibles, cuyas estimaciones pueden parecer decepcionantemente pequeñas porque se basan solo en la eliminación de los aranceles, el “arma” menos costosa en el arsenal proteccionista del antiguo régimen.

También hay evidencia sólida sobre los mecanismos que se hallan detrás de las mencionadas ganancias. Las estimaciones a nivel de país y sectorial apuntan al fuerte impacto positivo de la liberalización en el comercio y en los flujos de IED. El aumento mediano de la participación del comercio en el PIB en la región fue de un espectacular 28% (véase el capítulo 3). Este incremento ayudó a la región a recuperar la mayor parte de las pérdidas que había tenido en el mercado mundial en los años de la sustitución de las importaciones, pero no fue suficiente para seguir el ritmo del rápido crecimiento del comercio internacional. Sin embargo, era poco realista pensar que la política comercial por sí sola podía lograr este objetivo.

A su vez, las estimaciones a nivel de las empresas revelan ganancias considerables de la productividad durante los años noventa. Sin embargo, estas no se prolongaron en la década de 2000, dado que la región fue golpeada por el shock de China (véase el capítulo 4).

En qué falló el plan

Los líderes se encontraban en un terreno aún más frágil cuando hablaron de la perspectiva de ganancias continuas de la productividad que podrían por sí solas impulsar un crecimiento más rápido y sostenible. Existen ventajas comparativas y otros argumentos que pueden justificar expectativas de saltos en la productividad, pero no la perspectiva de un crecimiento más rápido de la misma, que es un ingrediente clave del crecimiento económico.

Desde luego, hay sólidos argumentos que vinculan el comercio con el crecimiento, pero son mucho más matizados. Desafortunadamente, a pesar de la búsqueda de los economistas a lo largo de siglos para entender por qué los países crecen, “todavía quedan muchos misterios” (Helpman, 2004: 9). Sin embargo, es un hecho ampliamente reconocido que el crecimiento económico tiene dos grandes motores: la acumulación de capital físico, por ejemplo, fábricas y maquinaria, y la acumulación de conocimiento “incorporado en los libros de texto y en las empresas como

tecnología y en las personas como *capital humano*” (Grossman y Helpman, 2015: 100).

La liberalización comercial o, en términos más generales, la globalización —con todos sus canales comerciales y de IED— puede tener un impacto positivo en estos dos motores del crecimiento económico. No obstante, este impacto a menudo depende de las políticas generales, las circunstancias y los recursos de los países.

El argumento a favor de una mayor acumulación de capital físico es el más claro. La protección aumenta el precio de los bienes de capital —hasta 100% en el período de sustitución de las importaciones en América Latina—, lo cual incrementa los costos y, por consiguiente, desincentiva la inversión. Es razonable esperar que la disminución de los aranceles sobre estos productos favorezca el crecimiento, como sugieren la mayoría de los modelos de crecimiento estándar (Estevadeordal y Taylor, 2013). Se puede formular un argumento similar para las limitaciones de la IED. La eliminación de las mismas puede estimular las inversiones en capital físico, suponiendo que la IED no desplace a la inversión local, un riesgo que la evidencia parece haber despejado (Farla, de Crombrughe y Verspagen, 2016).

Sin embargo, la acumulación de capital físico se enfrenta a retornos decrecientes; por ejemplo, hay un límite para el número de máquinas que puede manejar un conjunto de trabajadores que crece lentamente. La mayor parte de la esperanza se concentra en el componente del conocimiento, donde el argumento a favor del comercio implica muchos otros mecanismos y matices. Los efectos de escala, a favor de la competencia y de difusión del conocimiento son las fuentes más importantes de los beneficios continuos y dinámicos del comercio. Desafortunadamente, están lejos de ser una certeza, y el comercio puede potencialmente empeorar la situación de los países (Grossman y Helpman, 2015; Melitz y Trefler, 2012).

La idea que subyace al efecto de escala es que las empresas con acceso a mercados más grandes tienen más incentivos para innovar, dado que pueden fácilmente recuperar las inversiones con mayores ventas. La empresa aeroespacial Embraer, de Brasil, es un buen ejemplo. Esta firma no podría hacer frente a los costos de desarrollo de sus jets si sus ventas estuvieran limitadas al mercado interno. Por otro lado, disminuir los aranceles también puede potenciar las importaciones, lo cual puede afectar el mercado interno de las empresas, reduciendo así los incentivos para innovar.

El efecto a favor de la competencia sufre de la misma ambigüedad. Una mayor competencia reduce los beneficios, pero puede aumentar o disminuir el incentivo para acumular conocimiento, en función del impacto relativo en los beneficios actuales versus los posteriores a la innovación. Si

los beneficios actuales son los más afectados, la firma tiene un incentivo para innovar con el fin de escapar de la competencia. Si los más afectados son los beneficios posteriores a la innovación, el impacto funciona en el otro sentido, dado que a las empresas les parece que innovar es menos rentable.

Es probable que el sentido del efecto dependa de la distancia que media entre las empresas locales y la frontera tecnológica, es decir, si las firmas están cerca, tendrán un mayor incentivo para innovar, dado que quizá las pequeñas mejoras las vuelvan más competitivas; en cambio, si se encuentran lejos de la frontera tecnológica, es probable que prevalezca lo contrario (Aghion et al., 2005).

El efecto a favor de la competencia también puede ser contraproducente en términos de cómo se distribuyen los recursos en diferentes sectores, y depende de la importancia de la experiencia, la difusión internacional del conocimiento y las diferencias sectoriales en la innovación. En un escenario plausible, donde la experiencia en materia de investigación importa, la asimilación internacional es difícil y las oportunidades para innovar varían notablemente según los sectores, la liberalización podría llevar a los países con menos experiencia en investigación a especializarse en sectores con un menor potencial de innovación, con lo cual se verían comprometidas sus oportunidades de crecimiento (Grossman y Helpman, 1991; Feenstra, 1996).

Los argumentos a propósito de las externalidades positivas son más claros. La idea se basa en el concepto plausible de que durante las transacciones comerciales internacionales el conocimiento fluye. La pregunta gira en torno a la magnitud de este efecto, el cual depende de la capacidad de absorción de los países, es decir, de su capacidad para aprender y asimilar nuevas tecnologías.

Es probable que la difusión del conocimiento entre las filiales extranjeras y las empresas locales sea más vertical (hacia sus clientes y proveedores) que horizontal (entre competidores), dado que dichas firmas tienen un fuerte interés en proteger su ventaja competitiva. Como en el caso del comercio, la capacidad de absorción también importa en la difusión de conocimiento de la IED (Antràs y Yeaple, 2014).

El balance final: bueno pero no excelente

Al fin y al cabo, el argumento a favor de la liberalización como vehículo del crecimiento se reduce a un soporte empírico. Desafortunadamente, los factores empíricos no son claros, aunque sin duda hoy en día existen más motivos para tener esperanza que en los años noventa. La investigación

anterior sobre el nexo entre comercio y crecimiento se basaba en indicadores indirectos y a menudo erróneos de la política comercial, y solía ignorar el rol de otros factores de política, institucionales, políticos y estructurales.¹¹

Otras contribuciones más recientes no solo abordan estos efectos sino que también formulan una pregunta más razonable para la investigación, a saber: si el comercio puede *acelerar* en lugar de *determinar plenamente* cómo crece un país (Estevadeordal y Taylor, 2013). El análisis, motivado por un modelo de crecimiento en el que la inversión física desempeña un rol central y la tecnología es impulsada por factores no económicos, indica que la reducción de aranceles, sobre todo en los bienes de capital, acelera considerablemente el crecimiento.¹²

Este enfoque empírico se reproduce en el capítulo 2 para impactos regionales y específicos, y los resultados son alentadores: se estima que la liberalización ha acelerado el crecimiento anual del PIB per cápita de América Latina entre 0,6 y 0,7 puntos porcentuales, en promedio (Merchán y Mesquita Moreira, 2019b). Aunque esto no basta para satisfacer las expectativas de replicar la experiencia del Este Asiático, este crecimiento fue suficiente para contribuir a cerrar una brecha de crecimiento cada vez más grande con dicha subregión y lograr aumentos del PIB per cápita de hasta el 16% en dos décadas. Como señalan Estevadeordal y Taylor (2013), estos impactos no se encuentran fácilmente entre otras políticas públicas.

Si bien esta evidencia le otorga credibilidad al argumento de la inversión física, su capacidad para arrojar luz sobre el otro canal importante del conocimiento es limitada. Su interpretación se basa en un modelo que supone que el cambio tecnológico no se ve afectado por el comercio ni por ninguna otra variable económica. El problema reside en que la otra evidencia internacional disponible, que se centra directamente en este canal, no es concluyente.

Un sólido conjunto de evidencia constata la trascendencia de los efectos indirectos internacionales, impulsados ya sea por el comercio o la IED.¹³ Sin embargo, una abundante literatura sobre el impacto del comercio en

¹¹ Véanse Rodríguez y Rodrik (2001) y Easterly (2005) para un análisis de estas aproximaciones.

¹² Estevadeordal y Taylor (2013). Consúltase Irwin (2019) para un estudio sobre las recientes contribuciones a esta literatura.

¹³ Véanse Coe y Helpman (1995) y Keller (2010) para otros efectos indirectos del comercio basados en datos macro. Véase Shu y Steinwender (2018) para un análisis de los estudios que utilizan datos micro. Para la IED, consúltense Baldwin, Braconier y Forslid (2005); Keller (2010); Javorcik (2004); Javorcik y Spatareanu (2011); Iacovone et al. (2015).

las medidas del conocimiento, tanto directas (por ejemplo, I+D y patentes) como indirectas (productividad), las cuales se basan principalmente en el efecto a favor de la competencia, sugiere que esta relación tiene matices y es complicada.¹⁴

Los estudios de medidas directas se centran en gran parte en los países desarrollados y los resultados son ambiguos, e indican que dependen del tamaño de la empresa, el dominio del mercado y la distancia de la frontera tecnológica. Los pocos análisis que existen de países en desarrollo, donde la acumulación de conocimiento tiene que ver más con la adaptación y difusión, señalan un impacto positivo, pero suelen basarse en la percepción más que en medidas objetivas de la competencia o el conocimiento (Gorodnichenko, Svejnar y Terrell, 2010).

La evidencia sobre las medidas indirectas ofrece más seguridad, sobre todo en los países en desarrollo. Sin embargo, se centran de manera abrumadora en la productividad —no siempre asociada con la acumulación de conocimiento— y versan fundamentalmente sobre mejoras aisladas, que no tienen valor para el crecimiento. También sugieren que el contexto específico de los países importa y que no siempre se justifican las generalizaciones amplias (Goldberg y Pavcnik, 2016).

Por lo tanto, la evidencia específica de la región se vuelve particularmente importante, y el panorama que aparece no es prometedor. La evidencia a nivel de país sobre medidas directas del conocimiento sugiere que el impacto de la liberalización, aunque probablemente positivo, se vio perjudicado por los bajos niveles de capital humano (véase el capítulo 3). El balance de la evidencia micro señala ganancias más robustas, aunque el crecimiento de la productividad total de los países en los últimos 30 años (que debería al menos parcialmente reflejar dichas ganancias) fue desalentador (véase el capítulo 4).

Expectativas ante el empleo y la igualdad: una visión realista

Como en el caso del crecimiento, las grandes esperanzas de mayor empleo e igualdad se afirmaban en un terreno incierto. Si bien las expectativas no superaban la teoría, se basaban en una interpretación ingenua de un modelo comercial bien establecido —el modelo de proporción de los factores— que todavía tenía que ser validado empíricamente.

¹⁴ Véanse Melitz y Trefler (2012) y Shu y Steinwender (2018) para un análisis. Véase Aghion et al. (2018) para una de las pocas excepciones que analizan el canal de las exportaciones, el cual encuentra efectos positivos para las empresas francesas.

En la versión más sencilla del modelo, dos países con la misma tecnología y diferentes dotaciones relativas de capital y trabajo intercambian dos productos, como textiles y maquinaria, y utilizan estos insumos en diferentes proporciones: los textiles son más intensivos en mano de obra que la maquinaria. El modelo predice que el país abundante en mano de obra exportará productos textiles (e importará maquinaria) y demandará más mano de obra, lo que, eventualmente, generará salarios más altos, menores retornos de capital y, por consiguiente, una disminución de la desigualdad del ingreso. Si en lugar de capital y trabajo, se utilizan como insumos el trabajo calificado (empleado de manera intensiva en la maquinaria) y no calificado (aplicado de manera intensiva en los productos textiles), la misma lógica lleva a una disminución de la desigualdad salarial.

Se suponía que América Latina y el Caribe era una región abundante en trabajo no calificado y, por lo tanto, podía esperar que la liberalización comercial trajera más empleos (no calificados) y disminuyera la pobreza y la desigualdad.

Había buenos motivos para creer que este modelo era correcto. La protección solía ir de la mano de políticas para subvencionar el costo del capital, ya sea a través de políticas de préstamos o de fijación de topes en las tasas de interés, promoviendo la sustitución de trabajo por capital. Su patrón sectorial solía estar sesgado a favor de las industrias más intensivas en capital, como la siderúrgica y las fábricas de automóviles, a medida que los países entraban en las etapas más complejas de sustitución de las importaciones.

La protección también alentó la existencia de mercados oligopólicos, donde unas pocas empresas dominaban las industrias de sustitución de las importaciones y tenían grandes beneficios a expensas de los consumidores y de las firmas ubicadas más abajo en la cadena de suministros. También se pensaba que su impuesto implícito a las exportaciones perjudicaba al empleo y los salarios, dado que las exportaciones eran más intensivas en mano de obra que las industrias de sustitución de las importaciones.¹⁵ La historia del éxito del Este Asiático de los años setenta y ochenta, impulsado por las exportaciones, también alimentó expectativas de mayor empleo y una menor desigualdad.¹⁶

Sin embargo, la realidad mostró una historia diferente. México es un buen ejemplo. El país estaba particularmente bien posicionado para beneficiarse de la liberalización, gracias a sus salarios relativamente bajos y

¹⁵ Véanse Krueger (1978, 1983) y Balassa (1982) para un debate más detallado sobre estos temas.

¹⁶ Véase Wood (1997) para un análisis de los resultados del Este Asiático.

su proximidad a Estados Unidos. La evidencia muestra un aumento inicial del empleo: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) produjo un aumento neto estimado de un 14% en los empleos formales de las manufacturas (Trachtenberg, 2019). Sin embargo, este impulso se vio pronto debilitado por la emergencia de China a comienzos de la década de 2000. Sin ese shock, se calcula que el empleo en las manufacturas habría sido un 8% más elevado en 2013, si bien el resultado es que la informalidad y la migración siguieron ganando espacio como márgenes del ajuste en el mercado laboral de México a lo largo de la liberalización (Blyde, Busso et al., 2019; Levy, 2018).

En Centroamérica se observaron patrones similares. A pesar de las ganancias iniciales, El Salvador también se vio profundamente afectado por la competencia asiática. Entre 2000 y 2013 el shock de China redujo el crecimiento del empleo en las manufacturas en al menos 4 puntos porcentuales, cifra devastadora, ya que el empleo en las manufacturas disminuyó un 8% durante el período. Allí también el mercado laboral continuó siendo definido por los altos niveles de informalidad y por la migración (Li y Mesquita Moreira, 2019).

En América del Sur, el aumento del empleo resultó ser incluso más efímero y evasivo, dado que la considerable dotación de recursos naturales presionaba sobre los salarios y los tipos de cambio, lo que aseguró que en realidad nunca se materializara un auge de las exportaciones de productos intensivos en mano de obra. La emergencia de China ejerció una fuerte presión y cobró su precio a la mayoría de los países durante el período.

La realidad también dispuso los supuestos de la teoría acerca de una reasignación fluida de trabajadores hacia sectores con ventajas comparativas. La experiencia presentó variaciones según los países, en función de su contexto macroeconómico y sus instituciones del mercado laboral, pero los pocos estudios rigurosos disponibles, que utilizan datos emparejados a nivel empleado-empleador, sugieren que la reasignación distó mucho de ser fluida. Las regiones y los segmentos de la fuerza laboral más expuestos se enfrentaron a períodos prolongados de fuertes pérdidas.

Los resultados moderados del empleo prepararon el escenario para impactos diversos y probablemente marginales en la desigualdad, que en la práctica se profundizó en la mayoría de los países durante el primer decenio de liberalización. La región tuvo que esperar hasta la década de 2000 para ver mejoras en este ámbito, pero ¿cuál fue exactamente el rol del comercio?

Los datos son insuficientes para formular generalizaciones amplias, pero queda claro que las expectativas de una fórmula única en relación con el comercio y la desigualdad no eran válidas para toda la región.

El denominador común entre los países fue el impacto relativamente pequeño de la liberalización comercial. Durante los años noventa, esta contribuyó ligeramente a una mayor desigualdad salarial en la mayoría de los países. Las nuevas tecnologías demandaban trabajadores calificados, y dado que la sustitución de las importaciones a menudo no iba más allá de las industrias intensivas en mano de obra, la liberalización tendió a perjudicar más que a favorecer la demanda de trabajo no calificado.

Durante la década de 2000, el cuadro era menos concluyente, pero la evidencia apunta a un cambio hacia una menor desigualdad gracias a la reducción del costo de vida para los pobres. Las estimaciones para Brasil y México sugieren que estos aumentos compensaron holgadamente las eventuales pérdidas de empleo provocadas por la competencia de China, pero en ambos casos explican menos del 4% de la disminución de la desigualdad durante el período (Blyde, 2019; He, 2019).

La teoría detrás del comercio y el empleo: de vuelta a la pizarra

Estos resultados contradictorios, que no han sido exclusivos de América Latina y el Caribe, obligaron a repensar la teoría de la relación entre comercio y empleo. Eventualmente llevaron a los economistas que investigan el tema del comercio a relajar supuestos clave relacionados con la tecnología, las empresas y las fricciones del mercado laboral.

El comercio promueve el cambio tecnológico, lo que, en el caso de los países en desarrollo, suele adoptar la forma de tecnología que ahorra mano de obra, intensiva en habilidades, desarrollada en países intensivos en capital y competencias. La adopción de esta tecnología abarca una diversidad de canales de importación, exportación e IED. Este cambio tecnológico impulsado por el comercio y sesgado por las habilidades explica al menos parcialmente los resultados contradictorios en México y en otros países de la región y del mundo en desarrollo.¹⁷

Como ocurre con la tecnología, el modelo convencional supone que las empresas son entidades pequeñas, carentes de poder e indistinguibles. Sin embargo, en el mundo real estas varían en tamaño y tecnología, lo cual contribuye a explicar cómo el comercio tiene un impacto en la desigualdad. La apertura comercial tiende a recompensar a las firmas más grandes y más productivas, que tienen más incentivos para adoptar tecnologías intensivas en conocimientos especializados y encontrar y contratar a más trabajadores calificados, con salarios más altos, aumentando

¹⁷ Véanse Goldberg y Pavcnik (2007); Helpman (2016); Pavnick (2017).

así potencialmente la desigualdad salarial, incluso entre trabajadores con habilidades similares y empleados en el mismo sector.¹⁸

Estas diferencias salariales serían eliminadas por la competencia si no fuera por las imperfecciones (o fricciones) de los mercados laborales. Estas fricciones se presentan de diferentes formas y son el producto de políticas públicas (salarios mínimos, indemnizaciones en caso de despido, impuestos a la nómina, y políticas de transporte y movilidad erróneas), instituciones (por ejemplo, los sindicatos) o fallas de mercado (información imperfecta sobre empleos y trabajadores calificados y externalidades de la capacitación y la educación) (Helpman, 2011).

Individualmente, o en su conjunto, estas fricciones pueden limitar la movilidad de los trabajadores en diferentes regiones, industrias y ocupaciones, y podrían ser las responsables de los patrones de desigualdad. También contribuyen a explicar por qué algunos trabajadores de la región, e incluso del mundo desarrollado, que han sido desplazados por la competencia de las importaciones en ciertas industrias y localizaciones geográficas, se enfrentan a largos períodos de salarios más bajos o al desempleo, o son absorbidos por el sector informal (Autor, Dorn y Hanson, 2013; Dix-Carneiro y Kovak, 2017).

La inclusión de supuestos más realistas también sirvió para poner en perspectiva el poder de la política comercial sobre el mercado laboral. Hay trabajos recientes, tanto teóricos como empíricos, que presentan resultados de otras partes del mundo que coinciden con los encontrados para la región, y que sugieren que el comercio explica solo una pequeña parte de las tendencias del mercado laboral posteriores a la liberalización. Sin embargo, algunos sectores y segmentos de la población experimentaron ganancias relativamente grandes o fuertes pérdidas. Aunque esto sea pequeño dentro del gran esquema, la evidencia de la región y de otros países ha mostrado que estas repercusiones pueden alterar la alianza política detrás de la liberalización, con consecuencias catastróficas (Pavcnik, 2017; Helpman, 2016).

Sin embargo, los supuestos no realistas explican únicamente una parte del problema de las expectativas. A la región también se le asignó erróneamente el rol de economía abundante en mano de obra. Esta difícil situación solo empeoró con la apertura de las economías asiáticas, densamente

¹⁸ Véanse Bustos (2011), Helpman et al. (2017) y Burstein y Vogel (2017). Este mecanismo genera no solo una brecha más grande entre el salario pagado a trabajadores con diferentes habilidades, sino también una mayor desigualdad entre los trabajadores con habilidades similares y empleados en el mismo sector. Esta brecha proviene de la capacidad de los exportadores de obtener una mayor productividad de sus trabajadores y, por lo tanto, ofrecer mejores salarios.

pobladas y sedientas de recursos naturales, que cuadruplicaron la oferta global de mano de obra en las exportaciones de manufacturas y produjeron un auge de las materias primas.¹⁹

Un modelo con solo dos factores de producción —capital y trabajo, o trabajadores calificados y no calificados— era quizás una buena definición del comercio manufacturero Norte-Sur de los años setenta y ochenta, cuando el Sur estaba conformado fundamentalmente por el Este Asiático, escaso de recursos. Pero el panorama era otro cuando América Latina entró en escena en los años noventa, con un conjunto de recursos naturales que diferenciaron a la región, no solo de los Tigres del Este Asiático sino también de la mayoría de las economías del mundo.

Cuando se introduce en el modelo otro factor como la tierra, sus predicciones se vuelven borrosas y no alimentan las expectativas de que una economía rica en recursos experimente un auge de las exportaciones basado en el trabajo no calificado.²⁰ Esto es aún más cierto cuando se incluyen como factores las consecuencias macroeconómicas de los ciclos de las materias primas, sobre todo los largos períodos de apreciación de la moneda, con sus impactos devastadores en otras actividades comerciales, como se describe en el clásico estudio de Corden y Neary (1982) sobre la enfermedad holandesa.

El precio de las expectativas no realistas

Este desajuste entre expectativas y posibilidades realistas creó el escenario para gran parte de la decepción, el escepticismo y el cansancio en relación con la política comercial de la región, en particular a comienzos de los años 2000. Al haber colocado de manera idealista el listón demasiado alto, los gobiernos y los analistas convirtieron a las políticas comerciales en un blanco fácil para los ataques de aquellos intereses perjudicados por la liberalización y de aquellos opuestos ideológicamente al libre comercio. Las víctimas más inmediatas fueron los beneficios más tangibles del comercio en cuanto al crecimiento y el bienestar, cuya relevancia se perdió entre el bullicio de visiones grandiosas.

Una vez más, la retórica política es elocuente y es compañera de los reveses más importantes de la política comercial de la región, que como era de prever ocurrieron en algunas de las economías más ricas en recursos como las de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela.

¹⁹ Véase FMI (2007).

²⁰ Véase Feenstra (2016) para un debate sobre los modelos de Heckscher-Ohlin con múltiples factores de producción. Véase Wood (1997) para un debate sobre el impacto de la emergencia de Asia en la mano de obra y la desigualdad en América Latina.

En Brasil, las elecciones presidenciales de 2002, celebradas algo después de una década luego de que el país se embarcara en la liberalización comercial, las ganó un partido político que acusaba a las reformas del comercio de “destruir y vender a los intereses extranjeros una parte importante de nuestra industria, particularmente el sector de productos intermedios”.²¹ Aquel partido, que gobernó el país durante 14 años, no revirtió de inmediato la liberalización comercial, pero sí frenó su progreso durante casi una década y eventualmente aprobó importantes medidas para desmontarla.²²

En Argentina, la retórica de las políticas de la administración que llegó al poder en 2003 también era apasionada. Los responsables de las políticas públicas sostenían que la liberalización comercial era un “desastre económico” y que el plan consistía en “recuperar la capacidad para sustituir las importaciones con el fin de impulsar la industria local y el empleo”.²³ El gobierno procedió a llevar a cabo una de las reversiones más exhaustivas de la política comercial en la región.²⁴

Venezuela, Bolivia y Ecuador expusieron una argumentación similar contra el comercio, acompañada de reversiones de la política comercial que abarcaron desde disposiciones exhaustivas (Venezuela, incluidos los controles del tipo de cambio) hasta medidas parciales (Bolivia y Ecuador) y afectaron a las políticas de IED.²⁵ La retórica contra los tratados comerciales multilaterales y preferenciales fue particularmente agresiva. Hugo Chávez, que gobernó Venezuela entre 1999 y 2013, en una ocasión declaró que las reglas del comercio multilateral estaban sesgadas contra los “países pobres” y que eran una “inmoralidad vergonzosa y monstruosa”.²⁶

Rafael Correa, presidente de Ecuador entre 2007 y 2017, declaró: “Si los tratados de libre comercio fueran la clave del desarrollo, México sería un país desarrollado; que el comercio libre beneficia a todos, siempre, es una gran falacia; hay grandes perdedores y creo que los daños son mayores que los beneficios. Incluso aunque no fuera así, hay que ver quiénes

²¹ Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo, Partido dos Trabalhadores (www.pt.org.br) / Fundação Perseu Abramo (www.fpabramo.org.br).

²² Véase Frischtak y Mesquita Moreira (2015) para más detalles sobre las reversiones de las políticas en Brasil.

²³ Véase el enlace <https://www.nacion.com/economia/kirchner-defiende-su-plan-economico-ante-criticas-de-oposicion/PW2VBYSQFE4PMDMKW3THZTU7U/story/>.

²⁴ Véase Cancino (2017) para más detalles sobre la política comercial de Argentina durante el período.

²⁵ A fin de profundizar sobre las políticas comerciales de estos países durante dicho período, véase Grijalva et al. (2018), para Ecuador; OMC (2017b), para Bolivia, y EIU (varios años), para Venezuela.

²⁶ Consúltese la página <https://www.aporrea.org/actualidad/n70329.html>, 12/15/2005.

pierden y quiénes ganan, y el que gana siempre es el grande, el importador de la agroindustria, que puede competir”.²⁷

En 2006, a propósito de las perspectivas de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Evo Morales, que ha gobernado como presidente de Bolivia desde 2006, declaró: “Se trata de un pseudotratado de libre comercio en el que el socio más poderoso hace trampa financiando sus productores para que destruyan a los competidores más pequeños”.²⁸

Las expectativas no realistas también llevaron a los gobiernos a ignorar el contexto en el que estaba teniendo lugar la liberalización. Necesitaban crear instituciones y alianzas políticas para asegurar la supervivencia a largo plazo de la reforma y coordinar el comercio con otras políticas públicas en el mercado laboral y de productos. La actitud de abrirse para obtener beneficios futuros, muy parecida a la sentencia de la Biblia “si lo edificas, vendrán a ti”, no solo dejó a la región vulnerable ante las futuras reacciones adversas, sino que es muy probable que incluso haya reducido hasta las más realistas ganancias de productividad, conocimiento y mercado laboral.

La segunda vez: una mejor administración de las expectativas

Aprender esta lección parece particularmente relevante cuando la región aún se está recuperando de los costosos reveses de las políticas y se enfrenta a fricciones comerciales con dos de sus principales socios en este campo: Estados Unidos y China. Algunos de los reveses de la región —magnificados por políticas fiscales y monetarias erróneas— provocaron severas crisis económicas y sociales, que evocan de manera inquietante los días finales de era de la sustitución de importaciones. Esta lección fundamental rige no solo para los países que se vieron directamente afectados sino asimismo para aquellos que tuvieron más éxito abriendo sus economías. Para mantenerlas abiertas y consolidar los beneficios, estos últimos también tienen que anclar las expectativas, fortalecer sus instituciones y alianzas de política comercial, y afinar las políticas complementarias.

Repensando las prioridades

Mirando hacia el futuro, algunos asuntos de política merecen una atención especial. La supervivencia a largo plazo de las políticas de apertura

²⁷ Véase el enlace <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/01/21/nota/2066066/rafael-correa-critica-tlc-propuesto-eeuu>.

²⁸ Véase <https://www.europapress.es/internacional/noticia-bolivia-evo-morales-des-carta-firma-tratado-libre-comercio-estados-unidos-similar-vecinos-20060316003631.html> 03/16/2006.

comercial requiere entender y diseñar mejor los mecanismos políticos e institucionales utilizados para forjar dichas políticas, un asunto ignorado desde hace tiempo por los responsables de las políticas y los economistas de América Latina y el Caribe. El capítulo 5 señala que el tan diverso historial de ejecución de la región está estrechamente correlacionado con el éxito que tienen los países al superar los desafíos interrelacionados implícitos en la creación de instituciones de política comercial independientes de intereses especiales, y el establecimiento de alianzas amplias a favor del comercio, respaldadas por incentivos y compensación eficientes.

La arquitectura institucional desempeña un rol clave en la gestión de la política comercial. Es preferible incluir en el proceso de toma de decisiones a actores cuyos incentivos están más estrechamente alineados con los del conjunto de la economía. Esto suele significar más poder para la rama ejecutiva, que tiene una visión más amplia que la de los legisladores, que son más susceptibles de buscar protección para las industrias de sus distritos. Sin embargo, la supervisión del Congreso resulta esencial para evitar cambios repentinos de política a lo largo del ciclo político. Pero la supervisión que normalmente ejercen los países de la región a través del Congreso es escasa, y dentro del Ejecutivo las decisiones de política comercial suelen recaer en ministerios cuyas preferencias están alineadas con aquellos que se benefician de la protección.

Es probable que la elaboración de las políticas comerciales también se beneficie de la existencia de instituciones independientes capaces de proporcionar análisis y consejos sólidos, como se ha demostrado en Australia. Desafortunadamente, Chile es el único país de la región que se ha movido en esta dirección.

A su vez, la construcción de alianzas fuertes a favor del comercio implica fortalecer el apoyo de la opinión pública. Cabe señalar que, a pesar de todas las decepciones, la opinión pública sigue apoyando el comercio de manera abrumadora, aunque también es sensible a los shocks negativos del empleo (véase el capítulo 6). Este desafío exige incentivos y compensaciones considerables para mitigar el golpe de los shocks comerciales sin perjudicar la reasignación de capital y de los trabajadores en empresas y sectores más competitivos.

Una pauta útil consiste en no crear nuevas distorsiones de la política comercial (o poner parches a otras más antiguas) o jugar con subvenciones ineficientes y regresivas. El enfoque debería centrarse en mejorar el funcionamiento del mercado laboral y de otros mercados mediante intervenciones que aumenten las habilidades y la movilidad de los trabajadores, y aborden las fallas de mercado bien documentadas, como la provisión de bienes públicos.

No se puede soslayar la importancia que tiene la mejora del funcionamiento de los mercados laborales en una región donde el origen de las fricciones suelen ser los gobiernos (por ejemplo, costos de despido prohibitivos), los cuales, al mismo tiempo, suelen gastar mucho menos que el mundo desarrollado en políticas activas (por ejemplo, capacitación) y pasivas (por ejemplo, seguro de desempleo) del mercado laboral. Como se sostiene en el capítulo 8, la respuesta no es solo el dinero, el cual —como bien se sabe— escasea. Se trata de algo aún más importante, a saber: emprender iniciativas cuyo funcionamiento esté bien comprobado. En la práctica, todavía es un trabajo en curso, pero la tendencia se dirige hacia programas de capacitación de corto plazo, gestionados por el sector privado, disponibles para todos los trabajadores, no solo para quienes hayan sido desplazados por las importaciones, y bien sintonizados con las necesidades del mercado laboral. Algunos de estos programas ya están produciendo resultados en la región.

Estas intervenciones son necesarias no solo para los shocks comerciales actuales, sino también para aquellos producidos a raíz de la rápida difusión de nuevas tecnologías digitales y de la automatización. Estas tendencias prometen alterar las ventajas comparativas y cambiar la manera en que se comercian bienes y servicios, lo cual plantea nuevos desafíos y oportunidades para los responsables de las políticas públicas. Como se señala en el capítulo 11, las repercusiones exceden a los mercados laborales. Los requisitos comprenden nuevas inversiones en infraestructura de telecomunicaciones y un nuevo marco regulatorio para el comercio digital y el comercio electrónico que aborde valiosos dilemas de política, a saber: cuál es la mejor manera de promover los flujos de datos transfronterizos a la vez que se protege la privacidad, y cómo asegurar rapidez y eficiencia en el proceso de despacho de pequeños envíos de comercio electrónico, a la vez que se lucha contra el comercio ilícito.

También se requiere una mirada fresca y nueva de las intervenciones en otros mercados de factores y productos, lo que suele impedir que los países maximicen los beneficios del comercio. La región tiene un historial largo y problemático de políticas de desarrollo industrial o productivo que se pueden mejorar en gran medida si los gobiernos siguen un conjunto estricto de directrices centradas en la intervención en fallas de mercado específicas, y que a la vez que ofrezcan protección contra los riesgos habituales de captura de las políticas por parte de grupos de interés especiales (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014).

El capítulo 9 trata de dos tipos de políticas que hacen precisamente eso. Un ejemplo de las primeras son las mesas ejecutivas de Perú. Se trata de foros sectoriales público-privados que se proponen aumentar la

productividad identificando los obstáculos para su desarrollo (problemas de coordinación, regulación inadecuada, bienes públicos insuficientes) e implementar rápidamente las soluciones requeridas. Un ejemplo del segundo tipo de política es el Programa Nacional de Transformación Productiva de Argentina, dirigido a contribuir a la transformación de empresas no competitivas y a facilitar la reasignación de trabajadores de esta clase de firmas en sectores no competitivos a otras empresas más prometedoras en sectores competitivos de la economía.

Una formulación de políticas comerciales más adecuada también exige que los gobiernos superen su obsesión histórica con las manufacturas, un sesgo heredado de la época de la sustitución de importaciones. Si bien este entusiasmo estaba justificado durante la mayor parte del siglo XX, cuando se consideraba que las manufacturas eran el motor del crecimiento, hacia finales de dicho siglo, después de una década de liberalización, quedó en evidencia que la región tendría que adoptar una visión más amplia del desarrollo.

La combinación de cambios tecnológicos rápidos y la emergencia de las grandes economías asiáticas convirtieron a la mayoría de los bienes manufacturados en productos básicos con márgenes de beneficio estrechos y precios declinantes (Wood, 1997; Rodrik, 2016; FMI, 2019, capítulo 4). Entretanto, el mismo ritmo tecnológico acelerado ha creado oportunidades particularmente prometedoras para el comercio en los servicios y la agricultura, dadas las ventajas comparativas de la región. El capítulo 10 aborda el caso de la agricultura moderna, que poco se asemeja a la labor de baja productividad y escasa calificación de la época de la sustitución de las importaciones.

Cómo abordar viejos y nuevos desafíos

Treinta años después de que la región se embarcara en una liberalización a gran escala, se podría esperar que la política comercial se haya vuelto prácticamente irrelevante. El capítulo 7 establece con claridad que, a pesar del notable progreso, han surgido nuevos desafíos, mientras que los antiguos han sido esquivos de tratar.

Entre los nuevos, sobresalen las amenazas al sistema de comercio internacional basado en reglas. El comercio no puede ser un instrumento para la prosperidad de la región si el mercado mundial se fragmenta en bloques balcanizados, regidos por el poder y no por las leyes. Las soluciones más conocidas para mejorar la gobernanza y la efectividad del sistema de la Organización Mundial de Comercio (OMC) implican relajar la toma de decisiones consensuada y/o los principios del compromiso único, a la vez

que se mantiene en gran parte lo mejor que se puede ofrecer: la reciprocidad y la no discriminación. La región tiene grandes intereses en juego en cuanto a asegurar que se prueben estas soluciones.

Entre los desafíos antiguos que persisten, la integración regional, que había adquirido aún más relevancia estratégica en el contexto del comercio actual, exige una convergencia entre los 33 tratados comerciales preferenciales (PTA) y el cierre de las brechas entre las economías más grandes de la región: Argentina, Brasil y México. Estas iniciativas son esenciales para imprimir más racionalidad y peso al mercado regional. Los beneficios no son nada desdeñables —un aumento estimado del 11,6% del comercio intrarregional (o US\$20.000 millones, sobre la base de cifras de 2018)—, y es algo a lo que la región no se puede dar el lujo de renunciar.

A nivel nacional, el proteccionismo sigue vivo y goza de buena salud en algunas de las economías más grandes de la región, todas las cuales han sufrido fuertes reacciones adversas en el comercio, que van de graves a catastróficas. Este desafío se puede abordar mediante una combinación de tratados preferenciales (tanto regionales como globales) y de iniciativas unilaterales (preferiblemente con la intención de converger con los niveles de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]). Sin embargo, es necesario apoyar estos esfuerzos con la creación de instituciones y alianzas.

Si las barreras arancelarias tradicionales siguen siendo cruciales en algunos países, abordar los costos comerciales no tradicionales debería continuar teniendo un estatus prioritario para todos ellos. La región sigue luchando contra los altos costos de la logística, la información y los trámites en la frontera. Las soluciones son bien conocidas y comprenden desde mejorar el conjunto y la eficiencia de las redes de transporte hasta implementar programas mejor financiados y focalizados para promover las exportaciones y las inversiones. La recompensa suele empequeñecer los beneficios asociados con la eliminación de las barreras tradicionales.

Por último, si 30 años de liberalización nos han enseñado algo, quizá la mejor manera de expresarlo sea tomando prestada la reflexión de Winston Churchill sobre la democracia. Se podría decir que el comercio y la integración constituyen la peor forma de desarrollo, exceptuando todas las otras formas que se han probado de vez en cuando en la región.²⁹

²⁹ La cita original dice: “Se han probado y se probarán muchas formas de gobierno en este mundo de pecado y sufrimiento. Nadie pretende que la democracia sea perfecta ni omnisciente. De hecho, se ha dicho que es la peor forma de gobierno exceptuando todas las otras formas que se han probado de vez en cuando”. Palabras de Winston Churchill, Cámara de los Comunes, 11 de noviembre de 1947 (Langworth, 2008).

2 Comercio, crecimiento y bienestar: panorama general

Una evaluación de la liberalización comercial en América Latina y el Caribe sin duda debe tener en cuenta su impacto en el crecimiento económico y el bienestar personal. ¿Quedaron en mejores condiciones los países y sus habitantes después de la liberalización? ¿Valió la pena el esfuerzo de llevar a cabo los ajustes en la política comercial? Las expectativas de crecimiento e igualdad demasiado optimistas a menudo impidieron que el público en general viera las importantes y tangibles mejoras atribuidas a la política comercial en las últimas décadas. Por este motivo, es intentar cuantificar esas mejoras. Para decirlo abiertamente, ¿cuáles fueron los resultados de la Gran Liberalización en América Latina?

Para responder a estas preguntas se requiere analizar la evidencia macro y micro de la liberalización comercial. La macro se refiere a los resultados a nivel sectorial y de toda la economía, los cuales esbozan el panorama del impacto del comercio en el crecimiento y el bienestar. Esta evidencia se obtiene ya sea por modelos empíricos o teóricos, a partir de datos agregados de múltiples países. Ofrecen una visión integral de los resultados, pero pueden esconder la causa de los impactos de la política comercial y los canales a través de los cuales estos actúan.

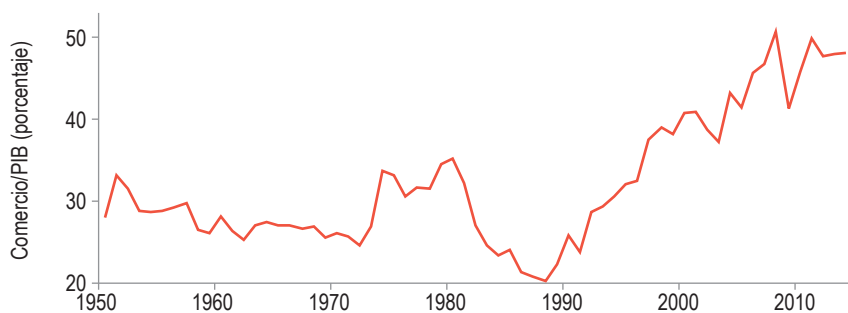
En cambio, la evidencia micro se obtiene sobre todo a través de modelos empíricos con datos a nivel de las empresas y los individuos. No suelen proporcionar una visión amplia, pero ofrecen información más específica acerca de las causas y los canales de los impactos. Los capítulos 2 y 3 analizan la evidencia macro. El capítulo 4 detalla la evidencia micro y específica cómo estos dos conjuntos de evidencia —macro y micro— a veces apuntan en direcciones diferentes, aunque ambas ofrecen el panorama más completo de lo que sucedió durante la Gran Liberalización.

¿Qué es la Gran Liberalización?

La Gran Liberalización —expresión acuñada por Estevadeordal y Taylor (2013)— se define como un proceso de reducción y eliminación de aranceles y barreras no arancelarias (BNA), sobre todo en los países en desarrollo, mediante acuerdos unilaterales, preferenciales (es decir, acuerdos comerciales preferenciales [PTA, por sus siglas en inglés]) o iniciativas multilaterales (por ejemplo, rondas de negociación de la Organización Mundial de Comercio [OMC]). El proceso comenzó a fines de los años ochenta e inicios de los noventa, pero no se ha desarrollado en su totalidad, ya que el alcance y la velocidad de su implementación han variado significativamente según los países.

Un par de indicadores *de facto* (es decir, resultados del comercio) y *de jure* (es decir, medidas de política comercial) muestran cómo este proceso evolucionó en la región. Un indicador *de facto* del alcance de la liberalización, o apertura, comercial habitualmente utilizado es la razón comercio/PIB. El gráfico 2.1¹ muestra la exposición de la región al comercio internacional, la cual llegó a su punto más bajo a fines de los años ochenta, en las

Gráfico 2.1 Comercio como porcentaje del PIB en América Latina, 1950–2014



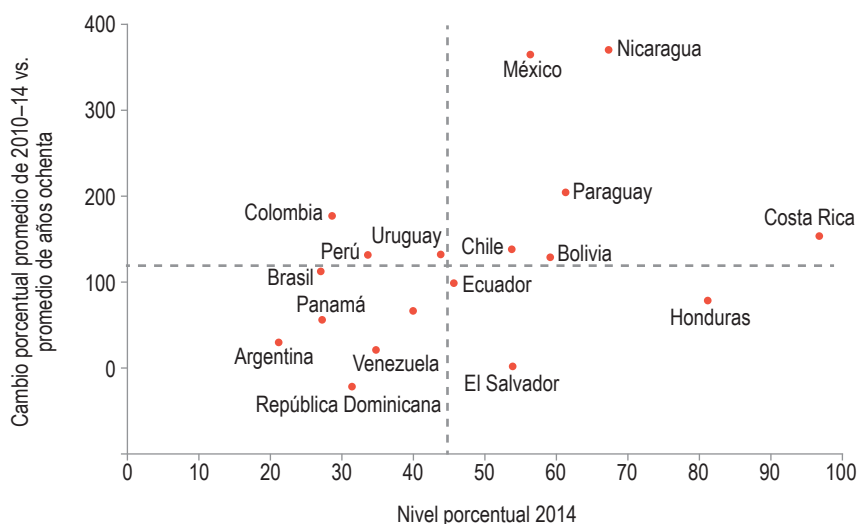
Fuente: Cálculos propios a partir de la base PWT 9.0.

Nota: El comercio como porcentaje del PIB es la suma de las exportaciones más las importaciones de bienes dividida por el PIB en dólares corrientes de EE.UU. según la paridad del poder adquisitivo (PPA). La gráfica muestra el promedio simple comercio como porcentaje del PIB de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

¹ El PIB se mide en paridad de poder adquisitivo (PPA) para mitigar problemas de medición relacionados con la volatilidad del tipo de cambio. Las devaluaciones o apreciaciones pronunciadas del tipo de cambio pueden afectar significativamente a este indicador, aun cuando los fundamentos comerciales o de política comercial no hayan cambiado.

Gráfico 2.2 Nivel y cambio en el comercio como porcentaje del PIB

Países seleccionados de América Latina, dólares corrientes según PPA



Fuente: Cálculos propios a partir de la base PWT 9.0.

Nota: La razón comercio/PIB es la suma de las exportaciones más las importaciones de bienes dividida por el PIB en dólares corrientes de EE.UU. según PPA. Las líneas de referencia son las medianas de la muestra de América Latina y el Caribe para cada variable. Los datos PPA solo están disponibles hasta 2014.

etapas finales del antiguo régimen, y que luego aumentó hasta niveles cercanos a los observados justo antes de la Gran Depresión.²

Sin embargo, la razón comercio/PIB promedio oculta variaciones considerables entre los países. Algunos países liberalizaron el comercio en mayor medida que otros, lo cual refleja sus diversas condiciones económicas, geográficas y políticas, hecho mencionado en el capítulo 1. Esta diversidad es evidente en el gráfico 2.2, que ilustra en qué medida ha cambiado la exposición al comercio en una muestra de países de América Latina desde comienzos de los años noventa hasta la actualidad. Si bien la razón comercio/PIB aumentó en la mayoría de los países, los resultados entre los mismos varían de manera considerable, desde México y Nicaragua, en el cuadrante superior derecho, hasta Argentina, por ejemplo, en el cuadrante inferior izquierdo.

A pesar de que los indicadores *de facto*, como la razón comercio/PIB, son informativos, deben interpretarse con cautela. Estos indicadores dependen

² No se muestra en el gráfico. Según las estimaciones de Bulmer-Thomas (2003: 190) para 13 economías de América Latina, la razón comercio/PIB promedio (simple) en 1928 fue de 57,4%.

de los cambios en la política comercial, pero también reflejan otros factores como el tamaño de un país, la localización geográfica y otros costos comerciales. Por eso, países como Perú y Brasil muestran valores similares, aunque Perú eliminó sus barreras comerciales en mayor medida que Brasil.

Los indicadores *de jure* funcionan mejor para hacerles seguimiento a los cambios de la política comercial. Hay dos que son especialmente útiles para contar la historia de la liberalización. El primero es el promedio de los aranceles de importación —la medida canónica de la protección—, que tiende a atraer por igual la imaginación de los políticos y del público en general. El segundo es un índice compuesto, el índice KOF de liberalización comercial, que además de incluir los aranceles intenta capturar los cambios en las BNA.³ Estas barreras desempeñaron un rol importante durante los años de sustitución de las importaciones y en recientes retrocesos en la política comercial, e incluso en algunos casos convirtieron a los aranceles en un instrumento redundante.

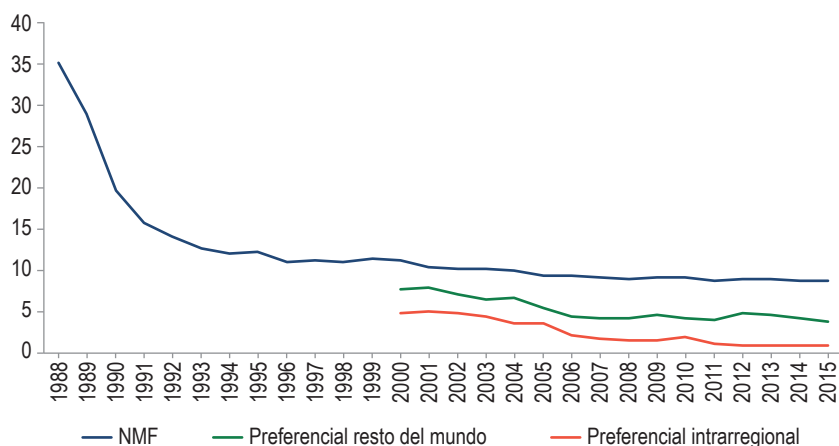
Ambos indicadores cuentan una historia congruente con la del indicador comercio/PIB, y establecen las bases de la Gran Liberalización a partir de los años noventa, pero con matices (véanse los gráficos 2.3 y 2.4). Con la excepción de Chile, cuya temprana liberalización en los años setenta fue claramente un caso atípico, los cambios más destacados en los aranceles medios se produjeron a finales de los años ochenta y comienzos de los años noventa.⁴ Sin embargo, el índice KOF, que capta la percepción comercial de las BNA, sugiere que la liberalización se prolongó hasta bien entrada la primera década del siglo XXI, cuando empezaron a tomar impulso algunas políticas contra la apertura comercial.

Los indicadores *de jure* también confirman que los promedios ocultan una amplia diversidad. El gráfico 2.5 muestra que Centroamérica (por ejemplo, Costa Rica y Guatemala) y los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) recortaron en mayor proporción sus aranceles de nación más favorecida (NMF) que el resto de la región, sobre todo cuando se compara con un grupo de países andinos (Bolivia, Ecuador y Venezuela), el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y

³ El índice KOF de liberalización comercial (Gygli, Haelg y Sturm, 2018) está estructurado de la siguiente manera: i) un 32,5% de barreras no arancelarias (Competitiveness Report Survey, del Foro Económico Mundial [FEM]) y costos de cumplimiento de importar y exportar (informe *Doing Business* del Banco Mundial); ii) un 34,5% de impuestos sobre el comercio internacional como porcentaje del ingreso (*Government Financial Statistics Yearbook* del Fondo Monetario Internacional [FMI]); iii) un 33% del promedio no ponderado de las tasas arancelarias (World Economic Freedom).

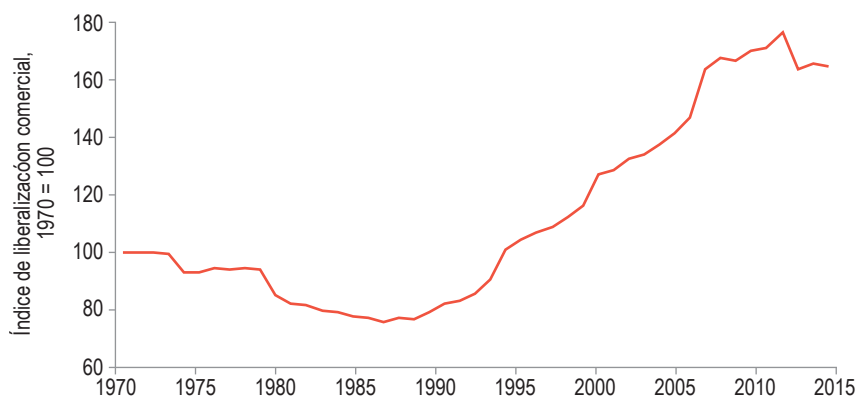
⁴ Véase Edwards (1985), para más detalles sobre la experiencia chilena.

Gráfico 2.3 Aranceles preferenciales y de nación más favorecida
América Latina y el Caribe, 1988–2015 (porcentaje)



Fuente: Cálculos propios a partir de la base de LAIA, Lora (2001) y datos de CESIFO-Banco Mundial.
Nota: Los datos arancelarios son promedios simples de un panel balanceado tomado de LAIA y Lora (2001) para 1988–95, y de CESIFO-Banco Mundial para 1996 en adelante. Los datos preferenciales están disponibles de manera consistente solo a partir del año 2000. Las tasas preferenciales son promedios simples calculados a nivel de producto H56 para el par de países, con los países de América Latina y el Caribe como importadores. Las tasas intrarregionales incluyen solo pares de países dentro de la región y las tasas del resto del mundo solo tienen exportadores fuera de la región. América Latina y el Caribe abarca: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

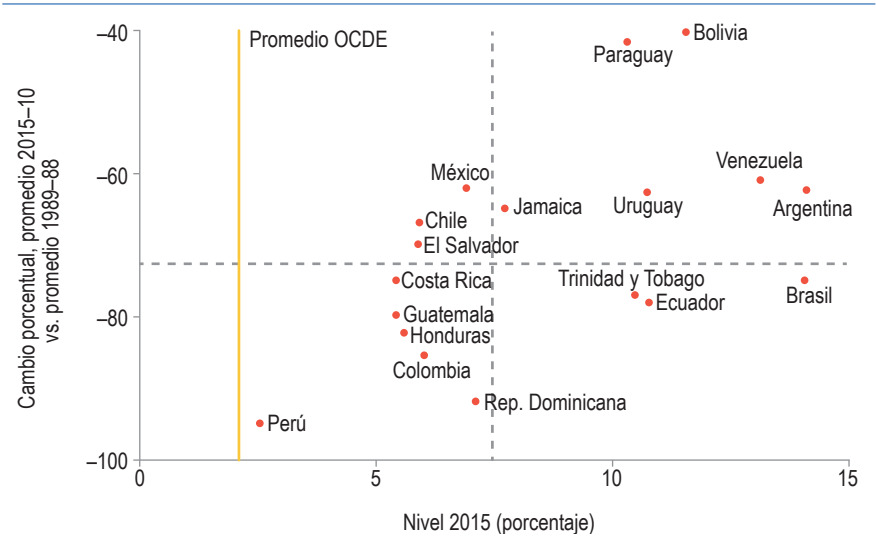
Gráfico 2.4 Índice de liberalización comercial KOF de América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de KOF.

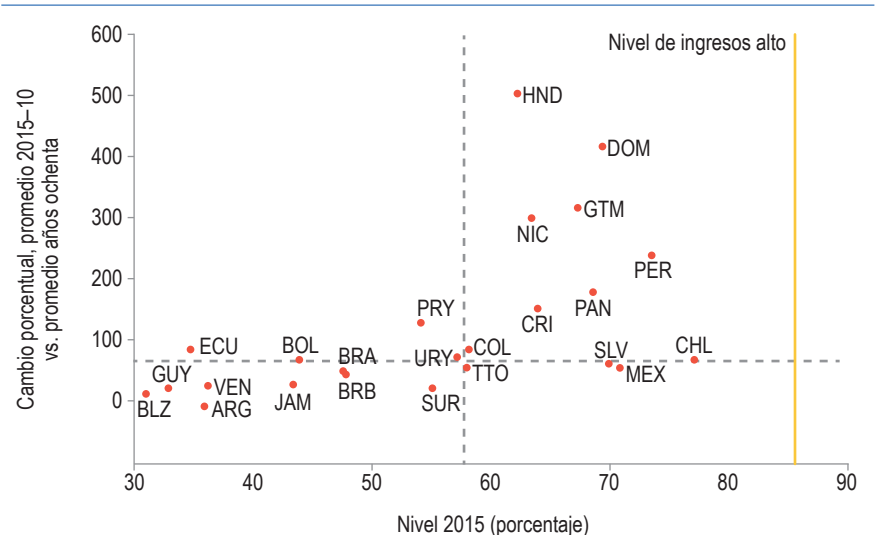
Nota: Cuanto más alto es el índice mayor es la liberalización. Este es el índice *de jure*, que se estructura así: i) un 32,5% de barreras no arancelarias y costos al comercio para importaciones y exportaciones; ii) un 34,5% de impuestos sobre el comercio internacional como porcentaje del ingreso; iii) un 33% del promedio simple de las tasas arancelarias. La muestra incluye: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Gráfico 2.5 Nivel y cambio de los aranceles de nación más favorecida
Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1988–2015 (porcentaje)



Fuente: Cálculos propios sobre la base de LAIA, Lora (2001) y datos de CESIFO-Banco Mundial.
Nota: Los datos arancelarios son promedios simples provenientes de LAIA y Lora (2001) para 1988–95 y de CESIFO-Banco Mundial a partir de 1996.

Gráfico 2.6 Índice de liberalización comercial *de jure*
1980–2015



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de KOF.
Nota: El índice KOF de liberalización comercial (Gygli, Haelg y Sturm, 2018) se estructura así: i) un 32,5% de barreras no arancelarias y costos al comercio para importaciones y exportaciones; ii) un 34,5% de impuestos sobre el comercio internacional como porcentaje del ingreso; iii) un 33% del promedio no ponderado de las tasas arancelarias.

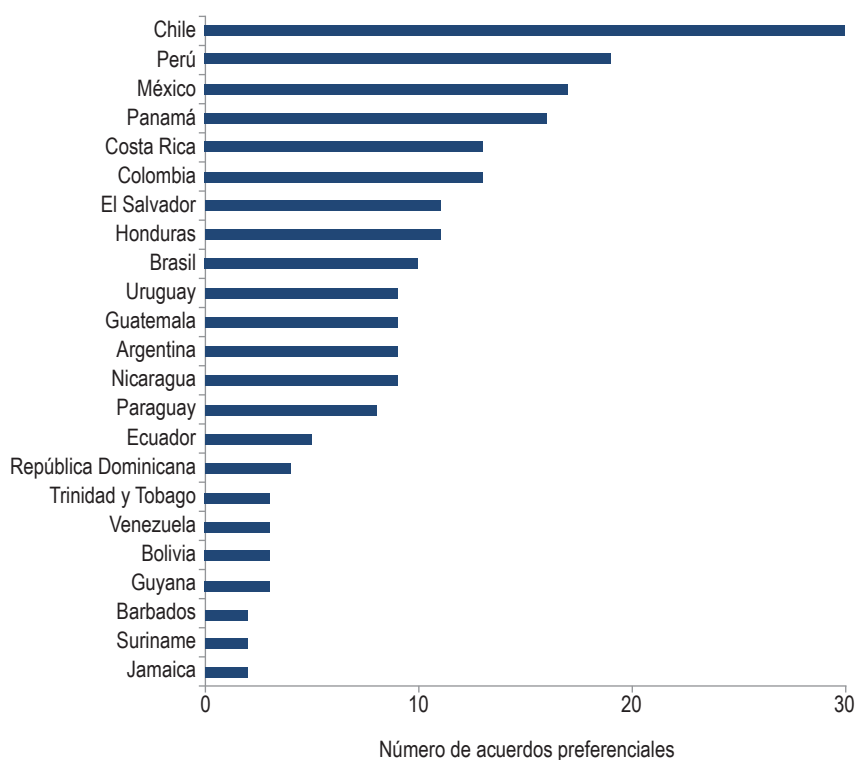
los países del Caribe (Trinidad y Tobago y Jamaica). Esta diversidad también es evidente en el índice KOF de liberalización comercial (gráfico 2.6).

La Alianza del Pacífico y, en menor medida, Centroamérica también lideran el grupo en la dimensión preferencial de la liberalización, con la firma del mayor número de acuerdos comerciales preferenciales (gráfico 2.7), lo que se ha traducido en aranceles significativamente más bajos que los aranceles NMF, que gravan sus importaciones o exportaciones (gráfico 2.8).

Para completar el panorama de la Gran Liberalización, se necesitan otros indicadores que abarquen los servicios y la inversión extranjera directa (IED). Los gráficos 2.9 y 2.10 presentan indicadores *de facto* y *de jure*, respectivamente, para los servicios. Estos cubren solo aquellos servicios cuyo comercio normalmente se ve afectado por impuestos y regulaciones: el “comercio transfronterizo” (por ejemplo, consultorías o

Gráfico 2.7 Número de acuerdos comerciales preferenciales

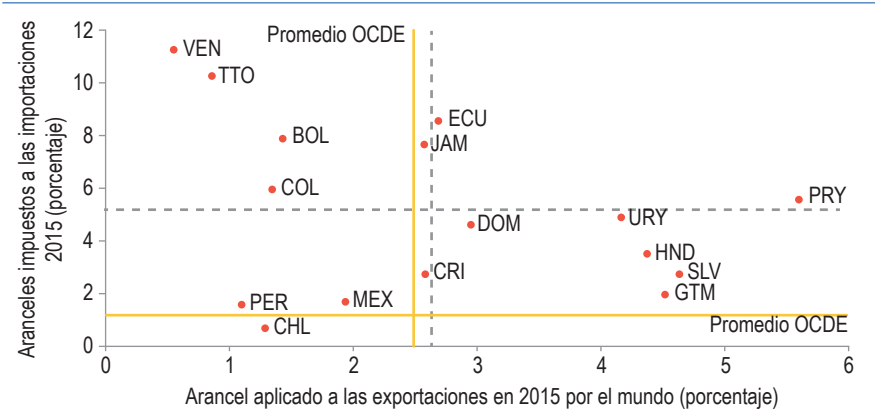
Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018



Fuente: Cálculos propios con datos de la OMC.

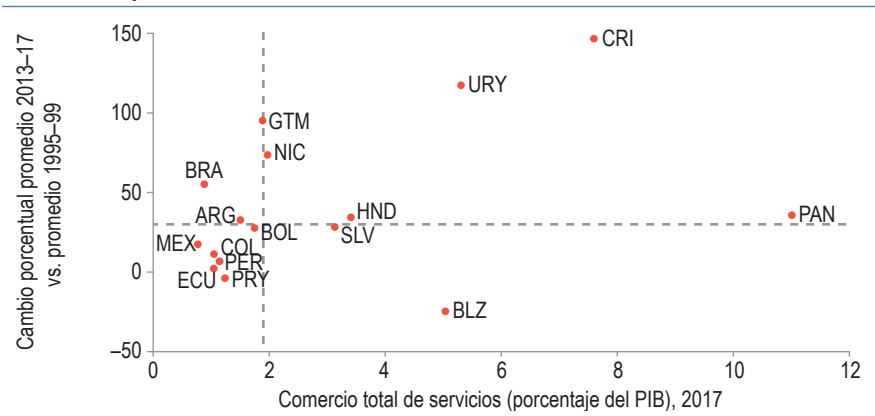
Nota: Los acuerdos preferenciales abarcan todos los acuerdos recíprocos de comercio, incluidas las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras.

Gráfico 2.8 Liberalización preferencial en América Latina y el Caribe
Tarifas aplicadas en 2015 que gravan las importaciones y que enfrentan las exportaciones (porcentaje)



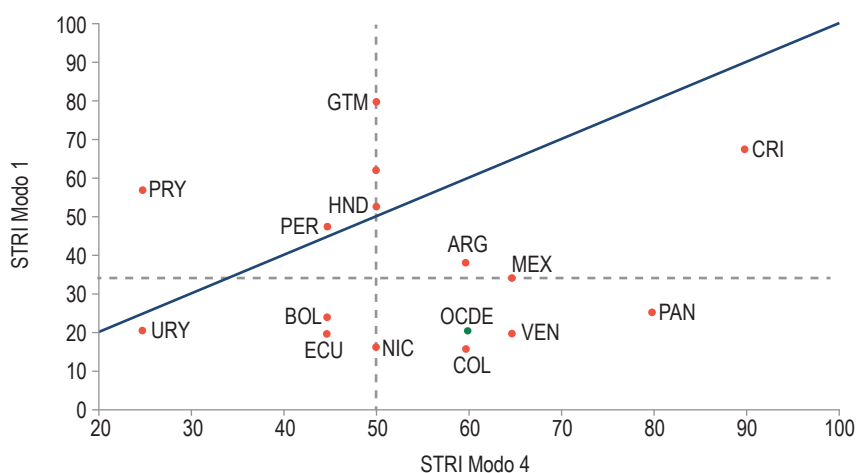
Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de aranceles provenientes de CESIFO-Banco Mundial.
Nota: Los aranceles aplicados que enfrentan las exportaciones son promedios ponderados que se calculan en dos fases. En la fase 1 se calcula el promedio ponderado de los aranceles aplicados sobre todos los productos, para cada país que imponga el arancel. La ponderación es la participación de cada producto en las exportaciones del exportador al mundo. En la fase 2 se calcula el promedio ponderado de los aranceles impuestos por cada importador de acuerdo con los resultados de la fase 1. La ponderación es la participación del PIB de cada país que imponga el arancel (ajustado por la distancia entre el exportador y el importador) en la suma del PIB ajustado por la distancia de todos los países que imponen un arancel. Los aranceles aplicados que enfrentan las importaciones también son promedios ponderados que provienen de un procedimiento similar de dos fases.

Gráfico 2.9 Comercio total de servicios como porcentaje del PIB, nivel y cambio, países seleccionados



Fuente: Cálculos del personal del BID a partir de datos de la balanza de pagos del FMI y de los Indicadores del Desarrollo Mundial.
Nota: El comercio total de servicios equivale a las exportaciones más las importaciones de servicios. Los sectores de servicios incluidos son los definidos por la AGCS como Modo 1 (comercio transfronterizo) y Modo 4 (presencia de personas naturales), que cubren finanzas, telecomunicaciones, transporte y servicios profesionales. Las líneas de referencia constituyen la mediana para la muestra de América Latina para cada variable.

Gráfico 2.10 Índice de Restricción al Comercio de Servicios, por modo, países seleccionados



Fuente: Cálculos del personal del BID a partir de la base de datos de restricciones al comercio de servicios del Banco Mundial.

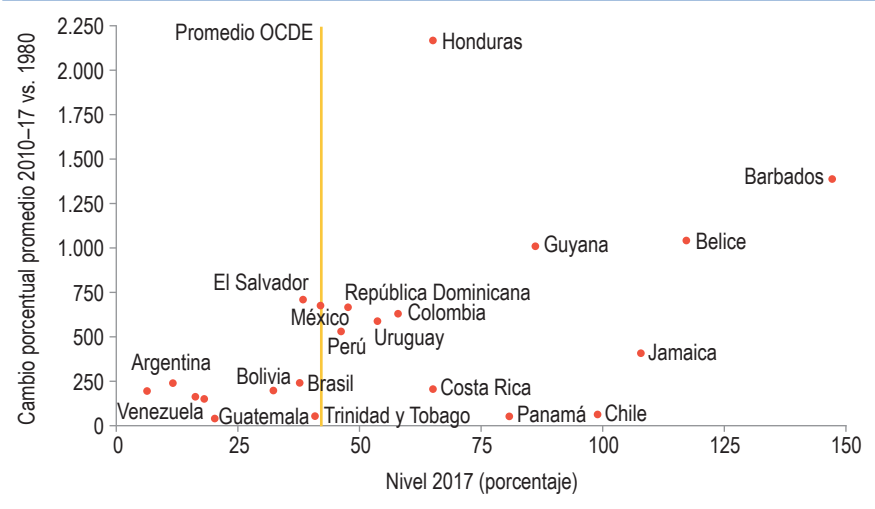
Nota: La base de datos de restricciones al comercio de servicios se basa en información sobre políticas que impactan en el comercio de servicios proveniente de cuestionarios que han sido enviados a despachos de abogados locales familiarizados con el régimen de políticas de un país. Las respuestas fueron revisadas por los gobiernos locales a fin de obtener retroalimentación. Los servicios de Modo 1 se prestan de forma transfronteriza. El Índice de Restricción al Comercio de Servicios (STRI) abarca restricciones en los siguientes sectores del Modo 1: finanzas, transporte y servicios profesionales. Los servicios de Modo 4 se prestan mediante la presencia temporal de personas naturales en el territorio. El STRI cubre restricciones en los servicios profesionales de Modo 4. Para más información, véase Borchert, Gootiiz y Mattoo (2012). Las líneas de referencia constituyen la mediana para la muestra de América Latina para cada variable.

capacitación a través de las redes postales o de telecomunicaciones) y, el “movimiento de personas naturales” (por ejemplo, un ciudadano extranjero proporciona localmente servicios de construcción).⁵

Estos gráficos revelan que, primero, no hay una correspondencia clara entre los países que más liberalizaron el comercio de bienes y los que liberalizaron el comercio de servicios. Por ejemplo, México, Colombia y Perú, que eran liberalizadores agresivos en bienes, parecen haber adoptado una actitud más cauta en materia de servicios. En segundo lugar, el Índice de Restricción del Comercio de Servicios (STRI, por sus siglas en inglés) *de jure* sugiere que la región progresó más en el movimiento de personas

⁵ El “comercio transfronterizo” y el “movimiento de personas naturales” corresponden a los modos de suministro 1 y 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que entró en vigor en 1995, después de la Ronda Uruguay. Los modos excluidos son “consumo en el extranjero” (Modo 2; por ejemplo, turistas, estudiantes o pacientes) y “presencia comercial” (Modo 3; por ejemplo, sucursales de empresas extranjeras establecidas a nivel local).

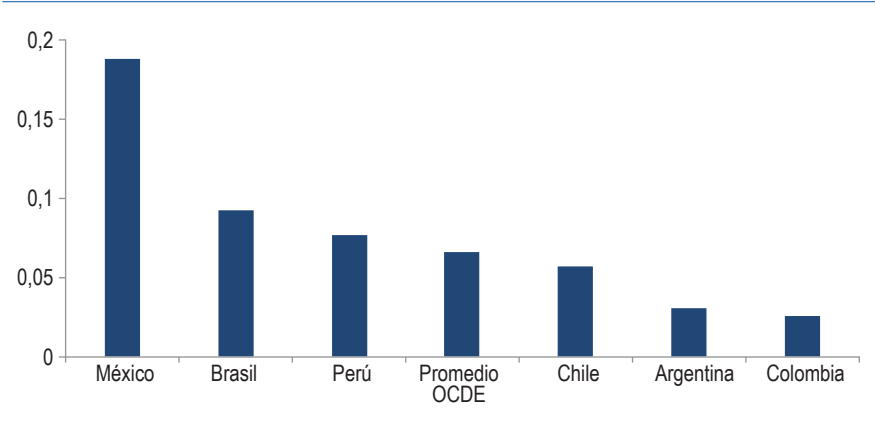
Gráfico 2.11 IED como porcentaje del PIB o razón IED/PIB: cambio y nivel
Economías seleccionadas de América Latina y el Caribe (porcentaje)



Fuente: Cálculos del personal del BID a partir de datos de UNCTAD.

naturales —la mayoría de los países presenta índices inferiores al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)—, mientras que con los servicios transfronterizos parece haber ocurrido lo contrario.

Gráfico 2.12 Índice de Restricción Regulatoria de IED de la OCDE
Economías seleccionadas de América Latina, 2017



Fuente: Cálculos del personal del BID a partir de datos de la OCDE.
Nota: Cuanto más alto es el índice, más restrictivas son las políticas de IED. Véase Kalinova, Palerm y Thomsen (2010).

Los gráficos 2.11 y 2.12 se centran en los indicadores de IED. A pesar de las políticas relativamente favorables para las IED de los años de sustitución de las importaciones, la mayor liberalización que tuvo lugar desde fines de los años ochenta se vio acompañada por un incremento considerable de los flujos de IED, aunque con variaciones significativas entre los países (gráfico 2.11). Como sucede con los indicadores comerciales *de facto*, estas diferencias se deben no solo a las políticas sino también a otros factores como el tamaño y la geografía, lo cual vuelve más difícil su interpretación.

Hay un indicador IED *de jure* que podría contribuir a aclarar el cuadro, pero desafortunadamente solo está disponible para un grupo de países para los últimos años. Sin embargo, hay suficiente información para sugerir que, como en el caso de los servicios, el *ranking* de liberalización de la IED no necesariamente refleja el de la liberalización comercial. Por ejemplo, México es mucho más restrictivo que la OCDE, mientras que Argentina lo es mucho menos (gráfico 2.12).

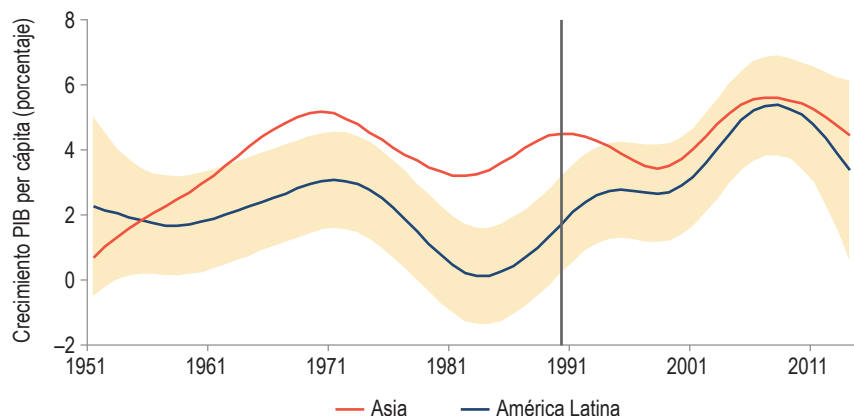
Comercio y crecimiento: grandes esperanzas

Se podría decir que el crecimiento encabezó la lista de las mayores expectativas centradas en la Gran Liberalización. Esto no es de extrañar, dado que la región estaba saliendo de una década de estancamiento, y Asia del Este apuntaba al comercio como un poderoso motor de crecimiento.

Desde luego, había buenos motivos teóricos para tener esperanzas. Sin embargo, la incertidumbre acerca del impacto de una mayor apertura comercial sobre ciertos fundamentos del crecimiento —particularmente la acumulación de conocimiento—, así como el carácter complejo del crecimiento económico, debieron haber impuesto unas expectativas más cautelosas. No obstante, la retórica de las políticas fue lejos de cautelosa, y a menudo alimentó expectativas poco realistas.

No es sorprendente que América Latina y el Caribe no haya replicado el desempeño de Asia del Este en materia de crecimiento desde el comienzo de la Gran Liberalización, una frustración a menudo esgrimida contra la política comercial. Sin embargo, como muestra el gráfico 2.13, desde el inicio de los años noventa la región ha adoptado importantes medidas para cerrar la brecha de crecimiento con las naciones asiáticas en desarrollo, aunque los resultados varían ampliamente entre países. Puede que este logro no sea tan impresionante como los escenarios demasiado optimistas que se habían anticipado, pero coincide en términos más realistas con las teorías del comercio y el crecimiento y las limitaciones políticas y estructurales generales de los países.

Gráfico 2.13 Crecimiento anual del PIB per cápita: América Latina y Asia en desarrollo, 1951–2014



Fuente: Cálculos de personal del BID a partir de la base de datos PWT 9.0.

Nota: Las tendencias se basan en promedios simples en dólares internacionales de 2011, usando un filtro de Hodrik-Prescott con un factor de suavización de 100. El área sombreada tiene un intervalo de confianza del 95%. Los datos de PPA solo están disponibles hasta 2014. América Latina incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Asia en desarrollo abarca: Camboya, China, Corea, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, India, Malasia, Pakistán, Singapur, Tailandia, Taiwán y Vietnam.

La liberalización comercial contribuyó significativamente a estos resultados, mejorando la productividad y la acumulación de capital a través de diversos canales asociados con los flujos comerciales, la IED y los cambios estructurales de las economías. El tamaño de esta contribución —y su impacto último en el crecimiento— depende del alcance de la liberalización de cada país y de la forma de interacción de dicha liberalización con otras dimensiones políticas, institucionales y estructurales.

Pequeñas cifras, gran impacto: aceleraciones del crecimiento impulsadas por el comercio

La identificación de vínculos causales directos entre el comercio y el crecimiento tradicionalmente ha demostrado ser elusiva debido a las dificultades que entraña separarla de la influencia de otros factores —algunos no fácilmente observables— que impulsan el crecimiento económico. Sin embargo, los estudios más recientes toman períodos de datos más extensos y recurren a técnicas econométricas más avanzadas para abordar estos temas. Así, en general constatan que la liberalización comercial

ha arrojado fuertes impactos positivos en el crecimiento, aunque algunos resultados sean más fiables que otros.⁶

Por ejemplo, Wacziarg y Welch (2008) utilizaron datos de casi 140 países para el período 1950–98 y, dejando al margen la influencia de características que no varían en el tiempo (por ejemplo, la geografía o la cultura), observaron que la liberalización comercial aumentó el crecimiento anual en un promedio cercano a 1,5 puntos porcentuales.

En lugar de un análisis comparativo entre países, Billmeier y Nannicini (2013) emplean un enfoque de estudios de casos basado en “controles sintéticos”. Para cada país de su muestra (30 casos, de los cuales cinco corresponden a América Latina y el Caribe), los autores construyen un comparador sintético que combina características de países similares en su región que comparten las mismas tendencias de crecimiento antes de la liberalización pero que no han experimentado la liberalización comercial. Este comparador se utiliza para responder a la pregunta contrafactual de cuánto habrían crecido estos países si no hubieran abierto sus economías. Billmeier y Nannicini encuentran que en general hay impactos positivos y robustos, sobre todo en América Latina y el Caribe. Una década después de la liberalización, se estima que el PIB per cápita es aproximadamente un 57% más alto que el del comparador sintético regional en Barbados, un 23% en Colombia, un 26% en Costa Rica y un 21% en México. La excepción es Chile, cuyo análisis se complica debido a dificultades para encontrar un comparador sintético regional fiable.

A pesar de la mayor fiabilidad de los resultados, estos estudios todavía se quedan cortos cuando se trata de abordar las limitaciones de la literatura de los años noventa. Por ejemplo, la liberalización comercial todavía está representada por períodos (en lugar de indicadores reales de la política comercial), definidos por criterios arbitrarios que omiten diferencias importantes entre países. En cuanto al alcance y a la implementación, también hay un control restringido de la influencia de otras variables explicativas del crecimiento que pueden variar a lo largo del tiempo, a saber: otras políticas públicas, las instituciones y el capital humano.

Afortunadamente, existe otro estudio (Estevadeordal y Taylor, 2013) que amplía los horizontes en todos estos frentes y ofrece un enfoque más prometedor. En efecto, el estudio sugiere que la pregunta adecuada de la investigación y la política no es si los países liberalizadores crecieron más rápidamente que antes, o más que los no liberalizadores, sino si

⁶ Para una revisión del tema, véase Irwin (2019).

experimentaron una mayor aceleración del crecimiento en comparación con los no liberalizadores.⁷

Si bien esta diferencia puede parecer sutil, apunta al corazón del problema de las expectativas demasiado optimistas. Es razonable prever que, dados los argumentos teóricos expuestos en el capítulo 1, la liberalización comercial puede acelerar el ritmo de crecimiento de un país en comparación con un escenario no liberalizado. Sin embargo, es arriesgado sostener que esta política definirá completamente el ritmo de crecimiento de un país, al margen de todos los otros factores capaces de incidir, como las instituciones, la educación y la demografía, que generan diferencias en el crecimiento económico a largo plazo entre los países.

En otras palabras, es razonable prever que la liberalización acelerará el ritmo de crecimiento de México en comparación con el de Brasil, un país menos liberalizado, pero no es razonable considerar que el país crecería necesariamente más rápido que su contraparte sudamericana, cuyo crecimiento puede verse impulsado por otros factores. Por ejemplo, Brasil podría beneficiarse de una infraestructura o una explosión demográfica de las que México no disfruta, lo cual impactaría positivamente en el crecimiento, pero sin tener ninguna relación con la política comercial.

Estevadeordal y Taylor (2013) utilizan este enfoque más razonable en muestras de hasta 75 países (14 de América Latina) para el período 1975–2004. Así, encuentran que la liberalización comercial ejerce un impacto positivo y estadísticamente significativo en la aceleración del crecimiento, incluso después de controlar por otras variables explicativas del crecimiento, como los cambios institucionales y educativos.

El impacto de la política comercial se mide de dos maneras: indirectamente, agrupando los países en liberalizadores (aquellos que disminuyeron sus aranceles NMF entre 1985 y 2002) y no liberalizadores (aquellos que no lo hicieron), y directamente, relacionando los cambios en el aumento del ingreso per cápita con los cambios en los aranceles NMF. En el primer caso, los autores observan que los liberalizadores aceleraron su crecimiento entre 0,8 y 1 punto porcentual al año en relación con los no liberalizadores; los liberalizadores que disminuyeron los aranceles de los

⁷ Easterly (2018) y Feyrer (2019) también hacen contribuciones relevantes al debate sobre el comercio y el crecimiento, pero estas no están estrictamente relacionadas con la política comercial. Easterly establece correlaciones positivas entre todo el paquete de las reformas del Consenso de Washington y el crecimiento, mientras que Feyrer utiliza los cambios en los costos del transporte para identificar con más rigor el impacto del comercio en el crecimiento de los ingresos. Así, observa que las diferencias en el crecimiento comercial previsto pueden explicar alrededor del 17% de la variación en el crecimiento de los ingresos entre diferentes países entre 1960 y 1995.

bienes intermedios y de capital mostraron un mayor impacto. Esta conclusión es consistente con la teoría que sostiene que la adquisición de bienes intermedios y de capital más baratos y de última generación generan un incremento de la inversión en capital físico y acumulación de conocimiento.

En el segundo caso, el directo, un recorte arancelario del 25% (el recorte mediano del arancel durante el período analizado) acelera el crecimiento entre tres cuartas partes y 1 punto porcentual al año, y las mayores ganancias están una vez más vinculadas con los recortes de los aranceles de los bienes de capital y bienes intermedios.

Puede que estos aumentos no parezcan significativos, sobre todo si se miden en relación con las expectativas de la región, pero distan mucho de ser triviales cuando se acumulan a largo plazo. Como sostienen los autores: “¿Existe alguna otra receta de política de los últimos 20 años que haya contribuido entre un 15% y un 20% al desarrollo de los ingresos de un país?” (Estevadeordal y Taylor, 2013: 1689).

Una mirada al detalle sobre América Latina

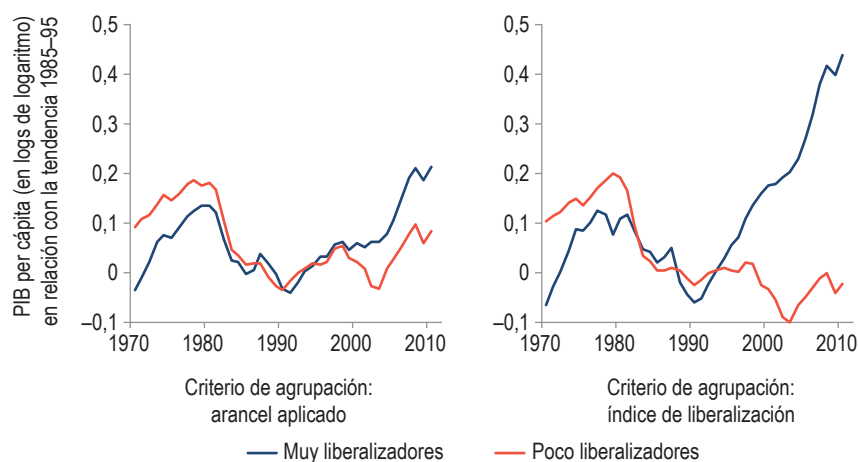
Para obtener una mejor perspectiva de las idiosincrasias de la relación entre comercio y crecimiento en América Latina, el análisis de Estevadeordal y Taylor se amplió de cinco maneras: 1) utilizando datos para un período más largo y más reciente (1980–2010), 2) experimentando con diferentes bases de datos de aranceles e índices de liberalización comercial, 3) ampliando el número de países de América Latina de la muestra (18 de 88), 4) adoptando una estrategia empírica que permita identificar las particularidades regionales, y 5) observando la relación comercio-crecimiento a nivel sectorial.⁸

Antes de seguir con los resultados del análisis econométrico, vale la pena señalar algunos patrones en los datos brutos. Por ejemplo, el gráfico 2.14 categoriza a la región de acuerdo con el criterio de Estevadeordal y Taylor, dividiéndola en países muy liberalizadores y poco liberalizadores. Entre 1980 y 2015, los muy liberalizadores disminuyeron los aranceles más que la mediana de la muestra de la región y el nivel de aranceles aplicados

⁸ Se utilizaron dos bases de datos de aranceles: CESIFO-Banco Mundial y Economic Freedom of the World (EFW). La primera incluía las NMF y los aranceles preferenciales; la segunda utilizó aranceles efectivos (ingresos arancelarios divididos por las importaciones) hasta 1995 y luego los aranceles NMF de World Integrated Trade Solution (WITS). Los países de América Latina son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Véase Merchán y Mesquita Moreira (2019b) para los detalles técnicos del ejercicio.

Gráfico 2.14 PIB per cápita en relación con la tendencia 1985–95

Países muy liberalizadores y poco liberalizadores seleccionados de América Latina



Fuente: Cálculos del personal del BID a partir de la base del índice KOF *de jure* de liberalización comercial y datos arancelarios provenientes de LAIA, Lora (2001) y CESIFO-Banco Mundial.

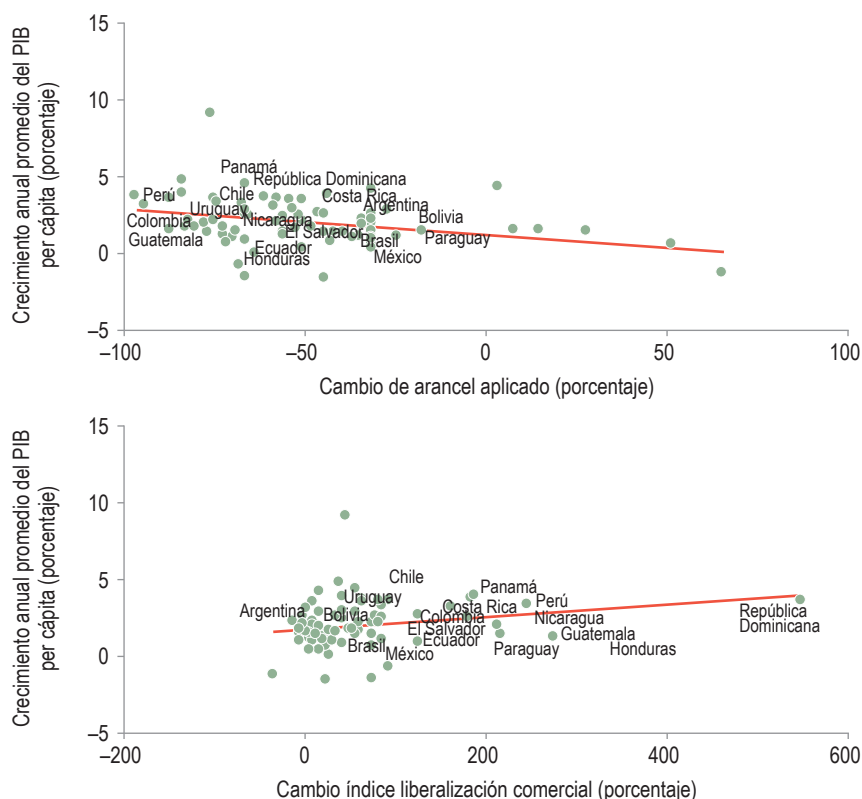
Nota: Este gráfico muestra la diferencia en logaritmos entre el PIB per cápita observado y el predicho por la tendencia 1985–95. La selección de la muestra se basó en la disponibilidad de datos. El gráfico de la izquierda divide a los países en muy liberalizadores (Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana) y poco liberalizadores (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela) sobre la base de los cambios en los aranceles aplicados. El gráfico de la derecha utiliza los cambios en el índice de KOF de liberalización, y los países muy liberalizadores son Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana, mientras que los poco liberalizadores son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El PIB per cápita es según PPA (Indicadores del Desarrollo Mundial).

en 2015 era inferior a la mediana. Los poco liberalizadores no cumplieron este criterio. Un criterio análogo se aplica para el índice KOF *de jure* de liberalización comercial, que se presentó anteriormente.

Por lo tanto, las tendencias de ambos grupos eran similares antes de la Gran Liberalización (1985–95), pero luego de ella pasaron a divergir de manera significativa, y los muy liberalizadores se vieron favorecidos por un crecimiento considerablemente más acelerado. Esto es particularmente evidente cuando se utiliza el índice KOF, que tiene una mayor cobertura de las barreras comerciales. Los gráficos también sugieren que los aumentos fortuitos del auge de las materias primas en la década de 2000, los cuales permitieron que países como Brasil y Venezuela demoraran en reconocer el costo de sus políticas comerciales, pueden haber subestimado la diferencia de tendencia entre los dos grupos. Sin embargo, esta hipótesis debe ser probada con mayor rigurosidad.

A pesar de su atractivo, esta categorización basada en períodos implica un elemento inevitable de arbitrariedad en la métrica y el lapso

Gráfico 2.15 Crecimiento del PIB per cápita y liberalización comercial
Países seleccionados, 1990–2015



Fuente: Cálculos del personal del BID sobre la base de datos de Economic Freedom of the World y el índice KOF.

Nota: La muestra arancelaria cubre 73 países, incluidos 17 de América Latina y el Caribe. Los aranceles son promedios simples provenientes de la base de datos de Economic Freedom of the World. El índice de liberalización es el índice KOF *de jure* de liberalización comercial. Cuanto más alto sea este índice, más liberalizado será el país. El PIB per cápita se expresa en dólares constantes de EE.UU. (Indicadores del Desarrollo Mundial).

utilizado para definir los grupos. También elimina las diferencias de políticas dentro de los grupos. Por ejemplo, Chile y México se encuentran en el grupo de los poco liberalizadores porque experimentaron un proceso de liberalización más temprano, aunque, de cualquier forma que se lo mida, se trata de economías mucho más abiertas que las de sus pares en el grupo.

Se puede apreciar un panorama más claro cuando se analiza la correlación directa entre los cambios del ingreso per cápita con los indicadores de la política comercial, como en el segundo enfoque de Estevadeordal y Taylor. El gráfico 2.15 exhibe los cambios en el ingreso per cápita en relación con los cambios ya sea en los aranceles aplicados o en el índice KOF *de jure*

de liberalización comercial. Ambos casos sugieren que la liberalización mencionada tiene un impacto positivo en el crecimiento del ingreso per cápita, y aún más en la región que en el resto del mundo.⁹

Estos indicios de causalidad parecen confirmarse en un estudio que filtra la influencia de otros factores relacionados con el crecimiento, ya sean observables (por ejemplo, la educación y las instituciones) o no (véase Merchán y Mesquita Moreira, 2019b). Debido a las deficiencias mencionadas más arriba, el estudio evita utilizar variables binarias (ya sea para grupos o períodos) y se centra directamente en indicadores continuos de política comercial (los aranceles aplicados y el índice KOF). Se aplica para dos períodos: 1980-2010 y 1990-2010.¹⁰

Las estimaciones del límite inferior para el período 1990-2010 sugieren que un recorte del 56% en los aranceles (el recorte mediano durante ese período) aceleraría el PIB per cápita en América Latina en 0,61 puntos porcentuales al año, algo menos de lo estimado en Estevadeordal y Taylor. El ejercicio también confirma sus conclusiones, según las cuales los aranceles de los bienes intermedios y de capital tienen los mayores efectos. Las estimaciones que utilizan el índice KOF de liberalización sugieren que un aumento del 74% (el aumento mediano durante ese período) aceleraría el crecimiento en 0,74 puntos porcentuales al año.¹¹

¿Cuán importantes son estos aumentos? Sin liberalización, el PIB per cápita de América Latina habría crecido entre un 30% y un 40% menos entre 1990 y 2010, lo cual depende del indicador de políticas utilizado (véase el gráfico 2.16).¹² Estos resultados no indican que la Gran Liberalización haya sido una panacea pero —para repetir el argumento de Estevadeordal y Taylor— resulta difícil pensar en otra medida de política que pudiera por sí sola generar este tipo de incremento.

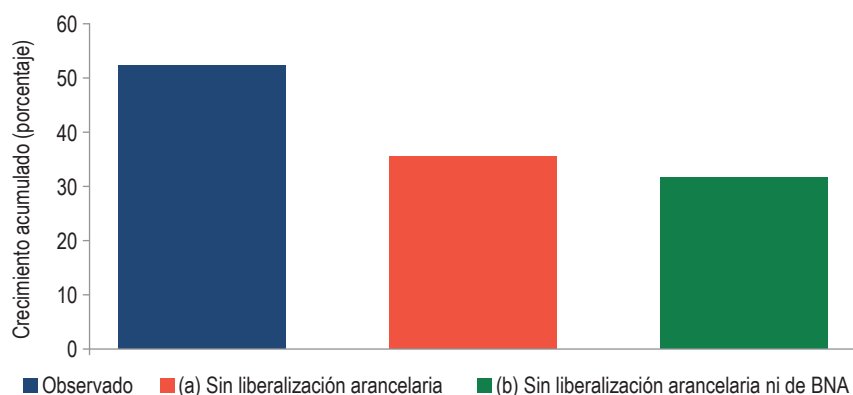
⁹ El coeficiente de correlación entre cambio porcentual de la tarifa y crecimiento anual del PIB per cápita para el conjunto de la muestra es -0,3, estadísticamente significativo al nivel del 5%; -0,41 (a nivel del 10%) para América Latina, y -0,28 (a nivel del 10%) para el resto del mundo. En términos del índice KOF *de jure* de liberalización comercial, el coeficiente de correlación para el conjunto de la muestra es 0,24, estadísticamente significativo a nivel del 5%; 0,36 (significativo a nivel del 10%) para América Latina, y 0,22 (significativo a nivel del 10%) para el resto del mundo.

¹⁰ El ejercicio no va más allá de 2010 debido a restricciones de datos sobre variables de control clave como educación y calidad de las instituciones.

¹¹ Véase Merchán y Mesquita Moreira (2019b), cuadros 1 a 3. Las estimaciones se basaron en los cuadros 1b y 2b, columnas 2 y 12.

¹² Un resultado comparable al de Billmeier y Nannicini (2013), mencionado anteriormente. El cambio en los aranceles explica el 32% del crecimiento acumulado del PIB per cápita en el período. En el caso del índice KOF, la cifra asciende al 39%.

Gráfico 2.16 Liberalización comercial y crecimiento del PIB per cápita
Escenarios observados e hipotéticos, América Latina, 1990–2010



Fuente: Cálculos del personal del BID.

Nota: Los escenarios (a) y (b) se basan en los coeficientes de mínimos cuadrados ordinarios de los aranceles aplicados y de las variables del índice de comercio KOF, respectivamente. Véase el texto y Merchán y Mesquita Moreira (2019b) para más detalles. El PIB per cápita se expresa en dólares de EE.UU. constantes de 2010.

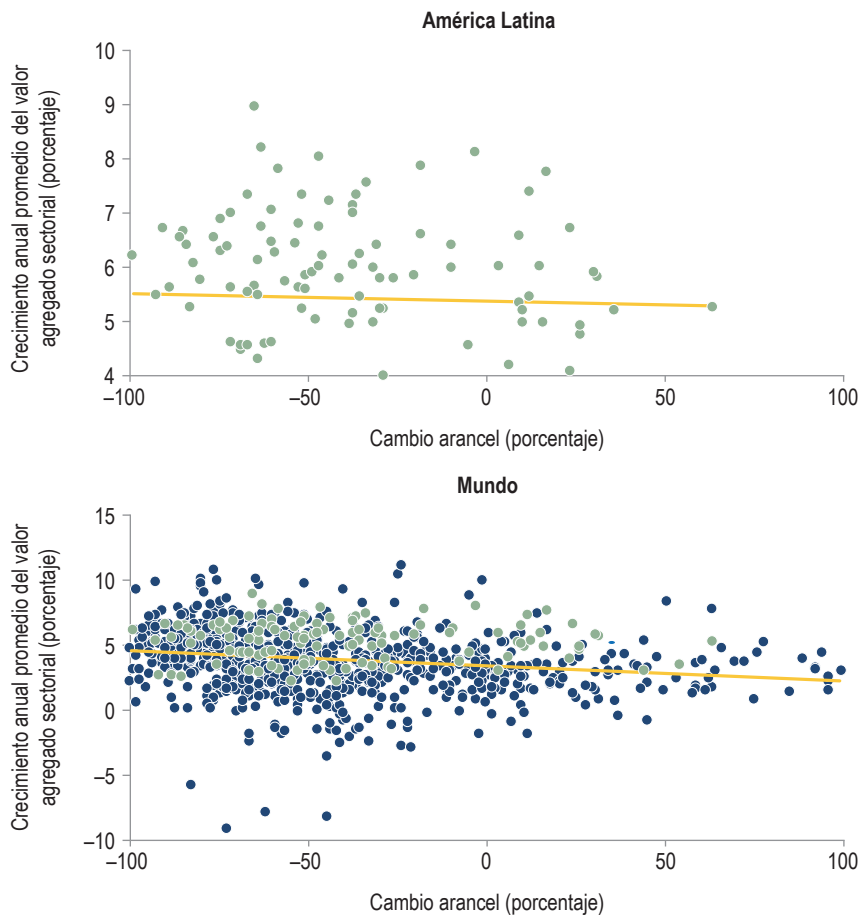
Una visión sectorial

La evidencia revisada hasta ahora se refiere al conjunto de la economía. ¿Pero cuál ha sido el impacto de la liberalización comercial en sectores específicos? ¿Se puede esperar el mismo tipo de efectos? No necesariamente. Los sectores, en particular aquellos que carecen de una ventaja comparativa, pueden verse perjudicados por precios internos más bajos y una mayor competencia. Sin embargo, esta desventaja puede compensarse gracias al acceso a mercados más grandes, más incentivos para aumentar la productividad y para innovar, y acceso a bienes de capital e intermedios de tecnología de avanzada y más baratos.

Para arrojar algo de luz sobre este tema, el gráfico 2.17 relaciona los aranceles con el crecimiento sectorial a largo plazo utilizando datos para 88 países (14 de América Latina) y 10 sectores entre 1990 y 2015.¹³ Al menos a largo plazo, parece existir una relación negativa entre el crecimiento del valor agregado sectorial y los aranceles, tanto para el mundo como para los países de América Latina. En otras palabras, los aranceles más altos conducen a un menor crecimiento sectorial.

¹³ Los 10 sectores son: agricultura, pesca, minería y canteras, alimentación y bebidas, textiles e indumentaria, madera y papel, petróleo, productos metalúrgicos, electricidad y maquinaria y equipos de transporte.

Gráfico 2.17 Variación de los aranceles y crecimiento del valor agregado sectorial
Países seleccionados, 1990–2015



Fuente: Cálculos del personal del BID sobre la base de datos de Eora y CESIFO-Banco Mundial.
Nota: Las observaciones corresponden a pares sector-país. El coeficiente es de -0,03 para América Latina, no estadísticamente significativo, y de -0,2 para el resto del mundo (significativo). El mundo incluye 89 países; los de América Latina se representan en verde.

Desde luego, estos resultados pueden reflejar una correlación espuria generada por factores omitidos. Para decir algo más concluyente acerca de la causalidad, se llevaron a cabo dos ejercicios econométricos. El primero analiza el impacto promedio en todos los sectores. Las estimaciones más conservadoras sugieren que una disminución de los aranceles del 47% sobre el producto final de los sectores (el recorte mediano de América Latina a lo largo del período) impulsa el crecimiento anual del valor agregado sectorial en aproximadamente 1,1 puntos porcentuales. Como se

preveía, dado que el acceso a mejores y más baratos insumos no puede sino incentivar el crecimiento de los sectores, el impacto estimado para el recorte arancelario sobre los insumos de los sectores es más fuerte.¹⁴ El recorte mediano del 57% de la región acelera el crecimiento anual promedio en cerca de 1,2 puntos porcentuales. Estos resultados explican un promedio del 24% (26% para los aranceles de los insumos) del crecimiento acumulado del valor agregado durante el período.

El segundo ejercicio trata de capturar el impacto a largo plazo de la liberalización comercial en actividades económicas ampliamente definidas —minería, manufacturas y agricultura— en la región y en el resto del mundo. El gráfico 2.18 resume los resultados y muestra intervalos de confianza del 95% para los impactos regionales y específicos por actividad en el crecimiento anual, desglosados por recortes de los aranceles de los productos finales y los insumos.¹⁵

La producción manufacturera es la única actividad de la región en la que es probable que los recortes de aranceles hayan tenido un impacto positivo y estadísticamente significativo en el crecimiento anual, que va de 1,7 (productos finales) a 2,4 puntos porcentuales (insumos).¹⁶ Este patrón contrasta con el del resto del mundo, donde la minería y la agricultura han sido los únicos sectores con impactos positivos y estadísticamente significativos. Este resultado parece haber sido impulsado por el hecho de que los aranceles industriales ya eran relativamente bajos en la mayor parte del mundo desarrollado así como en los países asiáticos en desarrollo.

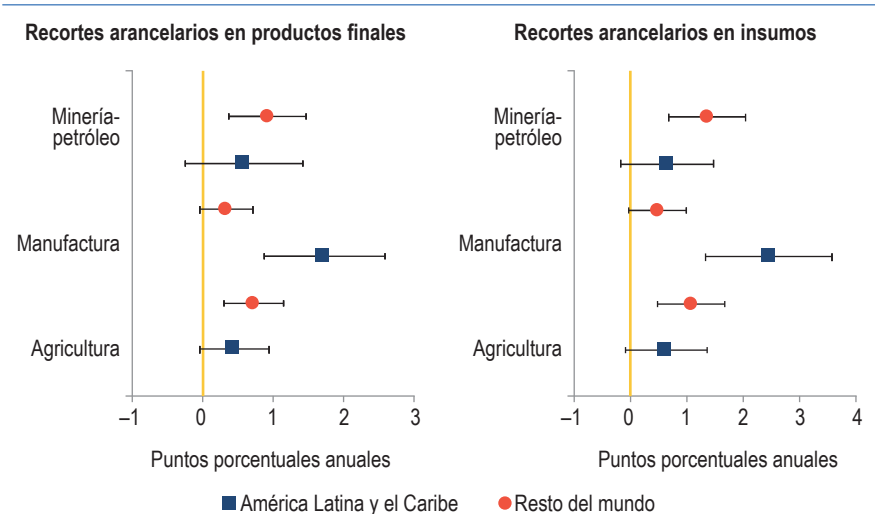
De estos resultados sectoriales, se pueden extraer al menos dos conclusiones importantes. En primer lugar, la magnitud y la dirección de los impactos son consistentes con el ejercicio del PIB y apoyan el argumento según el cual la Gran Liberalización contribuyó significativamente al crecimiento de la región. En segundo lugar, es probable que esta contribución proviniera sobre todo de las manufacturas, que en promedio han constituido la actividad más protegida de la región.

¹⁴ Los aranceles de insumos son promedios ponderados de los aranceles aplicados a los países en los que se importan los bienes utilizados como insumos, donde las ponderaciones provienen de los coeficientes técnicos de las matrices insumo-producto de Eora. Véase Merchán y Mesquita Moreira (2019b) para más detalles sobre la construcción de los datos y los resultados econométricos.

¹⁵ Los intervalos de confianza son una gama de valores que tienen una probabilidad del 95% de incluir el impacto real.

¹⁶ Estas estimaciones reflejan los recortes medianos de los aranceles de 41% y 66% para los productos finales y los insumos, respectivamente. Estos resultados explican cerca del 33% (43%) del crecimiento acumulado del valor agregado de las manufacturas en el período 1990-2015.

Gráfico 2.18 El impacto de la liberalización comercial en el crecimiento del valor agregado sectorial
América Latina y el Caribe y resto del mundo



Fuente: Cálculos del personal del BID.
Nota: Intervalos de confianza del 95% calculados como el producto entre los coeficientes de mínimos cuadrados ordinarios de región-actividad y el cambio porcentual mediano en los aranceles aplicados en el período 1990-2015. Las regresiones se realizaron a nivel de 10 sectores. Véase Merchán y Mesquita Moreira (2019b).

También cabe dejar en claro lo que aquellos resultados no transmiten. No sugieren la ausencia de ganadores y perdedores, o la reasignación de recursos, para utilizar el término más técnico. Estos son impactos regionales promedio y a largo plazo (25 años). No descartan ni los resultados negativos a corto plazo ni los impactos negativos para una determinada actividad en un país específico, incluso a largo plazo. De hecho, la evidencia de los capítulos 3 y 4 sugiere una cantidad sustancial de reasignación de recursos impulsada por el comercio dentro y entre las actividades y países, un proceso que forma parte integral de las ganancias en términos de bienestar e ingresos que se mencionaron en el capítulo 1 y se cuantificarán en la próxima sección.

Comercio y bienestar: ¿ha mejorado la región?

Las expectativas de obtener ganancias de bienestar a partir de la Gran Liberalización se basaban en siglos de la teoría de la ventaja comparativa, y ese sustento se volvió incluso más fuerte a medida que los economistas encontraron otros motivos importantes para apoyar el comercio global. A pesar

de este apoyo, sin embargo, las estimaciones sobre los beneficios de la región durante los últimos 30 años de liberalización siguen siendo escasas.

Esta falta de evidencia tiene sus raíces en la complejidad de determinar si y en qué medida los consumidores están mejor gracias a la apertura comercial. A pesar que hay motores claramente identificables —como el recorte de los aranceles y su impacto inmediato en los flujos comerciales— el resultado depende eventualmente de cómo influye este shock comercial en la compleja interacción entre las preferencias de los consumidores y sus ingresos. Esto involucra a los mercados no solo en cuanto a los productos que se puede comerciar, sino también para el trabajo y los servicios como las peluquerías, que no cruzan fronteras.

Para abordar el desafío de calcular el impacto, los economistas han recurrido tradicionalmente a modelos de equilibrio general computable, con sus cientos de ecuaciones que cubren todas las interacciones posibles. Sin embargo, en la región estos modelos se han utilizado sobre todo para predecir los aumentos de acuerdos comerciales preferenciales prospectivos antes que para evaluar hechos pasados relacionados con la política comercial multilateral o unilateral. Además, a pesar de su valor analítico, se los ha criticado debido a su complejidad, a su falta de transparencia, y a la imputación de parámetros clave, así como también por el hecho de que sus resultados son generados por supuestos muy restrictivos respecto de cómo funciona la economía.¹⁷

Afortunadamente, hay una nueva generación de modelos de equilibrio general más sencillos que abordan la mayoría de estas preocupaciones.¹⁸ Sin embargo, el desafío sigue siendo capturar, en un solo modelo, todas las ganancias por ventajas comparativas, del comercio intraindustrial, por mayor competencia y por reasignación de recursos que se mencionan en el capítulo 1. Normalmente, las estimaciones se centran en solo un subconjunto de esas ganancias, lo que todavía permite tener perspectivas esclarecedoras, pero deja abierta la posibilidad de subestimar los impactos en el bienestar.

Caliendo y Parro (2015) y Caliendo et al. (2017) ofrecen ejemplos esclarecedores de este nuevo enfoque con percepciones novedosas para América Latina. Caliendo y Parro presentan un estudio de caso de las ganancias de bienestar y del impacto en el comercio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), un acuerdo comercial preferencial que despertó gran interés en la región por ser el más grande y el primero en el que participaba un país desarrollado. A partir de un modelo que se centra en las ventajas comparativas de David Ricardo, los autores

¹⁷ Véase Baldwin y Venables (1995).

¹⁸ Véanse Costinot y Rodríguez-Clare (2014) y Feenstra (2018) para más estudios.

estiman que el bienestar de México aumentó en un 1,3%, mientras que los salarios, una variable que tiende a seguir de cerca los efectos del bienestar, se incrementaron en un 1,7%.

Por su parte, el de Caliendo et al. (2017) es un estudio más ambicioso que estima los impactos en el bienestar y el comercio de la Gran Liberalización para la mayor parte del mundo, incluida la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Sobre la base de un modelo teórico concebido para captar la reasignación más que los beneficios comparativos del comercio, el estudio analiza el impacto del recorte de aranceles negociado por la Ronda Uruguay (1986-94) y los acuerdos comerciales preferenciales firmados entre 1990 y 2010. Sus conclusiones apuntan a un aumento promedio del bienestar del 1,6% en todos los países de la muestra, el 92% de los cuales fue impulsado por la Ronda Uruguay.

El tamaño de estas ganancias exige preguntar: ¿la liberalización comercial equivale a mucho ruido y pocas nueces? Desde luego, no se pretende que la liberalización preferencial o multilateral sean la cura universal para que los consumidores estén mejor. Sin embargo, tampoco se pueden interpretar como prueba de la irrelevancia de estas políticas. En primer lugar, estas estimaciones cubren solo los aranceles —ya de por sí bajos en la mayor parte del mundo desarrollado— y descartan otras barreras comerciales que eran particularmente importantes en América Latina y el Caribe;¹⁹ en segundo lugar, no cubren todas las posibles ganancias del comercio que se trataron anteriormente, y en tercer lugar, ofrecen un análisis valioso pero limitado de las experiencias de los países de la región.

Aun cuando las dos primeras deficiencias no puedan abordarse de manera efectiva —los datos fiables sobre BNA son escasos y la teoría del comercio todavía tiene que incorporar todas las ganancias del comercio en un solo modelo—,²⁰ el tercer problema sin duda se puede superar intentando replicar el ejercicio de Caliendo et al. (2017) y con un debate más detallado sobre los resultados en América Latina y el Caribe.

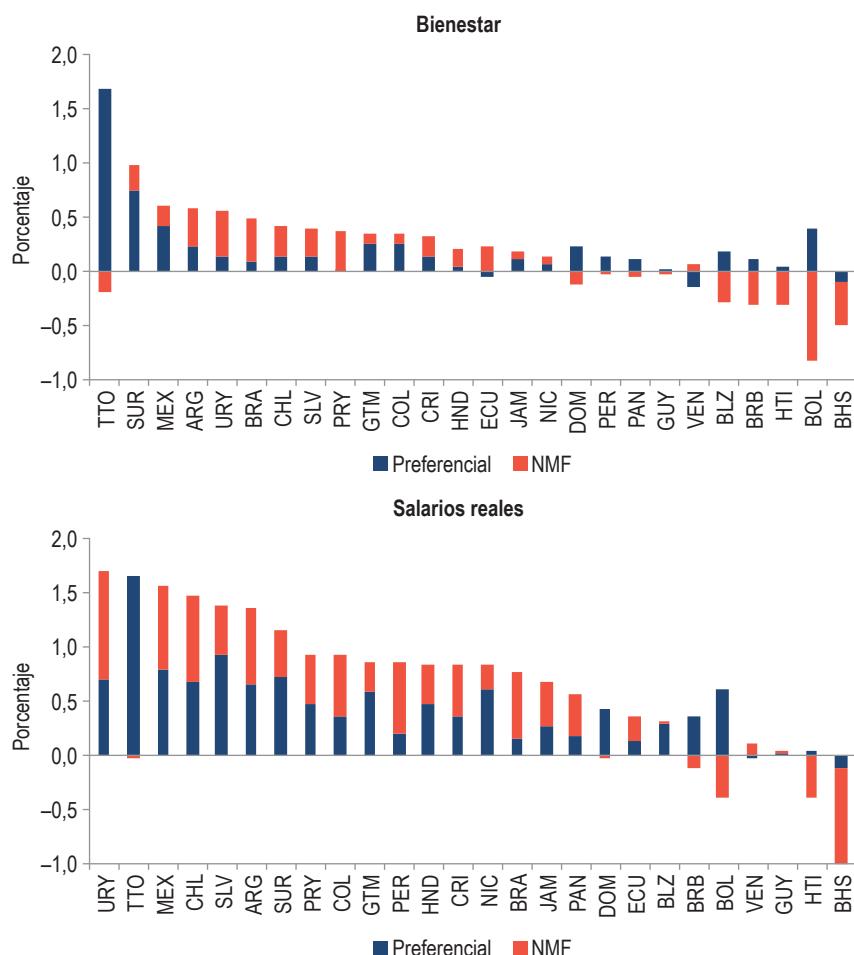
Para mejorar aún más este empeño, se utiliza una base de datos ampliada (1990-2015), con información más extensa y fiable sobre los aranceles para los países de la región.²¹ El período base del análisis también se cambia desde el año inicial al año final para reflejar mejor la estructura

¹⁹ Como lo expresan Caliendo y Parro (2015: 29): “Es incuestionable que el TLCAN contenía más disposiciones que solo reducir los aranceles entre los miembros y de ninguna manera nuestros resultados deberían interpretarse como los efectos en el comercio y el bienestar del conjunto del acuerdo”.

²⁰ Véase Feenstra (2018b) para un intento prometedor en esta dirección.

²¹ Véase Cai y Li (2019).

Gráfico 2.19 Efectos de la Gran Liberalización en el bienestar y los salarios
Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1990–2015



Fuente: Cálculos del personal del BID.

Nota: La simulación refleja cambios en las tasas NMF y preferenciales aplicadas en todo el mundo. Véase Cai y Li (2019).

actual de las economías. Esto significa que la comparación se realiza entre los resultados de 2015 y aquellos que habrían predominado si los aranceles NMF y preferenciales de la región y del resto del mundo volvieran a sus niveles anteriores a la liberalización.

Los resultados para los 26 países de América Latina y el Caribe de la muestra se recogen en el gráfico 2.19. Estos apuntan a un aumento mediano del 0,2% en el bienestar y a una ganancia del 0,8% en los salarios reales, cifras superiores a las del resto del mundo (0,1% y 0,3%, respectivamente).

Una vez más, el tamaño de los aumentos es preocupante, pero las calificaciones a propósito de la cobertura de las BNA y los tipos de beneficios del comercio cubiertos también son válidas aquí.

Más revelador que la mediana es la gran variación de las mejoras en toda la región. La mayoría de los países está mejor, pero algunos han mostrado pérdidas de bienestar (Barbados, Bahamas, Belice, Bolivia, Haití y Venezuela) y de los salarios reales (Bahamas y Haití). En su mayoría, se trata de países cuyos aranceles NMF o preferenciales casi no han cambiado o incluso han aumentado al final del período.

El desglose entre ganancias preferenciales y de NMF también ofrece interesantes perspectivas. Para un país típico de la región, el 20% de las ganancias de bienestar y el 44% del aumento de los salarios reales se debe a la liberalización preferencial. Estos resultados contrastan notablemente con los del resto del mundo, donde las mismas cifras son 15% y 10%, respectivamente. Esto parece reflejar dos particularidades de la liberalización de América Latina y el Caribe, a saber: el alcance y la profundidad de la red de acuerdos comerciales preferenciales y la liberalización NMF a menudo limitada, particularmente en el Mercosur y el Caribe.

Otra peculiaridad clave de la región es que la liberalización impulsada por NMF no puede ser interpretada como totalmente multilateral, al menos no en el mismo sentido en que lo utilizan Caliendo et al. (2017). A diferencia del resto del mundo —con la excepción de unos pocos países asiáticos como India e Indonesia— en la mayoría de los países de la región los aranceles NMF aplicados son significativamente más bajos que los negociados durante la Ronda Uruguay (“aranceles consolidados”). La diferencia oscila entre 10 y 30 puntos porcentuales.²² Dado que los aranceles aplicados y consolidados se utilizan en los ejercicios, esto implica que la liberalización NMF tiene un claro componente unilateral que va mucho más allá de la Ronda Uruguay. Esta particularidad regional no es solo una preocupación analítica, sino que tiene claras implicaciones para las políticas, dado que crea incertidumbre a propósito de la estabilidad de las políticas comerciales de la región (véase el capítulo 7).

A pesar de la brecha entre el impacto previsto de la liberalización comercial en el crecimiento y el bienestar y el impacto real, lo fundamental es que la apertura de las economías de la región produjo beneficios para el conjunto de la economía, para los sectores (particularmente el manufacturero) y para los individuos. Además, si bien las cifras pueden parecer bajas, de hecho son importantes y eclipsan el impacto de cualquier otro cambio en las políticas.

²² Véase Bown et al. (2017, capítulo 3).

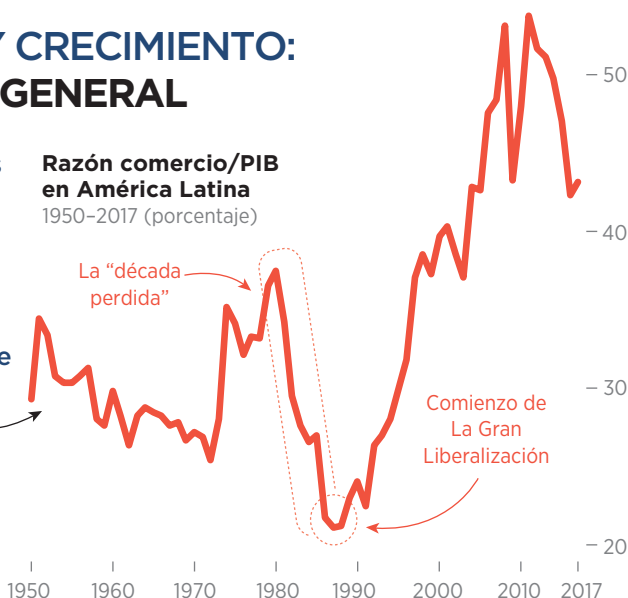
EN RESUMEN

COMERCIO Y CRECIMIENTO: PANORAMA GENERAL



A comienzos de los años noventa, después de la “década perdida” de los años ochenta, América Latina y el Caribe se embarcó en una ambiciosa liberalización del comercio.

Razón comercio/PIB en América Latina
1950–2017 (porcentaje)



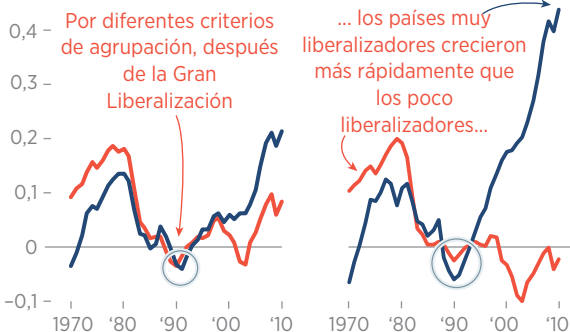
LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y CRECIMIENTO



La liberalización del comercio tuvo un impacto en el crecimiento.

PIB per cápita en relación con la tendencia 1985–95

En logaritmos, países seleccionados de América Latina



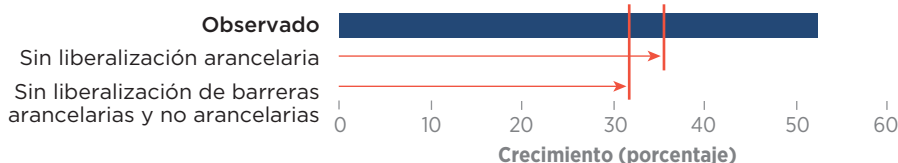
Agrupados por: aranceles aplicados índice de liberalización

LO ESENCIAL

La apertura contribuyó a acelerar el crecimiento y produjo un aumento del ingreso per cápita promedio de hasta un 16% en 20 años, un resultado rara vez visto en otras políticas públicas.

Liberalización del comercio y crecimiento del PIB per cápita

América Latina, 1990–2010



3 La mecánica de la liberalización: la evidencia macro

La Gran Liberalización produjo crecimiento económico y aumento del bienestar de manera considerable. Pero, ¿cómo lo hizo? ¿A través de qué canales se transmitieron estos beneficios? ¿Qué roles desempeñaron el comercio, la inversión extranjera directa (IED) y los flujos de conocimiento? ¿Condujeron las políticas comerciales a diferentes patrones de especialización —por ejemplo, la agricultura y los servicios versus las manufacturas— que contribuyeron o limitaron el crecimiento? Este capítulo revisa la evidencia macro disponible, a nivel de país y sectorial.

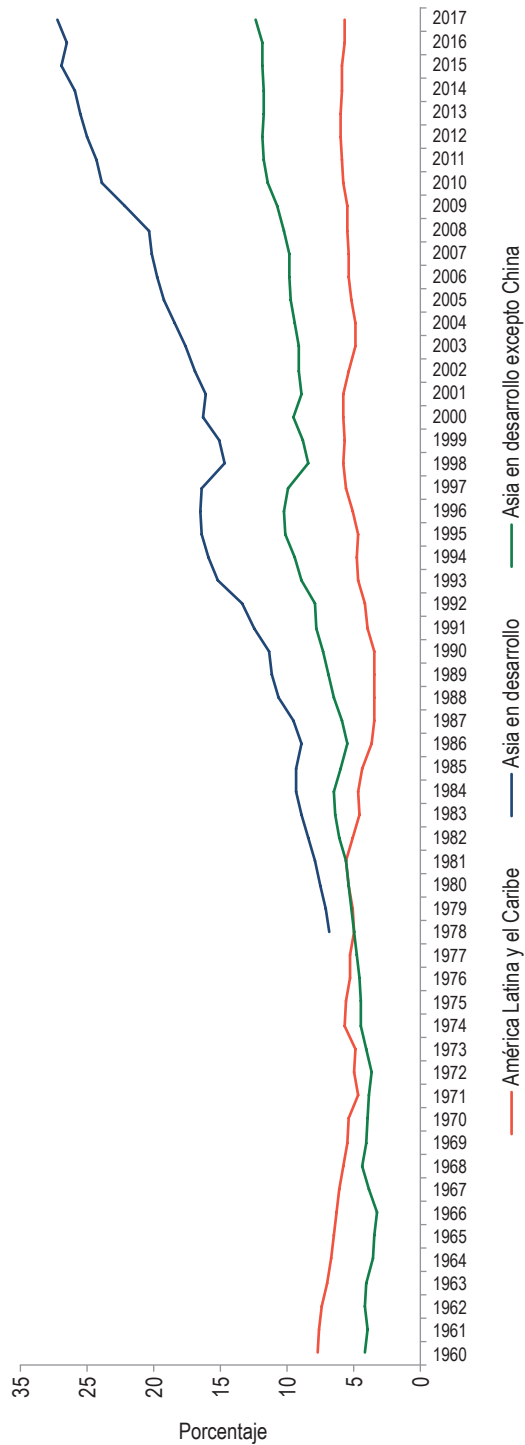
Flujos comerciales: sólidos, pero no lo suficiente

Las políticas de sustitución de importaciones provocaron un desplome de la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial de bienes, justo cuando la mayor parte de los países de Asia en desarrollo se desplazaban en la dirección contraria, con una estrategia de promoción de las exportaciones. La región revirtió esta tendencia desfavorable a comienzos de los años noventa, cuando la Gran Liberalización ganó impulso. Por desgracia, la vuelta atrás no fue lo bastante fuerte para que la región recobrara sus pérdidas o recuperara terreno en relación con Asia en desarrollo, referencia preferida por los responsables de las políticas públicas, aun cuando China no se considere como parte del grupo (véase el gráfico 3.1).

El gráfico mencionado oculta importantes diferencias en el desempeño de los distintos países. Aquellos que avanzaron en la liberalización de sus economías —Chile, Costa Rica, México o Perú— tuvieron resultados considerablemente mejores que aquellos que no lo hicieron (por ejemplo, Brasil o Argentina) (gráfico 3.2).

En el sector servicios, donde la liberalización en general fue más vacilante, el panorama es más sombrío. El gráfico 3.3 muestra la participación de la

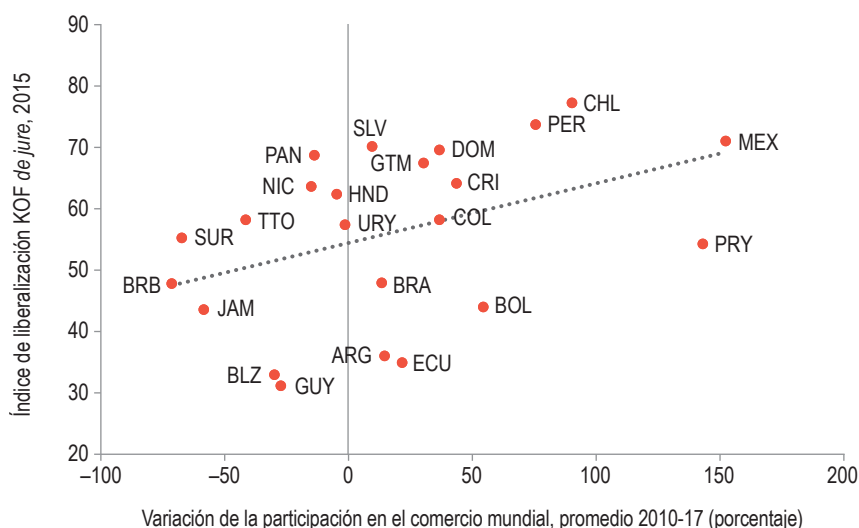
Gráfico 3.1 Porcentaje del comercio mundial de bienes, América Latina y el Caribe y Asia en desarrollo y Asia en desarrollo excepto China



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de FMI-DOTS.

Nota: América Latina y el Caribe comprende: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Asia en desarrollo comprende: Camboya, China, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, República de Corea, Singapur, Tailandia y Vietnam. Los únicos datos disponibles para China son posteriores a 1978.

Gráfico 3.2 Variación en el porcentaje del comercio mundial de bienes y liberalización comercial (índice de liberalización comercial KOF *de jure*), 1980–2017



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de FMI-DOTS y KOF.

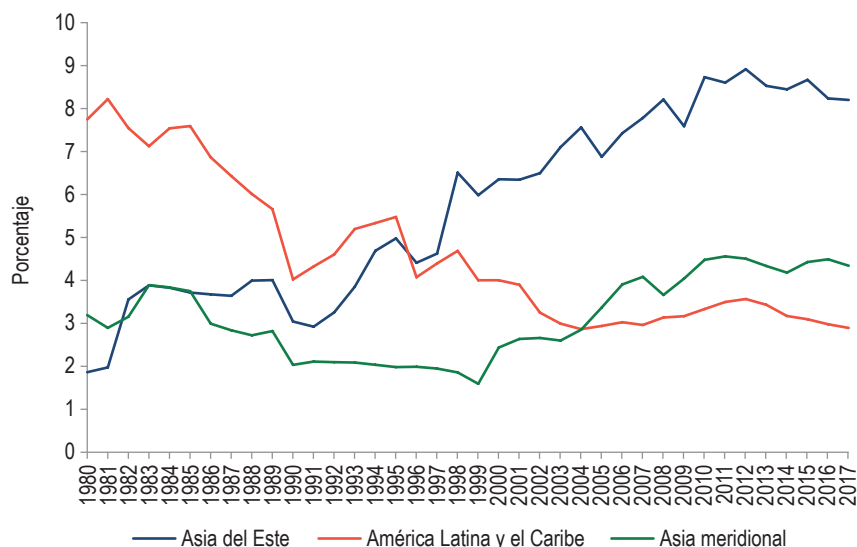
Nota: El Índice de Globalización KOF (Gygli, Haelg y Sturm, 2018) está estructurado de la siguiente manera: i) un 32,5% de costos no arancelarios y costos de barreras comerciales de la importación y exportación; ii) un 34,5% de impuestos al comercio internacional como porcentaje del ingreso; iii) un 33% que equivale a la media ponderada de las tarifas arancelarias. Cuanto más alto el índice, más liberalizado será el país. La línea discontinua es una línea de tendencia lineal estadísticamente significativa al 5%.

región en el comercio mundial en aquellos servicios en los que la liberalización posee más relevancia.¹ La tendencia a la baja se vio interrumpida solo brevemente en la primera mitad de los años noventa, cuando la Gran Liberalización comenzó, en abierto contraste con el desempeño de Asia en desarrollo, liderada por China en el Este y por India en el Sur. Este mediocre desempeño fue común a casi todos los países de la región, cuya participación en el comercio mundial en la segunda década del siglo fue inferior a la del periodo anterior a la liberalización, excepto en Costa Rica y Uruguay (gráfico 3.4).

Resulta tentador atribuir los cambios en el volumen del comercio a las políticas comerciales, particularmente porque en este caso —a diferencia del crecimiento y el bienestar— estas políticas tienen un impacto más claro y más directo. Sin embargo, la evidencia presentada hasta ahora, aunque pertinente, es en su mayoría circunstancial. Hay otras fuerzas y políticas que también cumplieron un papel. El auge de China, por ejemplo, reconfiguró completamente el panorama del comercio mundial en las últimas

¹ Véase el capítulo 2, nota 5.

Gráfico 3.3 Porcentaje del comercio mundial en servicios seleccionados, América Latina y el Caribe y Asia en desarrollo



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos del FMI-BOP.

Nota: Los sectores de los servicios son aquellos definidos por el GATS como Modo 1 (comercio transfronterizo) y Modo 4 (presencia de personas naturales), que cubren los servicios financieros, de telecomunicaciones, transporte y servicios profesionales. América Latina y el Caribe comprende: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. Asia del Este comprende: China, Hong Kong, Macao, Mongolia y República de Corea. Asia meridional comprende: Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Irán, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

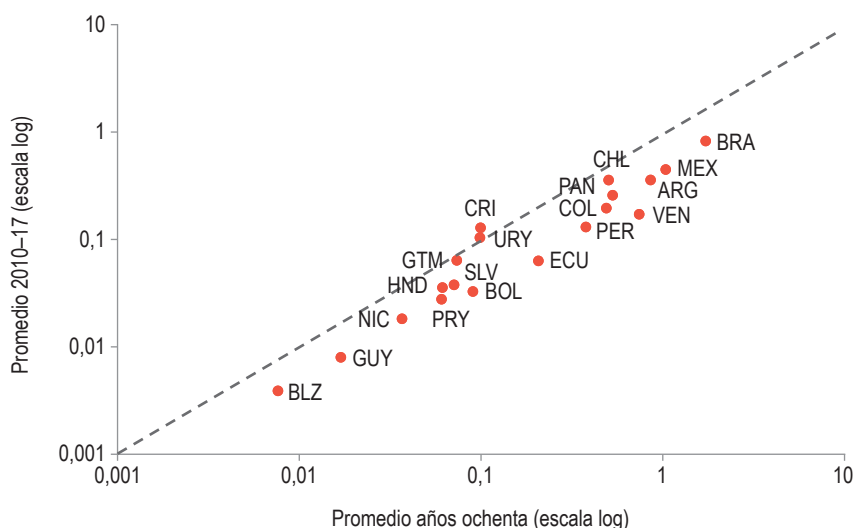
dos décadas, y expuso a la región a shocks tanto de oferta (manufacturas) como de demanda (materias primas).²

De la misma manera, los cambios tecnológicos condujeron al desarrollo de cadenas globales de valor, creando oportunidades para el comercio de bienes intermedios (véase el recuadro 3.1). Y, desde luego, los países adoptaron una amplia gama de políticas macro y de tipo de cambio, algunas de ellas claramente equivocadas, lo cual probablemente también haya afectado al comercio.

Afortunadamente, el impacto de la liberalización en los flujos comerciales se puede calcular de manera aproximada utilizando el mismo enfoque de equilibrio general del capítulo 2, el cual considera tanto los

² El capítulo 4 presenta un debate en profundidad sobre el shock de las manufacturas. Véase Mesquita Moreira, Soares y Li (2016) para argumentos más detallados sobre la relación económica de la región con China.

Gráfico 3.4 Porcentaje del comercio mundial en servicios seleccionados, países seleccionados de América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de FMI-BOP.

Nota: Los sectores de los servicios son aquellos definidos por el GATS como Modo 1 (comercio transfronterizo) y Modo 4 (presencia de personas naturales), que cubren los servicios financieros, de telecomunicaciones, transporte y servicios profesionales. La línea discontinua es la diagonal del gráfico. Los países que se hallan por debajo de la línea perdieron cuota de mercado. América Latina y el Caribe comprende: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cost Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. Asia del Este comprende: China, Hong Kong, Macao, Mongolia y República de Corea. Asia meridional comprende: Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Irán, Maldivas, Pakistán y Sri Lanka.

efectos directos como indirectos en toda la economía. Ahora, en lugar de bienestar o salarios, el contrafactual utiliza las razones comercio/PIB que habrían prevalecido en 2015 si los aranceles de nación más favorecida (NMF) y preferenciales del resto del mundo se hubieran mantenido en los niveles previos a la liberalización.³

Los resultados apuntan a un impacto mediano positivo considerable del 28%, casi la mitad del cual es producto de la liberalización preferencial (véase el gráfico 3.5). Como en el caso del bienestar y los salarios, estas cifras son superiores a las del resto del mundo (17% de impacto mediano, una tercera parte del cual se debe a acuerdos comerciales preferenciales [PTA, por sus siglas en inglés]), lo que reafirma no solo los mayores beneficios de la región sino también la mayor relevancia de la dimensión preferencial de la liberalización.

³ Véase Cai y Li (2019).

RECUADRO 3.1 LA GRAN LIBERALIZACIÓN Y LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

Las cadenas globales de valor —división de las diferentes etapas del proceso de producción en diferentes países— se puede concebir como un producto secundario de la Gran Liberalización que se extendió por el mundo en desarrollo y abrió nuevas oportunidades para el comercio (Blyde, 2014). Estas cadenas cobraron impulso a comienzos de la década de 1990 y alcanzaron su auge en los años inmediatamente posteriores a la crisis financiera global (véase Degain, Meng y Wang, 2017). Desafortunadamente, a pesar de los esfuerzos de América Latina y el Caribe para liberalizar su comercio, su participación en las cadenas globales de valor ha quedado rezagada en relación con otras regiones como Asia y la Unión Europea. ¿Por qué ha ocurrido esto? ¿Qué depara el futuro?

Eslabonamientos hacia atrás y hacia delante

Hay dos medidas complementarias de la participación en las cadenas globales de valor: los eslabonamientos hacia atrás y hacia delante. Los primeros capturan hasta qué punto los bienes y servicios extranjeros se utilizan para producir bienes locales que luego se exportan. El hilo que importa Honduras y que luego se utiliza para fabricar telas que se exportan es un ejemplo del eslabonamiento hacia atrás de este país. En cambio, los eslabonamientos hacia delante capturan hasta qué punto los bienes y servicios elaborados internamente se utilizan para generar exportaciones extranjeras. Por ejemplo, la tela exportada de Honduras puede destinarse a una fábrica de México, donde se convierte en camisa y luego se exporta a Estados Unidos.

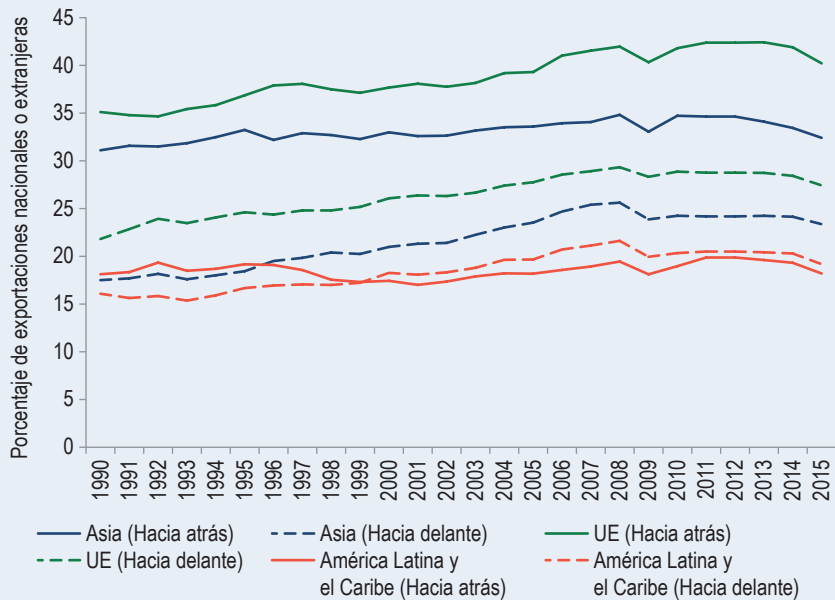
El gráfico 3.1.1 muestra cómo, según estas dos métricas, ha evolucionado la participación de la región en las cadenas globales de valor desde la Gran Liberalización. La región poseía un importante rezago con respecto a Asia y Europa —las dos regiones que lideraron el auge de las cadenas globales de valor— en los eslabonamientos hacia atrás a comienzos de los años noventa, y una brecha más pequeña en los eslabonamientos hacia delante, particularmente con respecto a Asia. Desde entonces, la participación en los eslabonamientos hacia delante ha aumentado notablemente, pero no lo suficiente para reducir la brecha con otras regiones. El panorama en los eslabonamientos hacia atrás es más desalentador, dado que la participación de la región no cambió significativamente a lo largo del período, en fuerte contraste con los aumentos observados en Asia y Europa.

Estas participaciones en los eslabonamientos hacia atrás y hacia delante se pueden descomponer en vínculos intra y extrarregionales, lo que revela la fortaleza de las cadenas de valor desarrolladas en y entre las regiones y el resto del mundo. El gráfico 3.1.2 muestra que, después de casi 30 años de liberalización, América Latina y el Caribe no solo participa menos que la Unión Europea y Asia en los eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, sino que también presenta

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.1 LA GRAN LIBERALIZACIÓN Y LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR (continuación)

Gráfico 3.1.1 Participación en América Latina y el Caribe, la Unión Europea y Asia: eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, 1990–2015



Fuente: Blyde y Trachtenberg (2019).

Nota: El eslabonamiento hacia atrás se calcula como el porcentaje de valor agregado extranjero en las exportaciones nacionales. El eslabonamiento hacia delante se calcula como el porcentaje de valor agregado interno en las exportaciones extranjeras. Véase Blyde y Trachtenberg (2019) para la composición de las regiones.

contribuciones más bajas de los vínculos intrarregionales, lo que señala la debilidad relativa de sus cadenas de valor regionales.

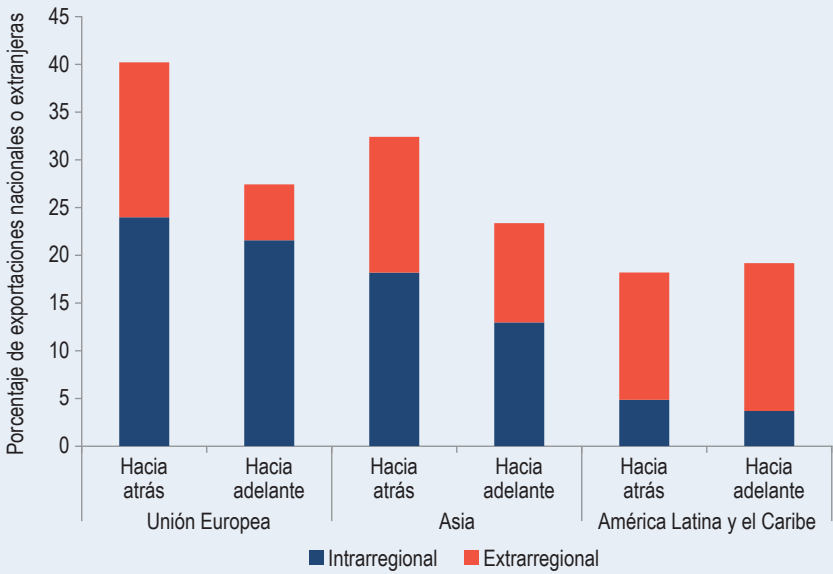
¿Por qué tan bajo?

La política comercial es solo uno de los numerosos factores en el desarrollo de las cadenas de valor, algunos de los cuales no favorecen a la región, o al menos a la parte sur de la misma (véase Blyde, 2014). Entre dichos factores, por ejemplo, se observa la existencia de economías regionales grandes y dinámicas, como Japón y China en Asia o Alemania en la Unión Europea; o fuertes ventajas comparativas de la producción manufacturera, donde el potencial para crear cadenas de valor es supuestamente mayor que en la agricultura o la minería. Sin embargo, el desarrollo desigual de la Gran Liberalización en la región y el carácter fragmentado de su dimensión intrarregional también

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.1 LA GRAN LIBERALIZACIÓN Y LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR
DE VALOR (continuación)

Gráfico 3.1.2 Participación en las cadenas globales de valor en América Latina y el Caribe, la Unión Europea y Asia: vínculos intra y extrarregionales, 2015



Fuente: Blyde y Trachtenberg (2019).
Nota: La participación hacia atrás se calcula como el porcentaje de valor agregado extranjero en la producción nacional para exportación. La participación hacia adelante se calcula como el porcentaje de valor agregado interno en las exportaciones extranjeras. Véase Blyde y Trachtenberg (2019) para la composición de las regiones.

desempeñaron un papel importante en estos resultados (véase más en los capítulos 2 y 7).

Por ejemplo, los altos costos comerciales pueden limitar el crecimiento de las cadenas de suministro, particularmente cuando afectan los insumos intermedios manufacturados (Johnson y Noguera, 2017). Esto explica, al menos parcialmente, por qué los países de la región que fueron los más lentos para liberalizar y que sufrieron las consecuencias más fuertes, como Brasil y Argentina, tienen las participaciones más bajas de eslabonamientos hacia atrás (12% y 17%, respectivamente). En cambio, México, uno de los grandes liberalizadores, tiene una de las participaciones más altas en dichos eslabonamientos (29%).^a

(continúa en la página siguiente)

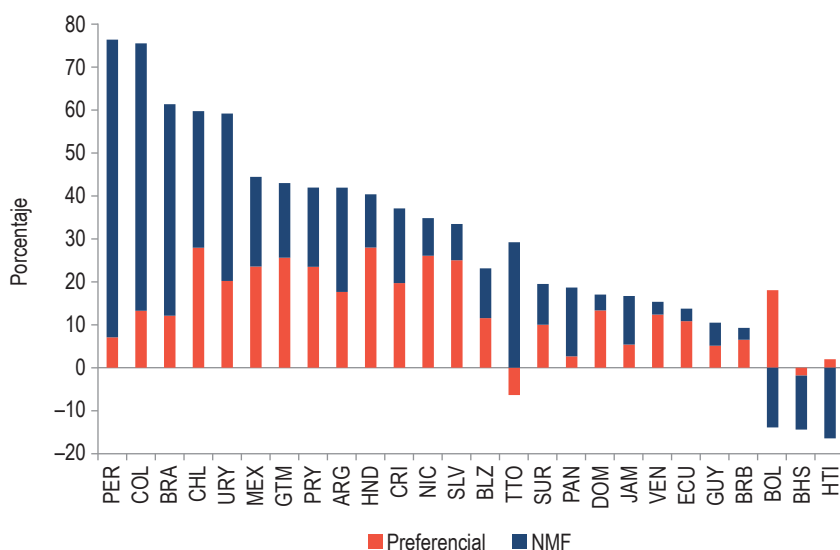
RECUADRO 3.1 LA GRAN LIBERALIZACIÓN Y LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR (continuación)

Es probable que la liberalización preferencial de la región, que generó una red fragmentada de acuerdos comerciales preferenciales (PTA, por sus siglas en inglés), carentes de preferencias comunes y reglas de origen, también haya limitado el desarrollo de las cadenas de suministro, particularmente a nivel regional. Por ejemplo, para el país promedio de la región, el 34,6% de las exportaciones se destina a miembros de tratados comerciales que no abarcan a sus países socios de América Latina y el Caribe. Este porcentaje es considerablemente mayor que en el caso de Asia (15,2%) y la Unión Europea (0%). Es decir, cuando se trata de obtener insumos de su propia región, un país europeo o asiático tiene menos limitaciones de la cadena de valor porque vende cuotas más grandes de sus exportaciones a países que forman parte de tratados comerciales de los cuales también es miembro un país de la misma región que potencialmente es una fuente de insumos.^b

^a Los datos corresponden a 2015. Cálculos de los autores basados en Koopman, Wang y Wei (2014), a partir de datos de EORA Global MRIO.

^b Véase Mesquita Moreira (2018, capítulo 5).

Gráfico 3.5 Impacto de la liberalización en el comercio como porcentaje del PIB, países seleccionados de América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos del equipo BID.

Nota: Este gráfico muestra el impacto de equilibrio general en la proporción comercio/PIB como una reducción de los aranceles NMF en todo el mundo y los aranceles preferenciales entre 1990 y 2015. Véase Cai y Li (2019).

La amplia variación de los resultados entre países subraya las diferencias en las condiciones iniciales de estos últimos y sus enfoques de la liberalización. Los grandes ganadores suelen presentar ya sea aranceles muy altos antes de la liberalización (por ejemplo, Brasil), una posición enérgica hacia la liberalización preferencial (por ejemplo, Chile), o ambos (por ejemplo, Perú y Colombia). Los perdedores en general aumentaron sus aranceles NMF (por ejemplo, Bahamas y Haití).

El enfoque de equilibrio general también permite un análisis más detallado de la liberalización preferencial, que normalmente explica la mitad del impacto en los flujos comerciales. Este análisis se lleva a cabo con un ejercicio contrafactual que abarca cinco de los PTA más destacados de la región en los últimos 30 años, todos los cuales fueron firmados o efectivamente implementados a comienzos de los años noventa: el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común del Sur (Mercosur), y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés).⁴

Las estimaciones sugieren que los PTA tuvieron un fuerte impacto positivo en los flujos intrabloques, superando en más del doble su valor en todos los casos, excepto en las exportaciones mexicanas del TLCAN (véase el gráfico 3.6). Esto confirma la importancia de las ventajas preferenciales. El *ranking* del impacto de los diferentes tratados refleja sobre todo la magnitud de las barreras iniciales. El impacto más débil en las exportaciones de México al TLCAN, por ejemplo, está vinculado a los bajos aranceles NMF de sus socios.⁵

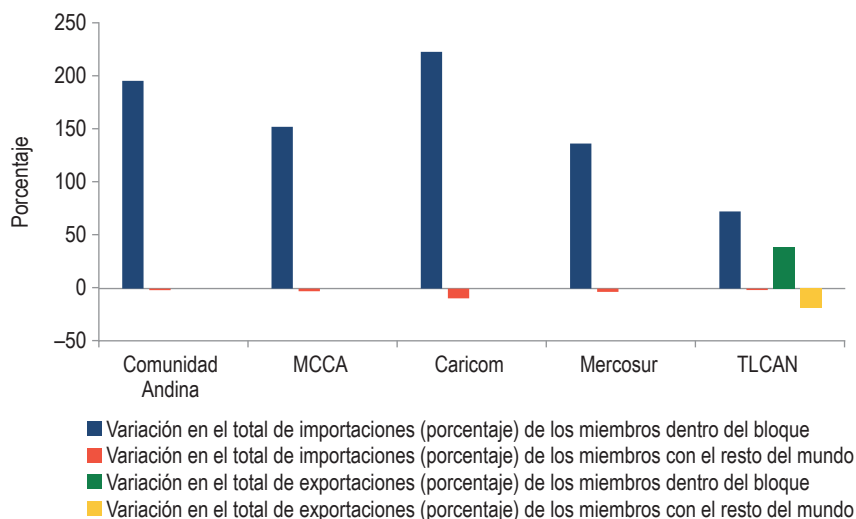
Los impactos estimados en las importaciones y exportaciones extrarregionales también son reveladores. El primero apunta a un pequeño desvío del comercio que fue superado holgadamente por los beneficios intrabloque, mientras que el segundo sugiere que estos tratados no sirvieron para impulsar las exportaciones al resto del mundo. Las economías de los bloques no eran lo bastante grandes y diversas para generar las ganancias de escala y especialización esperadas (véase más en el capítulo 7).⁶

⁴ Véase Mesquita Moreira (2018) para un análisis detallado de estos tratados.

⁵ Para todos los bloques, excepto para el TLCAN, el impacto de los PTA en las importaciones y exportaciones intrabloque es idéntico, ya que —por definición— se trata del mismo flujo. Sin embargo, en el caso del TLCAN, dado que solo se considera el impacto en los flujos comerciales de México, el de las importaciones y exportaciones intrabloque puede ser diferente.

⁶ Estos resultados son consistentes con las conclusiones de Mesquita Moreira (2018, capítulo 3), que se basan en un modelo de gravedad (de equilibrio parcial).

Gráfico 3.6 Impacto de acuerdos comerciales preferenciales seleccionados sobre el comercio de América Latina y el Caribe, 1990–2015



Fuente: Cálculos del equipo BID.

Nota: Este gráfico muestra el impacto de equilibrio general en los flujos comerciales intra y extra bloque entre 1990 y 2015. Con la excepción del TLCAN, se omitieron las barras verdes y amarillas porque, por definición, constituyen el mismo flujo que las barras azules y rojas, respectivamente. Véase Cai y Li (2019) para más datos y metodología.

Diversificación de las exportaciones: sí, no, quizá

Se suponía que la liberalización comercial permitiría a los países no solo exportar más de los mismos bienes y servicios, sino también desarrollar exportaciones de nuevos bienes y servicios a nuevos mercados. Sin embargo, estas expectativas se vieron debilitadas por preocupaciones que señalaban que las exportaciones eventualmente volverían a centrarse en unos pocos productos básicos de la minería y la agricultura. Se consideró que tal reconcentración era potencialmente dañina para el crecimiento luego de la Gran Recesión, de acuerdo con las ideas que sustentaban las políticas más tempranas de sustitución de importaciones.

La preocupación no tenía tanto que ver con la concentración en sí, sino con la concentración en recursos naturales supuestamente de baja productividad, también conocida como la maldición de los recursos naturales o “enfermedad holandesa”.⁷ De cualquier manera, la literatura dista mucho de ser concluyente a propósito de sus impactos negativos en el crecimiento. Por ejemplo, la diversificación de las exportaciones aumenta a medida que lo hace el ingreso

⁷ Véase Corden y Neary (1982).

per cápita, pero disminuye después de cierto umbral, siguiendo una relación en forma de U invertida. Sin embargo, no está claro en qué sentido funciona la causalidad (Cadot, Carrère y Strauss-Kahn, 2011a). De la misma manera, una abundante literatura empírica sobre la maldición de los recursos naturales aporta evidencia preocupante sobre sus efectos colaterales en la volatilidad de los ingresos, la calidad institucional y la corrupción. Sin embargo, esto se ve compensado por resultados igualmente convincentes que sugieren que la maldición dista mucho de ser inevitable.⁸

Concretamente, ¿en qué medida diversificó sus exportaciones la región? Si se excluyen los servicios, para los cuales los datos disponibles no permiten un análisis detallado, es importante determinar qué ha impulsado el crecimiento de las exportaciones de productos en casi 30 años de liberalización. El gráfico 3.7 ayuda a responder a esta pregunta descomponiendo el crecimiento acumulado de las exportaciones de los países en los años noventa y la década de 2000 en los siguientes elementos: las exportaciones de productos ya exportados en el año inicial a mercados que ya estaban activos; las exportaciones de productos ya exportados en el año inicial, pero que se expandieron a nuevos mercados; las exportaciones de nuevos productos a mercados ya activos; y las exportaciones de nuevos productos a nuevos mercados.

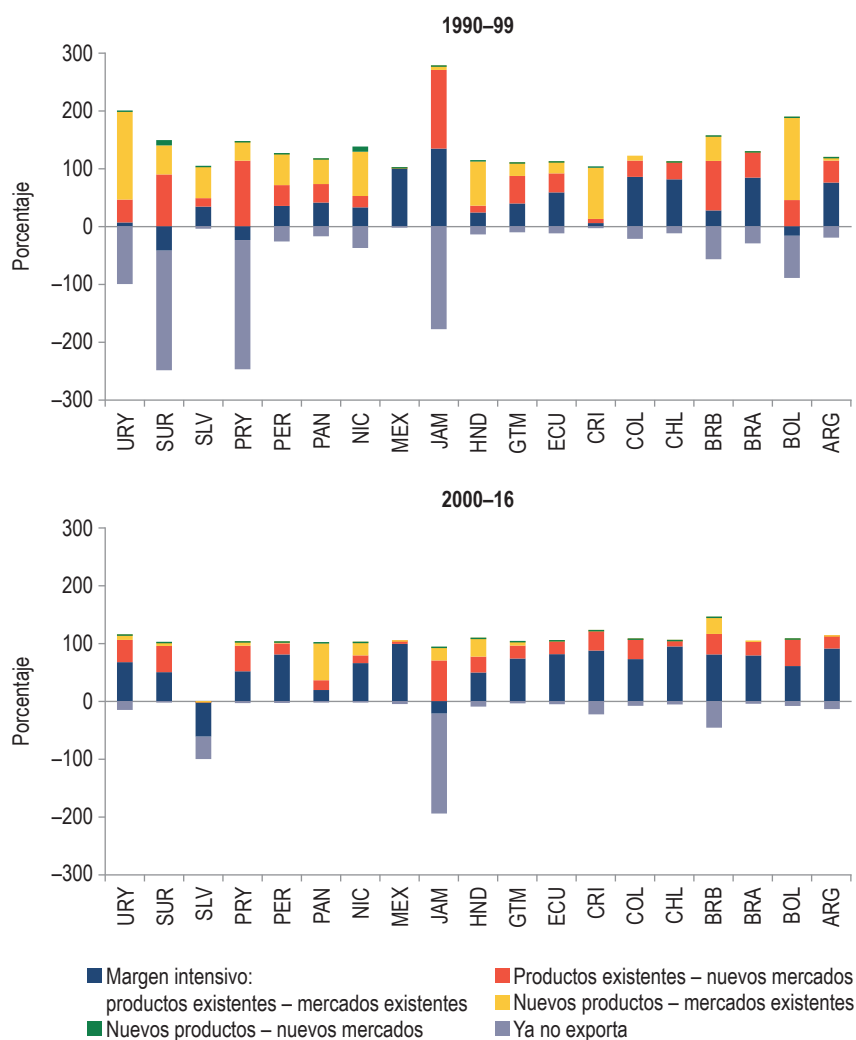
Los resultados muestran que la liberalización trajo consigo una gran diversificación de las exportaciones en nuevos productos y mercados durante su primera década, aunque con amplias variaciones en la región. La contribución mediana de los nuevos productos (en mercados existentes y nuevos) al crecimiento de las exportaciones fue del 24%, cifra que es elevada según los estándares de los países en desarrollo.⁹ Los aumentos se debieron sobre todo a los países más pequeños, que tenían las exportaciones menos diversificadas. La contribución de los mercados nuevos (para productos existentes y nuevos) también fue destacada, y la mediana llegó al 32% del crecimiento general, en este caso liderado por una combinación de países pequeños y grandes.

Sin embargo, este patrón cambió significativamente en la década de 2000, cuando la región tuvo que navegar por las aguas del auge de las materias primas liderado por China. La contribución mediana de los nuevos productos disminuyó hasta un 2%; la de los nuevos mercados a un 22%, y el cambio afectó por igual a los exportadores de materias primas y de otros productos. Las excepciones fueron países como Brasil y

⁸ Véanse van der Ploeg (2011) y Cadot, Carrère y Strauss-Kahn (2011b) para más análisis. Consúltese Allcott y Keniston (2018) para un debate reciente sobre los impactos positivos del auge del *fracking* en los condados afectados de Estados Unidos.

⁹ Amurgo-Pacheco y Pierola (2008) observaron que los productos nuevos representaban solo el 14% del crecimiento de las exportaciones al nivel del Sistema Armonizado para un panel de 24 países entre 1990 y 2005.

Gráfico 3.7 Descomposición del crecimiento de las exportaciones por productos y mercados, países seleccionados de América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de WITS-Comtrade.

Nota: El gráfico desglosa el crecimiento acumulado de las exportaciones de un país en los productos y mercados que estaban activos el año base y aquellos que se volvieron activos (nuevos) durante el período, incluyendo todas las permutaciones posibles. El valor de las exportaciones para el año base se calculó como el promedio entre los primeros dos años de los períodos respectivos. Todas las contribuciones suman 100% (-100% en los países donde las exportaciones disminuyeron). Los bienes se definen al nivel de cinco dígitos SITC (Rev. 2) para 1990-1999 y al nivel de cinco dígitos SITC (Rev. 3) para 2000-2016.

México, cuyas contribuciones de nuevos productos y mercados en el primer período ya eran reducidas, reflejando un nivel inicial diversificación de productos (Brasil y México) y de mercados (Brasil) que ya era alto.

¿Cómo ha influido esta dinámica a lo largo de los dos períodos en los niveles generales de concentración de las exportaciones? A partir del índice Theil, para responder a esta pregunta, el gráfico 3.8 muestra que en la primera década de la liberalización se prolongó la tendencia a la diversificación iniciada durante los años de la sustitución de importaciones, impulsada en gran parte por costosos incentivos fiscales y financieros.¹⁰ Sin embargo, esta tendencia se revirtió durante el auge de las materias primas; queda por ver si esta reversión es permanente o solamente cíclica.

Como ocurre con otros resultados, esta tendencia oculta diferencias importantes entre los países, aunque la mayoría de estos, particularmente en América del Sur, acabó con una canasta exportadora menos diversificada después del auge de las materias primas que la que tenía al comienzo de la Gran Liberalización (gráfico 3.9). Las excepciones son México y Centroamérica, cuyas ventajas comparativas no se basan de manera tan fuerte en los recursos naturales como las de América del Sur.

La huella de la liberalización: especialización o diversificación

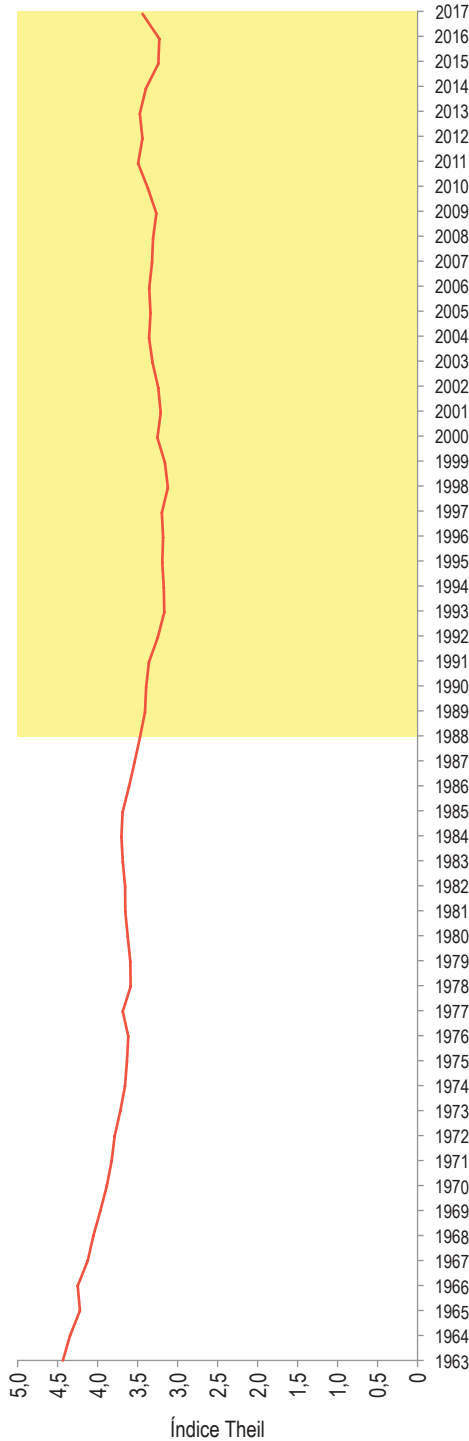
Mientras que la liberalización expandió de forma incuestionable el comercio y trajo aparejados resultados positivos para la región, la explicación de su impacto en la diversificación es más complicada. La teoría del comercio predominante rehúye el debate sobre los factores determinantes de la diversificación de las exportaciones y, si acaso, celebra el aumento de la especialización que puede traer consigo el comercio.¹¹ En el contexto de América Latina posterior a la liberalización —y dado que la protección provocó una dispersión excesiva de los recursos—, el escenario más probable comprendería una mayor especialización más que diversificación.

Sin embargo, los modelos de comercio más recientes resaltan de qué modo la presencia de menores barreras comerciales, tanto internas como externas, puede contribuir a aumentar el número de exportadores

¹⁰ El índice Theil mide cuán lejos se encuentra la distribución de las exportaciones de un país de una situación en la cual todos los productos tienen la misma participación. Véase Cadot, Accere y Strauss-Kahn (2013) para más detalles. Véanse Mesquita Moreira (1995) y Ros (1994) para un análisis de las exportaciones brasileñas y mexicanas, respectivamente, durante los años de la sustitución de importaciones.

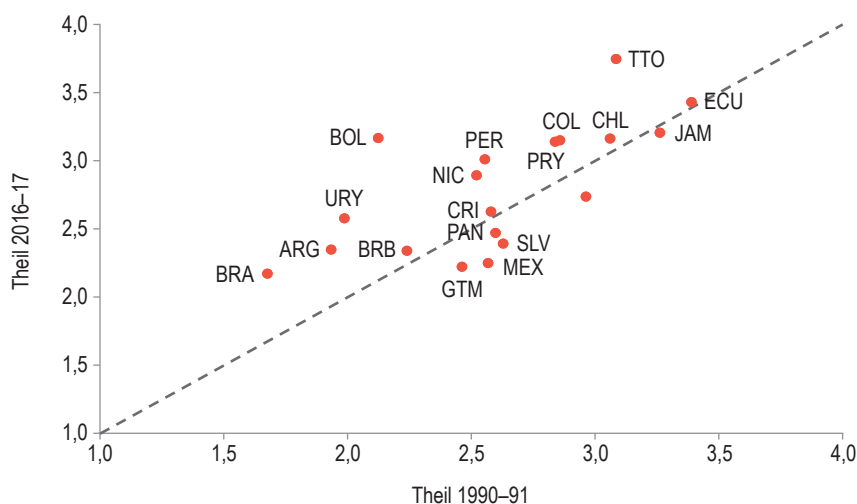
¹¹ Véase Cadot, Carrère y Strauss-Kahn (2013).

Gráfico 3.8 Diversificación de las exportaciones durante la Gran Liberalización, países seleccionados de América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en las fuentes que se mencionan en la nota inferior.

Nota: El gráfico muestra un índice Theil, calculado como en Cadot, Carrère y Strauss-Kahn (2011a), a partir de datos de la revisión a nivel de cuatro dígitos de SITC (Rev. 1). La serie 1963-2011 proviene de la base de datos de diversificación de las exportaciones del FMI. Los datos WITS y la misma metodología se utilizaron para ampliar esta serie a 2017. El índice se calcula como un promedio regional simple. Cuanto más bajo sea el índice, mayor será la diversificación. El área sombreada marca el período de la Gran Liberalización. América Latina y el Caribe comprende: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Gráfico 3.9 Diversificación de las exportaciones

Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de WITS.

Nota: Índice Theil calculado como en Cadot, Carrère y Strauss-Kahn (2011), a nivel de cuatro dígitos de SITC (Rev. 1). Véase la nota del gráfico 3.8. La línea discontinua es la diagonal del gráfico. Las exportaciones de los países por encima (por debajo) de la línea indica mayor (menor) diversificación.

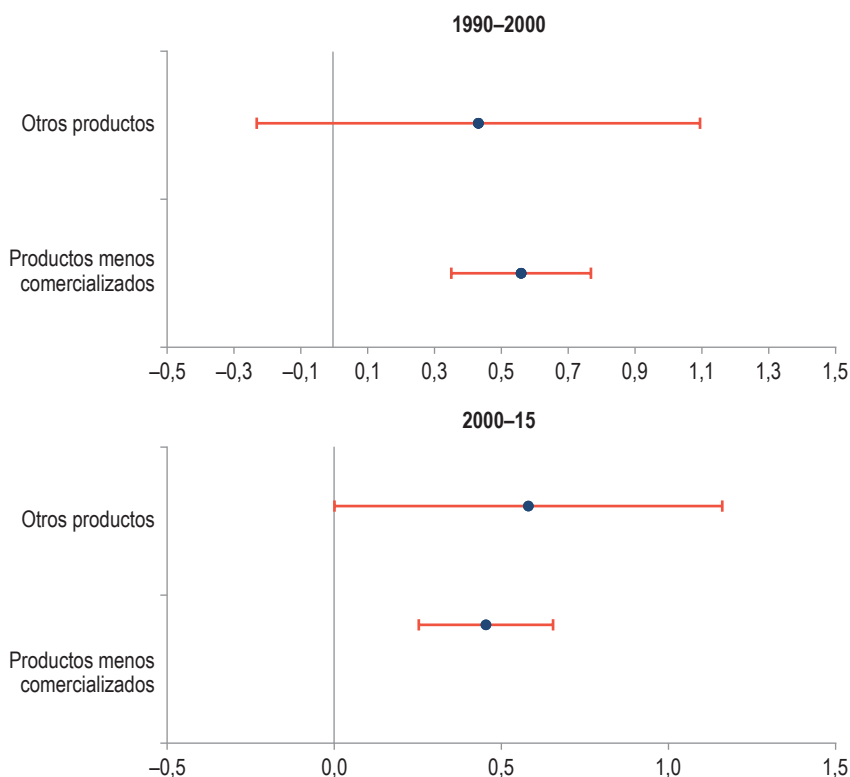
de diferentes variedades de productos, ya sea porque las exportaciones se vuelven rentables incluso para las empresas de baja productividad o porque los conocimientos y los efectos de mayor competencia elevan la productividad para todas las firmas, incrementando el conjunto de exportadores. Con este grado de ambigüedad teórica, el impacto de la liberalización se convierte en gran parte en una cuestión empírica.

Los datos descriptivos analizados hasta ahora sugieren que la diversificación, en promedio, ha prevalecido más allá del período de liberalización, aunque una parte importante de los beneficios desapareció durante el auge de las materias primas. Sin embargo, esto es evidencia circunstancial y, como en el caso de los flujos comerciales, se requieren más instrumentos analíticos para distinguir entre el impacto de otros factores concurrentes y la Gran Liberalización.

Algunos de estos instrumentos se pueden encontrar en cierta literatura empírica, que apunta a un impacto positivo y mundial de la liberalización comercial en la diversificación de las exportaciones, particularmente en el caso de los PTA.¹² La ampliación de algunos de estos enfoques analíticos puede arrojar luz sobre lo que ocurrió en la región.

¹² Véase Cadot, Carrère y Strauss-Kahn (2011b) para un análisis.

Gráfico 3.10 Liberalización comercial y diversificación de las exportaciones: impacto en los productos menos comercializados



Fuente: Cálculos del equipo BID con datos de WITS (comercio) y CESIFO-Banco Mundial (aranceles).
 Nota: El gráfico muestra intervalos de confianza del 95% para el impacto promedio de la reducción media de los aranceles aplicados en el país de destino en el crecimiento anual de las exportaciones de los productos menos comercializados y otro tipo de bienes de los pares de países de América Latina (SITC 5 dígitos). Los productos menos comercializados se definen como en Kehoe y Ruhl (2013, nota a pie de página 26). Los pares de países que no comercializan al menos el 10% de los posibles productos del Sistema Armonizado se descartan. Véase Merchán y Mesquita Moreira (2019) para más detalles de los resultados y la metodología.

Kehoe y Ruhl (2013) observan que la diversificación de las exportaciones —definida como una expansión de los productos menos comercializados—¹³ respondió notablemente a la liberalización comercial en todo el mundo. Sobre la base de su ejercicio, utilizando un enfoque econométrico más riguroso y medidas directas de la política comercial (aranceles), se define de manera más fiable el rol de la liberalización en las

¹³ Los productos menos comercializados se definen como códigos de producto SITC de cinco dígitos con los valores comerciales más bajos, incluidos todos aquellos con un valor comercial de cero, que representan el 10% del total del comercio en los primeros tres años del período.

relaciones comerciales de la región. Los resultados coinciden con el patrón de ganancias y reversión descrito en los datos anteriores, en cuyo caso los productos menos comercializados respondieron claramente a los recortes arancelarios en los años noventa, pero no durante el auge de las materias primas de la década de 2000 (gráfico 3.10).

Por otro lado, el enfoque de Debaere y Mostashari (2010) contribuye a poner esos beneficios en perspectiva. Este enfoque estima el impacto de los aranceles de Estados Unidos en una gama de productos importados en el país y observa que los aranceles más bajos diversifican las importaciones, aunque el impacto es relativamente pequeño. Se puede aplicar un enfoque similar a todos los socios comerciales de América Latina y el Caribe, utilizando datos del comercio bilateral entre 1990 y 2015. El objetivo consiste en calcular el impacto del cambio arancelario de un socio comercial (por ejemplo, un recorte de aranceles producto de la Ronda Uruguay o un PTA) en la probabilidad de que los países de América Latina y el Caribe exporten un nuevo producto.

Las estimaciones sugieren que aranceles más bajos en el mercado de destino tienen un impacto promedio positivo pero pequeño en el número de productos exportados. Solo el 4,6% de los nuevos productos exportados se podría atribuir a aranceles más bajos.¹⁴ Por lo tanto, la política comercial es solo uno de varios factores determinantes de la diversificación de las exportaciones, y las expectativas deberían manejarse en ese sentido.

El cambio estructural: no tan malo como parece

A diferencia de los otros canales tratados en este capítulo, el análisis del impacto de la liberalización comercial en los patrones de especialización de la región —y sus implicaciones para el crecimiento— no está motivado por las teorías dominantes. Sus raíces se encuentran en lo que antiguamente se denominó teoría del alto desarrollo, que concebía el desarrollo fundamentalmente como un proceso de cambio estructural, donde los recursos se desplazan de la baja productividad (que supuestamente abarca actividades relacionadas con los recursos naturales) a sectores de alta productividad (equiparables a la producción manufacturera) (véase Krugman, 1993).

Intencionalmente o no, estas teorías se utilizaron para justificar la especie de culto a la producción manufacturera que dominó la formulación de políticas de la región y la llevó a ignorar el comercio internacional.

¹⁴ Resultados basados en el modelo de probabilidad lineal, utilizando datos bilaterales para los exportadores de América Latina y el Caribe en el nivel de seis dígitos HS88. Véase Merchán y Mesquita Moreira (2019) para más detalles.

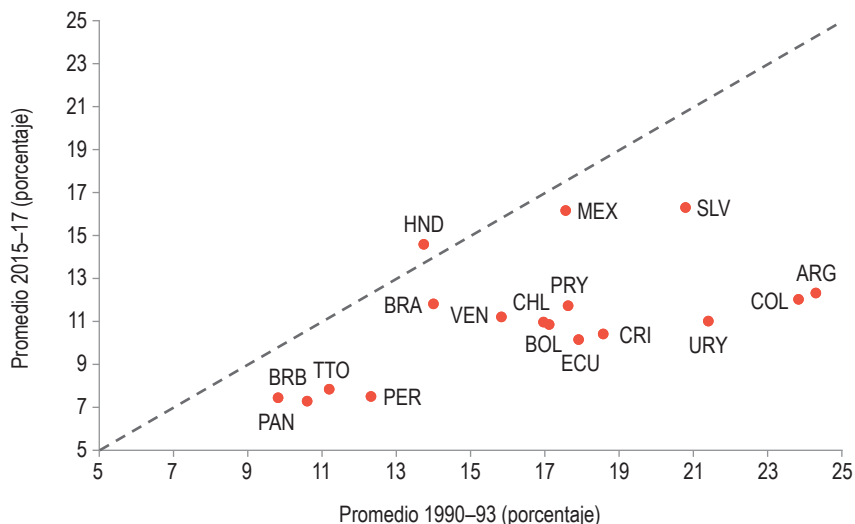
El supuesto clave era que bajo cualquier circunstancia y a cualquier precio, las manufacturas podían producir niveles de productividad y de crecimiento económico más altos.

Si los demás canales solían utilizarse para justificar expectativas exageradas, este iba en la dirección opuesta. La liberalización comercial podría ser mala para el crecimiento porque perjudicaría al sector de alta productividad que la región había tardado décadas en construir. Aquello formaba parte de la retórica contra la liberalización y, cuando las expectativas acerca de la liberalización no se cumplieron, se convirtió en un argumento para explicar su fracaso. ¿La desindustrialización era o no era el problema?

¿Qué dicen los datos acerca de la desindustrialización? Como muestra el gráfico 3.11, la desindustrialización no se puede negar. Durante el período de liberalización, el porcentaje del empleo en las manufacturas disminuyó en la mayoría de los países, excepto en Honduras; las mayores pérdidas se produjeron entre los exportadores de materias primas, como Argentina, Colombia y Uruguay.

Parece lógico y congruente con la teoría suponer que estos cambios están estrechamente ligados a la liberalización comercial, dado que la producción manufacturera era el sector más protegido. Sin embargo, sería un

Gráfico 3.11 Porcentaje de las manufacturas en el empleo



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de la OIT y WEO del FMI.

Nota: Cuando el primero y los últimos tres años del período no están disponibles, se utiliza el promedio de los primeros (últimos) dos años disponibles. El último año disponible para Venezuela es 2011. La línea discontinua es la diagonal del gráfico. Los países por debajo de la línea experimentaron una caída del porcentaje de las manufacturas en su fuerza laboral.

error suponer que la liberalización fue el único factor determinante. La participación de las manufacturas en el empleo tiene una relación en forma de U invertida con el ingreso per cápita, impulsado tanto por la dinámica de la demanda (un ingreso per cápita más alto se asocia con un mayor consumo de servicios) como de la oferta (un crecimiento de la productividad más rápido que ahorra más en mano de obra en las manufacturas y la agricultura que en los servicios).¹⁵

La importancia de esta relación se puede medir si se analiza la posición de los países en cuanto al patrón global. En los años ochenta, la asignación de la mano de obra a la producción manufacturera varió en gran medida en toda la región, reflejando las distintas características de los países (tamaño y dotación) y de las políticas (grado de implementación de la sustitución de importaciones) (gráfico 3.12). Sin embargo, en la mayoría de los casos, la asignación de la mano de obra era congruente con su PIB per cápita.

Casi 30 años más tarde, este panorama ha cambiado considerablemente. Hay menos dispersión en la participación del empleo en las manufacturas, dado que la mayoría de los países experimentó la desindustrialización en alguna medida, pero también se ciñe menos a la norma mundial. Con pocas excepciones, los países que ostentan ventajas comparativas en la agricultura o la minería se han desplazado desde por encima hasta por debajo de la norma (por ejemplo, Argentina o Uruguay) o se han alejado de ella aún más (por ejemplo, Chile o Trinidad y Tobago). Estas tendencias son congruentes con una realidad en la cual las ventajas comparativas desempeñan un rol más destacado, pero también constituyen claras señales de grandes cambios en la norma mundial; la participación del empleo en la producción manufacturera había llegado a niveles mucho más bajos.

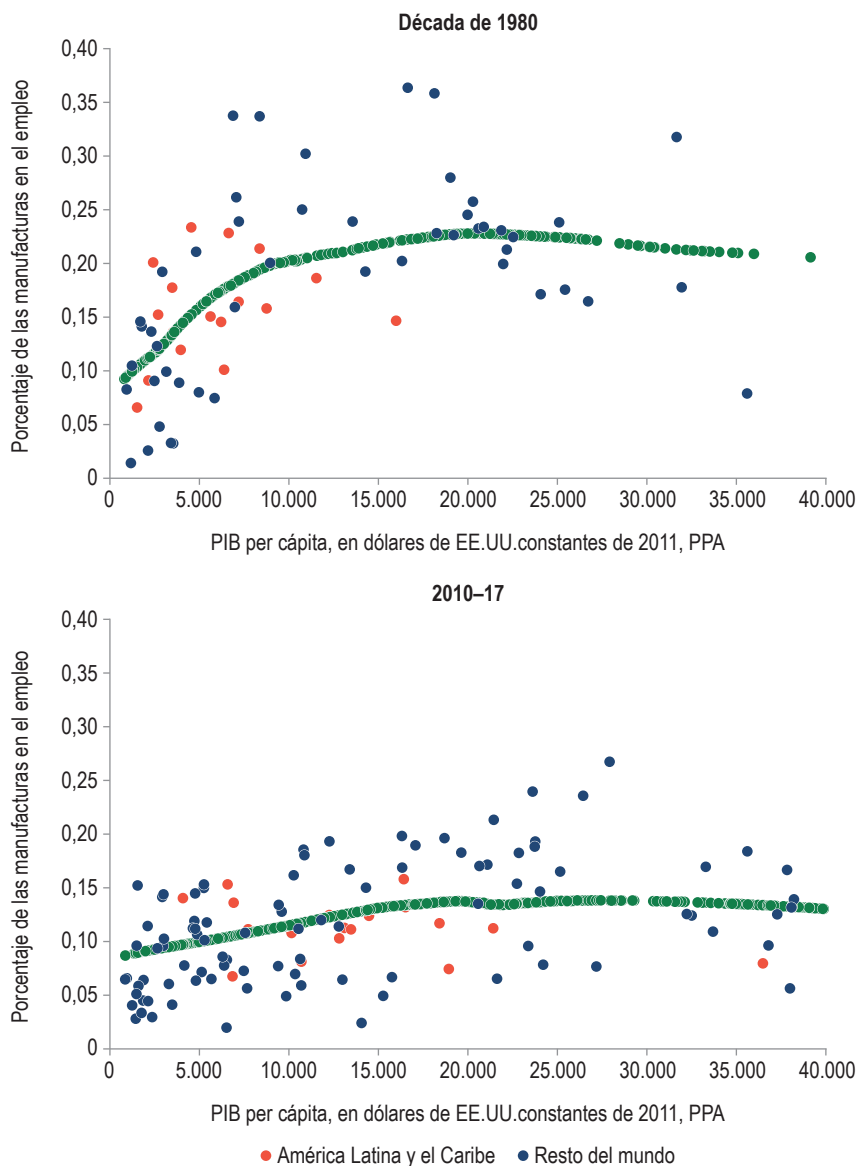
Rodrik (2016) llama a esta tendencia global “desindustrialización prematura”, y la atribuye vagamente a la globalización y al progreso tecnológico que ahorra mano de obra.¹⁶ Sin embargo, el factor más poderoso que subyace al argumento de la globalización probablemente sea el auge de las economías de Asia, particularmente de China, debido a lo cual la producción de bienes manufacturados se volvió sumamente competitiva, generando una brusca caída de sus precios relativos.¹⁷

¹⁵ Véase, por ejemplo, Chenery y Syrquin (1986).

¹⁶ Rodrik (2016) estimó la misma relación entre empleo en las manufacturas y PIB imponiendo una forma cuadrática funcional, en lugar de la técnica paramétrica utilizada en el gráfico 3.13, y observó que el punto máximo se produce no solo con porcentajes más bajos sino también con ingresos per cápita más bajos. Esta conclusión no ha sido confirmada por la técnica no paramétrica.

¹⁷ En FMI (2019, capítulo 3) se indica que los precios relativos de la maquinaria y los equipos, por ejemplo, disminuyeron en un 50% entre 1990 y 2018.

Gráfico 3.12 Participación de las manufacturas en el empleo y PIB per cápita, tendencias mundiales y países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1980 vs. 2010–17



Fuente: Cálculos del equipo del BID a partir de datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (trabajo) y la Penn World Table 9.1 (PIB per cápita).

Nota: Este gráfico muestra la relación estimada para una muestra mundial entre el porcentaje del empleo en las manufacturas y el PIB per cápita (a paridad de poder adquisitivo en dólares estadounidenses de 2011), utilizando una técnica no paramétrica Lowess. Véase Pierola (2019) para más detalles. Las observaciones por país son promedios para los períodos.

Más adelante Rodrik declara que la desindustrialización prematura redujo las oportunidades de crecimiento en los países en desarrollo. Sin embargo, ¿ocurrió esto en la región? La evidencia es escasa y se enfoca en descomponer el crecimiento de la productividad laboral en cambios que ocurrieron en el interior de los sectores y cambios que se deben a la reasignación de recursos de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad.¹⁸

En uno de los primeros ejercicios de este tipo para la región, Pagés (2010) sugiere que después de la liberalización (1990-2005) la contribución de la reasignación del trabajo fue marginal, lo que contrasta fuertemente con el auge de los años de sustitución de importaciones, cuando representaba cerca de la mitad del crecimiento de la productividad laboral.¹⁹ McMillan y Rodrik (2011) llegaron a la conclusión más inquietante aún de que la reasignación en realidad perjudicó el crecimiento de la región durante ese mismo período.²⁰

Hay buenos motivos para mostrarse cauto con esta evidencia, en especial si el objetivo consiste en formular un juicio sobre el impacto de la liberalización. En primer lugar, se trata de una correlación, no de causalidad. En segundo lugar, solo se focaliza en la productividad laboral, lo cual ignora la eficiencia de otros factores de producción, particularmente el capital. Dado que algunos sectores utilizan más capital (por ejemplo, maquinaria) que otros, las diferencias en la productividad laboral pueden deberse precisamente a eso, es decir, a la intensidad del capital.

En tercer lugar, medir el crecimiento de la productividad durante los años de sustitución de importaciones no es un asunto trivial, dado que los bienes manufacturados se vendieron muy por encima de los precios internacionales. Cuando se miden con estos precios, el valor agregado a menudo es negativo.²¹ También resulta engañoso comparar la dinámica inicial del cambio estructural —cuando los países tenían un ingreso per cápita mucho más bajo y había más personas empleadas en la agricultura de subsistencia— con la de una etapa mucho más avanzada, cuando el potencial para reasignar los recursos es mucho más bajo.

En cuarto lugar, como se muestra a lo largo de este informe, pintar la realidad de la región con grandes pinceladas puede ser engañoso considerando cómo varían las características y las políticas entre los países. Y,

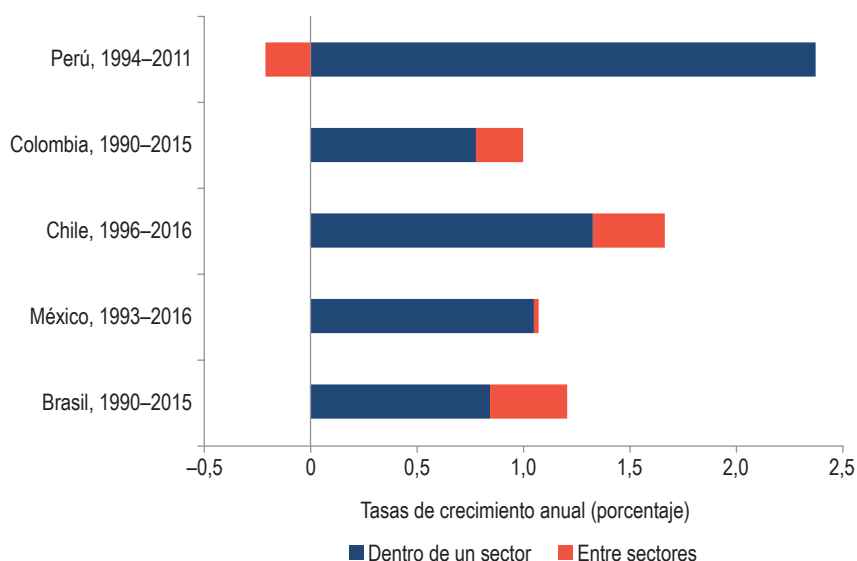
¹⁸ La productividad laboral se define como la razón valor agregado/empleo.

¹⁹ Véase Pagés (2010, gráfico 3.6).

²⁰ Tanto Pagés (2010) como McMillan y Rodrik (2011) utilizan la base de datos de 10 sectores del Groeningen Growth Development Center (<https://www.rug.nl/ggdc/productivity/10-sector/>).

²¹ Véase Krueger (1984) para un análisis.

Gráfico 3.13 Descomposición del crecimiento de la productividad laboral después de la liberalización comercial



Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en datos de valor agregado y de empleo recopilados de fuentes oficiales y de FMI (2018).

Nota: La descomposición se realiza de acuerdo con McMillan y Rodrik (2011). Los períodos están definidos según la disponibilidad de datos. Véase Martínez del Ángel y Mesquita Moreira (2019) para más detalles.

por último, los resultados de la descomposición no tienden a ser robustos ante la elección de datos y períodos.

Para probar estos últimos dos puntos, se reproduce la descomposición de la productividad laboral de Mcmillan y Rodrik para un número selecto de países de América Latina (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) donde hay disponibles datos primarios y oficiales sobre el valor agregado y el empleo para el período más largo posible después del comienzo de la Gran Liberalización.²²

Los resultados se presentan en el gráfico 3.13. Cuando la descomposición abarca un período más extenso, el único país donde la reasignación de los recursos entre sectores parece perjudicar el crecimiento de la productividad es Perú, aunque esto no ha impedido que el país tenga el crecimiento de la productividad más alto de la muestra. Entre los que registraron una contribución de la reasignación positiva, México mostró el nivel más bajo, aunque

²² Consúltense Martínez del Ángel y Mesquita Moreira (2019) para más detalles sobre las fuentes de los datos y un análisis más detallado de los resultados.

es uno de los pocos países de la región cuyo porcentaje del empleo en las manufacturas supera al predicho por su ingreso per cápita (gráfico 3.13).

En pocas palabras, si bien la liberalización comercial puede haber desempeñado un rol importante en la desindustrialización de la región, todavía queda por saberse si este proceso perjudicó al crecimiento. Puede que el contrafactual adecuado no esté constituido por los años dorados sino que abarque todo el período de sustitución de importaciones, incluida la debacle de los años ochenta, cuando la productividad prácticamente se estancó. Mantener las protecciones puede haber preservado no solo al sector manufacturero sino también sus crecientes ineficiencias.

Mirando hacia el futuro, el reto de aumentar la productividad a nivel de toda la economía no parece tener que ver con la reindustrialización. Esta es una perspectiva poco realista para la mayoría de los países de la región, dados sus recursos naturales y sus niveles de ingreso per cápita, factores que se ven agravados por la intensa competencia global en las manufacturas. Es más prometedor el objetivo de aumentar la productividad en los servicios y la agricultura, así como también en los sectores manufactureros que sobrevivieron.

Los servicios, que en 2017 absorbieron un promedio del 63% del empleo de la región, no tienen por qué ser un sector de baja productividad.²³ Su participación creciente en el empleo desde comienzos de la década de 2000 ha contribuido a sostener el crecimiento de la productividad en toda la economía en la mayoría de los países en desarrollo, entre ellos Brasil, Chile y Colombia (FMI, 2019).²⁴ Dado que la tecnología posibilita que los servicios sean más comercializables, la política comercial puede cumplir un papel esencial en el aumento de la productividad de los mismos, incrementando la competencia y la transferencia de conocimientos. Esto es particularmente pertinente en una región donde la liberalización de los servicios ha estado rezagada en relación con la liberalización de los bienes (véase el capítulo 2).

De la misma manera, a pesar de su productividad laboral generalmente más baja que la de las manufacturas en la región, la agricultura está confluyendo rápidamente en países como Brasil, Chile y Colombia.²⁵ El aumento de la productividad en la agricultura ha sido impulsado por el uso intensivo de tecnología, que puede ser tan sofisticada como en las manufacturas, si no más (véase el capítulo 10). En este caso también la política comercial y otras políticas públicas pueden colaborar ofreciendo

²³ Promedio simple de la región para 2017 (datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial).

²⁴ Con una base de datos diferente, Martínez del Ángel y Mesquita Moreira (2019) obtienen resultados similares para algunos de los países de la región.

²⁵ Véase Martínez del Ángel y Mesquita Moreira (2019) para los datos sobre la productividad laboral sectorial.

bienes públicos que eleven la productividad y un mayor acceso a mejores insumos y a mercados más grandes en todo el mundo.

La IED: la importancia del comercio preferencial y los tratados internacionales

La liberalización abrió las puertas de los países no solo al comercio sino también a la IED. Si bien el cambio de política fue mucho más marcado en el comercio, tanto los indicadores *de jure* como *de facto* apuntan a un aumento considerable de la exposición de la región a la IED en los últimos 30 años. Se preveía que una mayor exposición mejoraría la asignación de recursos, la inversión y la acumulación de conocimiento.

En lugar de centrarse en estos impactos, aquí se considera el rol que desempeñaron la suavización de las restricciones y la liberalización comercial en este auge de la IED. Debido a la falta de un indicador fiable de largo plazo para las restricciones a la IED, el análisis se centra en los impactos directos e indirectos de la dimensión preferencial de la liberalización. En términos de los impactos directos, el foco abarca los tratados bilaterales de inversión (TBI) y los convenios de doble imposición (CDI), mientras que los impactos indirectos provienen fundamentalmente de los PTA.

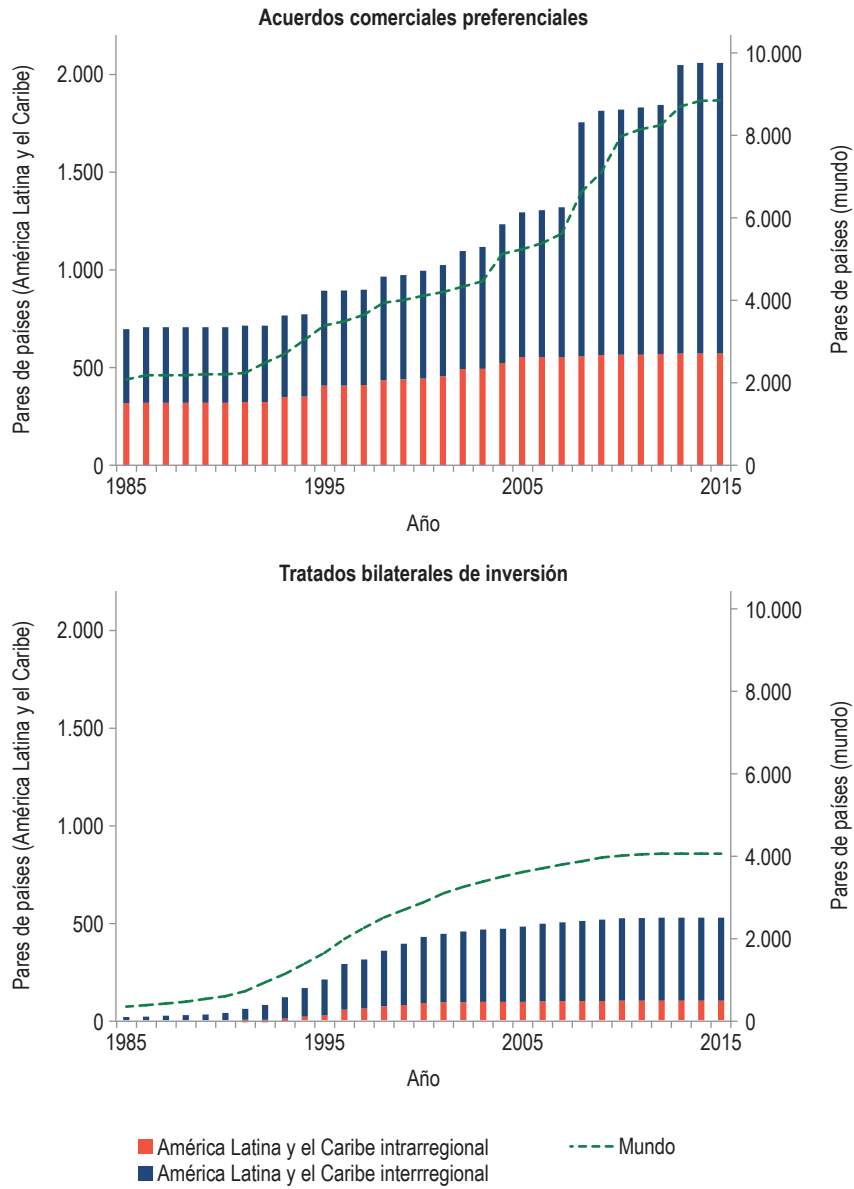
Los TBI y los CDI disminuyen el costo relativo de la IED entre los países.²⁶ En particular, los TBI protegen los derechos de los inversionistas extranjeros estableciendo un marco transparente para asuntos como la admisión de inversiones, las expropiaciones y el trato legal, y creando mecanismos de resolución de conflictos.²⁷ Por otra parte, los CDI reducen costos mediante la introducción de reglas para coordinar la supresión de la doble imposición y para compartir información entre las agencias tributarias nacionales y la definición de las bases imponibles aplicables, las retenciones de impuestos que se pueden aplicar y otras medidas tributarias relevantes.²⁸ Entre 1985 y 2015 el número de pares de países con TBI y CDI activos en todo el mundo aumentó 10 veces en el primer caso y seis en el segundo, alcanzando las cifras de 4.000 y 6.000, respectivamente

²⁶ Por ejemplo, Bergstrand y Egger (2013); Blonigen, Oldenski y Sly (2014).

²⁷ Véanse Houde (2006) y Egger y Merlo (2012). Concretamente, los TBI crean transparencia y, por lo tanto, reducen el riesgo *ex ante* de invertir en un país; asimismo, aseguran que las empresas tienen ciertos derechos para protegerlas de la expropiación (Egger y Pfaffermayr, 2004).

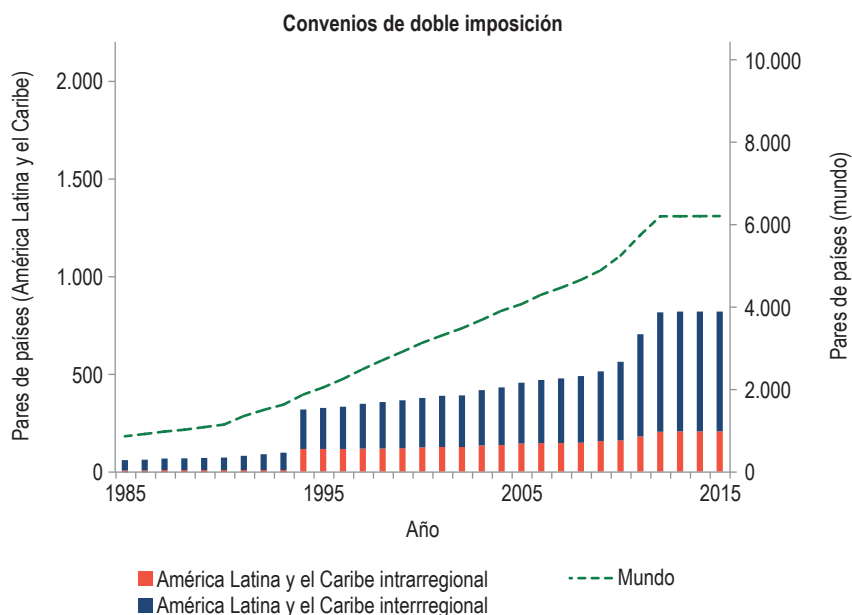
²⁸ La supresión de la doble imposición se garantiza mediante reglas fiscales, no tasas fiscales, que siguen estando bajo la autoridad soberana de cada país (Blonigen, Oldenski y Sly, 2014). Véanse también Aisbett (2009); Desbordes y Vicard (2009); Blonigen y Davies (2004); Blonigen, Oldenski y Sly (2014).

Gráfico 3.14 Evolución del número de pares de países cubiertos por tratados de integración económica, 1985–2015



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 3.14 Evolución del número de pares de países cubiertos por tratados de integración económica, 1985–2015 (continuación)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de Baier y Bergstrand (2017), Kohl, Brakman y Garretsen (2016), OMC, UNCTAD y OCDE.

(gráfico 3.14). La región no ha sido una excepción, y ha firmado numerosos TBI y CDI, particularmente con socios externos.

La entusiasta adhesión de América Latina y el Caribe a los PTA desde finales de los años ochenta ya se documentó en el capítulo 2. Sin embargo, en el gráfico 3.14 se ilustra esta misma tendencia adoptando la misma métrica utilizada para los TBI y los CDI, a saber: el número de pares de países. Los tres tipos de acuerdos se iniciaron aproximadamente al mismo tiempo, es decir, a comienzos de los años noventa, cuando la Gran Liberalización cobraba impulso, y siguieron de cerca las tendencias mundiales. La pregunta clave es: ¿por qué los PTA revestirían importancia para los flujos de IED? ¿Qué impacto tienen?

El impacto de los PTA en la IED depende de si la IED es horizontal o vertical. La IED horizontal se produce cuando las empresas multinacionales emprenden las mismas actividades productivas en diferentes países y, como tal, es un sustituto del comercio internacional. En cambio, la IED vertical tiene lugar cuando estas empresas reparten sus procesos de producción en diferentes países de tal manera que cada etapa se lleva a cabo

allí donde los costos respectivos son los más bajos y, por consiguiente, es complementaria al comercio internacional.²⁹

Por eso, es probable que los PTA tengan un impacto diferente en la IED regional, aumentando los flujos verticales y reduciendo los horizontales.³⁰ Por lo tanto, la cuestión acerca del efecto de la implementación del PTA sobre la IED agregada es una pregunta empírica. Es probable que los PTA más profundos, que incluyen disposiciones no comerciales (por ejemplo, comercio en servicios, armonización de normas, cooperación aduanera, mecanismos de resolución de conflictos y protección de los derechos de propiedad intelectual), así como los que contienen disposiciones para las inversiones transfronterizas, favorezcan más a la IED, independientemente de su naturaleza (véase Levy Yeyati, Stein y Daude, 2003).

Con la liberalización, los valores y el número de pares de países conectados a través de la IED y las filiales de las empresas multinacionales aumentaron considerablemente en todo el mundo. En la región también, sobre todo por medio de sus conexiones internacionales (gráfico 3.15).

Estas tendencias paralelas en los tratados económicos internacionales, los *stocks* de IED y las redes de filiales de las empresas multinacionales suscitan la pregunta de si hay una relación entre ambos y, más específicamente, si dichos tratados provocan un aumento de los *stocks* de IED bilateral y del número de filiales de las empresas multinacionales. Según la abundante literatura sobre el tema, se suele observar que los PTA incrementan la actividad de la IED.³¹ A su vez, los impactos promedio de los TBI y los CDI son diversos y apuntan claramente a diversos impactos en varias dimensiones pertinentes (por ejemplo, los pares de países).³²

La mayoría de los estudios existentes analizan por separado el impacto de cada tipo de acuerdo en el margen intensivo (es decir, en el nivel de IED entre pares de países con relaciones de IED preexistentes) por oposición

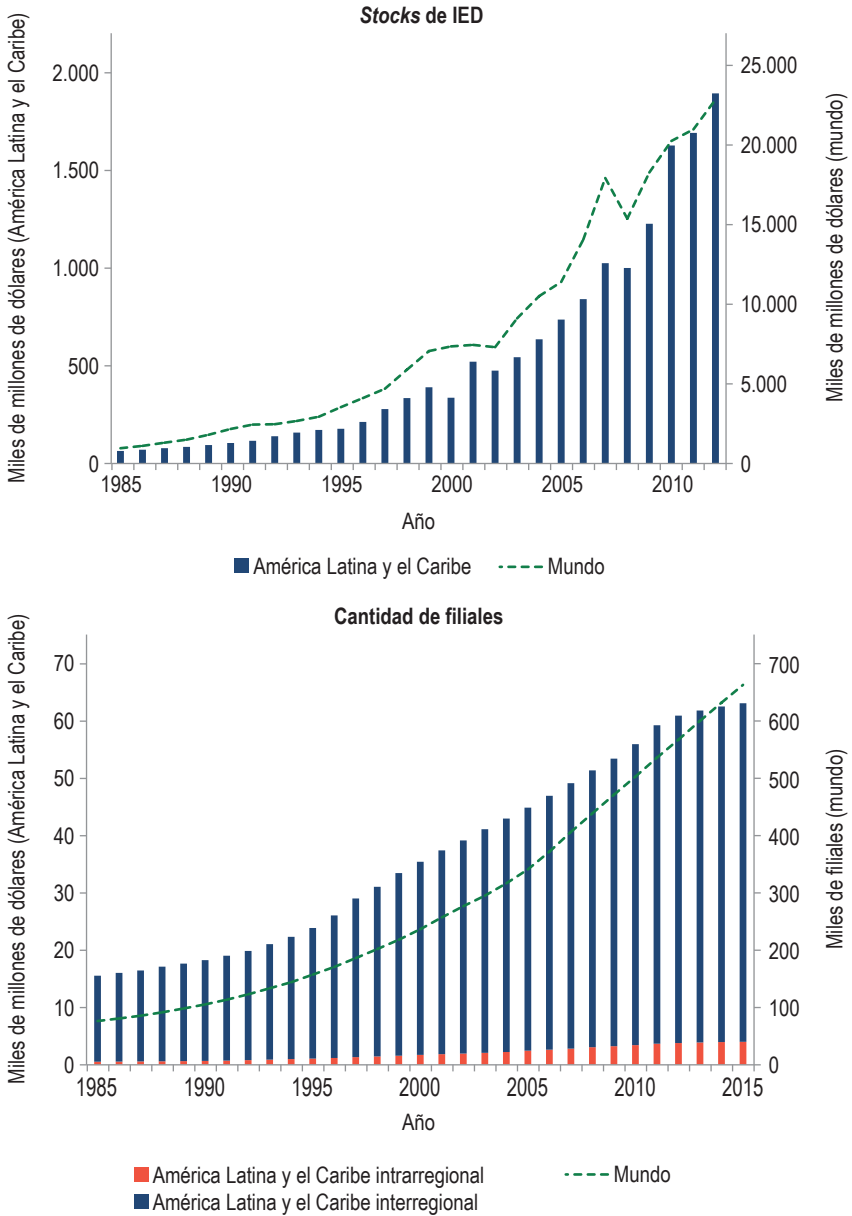
²⁹ Véanse, por ejemplo, Helpman (1984); Helpman y Krugman (1985); Markusen (1984); Markusen y Venables (1998); Aizenman y Marion (2004).

³⁰ El análisis de este capítulo se centra precisamente en el impacto de los acuerdos sobre la actividad de la IED entre las partes. Los PTA también pueden afectar la IED horizontal y vertical de los países no miembros. La IED horizontal puede aumentar porque el mercado más grande del PTA puede producir actividades más rentables sujetas a economías de escala, mientras que la IED vertical puede ampliarse porque la integración vertical se ve facilitada en la zona económica. La evidencia empírica para la región sugiere que esto puede haber sido lo que ocurrió (Levy Levy Yeyati, Stein y Daude, 2003).

³¹ Véase, por ejemplo, Levy Yeyati et al. (2003); Medvedev (2012); Blyde, Graziano y Volpe Martincus (2015); y Osnago, Rocha y Ruta (2017).

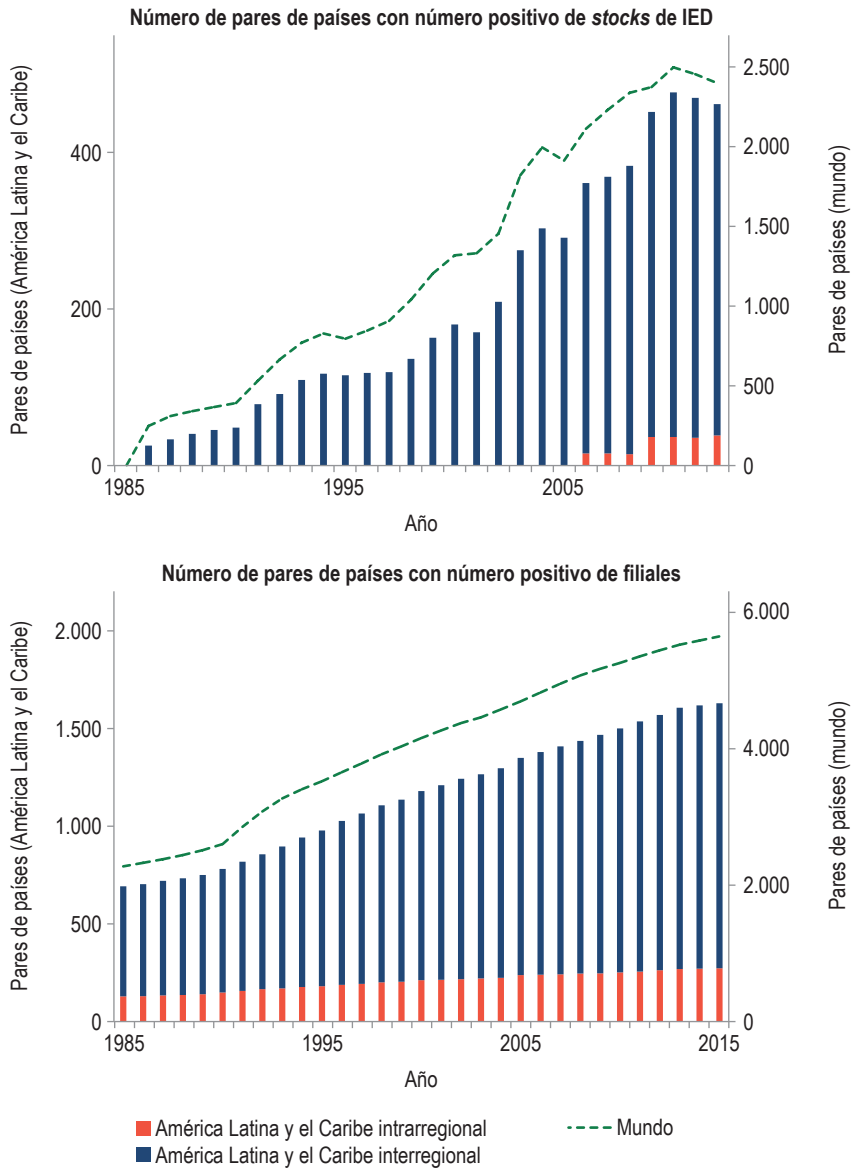
³² Véase, por ejemplo, Egger y Pfaffermayr (2004); Aisbett (2009); Desbordes y Vicard (2009); Busse, Koniger y Nunnenkamp (2010); Egger y Merlo (2012); Aisbett, Busse y Nunnenkamp (2018) para los TBI; y Blonigen y Davies (2004); di Giovanni (2005); Egger et al. (2006); Blonigen, Oldenski y Sly (2014); Azémar y Dharmapala (2019) para los CDI.

Gráfico 3.15 Evolución de los *stocks* de IED y cantidad de filiales, valores y número de pares de países, 1985–2015



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 3.15 Evolución de los *stocks* de IED y cantidad de filiales, valores y número de pares de países, 1985-2015 (continuación)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la OCDE, UNCTAD y D&B's Worldbase.
Nota: La diferencia observada en la cobertura de pares de países entre los dos gráficos en el panel inferior se debe a la naturaleza diversa (y a las distintas fuentes) de los datos subyacentes.

al margen extensivo (es decir, el impacto de nuevas relaciones de IED). La pregunta sigue siendo si y cómo interactúan los PTA, los TBI y los CDI para dar forma al margen intensivo en aquellos pares de países que ya tienen algún tipo de actividad de inversión multinacional (calculado aproximadamente por el nivel de *stocks* de IED de entrada en dólares de Estados Unidos y el número de filiales del país de origen en el país anfitrión, a condición de que estos sean positivos), así como también al margen extensivo de la IED (aquí calculado aproximadamente por una variable binaria que indica ya sea un *stock* positivo de entrada de IED o un número positivo de filiales de empresas multinacionales del país de origen en el país anfitrión).

Para responder a esta pregunta, un estudio econométrico utiliza una base de datos integral de IED y de tratados internacionales de todo el mundo, que cubre los períodos pre y post tratado (1985–2015).³³ Los resultados sugieren que los tres tipos de tratados (PTA, TBI y CDI) tienen impactos positivos importantes en el margen extensivo de la IED, tanto en términos de *stocks* como de presencia de filiales. Los efectos más grandes corresponden a los TBI. La ratificación de un TBI se asocia con un aumento del 6%-7% en la probabilidad de tener IED del país socio, ya sea bajo la forma de un *stock* de IED de entrada positivo o de filiales de sus empresas multinacionales.³⁴ Las estimaciones correspondientes para los CDI y los PTA ascienden al 5%-6% y al 2%-3%, respectivamente (gráfico 3.16A.1). Los impactos estimados para los países de América Latina y el Caribe (es decir, cuando al menos uno de los países del par pertenece a la región) comparten los mismos patrones generales, aunque en el caso de la presencia de las filiales, la magnitud es de casi 1 a 2,5 puntos porcentuales más baja que la de las contrapartes para el resto del mundo (gráfico 3.16A.2).³⁵

En cambio, los acuerdos económicos internacionales tienen un efecto más débil en el margen intensivo de la IED. Más precisamente, los PTA y los CDI no afectan significativamente a los *stocks* de IED ni al número de filiales de las empresas multinacionales. Al parecer, solo los CDI son importantes. Su entrada en vigor se asocia con un aumento del 10% en los *stocks* de IED y de un 3% en el número de filiales (gráfico 3.16B.1). Resulta interesante señalar que

³³ Véase Marra de Artiñano et al. (2019) para más detalles sobre los datos y la metodología.

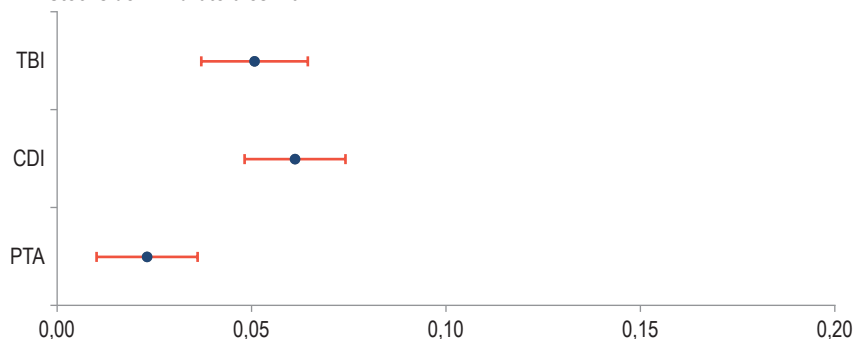
³⁴ Más precisamente, el alcance está relacionado con cómo se mide el margen extensivo, ya sea mediante la existencia de un *stock* de IED de entrada positivo o mediante la presencia de un número positivo de filiales del país de origen en el país anfitrión, y —por lo tanto— principalmente en la cobertura de país asociada con las muestras respectivas. Para más detalles, ver Marra de Artiñano et al. (2019).

³⁵ Estos efectos corresponden a casos en los que al menos un país de América Latina o el Caribe forma parte del par de países en cuestión.

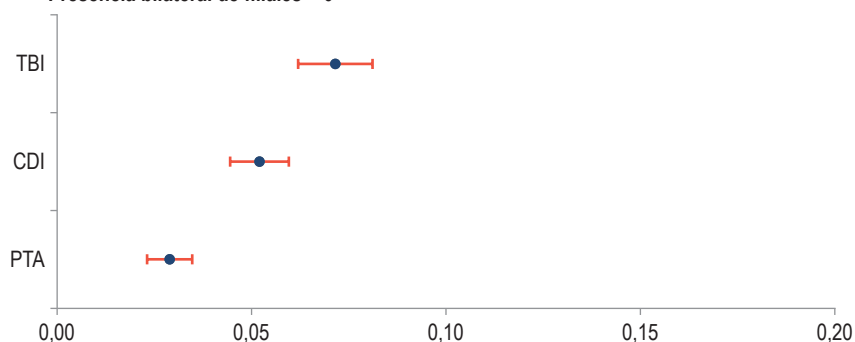
Gráfico 3.16 Efectos de los PTA, TBI y CDI en los márgenes extensivo e intensivo de la IED, América Latina y el Caribe vs. resto del mundo, 1985–2015

A.1) Efecto en el margen extensivo, general

Stocks de IED bilaterales > 0



Presencia bilateral de filiales > 0



(continúa en la página siguiente)

el efecto positivo en este último es generado principalmente por los tratados que implican a países de América Latina y el Caribe (gráfico 3.16B.2).³⁶

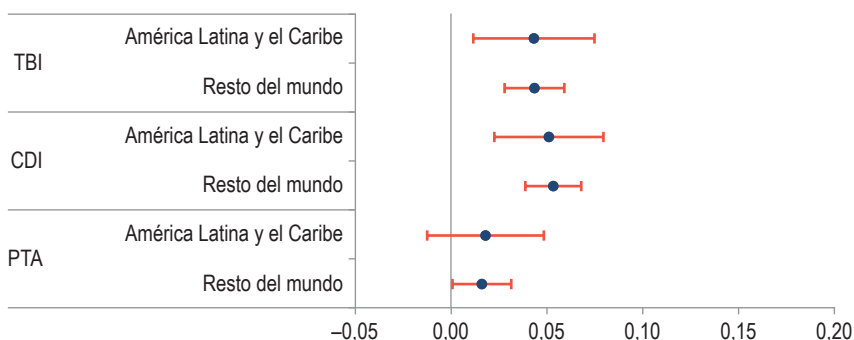
El gráfico reporta estimaciones de los efectos de los PTA, TBI y CDI en general y solo cuando hay al menos un país de América Latina o del Caribe involucrado en el par de países en cuestión (América Latina y el Caribe) y cuando no es así (resto del mundo) en los márgenes extensivo e intensivo de la IED. Los puntos corresponden a las estimaciones puntuales, mientras que los segmentos representan los respectivos intervalos de confianza de un 95%. Véase Marra de Artiñano et al. (2019) para más detalles de la estimación.

³⁶ Por otro lado, al parecer los PTA solo marcan una diferencia en el margen intensivo de la IED para los países que no pertenecen a América Latina y el Caribe.

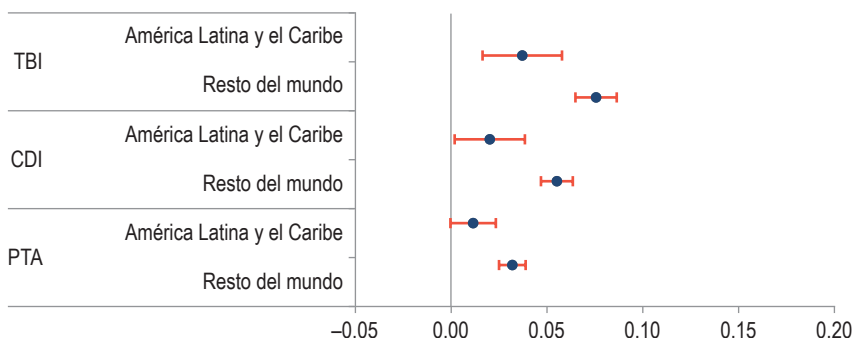
Gráfico 3.16 Efectos de los PTA, TBI y CDI en los márgenes extensivo e intensivo de la IED, América Latina y el Caribe vs. resto del mundo, 1985–2015 (continuación)

A.2) Efecto en el margen extensivo, América Latina y el Caribe vs. resto del mundo

Stocks de IED bilaterales > 0



Presencia bilateral de filiales > 0

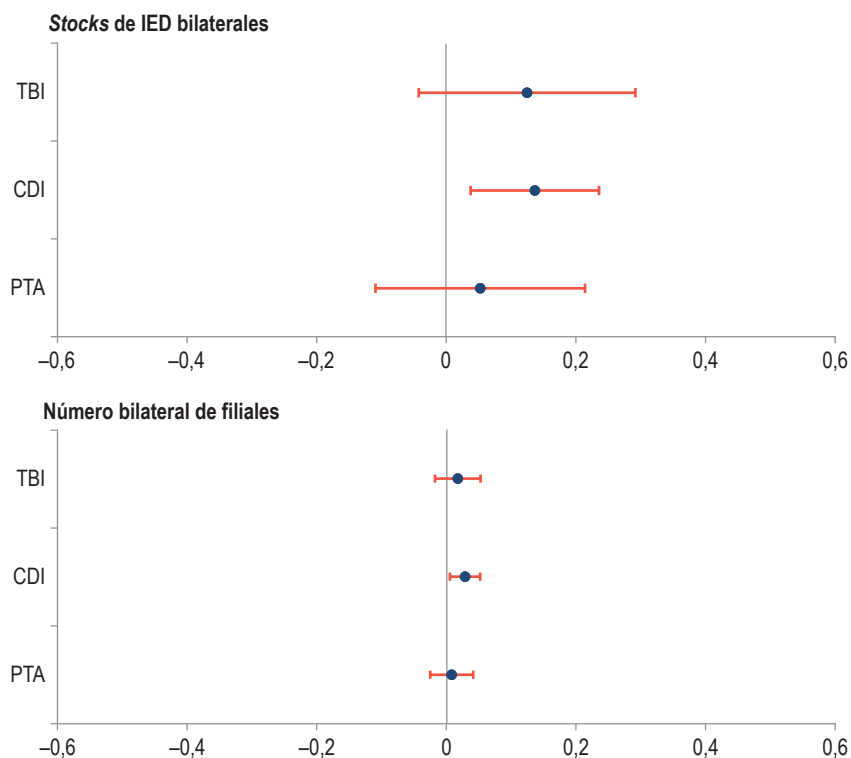


(continúa en la página siguiente)

Desde luego, los PTA pueden variar en profundidad y, por lo tanto, tener impactos variables en la IED. Cuando los PTA son segmentados de manera correspondiente en PTA poco profundos, que consisten en tratados preferenciales bilaterales y de libre comercio, y PTA profundos, que abarcan las uniones aduaneras, los mercados comunes y las uniones económicas, las estimaciones sugieren que los acuerdos profundos tienen un efecto mucho mayor en el margen extensivo de la IED, tanto en términos de la presencia de filiales como, particularmente, en términos de la existencia de un *stock* positivo de IED. Por lo tanto, en el segundo caso el impacto estimado de los PTA profundos es tres veces mayor que el de los poco profundos. Sin embargo, los acuerdos poco profundos y los profundos no parecen ejercer distintos efectos sobre el margen intensivo (véase Marra de Artiñano et al., 2019).

Gráfico 3.16 Efectos de los PTA, TBI y CDI en los márgenes extensivo e intensivo de la IED, América Latina y el Caribe vs. resto del mundo, 1985–2015 (continuación)

B.1) Efectos en el margen intensivo, general



(continúa en la página siguiente)

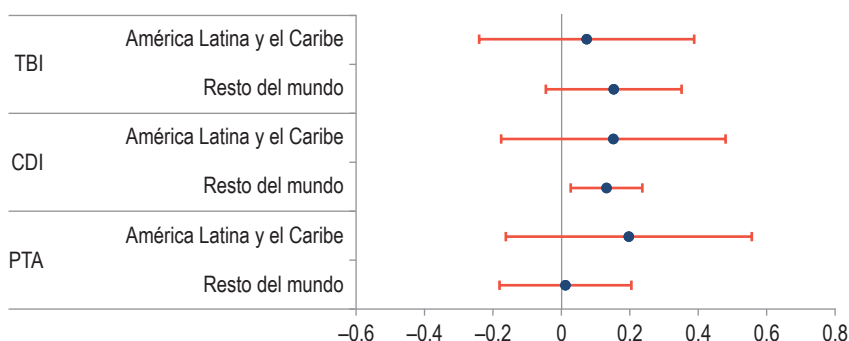
Por supuesto, los pares de países pueden tener más de un tratado a la vez, y pueden influir conjuntamente en los resultados de la IED. La evidencia indica de manera consistente que los efectos son más fuertes cuanto más grande es el número de tratados y cuando los pares de países tienen los tres acuerdos: PTA, TBI y CDI.³⁷ En particular, implementar los tres acuerdos se asocia con un incremento de más de un 15% en la probabilidad de tener filiales de las empresas multinacionales establecidas en el país socio. Cabe

³⁷ Este análisis del margen extensivo e intensivo de la IED solo se puede llevar a cabo calculado aproximadamente por la presencia de filiales de las empresas multinacionales del país de origen en el país anfitrión. Debido a la cobertura más limitada de los datos sobre el stock de IED, el número de pares de países es muy pequeño para algunas combinaciones de tratados, por lo cual se vuelve imposible identificar sus efectos.

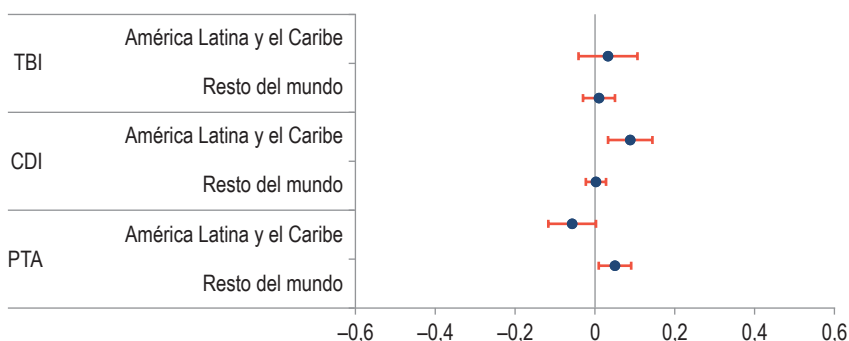
Gráfico 3.16 Efectos de los PTA, TBI y CDI en los márgenes extensivo e intensivo de la IED, América Latina y el Caribe vs. resto del mundo, 1985–2015 (continuación)

B.2) Efectos en el margen intensivo, América Latina y el Caribe vs. resto del mundo

Stocks de IED bilaterales



Número bilateral de filiales

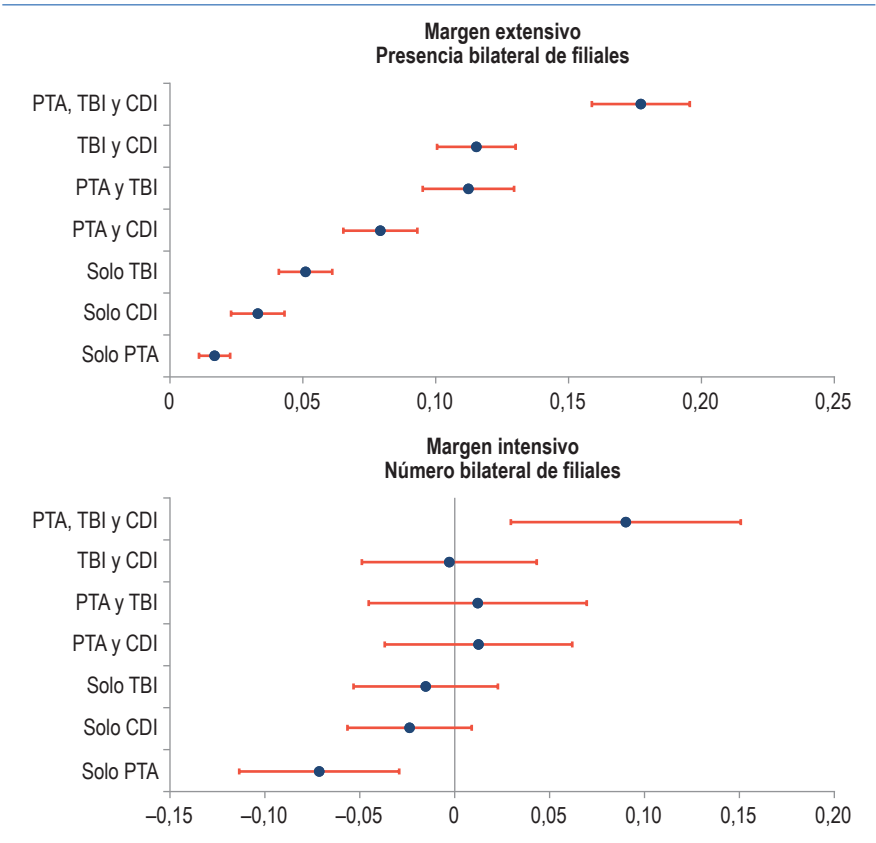


Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de Baier y Bergstrand (2017), Kohl et al. (2016), OCDE, UNCTAD, OMC y D&B's Worldbase.

señalar que el impacto estimado en el margen extensivo de la IED de tener dos tratados es mayor que la suma de los respectivos impactos individuales estimados, lo que sugiere la existencia de importantes sinergias entre los diferentes tipos de tratados económicos internacionales. En el margen intensivo de la IED, solo esta combinación parece marcar una diferencia (gráfico 3.17).

El gráfico reporta estimaciones de los efectos de los PTA, TBI y CDE y combinaciones alternativas de los mismos en los márgenes extensivo e intensivo de la IED. Los puntos corresponden a las estimaciones puntuales, mientras que los segmentos representan los respectivos intervalos de confianza a un 95%. Véase Marra de Artiñano et al. (2019) para más detalles de la estimación.

Gráfico 3.17 Efectos de los PTA, TBI y CDI, y su combinación en los márgenes extensivo e intensivo de la IED, América Latina y el Caribe vs. resto del mundo, 1985–2015



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de Baier y Bergstrand (2017), Kohl et al. (2016), UNCTAD, OMC Y D&B's Worldbase.

El conocimiento: expectativas no cumplidas

Gran parte de la esperanza de un impacto positivo de la liberalización en el crecimiento económico de largo plazo dependía de ganancias en términos de conocimiento capaces de alimentar un crecimiento sostenible de la productividad. La literatura habla de beneficios de los aumentos de escala, de una mayor competencia y de la difusión de conocimientos, pero ¿qué sucedió concretamente en la región?

A vuelo de pájaro, el panorama es poco estimulante. El crecimiento de la productividad, medido por la productividad total de los factores (PTF, es decir, la parte del crecimiento del PIB que no está impulsada por la

acumulación de capital y trabajo) ha sido decepcionante en los últimos 30 años (véase Pagés, 2010). Cuando se compara con Estados Unidos, se observa que la PTF de la región comenzó a disminuir a mediados de los años setenta y se estabilizó en torno a un 60% con la liberalización, a comienzos de los años noventa (véase el gráfico 3.18).

Aunque la productividad está estrechamente relacionada con la acumulación de conocimiento, no siempre se mueve en la misma dirección.³⁸ No obstante, los indicadores de conocimiento más directos tampoco dan demasiada seguridad. Los tres indicadores de conocimiento más habitualmente utilizados (número de patentes per cápita, pagos por el uso de la propiedad intelectual y gastos en investigación y desarrollo [I+D]) cuentan historias similares. La mediana de emisión de patentes per cápita de la región disminuyó de 6,2 en los años noventa a 4,7 en la década de 2000, cifra muy inferior a la mediana de la OCDE, de 143. Los gastos en propiedad intelectual, como porcentaje del PIB, aumentaron de 0,1% a 0,14% a lo largo del mismo período, muy por debajo de la mediana de la OCDE (0,38%). De la misma manera, la mediana de los gastos corrientes de la región en I+D (0,38% del PIB en 2013-15) es una fracción de la mediana de la OCDE (2,4%).³⁹

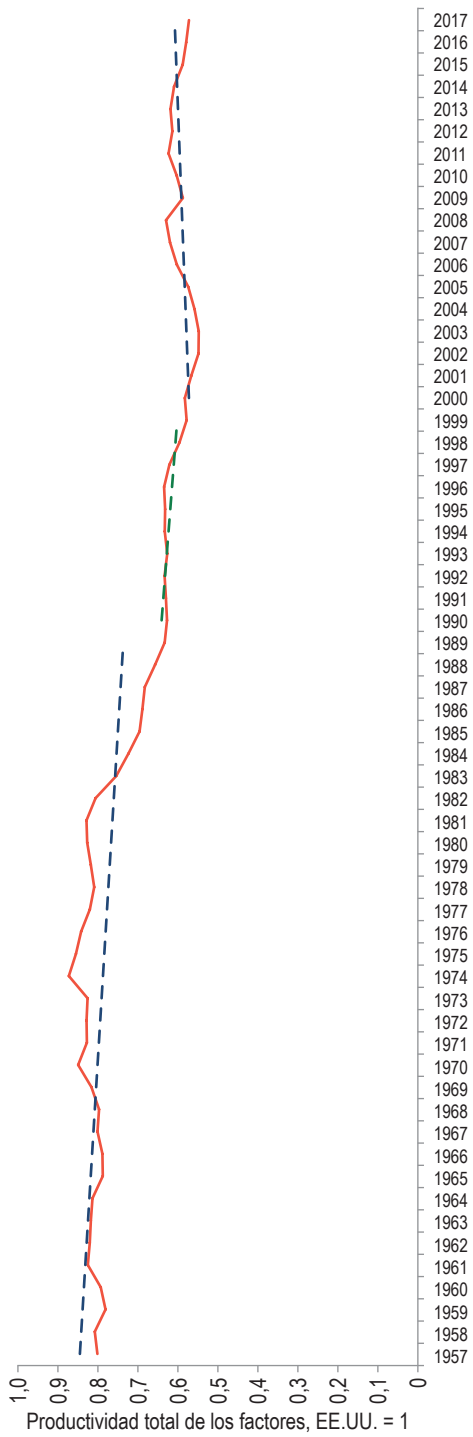
¿Qué indica todo esto a propósito del conocimiento como canal para el crecimiento de la liberalización? Desde luego, habría que ser cautos en la atribución de causalidad, puesto que estos resultados reflejan la interacción de numerosos factores determinantes, particularmente la educación, y las políticas de ciencia y tecnología. Sin embargo, un ejercicio econométrico, enfocado en los determinantes de las ideas, basado en un ejercicio similar de Griliches (1979) y Ang y Madsen (2013), puede contribuir a aislar los efectos de la política comercial. La idea es que la producción de conocimiento de un país es similar a la de los bienes; es decir, es el resultado de un proceso que combina diferentes insumos, sujeto a distintos niveles de productividad.

La producción de conocimientos de un país se refleja en el número de patentes al que postulan los residentes nacionales, mientras que los insumos relevantes son: gastos en I+D, PIB, el acervo nacional de conocimiento (para capturar economías de escala), medido por el gasto acumulado del país en I+D; el capital humano, medido por los años promedio de escolarización de la población en edad de trabajar, y el acervo internacional de conocimiento —para capturar posibles efectos indirectos—, medido por la

³⁸ Véanse, por ejemplo, Hall (2011) y Syverson (2011).

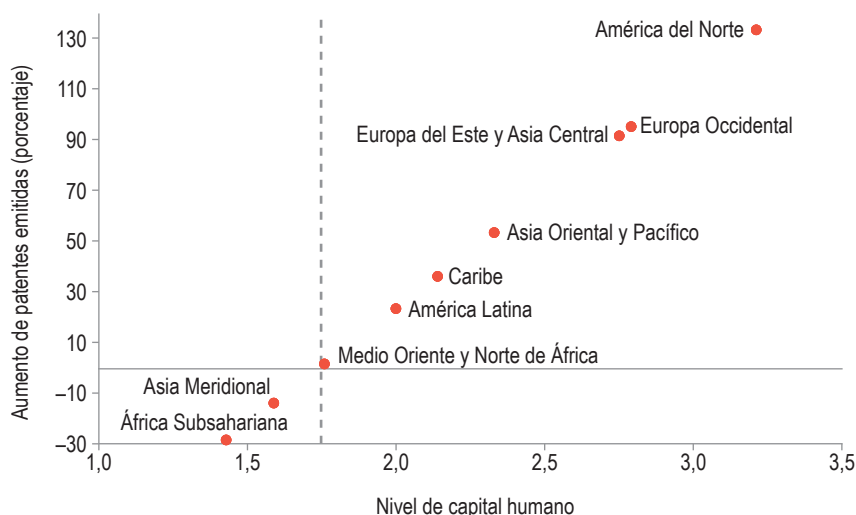
³⁹ Los datos sobre propiedad intelectual, patentes e I+D provienen de las bases de datos de FMI-BOP y de los Indicadores de Desarrollo Mundial.

Gráfico 3.18 Productividad total de los factores en América Latina y el Caribe en relación con Estados Unidos, 1957–2017



Nota: Productividad total de los factores a nivel de la paridad del poder adquisitivo actual (EE.UU. = 1). El índice es un promedio simple que comprende: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Las líneas discontinuas manifiestan la tendencia lineal para los periodos pre y post liberalización.

Gráfico 3.19 Efecto de la liberalización comercial en las patentes condicionado a los niveles de capital humano



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en Álvarez, Benavente y Crespi (2019b, cuadro 2).

Nota: El capital humano se mide como el número promedio de años de escolaridad en la población en edad de trabajar, ajustado por el retorno estimado de la escolaridad para cada país. Véase Álvarez, Benavente y Crespi (2019b) para detalles acerca de la metodología.

suma del acervo de conocimiento interno de los otros países, ajustado por la distancia del país de la frontera del conocimiento (es decir, el país con el acervo más alto de conocimiento).⁴⁰

Para incorporar la perspectiva de la liberalización comercial en el análisis, se añade otra variable a la función de producción. Esta adopta la forma ya sea de una variable binaria, para capturar períodos de liberalización del país, o una medida más directa de la política comercial, a saber, los aranceles aplicados.⁴¹ El motivo es que la liberalización comercial haría que esos insumos de conocimiento sean más productivos gracias a los efectos de escala, a favor de la competencia y de la difusión del conocimiento tratados en el capítulo 1.

Los resultados del análisis, aplicados a una muestra mundial que cubre el período 1962-2014, constituyen una señal de alerta para las expectativas infundadas. Se estima que el impacto de la liberalización comercial es

⁴⁰ La idea es que cuanto más lejos esté un país de la frontera internacional, más pertinente será el acervo internacional de conocimiento. Véase Álvarez, Benavente y Crespi (2019b) para la metodología y detalles acerca de cómo se construyen las variables.

⁴¹ Los períodos de liberalización son los definidos en Sachs y Warner (1995).

positivo y estadísticamente significativo solo más allá de un determinado umbral de capital humano (véase el gráfico 3.19).⁴² El *stock* de la región se situó justo por encima de este umbral, lo que podría haber atenuado los efectos positivos del comercio.

Sin embargo, este ejercicio solo cuenta una parte de la historia del conocimiento. Los indicadores macro, como el número de patentes —o, de hecho, la I+D— no capturan el grueso de la acumulación de conocimiento en los países en desarrollo, donde es más probable que las empresas imiten y adapten las tecnologías existentes (véase Goronichenko, Svejnar y Terrell, 2010). Los datos a nivel de firmas, analizados en el próximo capítulo, ofrecen mejores oportunidades para identificar los efectos causales en la absorción de tecnología extranjera o en tipos de innovación más incrementales.

Conclusiones

¿Cuáles son las principales lecciones de la evidencia macro sobre los canales de liberalización? La política comercial tuvo un fuerte impacto positivo en los flujos comerciales —un canal importante para la escala, la especialización y las ganancias en términos de conocimientos asociados con un mayor crecimiento y bienestar—, pero el efecto no fue lo suficientemente fuerte para que la región avanzara al ritmo del rápido crecimiento del comercio internacional. Quizá sea decepcionante, pero se trata de una proeza que tenía pocas probabilidades de materializarse con el único apoyo de la política comercial.

La diversificación de las exportaciones desempeñó un rol limitado en esta expansión del comercio —observable en los años noventa, pero casi desdeñable en la década de 2000—, resultado que no deja de coincidir con los patrones de otras regiones del mundo desarrollado. En cualquier caso, la diversificación no es necesariamente algo que debería esperarse de la liberalización ni tiene una relación clara con el crecimiento.

La expansión del comercio parece haber cumplido un papel esencial en la desindustrialización de la región, pero no está claro si esto ha perjudicado el crecimiento. De hecho, puede que sea lo contrario.

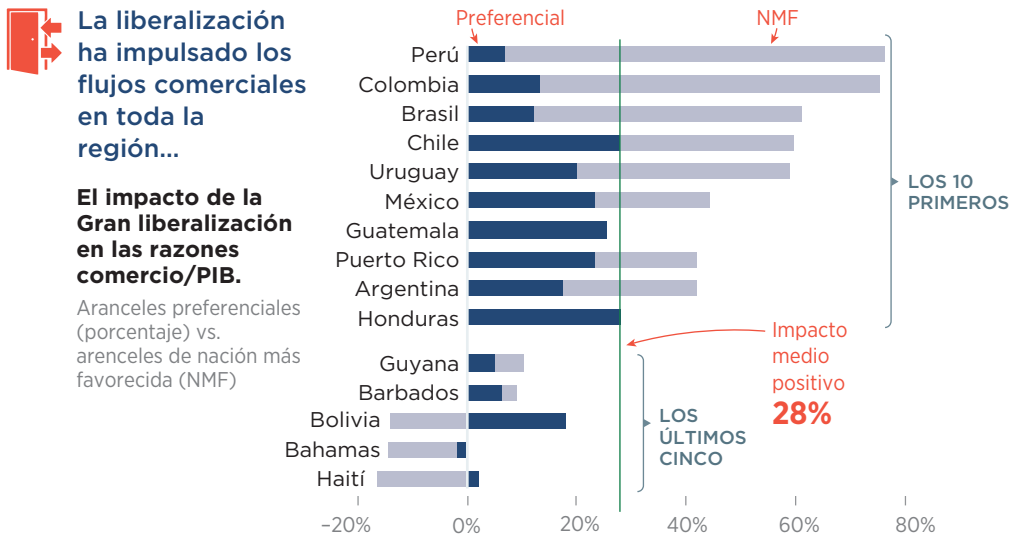
También se ha vuelto evidente que el aspecto preferencial de la liberalización fue útil para aumentar los flujos de IED, otro canal importante para las inversiones y los aumentos de productividad, ya sea a través de los PTA, la inversión bilateral o los tratados tributarios.

⁴² Véase Álvarez, Benavente y Crespi (2019b, cuadros 2 y A.1).

La evidencia sugiere que el canal del conocimiento —un mecanismo clave para el crecimiento sostenible— no arrojó los resultados esperados. Esta consecuencia decepcionante se puede atribuir, al menos en parte, a los niveles relativamente bajos de capital humano de la región.

Sin embargo, un veredicto más detallado sobre la Gran Liberalización y sus mecanismos tendrá que esperar hasta que se analice la evidencia micro en el capítulo 4. La visión desde arriba puede revelar los patrones generales, pero puede ser engañosa con respecto a las relaciones causales.

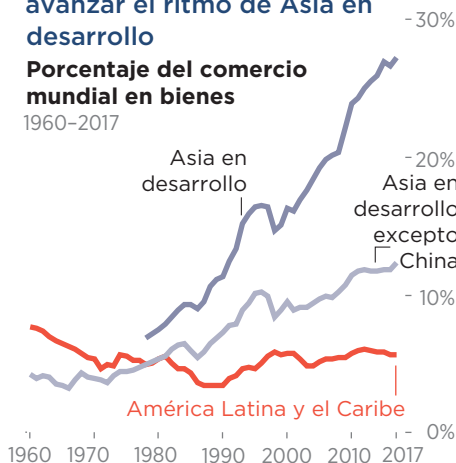
EN RESUMEN

LA MECÁNICA DE LA LIBERALIZACIÓN:
LA EVIDENCIA MACRO

... lo suficiente como para recuperar su porcentaje del mercado mundial pero no para avanzar el ritmo de Asia en desarrollo

Porcentaje del comercio mundial en bienes

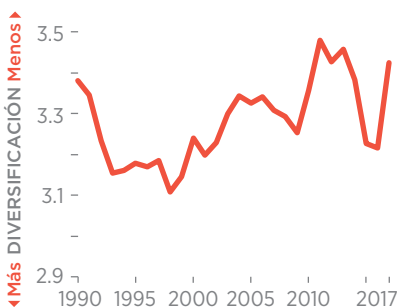
1960-2017



La diversificación de las exportaciones fue uno de los motores de la expansión comercial de los años noventa, pero la tendencia se invirtió con el auge de las materias primas

Diversificación de las exportaciones en la Gran Liberalización

Índice Theil, 1990-2017



LO ESENCIAL

La liberalización contribuyó al auge del comercio, pero para diversificar las exportaciones y converger con los principales exportadores mundiales se necesitan políticas complementarias (educación, ciencia y tecnología, infraestructura).

4 La mecánica de la liberalización: la evidencia micro

Algunas cosas se ven mejor de cerca. Este es el enfoque adoptado por una gran parte de la reciente literatura empírica sobre comercio. Esto significa dejar a un lado la evidencia de países y sectores analizada en los capítulos 2 y 3 y, en su lugar, centrarse en los datos de las empresas y los individuos. Con esta óptica, se corre el riesgo de perder de vista el bosque a causa de los árboles, pero la recompensa es una identificación más precisa de los impactos.

Este capítulo adopta un punto de vista micro con la esperanza de ofrecer un panorama más completo y realista de los canales mediante los cuales la liberalización puede haber influido en el crecimiento y el bienestar. En lugar de analizar los resultados agregados, se centra en los impactos de la política comercial en variables intermedias clave —la productividad, el empleo y la desigualdad—, que probablemente fueron moldeadas por los mismos mecanismos del comercio, la inversión extranjera directa (IED) y el conocimiento abordados en el capítulo 3, pero que ahora se ven a través del lente de las empresas y los individuos.

¿Aumentos de la productividad? Sí, pero sin darlos por sentado

Una de las principales enseñanzas del capítulo 1 es que la productividad es la madre de todos los beneficios del comercio. El aumento de la productividad asociado con la movilización de recursos hacia sectores con ventajas comparativas o empresas más eficientes beneficia a los consumidores. De la misma manera, el mayor crecimiento de la productividad impulsado por la competencia ocasionada por las importaciones, las oportunidades de exportación y el acceso al conocimiento permite que los países crezcan más rápidamente en el largo plazo.

No obstante, la evidencia a nivel de país examinada en el capítulo 3 sugiere que si bien el impacto de la liberalización fue positivo, no fue

suficiente para impedir que la región mostrara, en materia de productividad, un desempeño en general mediocre, limitado por sus relativamente bajos niveles de educación. Sin embargo, ¿qué dice la evidencia micro? Una manera de analizar y organizar el mosaico de la evidencia disponible es pensar en términos de su relación con los canales de comercio, conocimiento e IED.

Más competencia, mayor productividad

El grueso de la evidencia micro disponible se aproxima a la relación liberalización-productividad desde la perspectiva del canal del comercio. Se trata de identificar relaciones causales entre la productividad y la política comercial (es decir, los aranceles) o las variables del flujo comercial (es decir, el porcentaje de las importaciones en el consumo interno). Se concentra en gran medida en la primera década de la liberalización y en empresas manufactureras medianas y grandes en cuatro de los países más grandes de América Latina para los cuales se cuenta con datos disponibles a nivel de firmas: Brasil, Chile, Colombia y México (véase el cuadro 4.1).

El mensaje que se desprende de estos estudios contrasta con el sombrío panorama que muestra el análisis a nivel de país. El mensaje es que

Cuadro 4.1 Evidencia empírica sobre el impacto de la liberalización comercial en la productividad de América Latina, década de 1980 y de 1990

Autoría	País y período	Canal	Resultado	Conclusión
Pavcnik (2002)	Chile, 1979–86	IC	PTF	Positivo.
Muendler (2004)	Brasil, 1986–98	IC, II	PTF	IC positivo para empresas grandes y medianas.
López-Córdova y Mesquita Moreira (2004)	Brasil, 1996–2000 y México, 1993–2000	IC, EO, II	PTF	IC (Brasil y México), EO y II (Brasil) positivo para empresas grandes y medianas.
Schor (2004)	Brasil, 1986–98	IC, II	PTF	IC y II positivo positivo para empresas grandes y medianas.
Fernandes (2007)	Colombia, 1977–91	IC	PTF	Positivo para plantas grandes y para aquellas en las industrias menos competitivas.
Bas y Ledezma (2010)	Chile, 1982–99	IC, EO	PTF	Positivo (negativo) en las industrias orientadas a la exportación (que compiten con las importaciones).
Iacovone (2012)	México, 1993–2002	IC, EO, II	Productividad laboral	IC, EO, II positivo para las empresas grandes en la frontera.

Fuente: Equipo BID.
Nota: IC = competencia de las importaciones; II = acceso a insumos importados; EO = oportunidades de exportación. Solo se reportan los resultados estadísticamente significativos.

la liberalización tiene un impacto positivo y significativo en la productividad de las firmas, sobre todo a través de lo que se puede interpretar como el efecto a favor de la competencia de las importaciones, que significa controles sobre el poder de mercado de las empresas y ganancias en la eficiencia gerencial. Estos impactos suelen ser económicamente significativos. Por ejemplo, en el caso de Brasil en la década de 1990 el impacto de la liberalización representó cerca del 15% del crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) (Muendler, 2004).

Sin embargo, la evidencia es limitada cuando se trata del efecto de reasignación (es decir, cuando los recursos se desplazan hacia firmas más productivas), el cual parece haber desempeñado un rol sobresaliente únicamente en Chile (Pavnik, 2002), o de las ganancias relacionadas con las exportaciones (véase el recuadro 4.1), que es estadísticamente significativo en unos pocos estudios sobre Brasil, Chile y México.

No obstante, esta versión básicamente optimista se matiza cuando el enfoque se centra en un período posterior de la liberalización, a saber, la década de 2000. Entonces, la mayor parte de la evidencia disponible es limitada y se encuentra en cinco documentos encargados para este informe, los cuales cubren desde empresas manufactureras medianas hasta grandes en países poco liberalizadores (Brasil) y altamente liberalizadores (Colombia, El Salvador, México y Perú).¹ Estos estudios cubren un período en el cual la mayor parte de la liberalización ya se había implementado gradualmente, de modo que el elemento que utilizan para identificar los efectos del comercio en la productividad es el súbito auge de la competencia china, que siguió a la adhesión de ese país a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001.

El shock de China fue importante en todos los países estudiados y se produjo principalmente a expensas de los proveedores del resto del mundo (véase el gráfico 4.1).² No obstante, su impacto en la PTF, fue en gran parte negativo (Colombia, El Salvador y México) o estadísticamente no significativo (Perú). Brasil, a pesar de tener los niveles proteccionistas más altos del grupo y los niveles más bajos de penetración de las importaciones, fue

¹ Blyde y Fentanes (2019); Pierola, Sánchez-Navarro y Mercado (2019); Molina (2019); Li y Mesquita Moreira (2019) y Mesquita Moreira et al. (2019). Álvarez y Claro (2009) y Iacovone, Rauch y Winters (2013) también analizan el impacto del shock de China en Chile y México, respectivamente, pero en su fase incipiente. El primer estudio, que cubre el período 1990–2000, no encuentra impactos en la PTF, mientras que el segundo detecta un impacto negativo en las ventas en el período 1994–2004, particularmente de las empresas más pequeñas.

² Lage de Sousa (2018) muestra que el impacto de las exportaciones chinas en terceros mercados también fue importante.

RECUADRO 4.1 ACCESO AL MERCADO Y EXPORTACIONES DE LAS EMPRESAS: ¿CUÁN IMPORTANTES SON LOS ARANCELES?

La mayor parte de la evidencia sobre la Gran Liberalización se centra en el impacto de la disminución de los aranceles internos. Poco se sabe acerca de cómo reaccionaron las empresas frente a una baja de los aranceles en el exterior, ya sea debido a nuevos acuerdos comerciales preferenciales (PTA, por sus siglas en inglés), a acuerdos multilaterales o a liberalizaciones unilaterales, lo que les permitió mejorar su acceso al mercado y obtener aumentos de escala y de aprendizaje. Hay importantes lecciones de políticas que aprender sobre estos impactos —su magnitud, sus principales promotores (¿los exportadores establecidos aumentan sus envíos de productos o hay nuevas empresas que entran en el mercado de las exportaciones?)— y el tipo de firmas —grandes o pequeñas— que más se benefician.

Para empezar a responder estas preguntas, resulta útil recurrir a Morales, Pierola y Volpe Martincus (2019). Este estudio emplea la herramienta por excelencia de los economistas —el modelo de gravedad—, y la combinación de una nueva base de datos arancelarios (CESIFO-Banco Mundial), además de la base de datos Exporter Dynamics del Banco Mundial, para estimar el impacto promedio de los aranceles del país de destino en las exportaciones de las empresas, desglosándolo en efectos marginales intensivos (exportadores establecidos) y extensivos (nuevos exportadores). Luego examina cómo estos impactos influyen en las firmas de diferentes tamaños. Debido a la limitación de los datos, solo analiza las etapas posteriores de la liberalización (2000-13) para una muestra de hasta 60 países, 13 de ellos de América Latina.

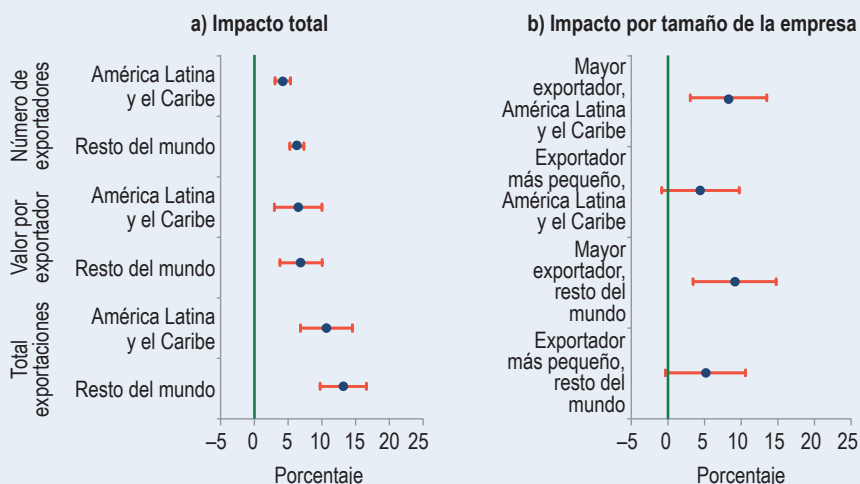
El primer conjunto de resultados apunta hacia un impacto fuerte, económica y estadísticamente significativo de los aranceles del país de destino en las exportaciones de las empresas, aunque el impacto es menor en América Latina que en el resto del mundo (gráfico 4.1.1a). Una disminución del 10% en el arancel promedio de destino aumentaría las exportaciones hasta en un promedio del 13%, y un volumen considerable provendría de un incremento del número de exportadores (6%). Es importante recordar que durante la Gran Liberalización los recortes arancelarios fueron considerablemente superiores al 10% (véase el capítulo 2). El rol de los nuevos exportadores también destaca la dimensión de las empresas en la diversificación de las exportaciones, que complementa la visión de la diversificación desde el punto de vista del producto, tratado en el capítulo 3. Si estas estimaciones constituyen un buen indicador de lo que sucedía antes, se podría decir que la liberalización contribuyó en gran medida a ampliar la base de las firmas exportadoras.

El segundo conjunto de resultados sugiere que, a pesar de este impulso dado a la base exportadora, es probable que la liberalización haya beneficiado más a los grandes exportadores, al menos en el corto plazo (gráfico 4.1.1b), lo cual suscita interrogantes a propósito de su impacto en la diversificación. Según las estimaciones, un recorte del 10% en los aranceles del país de destino aumen-

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 4.1 ACCESO AL MERCADO Y EXPORTACIONES DE LAS EMPRESAS: ¿CUÁN IMPORTANTES SON LOS ARANCELES? (continuación)

Gráfico 4.1.1 Impacto en las exportaciones de las empresas de una reducción del 10% en los aranceles en el país de destino, países seleccionados de América Latina y resto del mundo, 2000–13



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en Morales, Pierola y Volpe Martincus (2019).

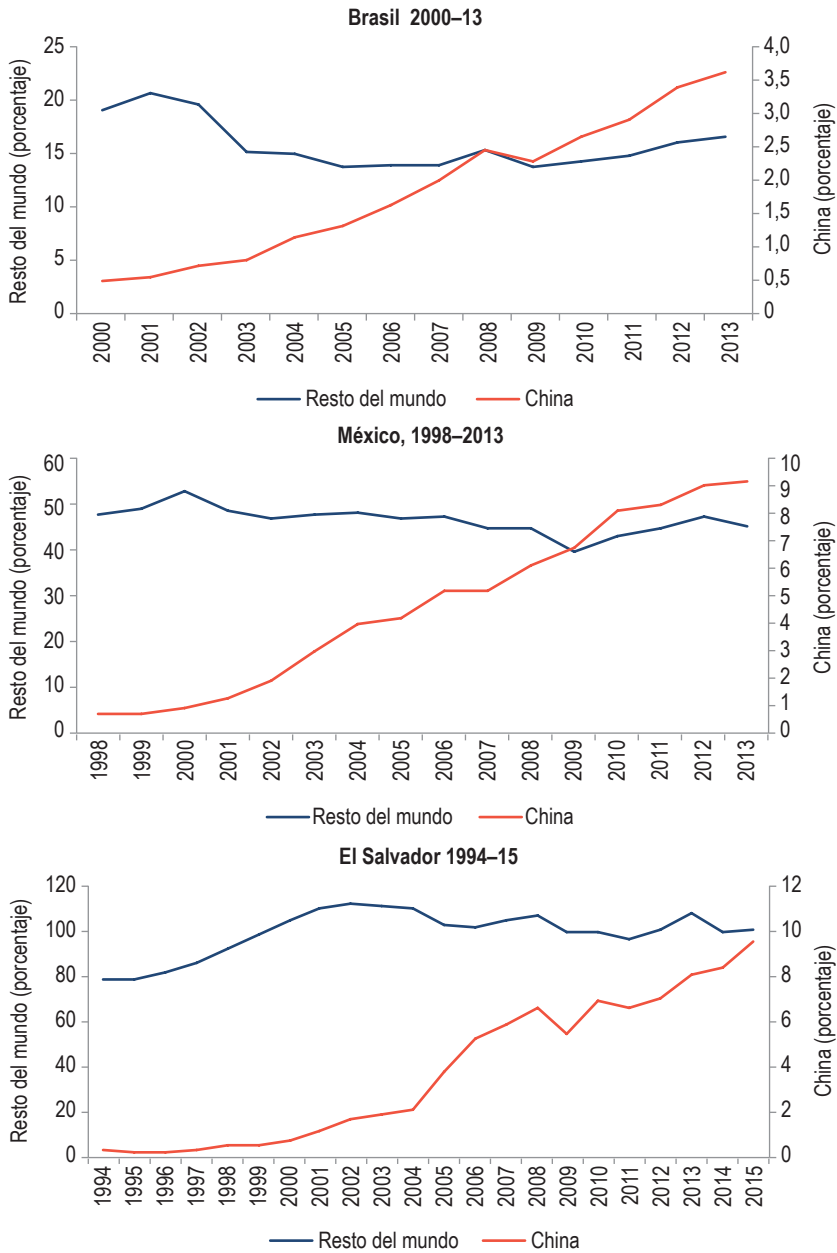
Nota: El gráfico muestra intervalos de confianza del 95% para una reducción arancelaria del 10%. Los mayores exportadores se sitúan en el 10% superior.

taría un 8% las exportaciones del 2% superior de los principales exportadores, mientras que otros exportadores verían aumentos de solo la mitad. Esto coincide con los patrones en el resto del mundo y con los altos costos de entrada y de información asociados con las exportaciones. No obstante, cabe citar otro estudio (Fugazza, Olarreaga y Ugarte, 2018), que se centra en el caso de Perú y añade las barreras no arancelarias (BNA) al análisis de los aranceles. Este estudio encuentra el resultado contrario, lo cual, aparte de las diferencias metodológicas y de los datos, subraya la importancia de tener en cuenta las condiciones específicas de los países cuando se diseñan políticas comerciales y de promoción de las exportaciones (véase el capítulo 7).

el único caso en el que el efecto fue positivo (gráfico 4.2). Estos resultados contrastan con los encontrados por Bloom, Draca y Van Reenen (2016) en 12 países europeos, donde el impacto del shock de China en la PTF fue en general positivo.

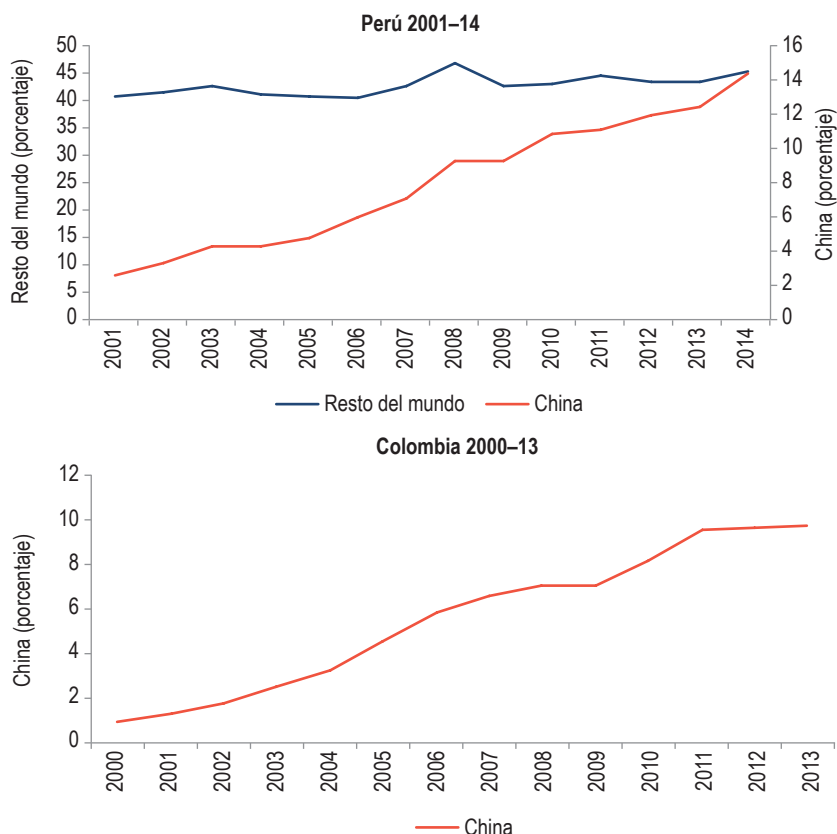
Brasil fue también el único país donde el aumento de la competencia china en terceros mercados tuvo un efecto positivo en la PTF. La evidencia

Gráfico 4.1 Penetración de las importaciones chinas y del resto del mundo en las manufacturas: Brasil, México, El Salvador, Perú y Colombia



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 4.1 Penetración de las importaciones chinas y del resto del mundo en las manufacturas: Brasil, México, El Salvador, Perú y Colombia
(continuación)



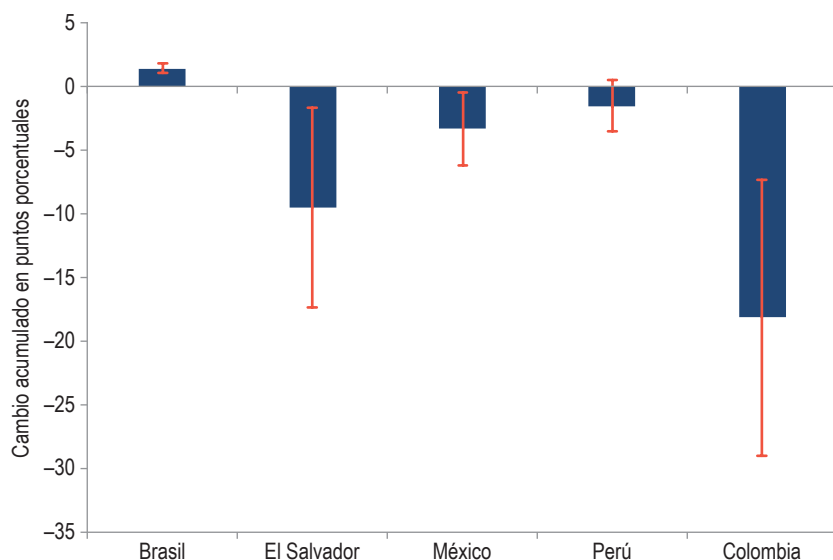
Fuente: Cálculos del equipo BID basados en Blyde y Fentanes (2019); Pierola et al. (2019); Li y Mesquita Moreira (2019) y Mesquita Moreira et al. (2019).

Nota: La penetración de las importaciones se define como las importaciones divididas por el consumo aparente (producto interno menos exportaciones). En el caso de Colombia, no se cuenta con datos del resto del mundo.

sobre otro canal teóricamente importante —la competencia por los insumos de las empresas— también fue diversa, y osciló entre un impacto positivo en Perú, un impacto no estadísticamente significativo en Colombia y México, y un impacto negativo en Brasil.

Todos estos resultados se refieren a impactos en las empresas. ¿Qué ocurre con el efecto de reasignación? ¿Acaso los recursos se desplazaron en general a firmas y sectores más productivos? Resulta difícil definir el rol de la competencia de las importaciones en este proceso, pero la descomposición del crecimiento de la PTF en Brasil y México sugiere que su

Gráfico 4.2 Impacto de la competencia china en el crecimiento de la productividad total de los factores: estimaciones a nivel de empresa, sector manufacturero, 2000–13



Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en estimaciones a nivel de empresa de Blyde y Fentanes (2019) para México; Pierola et al. (2019) para Perú; Molina (2019) para Colombia; Li y Mesquita Moreira (2019) para El Salvador; Mesquita Moreira et al. (2019) para Brasil.

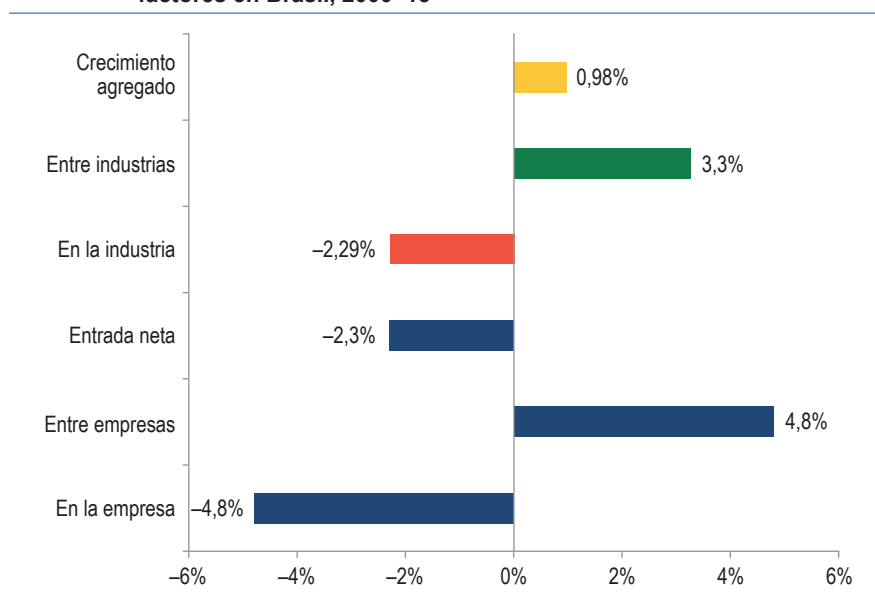
Nota: El gráfico muestra el cambio acumulado en la productividad total de los factores, impulsado por el cambio en la penetración de las importaciones chinas durante el período 2000–13, excepto para Perú, cuyo período comienza en 2001. Las barras son las estimaciones puntuales y las líneas que se extienden fuera de las barras son intervalos de confianza del 90%.

contribución a la reasignación de las empresas fue tan limitada como en los años noventa.³

El gráfico 4.3 ilustra el caso de Brasil. En este ejercicio, el crecimiento agregado de la productividad se descompone en efectos entre industrias (recursos que fluyen, por ejemplo, del sector textil al acero) y dentro de las industrias (lo que ocurre con las empresas dentro de un sector). A su vez, los efectos dentro de las industrias se descomponen en efectos de entrada neta (rotación y reemplazo de las firmas), efectos internos y efectos entre empresas. Es evidente de inmediato que aunque los recursos se desplazaron a sectores con una mayor productividad (el efecto entre industrias es positivo), el efecto dentro de la industria fue negativo (-2,29%), por lo cual el crecimiento acumulado agregado de la PTF alcanzó algo menos de un 1%. Si bien los recursos se desplazaron a firmas existentes cuya

³ Para Brasil, véase Mesquita Moreira et al. (2019), y para México, Blyde y Fentanes (2019).

Gráfico 4.3 Descomposición del crecimiento de la productividad total de los factores en Brasil, 2000–13



Fuente: Mesquita Moreira et al. (2019).

Nota: La descomposición se basa en Foster, Haltiwanger y Krizan (2001). El efecto dentro de la industria se descompone en el impacto de (i) la entrada neta de empresas; (ii) el aumento de la productividad en y entre empresas. La última incluye el efecto combinado de crecimiento en y entre (efecto cruzado). La muestra solo abarca empresas formales con más de 20 empleados.

productividad crecía con mayor rapidez, el aumento del 4,8% se vio neutralizado por la entrada de empresas de menor productividad (-2,3%) y una caída de la PTF en las firmas existentes (-4,8%).

¿Qué significa toda esta evidencia micro? A pesar de las limitaciones en la cobertura de los países, sectores y empresas, y de los potenciales errores de medición (por ejemplo, las estimaciones de la PTF se basan en las ventas más que en los datos del producto físico, los cuales son difíciles de encontrar), es probable que esta evidencia sea la mejor opción para identificar el efecto directo de los flujos comerciales en la productividad.

La evidencia señala aumentos palpables en los años noventa que posteriormente no pudieron sostenerse, sobre todo ante un nuevo shock competitivo. Incluso en países como Brasil, donde la reacción al nuevo shock fue positiva, los incrementos no fueron lo bastante grandes para evitar un desempeño mediocre, puesto que en el período 2000-13 la PTF manufacturera solo creció a una tasa promedio anual del 0,07%. Esta cifra es muy inferior a la tasa del 2,7% estimada para el período 1996-2000 (López-Córdova y Mesquita Moreira, 2004). Estos resultados constituyen

una nueva advertencia para no dar por sentados los beneficios de la liberalización.

¿Más comercio, más conocimiento e innovación?

Los beneficios de la liberalización no produjeron un crecimiento robusto y sostenible de la productividad a largo plazo. Al menos eso parece claro a partir de la evidencia micro analizada hasta ahora. Sin embargo, estos estudios apenas mencionan un mecanismo que podría haberlo hecho realidad, a saber: la adquisición de conocimiento y la innovación. La evidencia a nivel de país que se aborda en el capítulo 3 sugiere que el impacto de la liberalización en estas variables, aunque probablemente positivo, se vio reducido debido a los bajos niveles de capital humano. Pero esta evidencia presenta problemas de medición e identificación. ¿Qué dice la evidencia micro?

La mayor parte de la evidencia limitada disponible (véase el cuadro 4.2) apunta al impacto positivo de la liberalización, ya sea a través de las importaciones o de las exportaciones, en varias variables de interés relacionadas con el conocimiento y la innovación. Estos resultados son más amplios y están mejor sintonizados con la acumulación de conocimiento de los países en desarrollo que con los analizados en el capítulo 3. A diferencia de la evidencia sobre la productividad, no se percibe un claro cambio de dirección entre los años noventa y la década de 2000.

Dos trabajos analizan con mayor detalle esta relación entre comercio y acumulación de conocimiento. En un estudio sobre la competencia de las importaciones y la innovación en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México y Perú en 2006, Álvarez, Benavente y Crespi (2019) observan que la competencia de las importaciones aumenta la probabilidad de que las empresas se involucren en la innovación de productos y en el gasto en investigación y desarrollo (I+D). Un incremento de la competencia en uno de los cuatro niveles de intensidad reportados por las empresas eleva la probabilidad promedio de las firmas de invertir en I+D o de lanzar un nuevo producto en 17 y 11,2 puntos porcentuales, respectivamente. Se trata de un impacto económico importante, dado que la probabilidad promedio de las empresas de la muestra es del 37% para I+D y del 75% en la innovación de productos. Sin embargo, no hay evidencia de que la competencia extranjera esté correlacionada con la innovación de procesos.

Mesquita Moreira et al. (2019) se centran en Brasil durante el shock de las importaciones de China en la década de 2000. Utilizando datos de firmas manufactureras medianas y grandes (2000-13), analizan el impacto de la penetración de las importaciones chinas en el mercado interno y en terceros mercados en cinco indicadores de conocimiento: patentes,

Cuadro 4.2 Evidencia empírica del impacto del comercio en la innovación en América Latina

Autoría	País y período	Canal	Resultados	Conclusión
Álvarez y Robertson (2004)	Chile 1995, México 1993–95	Exportaciones (México, Chile), insumos (México)	Productos nuevos, herramientas, empaquetado, organización, diseño, lab I+D, transferencia de tecnología	Positivo en la mayoría de las medidas, particularmente en las empresas grandes
Verhoogen (2008)	México, 1984–2001	Exportaciones	Mejora de la calidad	Positivo
Teshima (2009)	México, 2000–03	Competencia de las importaciones	Gastos I+D, innovación de procesos y productos	Positivo en I+D y en innovación de procesos, insignificante en innovación de productos
Bustos (2011)	Argentina, 1992–96	Exportaciones (Mercosur)	Gasto en tecnología, innovación de productos y procesos	Positivo para las empresas medianas y grandes
Iacovone, Keller y Rauch (2011)	México, 1998–2004	Competencia de las importaciones chinas	Control de calidad, técnicas de gestión, rotación del empleo	Impacto positivo pequeño, particularmente en las empresas más innovadoras
Fernandes y Paunov (2013)	Chile, 1997–2003	Competencia de las importaciones, insumos	Mejora de calidad	Positivo
De Elejalde, Ponce y Roldán (2018)	Uruguay, 2004–15	Competencia de las importaciones	Gastos en I+D, eficiencia de I+D	Negativo en gastos en I+D, positivo en eficiencia I+D
Medina (2018)	Perú (indumentaria) 2000–12	Competencia de las importaciones chinas	Mejora de calidad	Positivo, particularmente para las empresas grandes

Fuente: Equipo BID.

gastos en innovación (por ejemplo, I+D, equipos, licencias y capacitación), innovación de procesos y productos, y número de trabajadores en actividades de innovación. Ninguno de estos indicadores se vio significativamente afectado.

En resumen, el balance de la evidencia micro sugiere que el comercio tuvo un impacto positivo en la acumulación de conocimiento en la región. Esto debería aliviar en parte a los responsables de las políticas públicas que se jugaban su carrera política en la liberalización comercial, aunque se observa un desajuste importante entre la evidencia macro y micro que no se puede ignorar. Aun cuando el impacto a nivel de la empresa fuera

positivo —y se requiere más investigación para definir un veredicto más concluyente—, desde luego no fue lo bastante fuerte para respaldar un crecimiento de la productividad sostenido y en toda la economía.

¿Externalidades de la IED?

Las expectativas de ganancias de productividad dependían no solo de la reducción de aranceles y de mayor comercio sino también de un aumento de los flujos de entrada de IED facilitados por la desregulación y los tratados internacionales firmados durante la liberalización (véase el capítulo 3). Se suponía que las filiales en el extranjero iban a incrementar la competencia en el mercado interno, a reemplazar a las firmas de más baja productividad y a generar externalidades del conocimiento entre sus clientes y proveedores. ¿Qué dice la evidencia micro a propósito de estos efectos?

El cuadro 4.3 resume la mayor parte de la evidencia disponible para la región, la cual, como en el caso del comercio y la productividad, se concentra principalmente en las empresas manufactureras de unos pocos países, sobre todo en los años noventa. La mayor parte de los resultados apunta a un impacto positivo de la IED en la PTF a través de los efectos de rotación (es decir, la entrada de filiales extranjeras con una mayor productividad), los efectos positivos de la transferencia de conocimiento para los clientes y proveedores (externalidades verticales) y otros canales indirectos, como las exportaciones, el tamaño y las tasas de supervivencia de las *spin-offs* o los proveedores. Se puede argumentar que estas ganancias se ven neutralizadas por externalidades horizontales negativas (es decir, el impacto negativo en los competidores locales), pero esto se puede considerar como parte del efecto de rotación de reemplazar a las empresas de baja productividad.

Aunque de carácter informativo, la mayoría de estos estudios supone la existencia de vínculos entre las empresas extranjeras y nacionales sobre la base de matrices de insumo-producto altamente agregadas o a partir de la localización geográfica. La excepción es un trabajo de Alfaro-Ureña, Manelici y Vásquez (2019) sobre Costa Rica, que aborda la candente pregunta sobre los efectos de estas externalidades cuando se tienen en cuenta los vínculos reales, a partir de datos administrativos. El estudio confirma la tendencia general de la existencia de fuertes impactos positivos en los proveedores locales, pero ¿cuán válida es esta conclusión para el resto de la región?

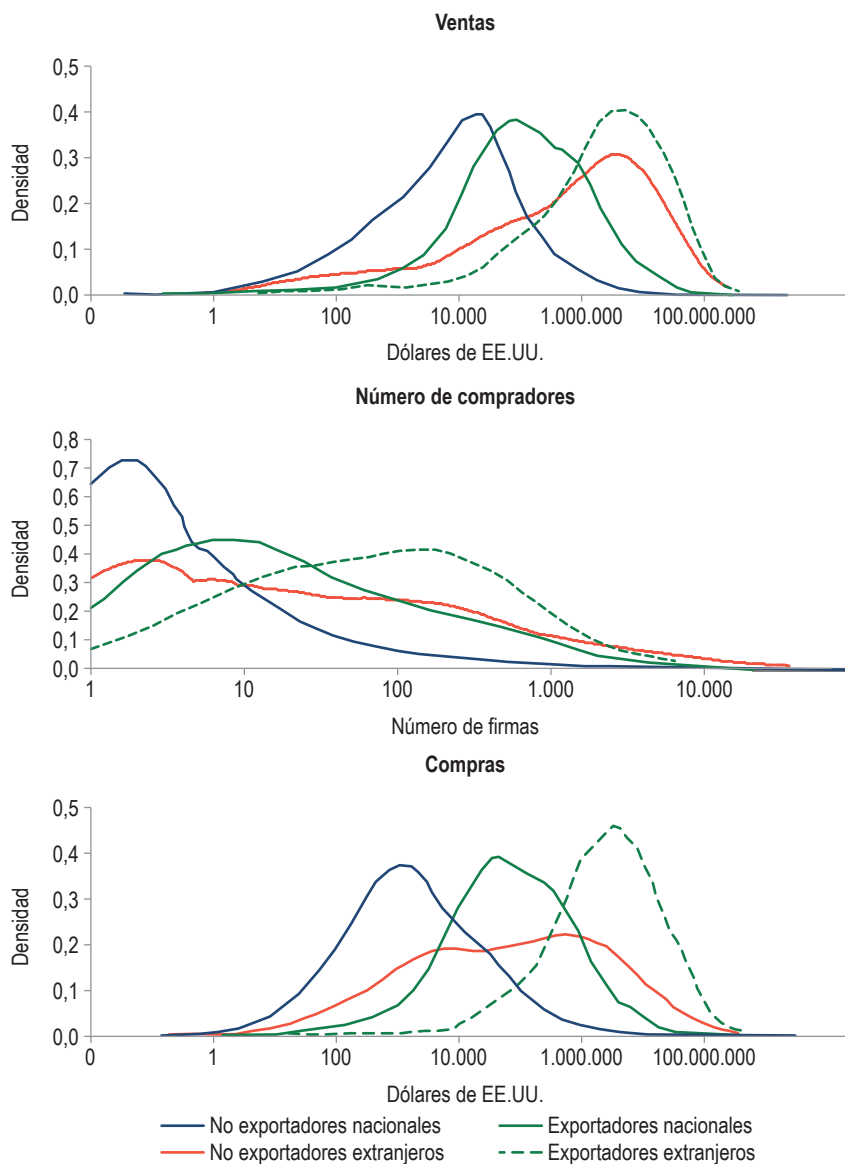
En Carballo, Marra de Artiñano y Volpe Martincus (2019a) se lleva a cabo un análisis similar en otro país de América Latina (Uruguay), a la vez que se examina el impacto de estos vínculos en otras variables de interés importantes, como las exportaciones. Su principal fuente de datos abarca

Cuadro 4.3 Evidencia empírica de las externalidades de la IED en América Latina

Autoría	País y período	Canal	Resultado	Conclusiones
Aitken, Hanson y Harrison (1997)	México, 1986–90	Coubicación (concentración geográfica)	Condición de exportador	La actividad exportadora de las empresas multinacionales aumenta la probabilidad de que las empresas nacionales cercanas salgan al exterior.
Aitken y Harrison (1999)	Venezuela, 1976–89	Vínculos horizontales	PTF	Negativo para las empresas de propiedad nacional en la misma industria.
Blyde, Kugler y Stein (2004)	Venezuela, 1995–2000	Vínculos horizontales y verticales (hacia adelante y hacia atrás)	PTF	Externalidades positivas, sobre todo entre pero también dentro de las industrias, desde las multinacionales orientadas a la exportación hasta las grandes empresas nacionales.
Lopez-Córdova y Mesquita Moreira (2004)	México, 1993–99	Vínculos horizontales y verticales (hacia adelante y hacia atrás)	PTF	México: positivo para externalidades verticales pero negativo para las externalidades intra-industria.
	Brasil, 1996–2000			Brasil: negativo para externalidades verticales e intra-industria.
Muendler, Rauch y Tocoian (2012)	Brasil, 1995–2011	<i>Spin-offs</i>	Tamaño y tasas de supervivencia	Las <i>spin-offs</i> de los empleados tienen mejor desempeño promedio que las empresas nuevas sin casa matriz (identificable): su tamaño al entrar es más grande y sus tasas de supervivencia son más altas.
Muendler y Rauch (2018)	Brasil, 1995–2001	<i>Spin-offs</i>	Exportaciones	De entrada, las <i>spin-offs</i> tienen más acceso a los mercados de las casas matrices que las empresas exportadoras en las mismas industrias y municipalidades que las casas matrices.
Alfaro-Ureña, Manelici y Vásquez (2019)	Costa Rica, 2008–17	Vínculos verticales (hacia atrás)	Ventas, empleo y PTF	Comenzar a proveer a las empresas multinacionales se asocia con un aumento de las ventas (a otros compradores), un mayor número de empleados y una PTF más alta.

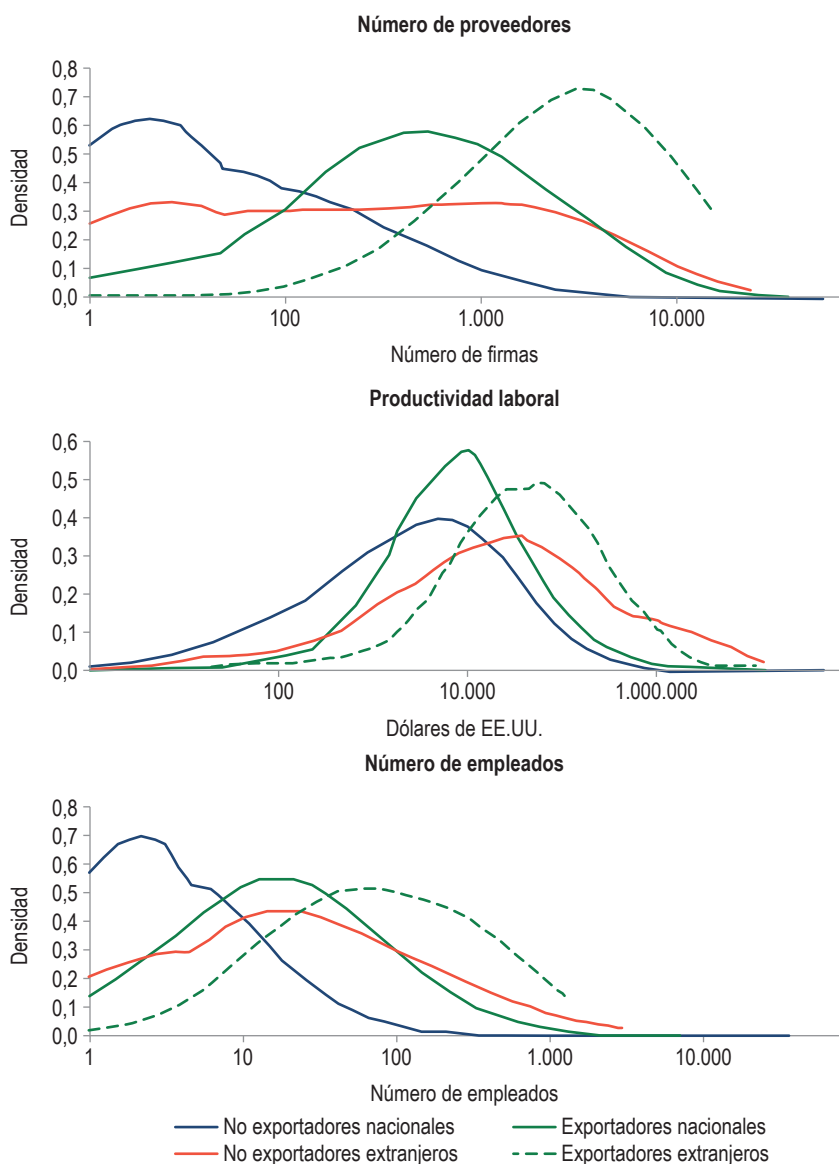
Fuente: Equipo BID.

las ventas y compras entre empresas, derivadas de las declaraciones del impuesto al valor agregado (IVA). Los propios datos descriptivos ya son reveladores (véase el gráfico 4.4). Las firmas extranjeras, en particular las que venden en el extranjero, son más grandes que sus contrapartes nacionales en términos de ventas, del número de empresas a las que venden, de

Gráfico 4.4 Filiales extranjeras y empresas nacionales, tamaño y desempeño, Uruguay, 2016*(continúa en la página siguiente)*

compras, del número de empresas a las que compran, de exportaciones, importaciones y empleo, y tienen una mayor productividad laboral (obtenida mediante el indicador de ventas por empleado). También tienen al

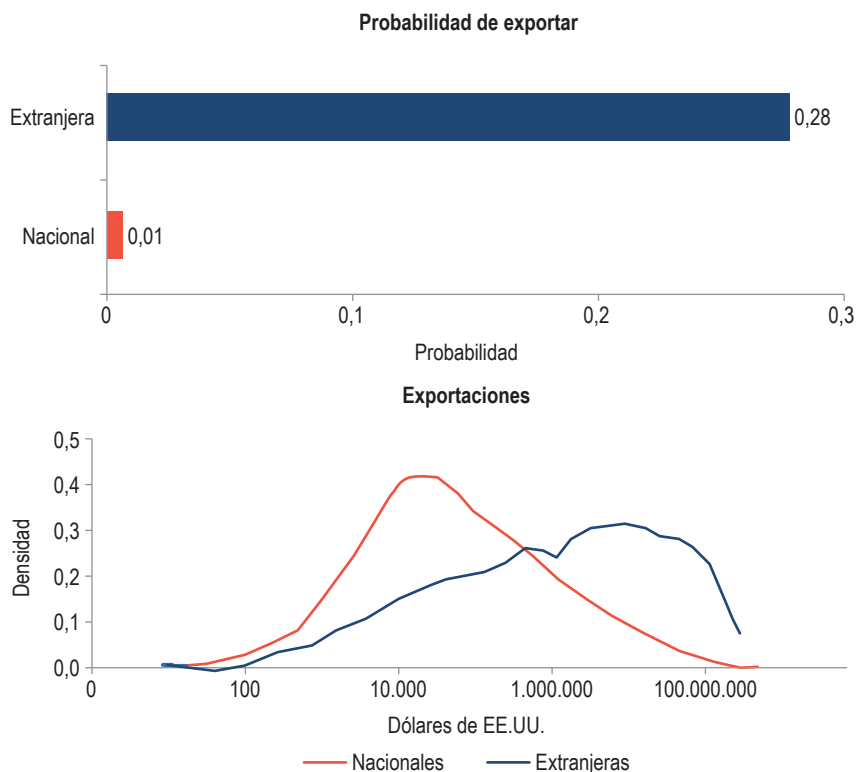
Gráfico 4.4 Filiales extranjeras y empresas nacionales, tamaño y desempeño, Uruguay, 2016 (continuación)



(continúa en la página siguiente)

menos 10 veces más probabilidades de exportar. Esta “prima extranjera” es válida incluso cuando se tienen en cuenta las diferencias sectoriales y de localización (véase el gráfico 4.5).

Gráfico 4.4 Filiales extranjeras y empresas nacionales, tamaño y desempeño, Uruguay, 2016 (continuación)



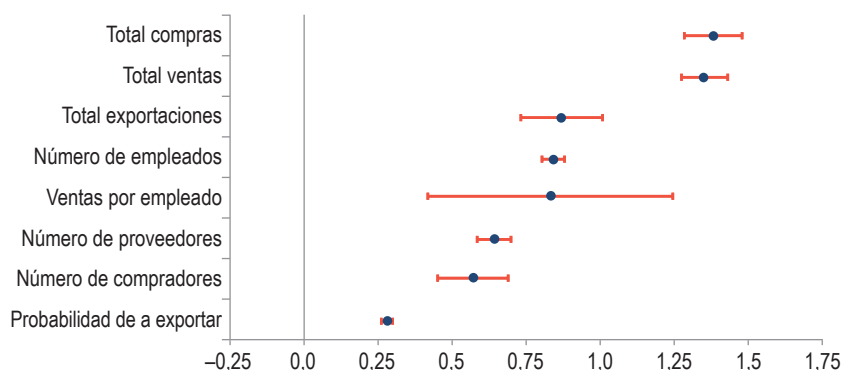
Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) de Uruguay. Véase Carballo, Marra de Artiñano y Volpe Martincus (2019a) para más detalles.

Nota: Se presentan las estimaciones de la densidad kernel que muestran la distribución de (el logaritmo natural de) las ventas totales de las empresas, el número total de compradores, el total de compras, el número total de proveedores, el número de empleados, la productividad laboral (ventas por empleado) y las exportaciones totales, así como un gráfico de barras que recoge los porcentajes de las empresas que exportan, tanto multinacionales como nacionales.

Al estudiar los vínculos entre las empresas extranjeras y locales, y descontando todas las demás influencias posibles, los resultados son similares a los de Costa Rica (gráfico 4.6).⁴ El establecimiento de vínculos con filiales extranjeras se asocia con un aumento del número de empleados y de la productividad laboral, y además eleva la probabilidad de exportar.

⁴ El análisis utiliza un enfoque de estimación que permite dar cuenta de diferencias sistemáticas entre las empresas, variables a nivel sector-región que varían en el tiempo y otras variables explicativas a nivel de firmas que presentan variaciones en el tiempo. Véase Carballo, Marra de Artiñano y Volpe Martincus (2019a) para más detalles.

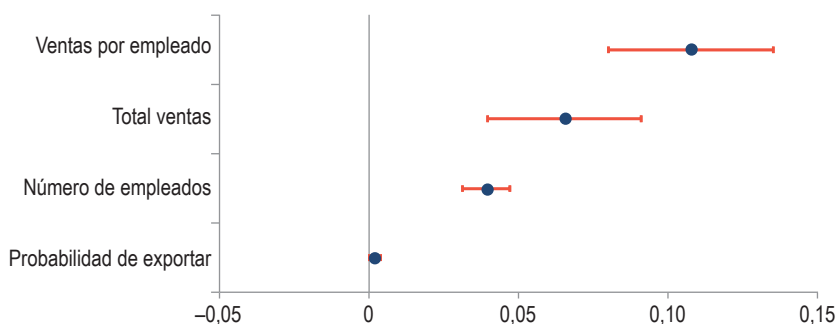
Gráfico 4.5 Filiales extranjeras premium en cuanto a tamaño y desempeño, Uruguay, 2016



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) de Uruguay.

Nota: El gráfico recoge las estimaciones de una serie de regresiones en las que las variables dependientes son (el logaritmo natural de) las ventas, el número de compradores, las compras, el número de proveedores, el número de empleados, la productividad laboral (ventas por empleado) y las exportaciones, y un indicador binario que asume el valor de 1 si la empresa exporta y de 0 en caso contrario. La principal variable explicativa es un indicador binario que asume el valor de 1 si la empresa es una filial extranjera y de 0 en caso contrario, incluyendo efectos fijos de sector-región. El punto corresponde a la estimación puntual y el segmento de línea al intervalo de confianza del 95%. Se utilizan errores estándar robustos para fines de inferencia.

Gráfico 4.6 Efecto de los vínculos con filiales extranjeras en el tamaño y el rendimiento de las empresas nacionales, Uruguay, 2013–16



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) de Uruguay.

Nota: El gráfico recoge las estimaciones de una serie de regresiones en las que las variables dependientes son el logaritmo natural de las ventas (excepto las de las filiales extranjeras en cuestión), el logaritmo natural del número de empleados, un indicador binario que asume el valor de 1 si la empresa nacional exporta y de 0 en caso contrario. Las variables independientes son un indicador binario que asume el valor de 1 si la empresa nacional vende a una filial extranjera el año anterior y de 0 en caso contrario, y variantes a nivel de la empresa rezagadas que varían en el tiempo (por ejemplo, número rezagado de empleados por ventas y exportaciones) y efectos fijos de sector-región. El punto corresponde a la estimación puntual y el segmento de línea al intervalo de confianza del 95%. Los errores estándar están agrupados por empresa y se utilizan por motivos de inferencia. En este gráfico solo se incluyen las variables estadísticamente significativas a nivel del intervalo de confianza del 95%.

Concretamente, vender a las firmas multinacionales se asocia con un incremento del 6,5% de las ventas totales (a otras empresas), un alza del 2,3% del número de empleados y la duplicación de la probabilidad de exportar.⁵ Sin embargo, el vínculo no parece tener un efecto en el volumen total de las exportaciones, lo que sugiere que las firmas nacionales que ya están exportando no aumentan su acceso a los mercados extranjeros.⁶ Esto tiene implicaciones potencialmente significativas para el diseño de la promoción de las exportaciones, el fomento de las inversiones y los programas de enlace (véase el capítulo 7).

Como sucede con otra evidencia micro que vincula la liberalización con la productividad, la relacionada con las externalidades de la IED sugiere que las expectativas se situaban en la dirección correcta, si bien no exactamente en el lugar correcto. Una mayor afluencia de IED contribuyó a aumentar la productividad, aunque no lo suficiente, como lo demuestra la baja productividad general de la región. Una vez más, esto no es de extrañar, dado que, en gran medida, las filiales extranjeras se enfrentan a las mismas limitaciones que las empresas locales en términos de capital humano, infraestructura, regulaciones y políticas macro; a su vez, estos obstáculos son determinantes clave de la productividad. La desregulación de la IED es bienvenida y contribuye (sobre todo con los incentivos adecuados de una economía abierta), pero, como en el caso de la política comercial, no es una fórmula mágica y no debería venderse como tal.⁷

Los gráficos presentan las estimaciones de la densidad de kernel, mostrando la distribución de (el logaritmo natural de) las ventas totales, el número total de compradores, el total de compras, el número total de proveedores, el número de empleados, la productividad laboral (ventas por empleado), y el total de exportaciones de las empresas, y un gráfico de barras que refleja el porcentaje de firmas que exportan, tanto multinacionales como nacionales.

⁵ La probabilidad de que una determinada empresa nacional comience a exportar es cercana al 0,1%. Vender a una firma multinacional aumenta esta probabilidad en otros 0,1 puntos porcentuales.

⁶ Es interesante señalar que las empresas nacionales que venden a filiales extranjeras sí parecen tener beneficios en términos de los volúmenes de las exportaciones.

⁷ En Du, Harrison y Jefferson (2014) se muestra que la liberalización comercial está asociada a mayores impactos de la productividad en los vínculos hacia atrás de la IED. A su vez, Wang y Bomström (1992), Borensztein, De Gregorio y Lee (1998) y Blalock y Gertler (2008) llaman la atención sobre el hecho de que los beneficios de la IED no solo dependen de los niveles de apertura, sino también del grado de desarrollo financiero, la intensidad de la competencia, la infraestructura y las iniciativas locales en materia de I+D y de aprendizaje.

¿Funcionó el comercio para los trabajadores?

Gran parte de la expectativa de que la liberalización traería consigo una vida mejor para los habitantes de América Latina y el Caribe se basaba en la promesa de más empleo, mejores salarios y menos desigualdad. Estas expectativas fueron infladas por una teoría del comercio basada en supuestos poco realistas sobre el funcionamiento del mercado laboral, que sugería inocentemente que la región estaba preparada para replicar el milagro laboral del Este Asiático. Es evidente que las cosas no salieron como se habían planificado. Sin embargo, ¿qué sucedió en concreto? ¿Qué rol desempeñó la política comercial? Dar una respuesta fiable a estas preguntas no es solo un ejercicio académico sino un paso crucial para formular políticas públicas bien diseñadas. Los datos micro, ya sea de empresas o individuos, posiblemente ofrecen la mejor oportunidad para hallar estas respuestas.

El empleo y los salarios

Hasta no hace mucho tiempo, poco se había explorado acerca del impacto de la liberalización comercial sobre el empleo en la región. Esta escasez de información refleja la vieja idea de que el comercio no debería impactar en el nivel de empleo. Más bien, se consideraba que los trabajadores serían reasignados sin problema de actividades poco productivas hacia actividades de alta productividad, habilitados por un mercado laboral con salarios flexibles y mano de obra móvil. Es posible que se observase algo de desempleo friccional a medida que los trabajadores se desplazaran a nuevas actividades, pero eso tendería a desaparecer a largo plazo.

En el comienzo...

Los pocos estudios iniciales sobre la primera década de la liberalización tienden a corroborar esta opinión establecida. La liberalización de 1973-79 en Chile aumentó el desempleo de forma moderada, pero este efecto se desvaneció a lo largo del tiempo, posiblemente debido a posteriores reformas del mercado laboral (Cox-Edwards y Edwards, 1997). Un estudio sobre la primera fase de la liberalización en México (1985-88) también mostró un impacto negativo moderado en el empleo; la mayor parte del shock fue absorbido por los salarios, que disminuyeron entre un 5% y un 6% a lo largo del período (Revenga, 1997). Haltiwanger et al. (2004) reportan un aumento en el ritmo de reasignación del empleo y una reducción del crecimiento neto de los empleos en seis países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Uruguay) a lo largo de períodos

seleccionados de sus reformas del comercio (años ochenta y noventa). En todos los casos, estos efectos fueron relativamente pequeños.⁸

Los trabajos más recientes, basados en datos emparejados de empleado-empendedor y con foco sobre todo en los efectos subnacionales, pintan un panorama más preocupante, aunque solo cubren Brasil. Por ejemplo, Menezes-Filho y Muendler (2011) sugieren que la liberalización comercial desempeñó un rol fundamental en el aumento del número y la duración de las “fallas de reasignación” a lo largo del período 1988-97, cuando los exportadores y los sectores con ventajas comparativas despidieron en lugar de contratar trabajadores.

Dix-Carneiro y Kovak (2017, 2019) abarcan un período más extenso (1986-2010) y adoptan un enfoque regional. Así, observan que las personas de las regiones más expuestas a los recortes arancelarios experimentaron disminuciones en el empleo y en los ingresos a lo largo de 20 años. Estas pérdidas fueron parcialmente compensadas por una transición hacia la informalidad pero, como ya se sabe, la informalidad viene con sus propios problemas de bienestar, como la falta de acceso a la seguridad social y el desamparo de las leyes laborales.⁹ Los autores atribuyen estos resultados a una baja movilidad geográfica de los trabajadores y del capital, lo cual quizá se vio agravado por las rígidas regulaciones del mercado laboral de Brasil (Ulyssea y Ponczek, 2018).

La dimensión preferencial recíproca

Tanto estos primeros estudios como otros más recientes se centran solo en la dimensión unilateral de la liberalización. Las iniciativas preferenciales fueron una parte importante de la reintegración de la región en la economía mundial y, sin embargo, hay poca evidencia de sus efectos sobre el mercado laboral. La característica recíproca de estas iniciativas las hace

⁸ Aunque utilizan datos sectoriales en lugar de micro, Mesquita Moreira y Najberg (2000) también encuentran pequeños costos de ajuste en la reforma del comercio en Brasil (1990-97), y hallan pérdidas de empleo que representan hasta el 1,7% del total del empleo.

⁹ Paz (2014) recurre a datos de las encuestas de hogares para analizar la experiencia de la liberalización comercial en Brasil, y encuentra escasa evidencia de que los recortes arancelarios nacionales aumenten ligeramente la informalidad, pero advierte que los recortes en los socios comerciales tienen un impacto negativo más robusto. Attanasio, Goldberg y Pavcnik (2004) también observan que el ajuste en Colombia tuvo como resultado un aumento de la informalidad, dado que un recorte de 10 puntos porcentuales de la tasa arancelaria elevaba en 0,9 puntos porcentuales la probabilidad de que un trabajador tuviera un empleo informal.

más adecuadas para minimizar las fricciones de reasignación, dado que un mejor acceso al mercado aumenta la probabilidad de que los exportadores absorban a los trabajadores desplazados. Además, estos tratados ofrecen una valiosa oportunidad para entender mejor la intrincada relación entre política comercial y migración, un margen preeminente en los ajustes del mercado laboral de algunos lugares de la región, como México y Centroamérica (véase el recuadro 4.2).

RECUADRO 4.2 ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES Y MIGRACIÓN

Algunos de los acuerdos comerciales preferenciales (PTA) más grandes de la región —como el TLCAN y el CAFTA— estuvieron motivados, al menos en parte, por la expectativa de que podrían contribuir a disminuir la inmigración ilegal. “Exportamos bienes, no personas”, era una de sus consignas más conocidas. Sin embargo, la realidad demostró ser más complicada cuando el número de migrantes de México y Centroamérica siguió aumentando (García Zamora, 2009 y Boucher et al., 2007). Esto no significa necesariamente que los PTA no hayan funcionado como se esperaba, pero incluso si lo hicieron, queda claro que el impacto no fue suficiente para detener la oleada migratoria.

Aun así, la realidad es que los mecanismos por los cuales los PTA interactúan con la migración y el mercado laboral pueden ser complejos. Estos tratados tienden a aumentar el comercio entre los países socios disminuyendo los costos comerciales. No obstante, el incremento del comercio puede alentar o desalentar la migración, dependiendo de su impacto en la distribución del ingreso, en el empleo, en la IED, en los salarios relativos entre socios o en los costos de la migración, entre otros factores (véase Rapoport, 2018). Por ejemplo, la teoría sugiere que los PTA entre países con ventajas comparativas muy distintas tienen más probabilidades de promover la convergencia salarial (Venables, 2003) y, por lo tanto, reducir el incentivo económico para migrar. Sin embargo, pueden intervenir otros factores, como lo ha demostrado el TLCAN, que no parece haber tenido efecto en la convergencia salarial entre México y Estados Unidos (Robertson, 2007). Otra pieza esencial del rompecabezas es el impacto de las disposiciones en materia laboral —cada vez más un rasgo característico de estos PTA—, que puede limitar o alentar más la migración.

Por lo tanto, la relación entre los PTA y la migración, sobre todo en América Latina y el Caribe, no ha sido resuelta adecuadamente. Los pocos estudios disponibles se centran en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en general advierten que existe una asociación positiva, que es aún mayor cuando los acuerdos incluyen disposiciones laborales (Orefice, 2015; Figueiredo, Lima y Orefice, 2016).

Abuelafia y Robertson (2019) se centran en la región y presentan nueva evidencia, particularmente sobre el rol de las disposiciones laborales. Estos autores

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 4.2 ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES Y MIGRACIÓN (continuación)

utilizan una búsqueda por palabras clave para clasificar las disposiciones de los PTA que pueden influir en la migración en cinco grandes categorías: entrada temporal de personas relacionadas con negocios, movimiento de personas naturales, cooperación laboral, proveedores de servicios y estándares laborales. Así, observan que los PTA aumentan la migración en una muestra de 154 países. Sin embargo, al controlar por la posibilidad de que los países con más migrantes también tengan más probabilidades de firmar acuerdos comerciales, la migración disminuye. La inclusión de disposiciones migratorias también está asociada con menos migración, particularmente si dichas disposiciones están relacionadas con los estándares laborales.

Cuando la muestra se restringe a los países de América Latina, los PTA no tienen un impacto significativo en la migración interna. Sin embargo, algunas disposiciones laborales son estadísticamente importantes para las migraciones. Las disposiciones relacionadas con el movimiento de personas naturales tienden a limitar la migración interna entre países de América Latina, mientras que las disposiciones relacionadas con la entrada temporal y los estándares laborales generan el efecto contrario.

Si bien estos resultados otorgan insumos a los responsables de las políticas públicas de la región, se requiere más investigación para comprender mejor las peculiaridades de los efectos de los PTA en la migración de la región y en el carácter de la implementación de las disposiciones relacionadas con el trabajo.

Un estudio sobre la experiencia de México con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) (Trachtenberg, 2019) contribuye a cerrar la brecha de información. El estudio estima el impacto del tratado en el empleo formal durante su primera década, analizando la exposición de los mercados laborales locales (definidos según áreas geográficas de análisis, o *commuting zones*) a la ampliación de las oportunidades de exportación y al aumento de la competencia de las importaciones.¹⁰

Suponiendo que el TLCAN haya cambiado no solo el nivel relativo sino también el nivel absoluto del empleo formal en las *commuting zones*, las exportaciones generaron 1,3 millones de nuevos empleos y las importaciones desplazaron 456.000 puestos de trabajo entre 1993 y 2003, lo

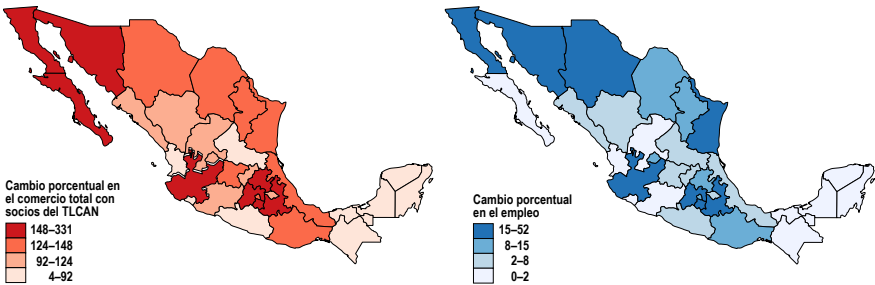
¹⁰ Las áreas geográficas de análisis (*commuting zones*) incluyen las 59 zonas metropolitanas de México definidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y otras 730 zonas, que cubren el resto de los municipios del país que muestran un alto grado de interacción social.

Cuadro 4.4 Cambio nacional en el empleo debido al TLCAN, 1993–2003

	Efecto neto (cambio porcentual)	Efecto neto (miles de trabajadores)	Efecto exportaciones (miles de trabajadores)	Efecto importaciones (miles de trabajadores)
Todos los trabajadores	13,7	870	1.325	–456
Trabajadores de la producción	32,7	940	1.453	–513
Otros trabajadores	–2,2	–75	–141	67

Fuente: Trachtenberg (2019).

Gráfico 4.7 Cambio porcentual en el comercio total y en el empleo debido al TLCAN, por estado, 1993–2003



Fuente: Trachtenberg (2019).

Notas: Los datos del comercio se desplazan a valores de 1993. Los cálculos para Oaxaca excluyen los datos del área geográfica de Tehuantepec.

cual tuvo como resultado un incremento neto de 870.000 puestos de trabajo en el empleo formal, cifra equivalente a un aumento del 13,7% (cuadro 4.4). Este crecimiento está impulsado por los trabajadores de la producción que tienen más probabilidades de ser empleados en las industrias manufactureras que exportan a Estados Unidos y Canadá.

No obstante, estos efectos en el empleo no se distribuyen de manera equitativa. Los estados del Norte cercanos al mercado de Estados Unidos, y en las regiones centrales, donde las manufacturas y la infraestructura de transporte se han concentrado históricamente, experimentaron los mayores efectos en el empleo (véase el gráfico 4.7).¹¹

¹¹ Véase Mesquita Moreira (2013) para un debate sobre el impacto de los costos del transporte y la política comercial en la distribución geográfica de la industria de las exportaciones de México.

El shock de China

La mayor parte de la evidencia analizada hasta ahora se centra en los efectos de la liberalización a corto y mediano plazo. Poco se ha dicho acerca de los resultados del mercado laboral una vez que se aplicó la mayoría de los recortes arancelarios y que los países se volvieron más expuestos a los shocks comerciales. Y esos shocks se produjeron, siendo el crecimiento de China en la década de 2000 probablemente el más importante desde el comienzo de la liberalización. Este acabó con las esperanzas que la región atesoraba de ser competitiva en las manufacturas intensivas en mano de obra, una especialización que podría haber activado un auge en el mercado laboral al estilo del Este Asiático.

El shock de China sacudió a la región al menos de dos maneras: como un shock de demanda, arrastrando los recursos hacia las materias primas, y como un shock de oferta, ejerciendo una intensa presión competitiva en las manufacturas, sobre todo en aquellas intensivas en mano de obra. Una vez más, los mercados laborales pusieron a prueba su capacidad de reasignar a los trabajadores. La severidad de esta prueba varió según las ventajas comparativas de los países, sus instituciones del mercado laboral y el grado de la liberalización.

Uno de los estudios pioneros que utilizó datos a nivel de las empresas fue el de Álvarez y Claro (2009), quienes encontraron que la penetración de las importaciones chinas perjudicó el crecimiento del empleo manufacturero en Chile, incluso antes que China se integrará en la OMC en 2001. Costa, Garred y Pessoa (2016) y Brummund y Connolly (2018) utilizaron datos individuales sobre los mercados laborales locales para aplicar este análisis a Brasil durante la década de 2000, cuando el shock estaba en pleno florecimiento.

Ambos estudios van más allá de las manufacturas y, como era de esperarse, encuentran que los impactos dependen de la orientación comercial de la localidad. En efecto, las localidades orientadas a las exportaciones y productoras de materias primas disfrutaron de un crecimiento más rápido de los salarios, una disminución de la informalidad (Costa, Garred y Pessoa, 2016) y una mayor probabilidad de empleo formal (Brummund y Connolly, 2018). En cambio, en aquellas localidades más expuestas a la competencia de las manufacturas chinas, se produjo lo contrario. En cuanto al impacto neto total en los empleos o en los salarios, ningún estudio es concluyente. No obstante, a diferencia de los estudios de los años noventa, Brummund y Connolly (2018) hallan alguna evidencia de movilidad laboral, con trabajadores entrando (saliendo) a (de) las localidades exportadoras (sujetas a la competencia de las importaciones).

Nueve estudios de casos de países contribuyen a ampliar el panorama. Cubren una extensa gama de ventajas comparativas de la región, desde productos primarios importantes (Brasil, Colombia y Perú) hasta exportadores de manufacturas (El Salvador y México) (véase el cuadro 4.5). Los estudios utilizan datos de empresas y hogares, y se centran en el sector más vulnerable: las manufacturas.

El ajuste se produjo principalmente a través de una disminución del empleo y, en algunos casos, de un aumento de la informalidad, con escasa evidencia de grandes cambios en los salarios. No obstante, la magnitud de la pérdida de empleo varía significativamente según los países (véase el gráfico 4.8 para las estimaciones a nivel de empresa). Brasil se encuentra en el extremo inferior del espectro, probablemente debido a una drástica reversión de la política comercial que comenzó en 2004 y que, según algunas estimaciones, borró una parte considerable de la liberalización de comienzos de los años noventa (Frischtak y Mesquita Moreira, 2015). Si bien esta reversión ayudó a minimizar las pérdidas de empleo, se hizo a expensas de un ajuste futuro inevitablemente más grande, dado que los trabajadores siguen fluyendo hacia sectores protegidos e ineficientes.

El Salvador, un país altamente especializado en manufacturas intensivas en mano de obra, se encuentra en el otro extremo del espectro, con un historial de importantes pérdidas de empleo. Se estima que el shock redujo el crecimiento del empleo en las manufacturas entre 4 y 24 puntos porcentuales, una magnitud impresionante, dado que el empleo en dicho sector cayó un 8% durante el período. El estudio de Li (2019) sugiere que parte de los trabajadores desplazados, particularmente los poco calificados, hicieron la transición hacia los empleos agrícolas informales y de baja productividad. Todo esto se produjo en un mercado laboral donde el empleo informal era históricamente alto y que ahora se sitúa en torno al 64% entre los trabajadores no agrícolas, cifra que una de las más elevadas de la región (Indicadores del Desarrollo Mundial).

Colombia, Perú y México, que se encuentran entre los países más liberalizados de América Latina, se sitúan en medio del espectro, entre Brasil y El Salvador, pero también es probable que hayan sufrido mucho, especialmente las localidades más expuestas. Por ejemplo, en México, Blyde, Busso et al. (2019) predicen que el empleo en las manufacturas habría sido un 8% más alto en 2013 si la penetración de las importaciones chinas se hubiera mantenido al nivel de 1998. Esta cifra es significativamente mayor en las localidades del Norte, donde se ubica la mayor parte de las plantas manufactureras (gráfico 4.9). Las predicciones son aún más sorprendentes si se considera la caída del 11% en el empleo general en las manufacturas que se produjo durante el período. El shock también contribuyó al auge de

Cuadro 4.5 Estudios del BID de los impactos en el mercado laboral de la competencia de las importaciones chinas en las manufacturas

País	Estudio BID	Datos	Empleo	Salarios	Sector informal
Brasil	Mesquita Moreira et al. (2019)	Empresa	Pequeños impactos negativos impulsados por trabajadores no calificados. El efecto es económicamente pequeño y no es robusto en todas las estimaciones.	N/A	N/A
	Paz (2019)	Hogar	Evidencia de que la competencia de las importaciones chinas y del resto del mundo tuvo como consecuencia una disminución del empleo en las manufacturas, pero no es robusta en todas las estimaciones.	Aumento en los salarios a nivel del trabajador. Efectos más grandes para las industrias intensivas en mano de obra. Aumento de la prima salarial inter-industria.	Disminución de la informalidad a nivel del trabajador
Colombia	Molina (2019)	Empresa, hogar	Disminución del crecimiento del empleo futuro. Aumento en el porcentaje futuro de los trabajadores no productivos en la composición de la fuerza laboral.	Disminución del crecimiento del salario futuro.	Ningún impacto
El Salvador	Li y Mesquita Moreira (2019)	Empresa	Disminución del empleo impulsada por trabajadores productivos en las pequeñas y medianas empresas.	Sin impacto en los salarios en promedio. Impacto positivo en los salarios de los trabajadores no productivos en empresas de alta productividad.	N/A
	Li (2019)	Hogar	Disminución del empleo en las manufacturas y en los no transables. Aumento del empleo agrícola. Caída impulsada por trabajadores no calificados que fueron reabsorbidos en la agricultura.	Ningún impacto.	Disminución de la informalidad en las manufacturas y no transables, aumento de la informalidad en la agricultura, lo que sugiere transiciones de trabajadores informales en diferentes sectores.

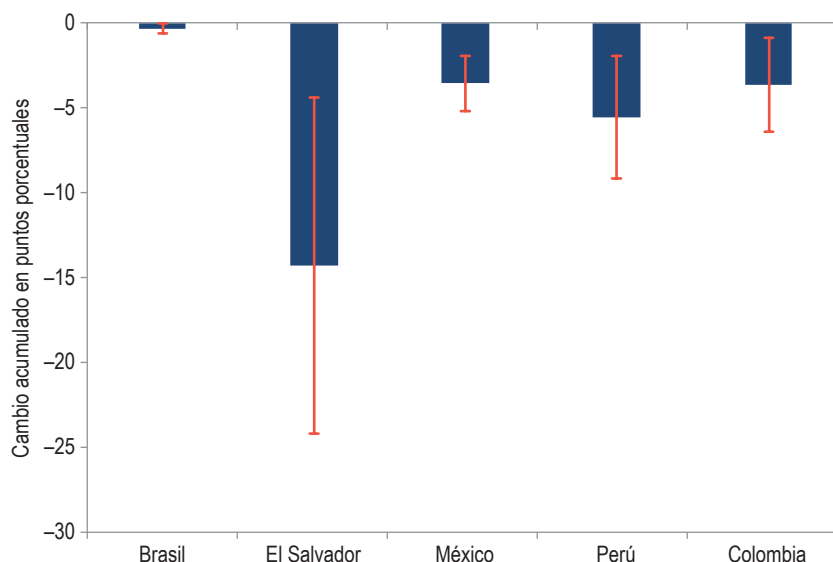
(continúa en la página siguiente)

Cuadro 4.5 Estudios del BID de los impactos en el mercado laboral de la competencia de las importaciones chinas en las manufacturas (continuación)

País	Estudio BID	Datos	Empleo	Salarios	Sector informal
México	Blyde y Fentanes (2019)	Empresa	Disminución del crecimiento del empleo en las empresas más pequeñas y menos eficientes. Impacto menor o nulo en las grandes empresas.	N/A	N/A
	Blyde, Busso et al. (2019)	Empresa	Disminución de los empleados pagados, sustitución hacia los contratos y trabajadores contratados ilegalmente. Los más afectados son los trabajadores de producción.	Impactos pequeños y negativos, particularmente entre los trabajadores no productivos y legales.	N/A
Perú	Pierola, Sánchez-Navarro y Mercado (2019)	Empresa	Las empresas pequeñas reducen el empleo, las empresas grandes ajustan el capital en lugar del trabajo.	N/A	N/A
	Pierola y Sánchez-Navarro (2019)	Hogar	Focalización en el empleo del sector informal. Aumento de la probabilidad de empleo en el sector informal para los menos escolarizados.	Los trabajadores menos escolarizados experimentaron una disminución de los salarios, particularmente en el sector informal. Los más escolarizados experimentaron un aumento de los salarios.	Mayor probabilidad de empleo en el sector informal para los menos escolarizados.

Nota: "N/A" significa que un estudio no abordó el impacto de la competencia de las importaciones chinas en un resultado particular.

Gráfico 4.8 Impacto de la competencia china en el empleo del sector manufacturero, estimaciones a nivel de empresa, 2000–13



Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en estimaciones a nivel de empresa de Blyde y Fentanes (2019) para México; Pierola, Sánchez-Navarro y Mercado (2019) para Perú; Molina (2019) para Colombia; Li y Mesquita Moreira (2019) para El Salvador; Mesquita Moreira et al. (2019) para Brasil.

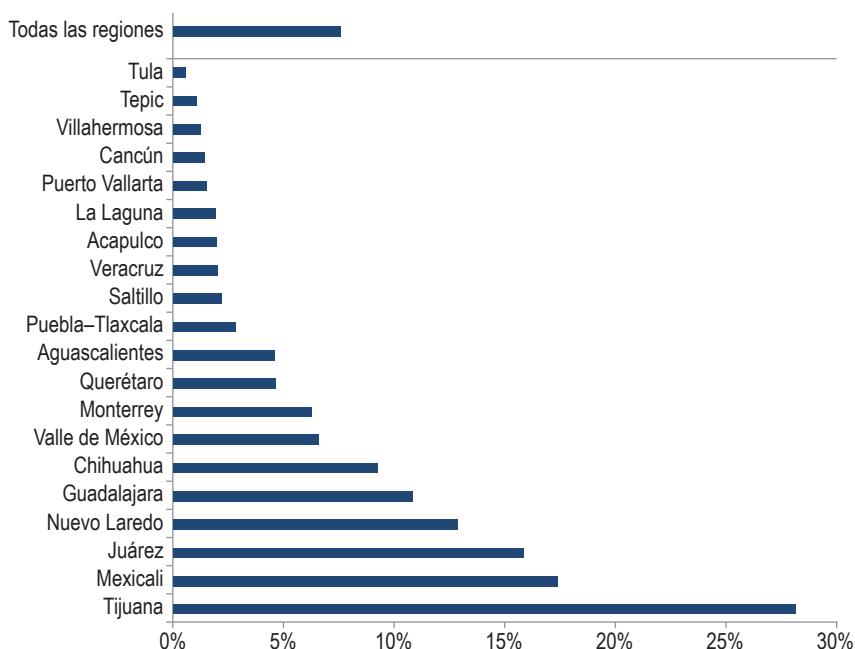
Nota: El gráfico muestra el crecimiento acumulado del empleo impulsado por cambios en la penetración de las importaciones chinas durante 2000–13, con la excepción de Perú, cuyo período comienza en 2001. Las barras son las estimaciones puntuales y las líneas que se extienden fuera de las barras son intervalos de confianza del 90%.

la informalidad laboral que el país experimentó durante el mismo período (Levy, 2018).

La desigualdad

Al igual que en el caso de los empleos, las expectativas de que los altos niveles de desigualdad de la región mejorarían se basaban en una interpretación ingenua del modelo comercial de abundancia de los factores, el cual creyó que en América Latina y el Caribe abundaba la mano de obra no calificada. Como se mencionó en el capítulo 1, esta interpretación era ingenua, pero no carente de sustento. A menudo, la protección se desviaba hacia industrias intensivas en capital, estaba ligada con los subsidios de capital y permitía que unos pocos actores locales impusieran altos márgenes de beneficios a los consumidores. Se suponía que la liberalización impulsaría la demanda de mano de obra, particularmente no calificada, y que revertiría la tendencia creciente en la desigualdad.

Gráfico 4.9 Aumento probable del empleo en el sector manufacturero de México hacia 2013 si la penetración de las importaciones se hubiera mantenido al nivel de 1998, regiones seleccionadas



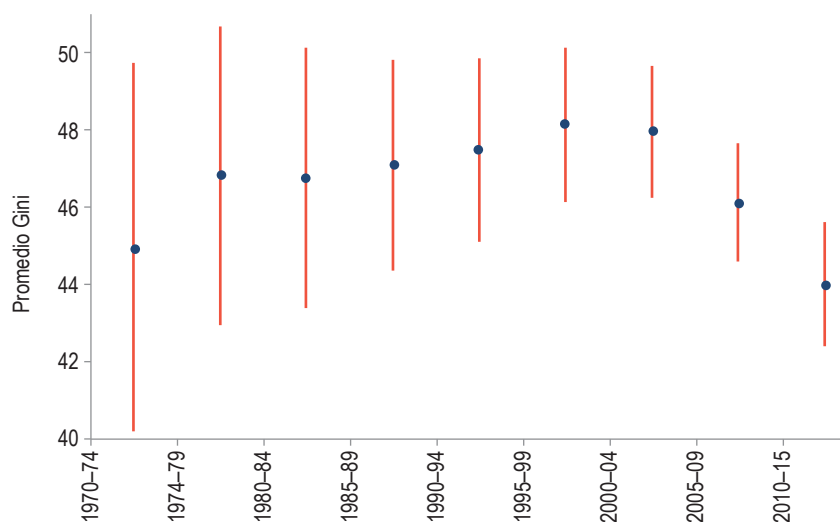
Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en estimaciones de Blyde, Busso et al. (2019).

Notas: El gráfico presenta un ejercicio contrafactual, basado en datos del censo económico y de población, que indica cuánto más grande habría sido el empleo en diferentes regiones si la exposición a las importaciones de China se hubiera mantenido en los niveles de 1998.

Desafortunadamente, la desigualdad del ingreso siguió aumentando a lo largo de la primera década de la liberalización en la mayoría de los países de la región, y solo comenzó a caer en la década de 2000 (véase el gráfico 4.10). Sin embargo, ¿qué rol tuvo la liberalización? Como sucede con otros resultados que se analizan en este informe, el comercio no es el único factor detrás de los cambios en la distribución del ingreso. Una vez más, los microdatos ofrecen la mejor oportunidad de encontrar una respuesta a esta pregunta.

La primera década

Prácticamente toda la evidencia micro disponible es sobre los salarios en lugar de la desigualdad del ingreso y, como en el caso del impacto en el empleo y en la productividad, se centra en gran parte en las manufacturas en unos pocos países (Argentina, Brasil, México y Colombia) durante

Gráfico 4.10 Desigualdad del ingreso en América Latina, 1970–2015

Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en datos de la Base Estandarizada de Datos sobre Desigualdad del Ingreso (SWIID).

Nota: Promedio simple de los coeficientes de Gini e intervalos de confianza del 95% para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú y Venezuela.

los años noventa.¹² No hay datos suficientes para hacer grandes generalizaciones, pero sí son suficientes para revelar que las expectativas que veían al comercio como una fórmula única para resolver la desigualdad no funcionaron en la región. Sin embargo, existe un denominador común, a saber: el impacto relativamente pequeño de la liberalización comercial.

La mayoría de los primeros estudios sobre México (por ejemplo, Hanson y Harrison, 1999), Colombia (por ejemplo, Attanasio, Goldberg y Pavcnik, 2004) y Argentina (por ejemplo, Galiani y Sanguinetti, 2003) sugiere que la liberalización comercial contribuyó, aunque de forma modesta, a elevar la prima de conocimiento durante este período. Estos estudios ofrecen explicaciones que contribuyen a reconciliar la teoría con los resultados: al fin y al cabo, México y Colombia no se podían considerar países abundantes en mano de obra no calificada en comparación con el resto del mundo, especialmente en presencia de una estructura de protección que favorecía a las industrias intensivas en mano de obra. Al eliminar la protección de estas industrias, la liberalización comercial habría amortiguado en lugar de impulsar la demanda relativa de trabajadores no calificados.

¹² También hay estudios sobre Chile pero con datos más agregados. Véase, por ejemplo, Beyer, Rojas y Vergara (1999).

A partir de un enfoque de mercado laboral regional, Chiquiar (2008) presenta una perspectiva más matizada de la historia de México y una manera alternativa de reconciliar la teoría con los resultados. Chiquiar observa que los estados con una mayor exposición al comercio, sobre todo después de la implementación del TLCAN en 1994, sufrieron en efecto una disminución en la prima de conocimiento, tendencia que no se habría expandido al resto del país debido a la falta de movilidad laboral.

A su vez, utilizando datos sectoriales en lugar de datos micro, Esquivel y Rodríguez-López (2003) sostienen que es la tecnología y no el comercio la que explica los resultados inesperados de México. Sin embargo, es difícil distinguir entre los dos; como se sostiene en el capítulo 1, hay buenos motivos para creer que el comercio promueve el cambio tecnológico y que, en el caso de los países en desarrollo, esto significa básicamente adoptar la tecnología de los países desarrollados, que ahorra mano de obra y es altamente especializada. Por lo tanto, añadir la tecnología a la ecuación podría impulsar en vez de disminuir el rol del comercio.

Otro canal comercial en esta historia es impulsado por la divergencia entre el desempeño de empresas exportadoras y no exportadoras. Esta disparidad puede conducir a una brecha salarial más grande entre diferentes habilidades, así como a una mayor desigualdad entre trabajadores con habilidades similares empleados en el mismo sector. Esta brecha podría solucionarse a través de la competencia si no fuera por las imperfecciones, o las fricciones de los mercados laborales. Este canal parece haber cumplido un rol importante al menos en un país de la región: Brasil (Helpman et al., 2017).

Sin embargo, una mayor desigualdad salarial intrasectorial y entre diferentes empresas no fue suficiente para evitar que Brasil tomara la dirección opuesta a la de sus vecinos de la región en términos del impacto comercial en general. Los estudios que utilizan ya sea datos sectoriales (Gonzaga, Menezes Filho y Terra, 2006) o un enfoque de mercado laboral local (Dix-Carneiro y Kovak, 2015) sugieren que la liberalización comercial contribuyó al declive de la prima de conocimiento del país en los años noventa. Esto refleja la decisión de Brasil de ir mucho más allá que otros países de la región en el proceso de sustitución de las importaciones, abarcando una masa crítica de sectores intensivos en capital y habilidades. No obstante, no hay consenso acerca de la relevancia del impacto. Según Gonzaga, Menezes Filho y Terra (2006), la liberalización comercial explica la mayor parte de la caída de la prima de conocimiento; por su parte, Dix-Carneiro y Kovak (2015) apuntan a una contribución de no más del 15%. Cualquiera sea la contribución, en la década de 1990 la distribución general del ingreso casi no registró cambios.

La década de 2000

La desigualdad en la región se mitigó significativamente durante la década de 2000, cuando ya había tenido lugar la mayor parte de la liberalización comercial y se produjo el impacto del shock de China (gráfico 4.10). ¿Qué explica esta mejora? ¿Puede atribuirse parte del crédito al comercio? Dado que es factible que el shock de China haya perjudicado en lugar de ayudar a las actividades intensivas en mano de obra, es poco probable que el comercio redujera la desigualdad a través del canal tradicional de la brecha salarial.

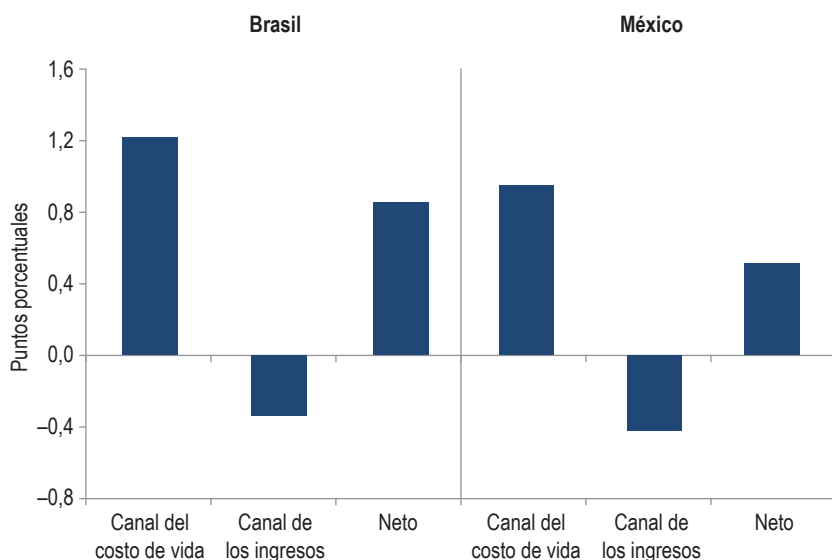
Sin embargo, hay dos estudios que sugieren que los efectos en la desigualdad pueden haberse producido a través de un canal menos estudiado, en cuyo análisis fue pionero Porto (2006), relacionado con el impacto del comercio en el costo de vida de los pobres. Puede que el comercio afecte los salarios reales de las personas a través de sus salarios nominales y de sus índices de precios al consumidor. Sus salarios nominales son una función del precio de los bienes que producen y, eventualmente, la demanda de sus habilidades. A su vez, sus índices de precios al consumidor son un promedio ponderado de los precios de los bienes que consumen.

En México, en 2012-17, la competencia de las importaciones de países con bajos salarios, particularmente China, redujo los precios al consumidor en 7 puntos porcentuales, en promedio, y la mayoría de los beneficios fueron percibidos por los hogares de bajos ingresos (Blyde, 2019). Por ejemplo, el poder adquisitivo de los hogares de bajos ingresos (el percentil 10º de la distribución del ingreso) aumentó cerca de un 81% más que el de los hogares de altos ingresos (el percentil 90º). Sin embargo, se estima que la contribución de los aumentos del poder adquisitivo a la disminución general de la desigualdad del ingreso en la década de 2000 en México ha sido pequeña.

Si este análisis se amplía para incluir tanto los canales del ingreso como el del costo de vida en Brasil y México,¹³ se puede apreciar que estos canales tuvieron efectos opuestos en la desigualdad del ingreso. En ambos

¹³ El estudio incorpora los efectos del costo de vida y del ingreso en un modelo comercial de equilibrio general, que permite que las canastas de consumo de las personas de ingresos altos y bajos sean diferentes. Se utilizan distintas bases de datos para configurar el modelo. En particular, la estructura de la economía mundial está parametrizada a partir de una muestra de 40 países y 35 sectores con datos de la base de datos World Input-Output Database (WIOD) y con datos del censo de población de las Series de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS). Luego, el modelo se emplea para evaluar los efectos en la distribución del ingreso en Brasil y México, inducidos por el aumento de la exposición a las importaciones provenientes de China durante la década de 2000.

Gráfico 4.11 Diferencias en cambios relacionados con el comercio en el ingreso real entre hogares ricos y pobres



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en He (2019).

Notas: El gráfico muestra la diferencia en los cambios relacionados con el comercio del ingreso real entre los hogares en el 10º percentil de la distribución del ingreso (pobres) y los hogares en el percentil 90º (ricos). Un número positivo señala que el aumento (disminución) en el ingreso de los hogares pobres es mayor (más pequeño) que el aumento (disminución) en el ingreso de los hogares ricos.

países, la competencia de las importaciones chinas redujo el precio de bienes consumidos por los pobres, pero perjudicó de manera desproporcionada a los sectores intensivos en mano de obra, reduciendo así los ingresos relativos del trabajo no calificado. Sin embargo, el impacto neto ha sido positivo en ambos países, ya que el costo de vida supera el canal de los ingresos por un amplio margen (véase el gráfico 4.11).

No obstante, como en otros estudios, esta contribución positiva difícilmente explica las tendencias de la distribución del ingreso en ambos países durante la década de 2000. En México, por ejemplo, la razón entre el ingreso de los hogares ricos y el de los hogares pobres (percentil 90º versus percentil 10º) disminuyó de 9,9 en 2000 a 8,6 en 2016. Sin embargo, los cambios relacionados con el comercio solo pueden dar cuenta de cerca del 4% de esta reducción. En Brasil la misma proporción cayó de 16,4 en 2001 a 10,4 en 2015, pero —una vez más— solo el 2,3% del cambio puede atribuirse al comercio. Esto coincide con otros análisis que separan el rol de diferentes fuerzas detrás de la disminución de la desigualdad salarial en la década de 2000. Las conclusiones suelen asignar al comercio solo un

papel limitado, muy por detrás de otros factores como las mejoras en educación (Messina y Silva, 2018).

Abriendo los ojos a las economías abiertas

Este análisis de la evidencia micro detrás de la Gran Liberalización es un ejercicio aleccionador. Los beneficios del crecimiento y del bienestar analizados en el capítulo 2 justifican la decisión de la región de alejarse de un régimen comercial que provocó un estancamiento generalizado y altos niveles de desigualdad.

Sin embargo, el análisis de los mecanismos que subyacen a estos beneficios no deja dudas de que los gobiernos subestimaron gravemente los desafíos que implica alcanzar un crecimiento sostenible y equitativo en una economía abierta.

Los resultados de la productividad y el conocimiento son particularmente decepcionantes cuando se miran desde una perspectiva agregada, pero más alentadores si se analizan a nivel de las empresas. Aun así, queda claro que las ganancias —ya sea a través del comercio o de la IED— no han sido suficientes para encauzar toda la economía hacia una senda más productiva o para perdurar en ella a largo plazo.

Se podría decir que algunos países de la región no fueron lo bastante lejos en la liberalización de sus economías. A menudo, estos tímidos esfuerzos se vieron agravados por cambios de política y un contexto macroeconómico que con frecuencia distaba mucho de ser ideal. Sin embargo, los resultados tienden a ser compartidos por los países en todo el espectro de las políticas comerciales y macroeconómicas.

Este análisis sugiere que es más probable que las ganancias de crecimiento observadas hayan sido impulsadas por el capital físico (acceso a mejores y más baratos bienes de capital), antes que por el capital humano a través del canal del conocimiento. La mala noticia es que el canal del capital físico eventualmente se enfrenta a rendimientos más bajos.

Los resultados en términos de empleo, salarios y desigualdad quizá sean los más decepcionantes. Es evidente que se quedaron muy cortos con respecto a las expectativas optimistas de comienzos de los años noventa, y hay mucha culpa para repartir: políticos desesperados por encontrar alternativas en las ruinas del régimen de sustitución de importaciones; economistas que confiaron fuertemente en una teoría con supuestos restrictivos a propósito de la tecnología y de los mercados laborales; y una interpretación teórica ingenua e ignorante de los cambios de la economía mundial, en particular el auge de Asia y su abundante mano de obra.

Si bien estos resultados pueden ser decepcionantes, no deberían despertar nostalgias por los días pasados del proteccionismo. Las recientes experiencias desastrosas de Argentina, Brasil y Venezuela constituyen un poderoso recordatorio de que un retorno al pasado puede ser sumamente caro. Más bien, deberían ser una llamada de alerta para que los responsables de las políticas públicas y los economistas eviten a cualquier precio la perniciosa tendencia a atribuir superpoderes a la política comercial.

El desempleo largo y costoso en términos de transición, las reasignaciones frustradas, las fuertes pérdidas de bienestar localizadas y los impactos limitados y desconcertantes en la desigualdad son resultados que exigen que el gobierno preste más atención a las fricciones que aquejan a los mercados laborales de la región. Estas fricciones provienen tanto de las políticas como de las fallas de mercado que los gobiernos han desatendido, lo cual es riesgoso para el propio gobierno y sus bases electorales. Estas fallas son importantes no solo por las evidentes pero a menudo olvidadas razones humanitarias, sino también para la sostenibilidad política de la propia liberalización.

EN RESUMEN

LA MECÁNICA DE LA LIBERALIZACIÓN: LA EVIDENCIA MICRO

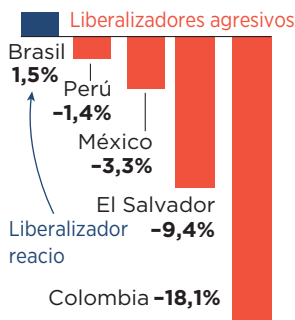
LA PRODUCTIVIDAD

El impacto positivo en la productividad fue fuerte al comienzo. Los recortes arancelarios, por ejemplo, explicaban más del 50% del crecimiento de la productividad en Brasil y el 33% en México durante los años noventa. Sin embargo, estos aumentos perdieron impulso e incluso invirtieron su dirección en la década de 2000.



El shock de China y la productividad de la manufactura

Cambio acumulado en puntos porcentuales, 2000-13



LO ESENCIAL

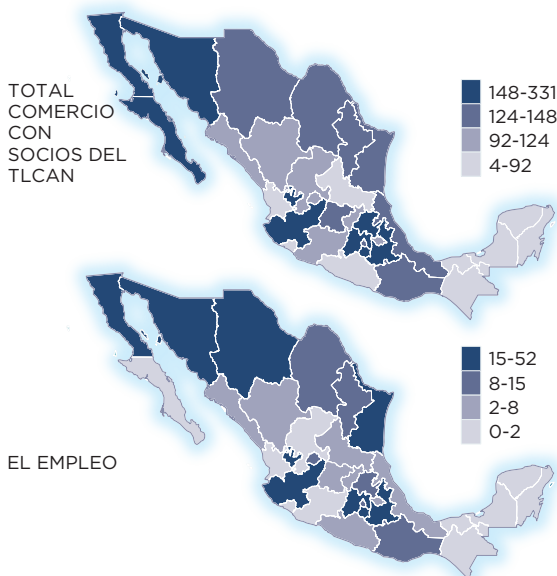
Los importantes aumentos de productividad del comienzo perdieron impulso a largo plazo. También se produjeron importantes aumentos del empleo, sobre todo en México y Centroamérica, pero fue difícil sostenerlos frente a la dura competencia asiática.

EL EMPLEO

Los tratados comerciales generaron importantes beneficios en México y Centroamérica en los años noventa...

El comercio de México en el TLCAN y empleo relacionado por estado

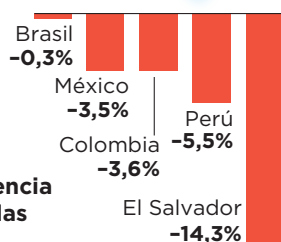
Cambio porcentual, 1993-2003



... pero el shock de China perjudicó las manufacturas intensivas en mano de obra

El impacto de competencia china en el empleo en las manufacturas

Cambio acumulado en puntos porcentuales, 2000-13



5 La economía política de la política comercial

La reducción de las barreras comerciales es casi siempre un asunto polémico. El impacto positivo en el bienestar social agregado va en contra de los intereses de aquellos cuyos beneficios y empleos dependen de la protección comercial. La mayoría de las personas de la región reconoce las ventajas de la integración a los mercados mundiales, pero muchas también advierten que los beneficios del comercio están distribuidos de manera desigual y que pueden crear tanto ganadores como perdedores.

En principio, parte de los beneficios podrían utilizarse para compensar a los perdedores, de modo que todos se vean favorecidos. No obstante, en la práctica, a veces la compensación es un asunto políticamente difícil. Una vez que se liberaliza el comercio, los ganadores pueden resistirse a compartir los beneficios, y las promesas ex ante para compensar a los posibles perdedores pueden no ser creíbles.

Por lo tanto, es probable que aquellos que creen que serán perjudicados por el comercio se opongan a la liberalización. Además, los que se oponen suelen ser poderosos y cuentan con los recursos y la influencia política necesarios para bloquear las reformas. Por lo tanto, para entender la política comercial se requiere un análisis de la constelación de actores —tanto públicos como privados— que participan en el proceso de formulación de las políticas comerciales, de sus intereses y de la naturaleza de las instituciones involucradas.

La mayoría de las veces, la política comercial involucra a los responsables de las políticas y a grupos de interés (actores del sector privado que tienen mucho en juego). Esto incluye a las firmas que compiten con las importaciones (y sus trabajadores), a las firmas que importan, a las que utilizan intensivamente insumos importados, y a las que exportan y temen represalias proteccionistas por parte de los socios comerciales. Los consumidores, que se benefician de la liberalización comercial gracias al acceso a una mayor variedad de productos y a precios más bajos, no suelen ser participantes activos en este juego. Constituyen un grupo difuso y

desorganizado, con menos intereses en juego. Desde luego, los responsables de las políticas tienen presentes los intereses de los consumidores y votantes cuando formulan su política comercial, pero los consumidores finales rara vez impactan directamente en la política comercial.

De vez en cuando, sin embargo, sucede algo que convierte a la política comercial en un tema central en el panorama político más general. Esto puede deberse a una negociación comercial específica (como el CAFTA-DR en Costa Rica), o a una recesión que atrae la atención del público hacia el impacto negativo de las importaciones sobre el empleo. Entender estos episodios requiere una mejor comprensión de las actitudes hacia el comercio del público en general, y de sus factores determinantes y sus consecuencias, tanto en términos de las políticas como de los resultados electorales.

El proceso de formulación de políticas comerciales, con sus actores e instituciones clave, moldea la política comercial. Sin embargo, a su vez, los cambios en la política comercial pueden tener importantes efectos de retroalimentación en dicho proceso. Esto fue lo que sucedió con la Gran Liberalización de América Latina a finales de los años ochenta y comienzos de los años noventa, que abrió los mercados nacionales a la competencia extranjera mientras procuraba un mejor acceso a los mercados extranjeros para los productores locales (véase el capítulo 1). Surgieron nuevas empresas exportadoras y nuevas actividades económicas, mientras que las firmas anteriormente protegidas se adaptaron o desaparecieron, lo cual transformó la constelación de actores involucrados en el diseño de políticas comerciales y sus intereses. Pero, dado que la profundidad de la liberalización comercial presentó variaciones según los países, también lo hizo la medida en que las nuevas políticas comerciales cambiaron la economía política subyacente.

La experiencia de los países en materia de política comercial desde los años noventa muestra variaciones sustanciales. Algunos países mantuvieron o profundizaron la liberalización. Otros tuvieron períodos en los que avanzó la liberalización seguidos de períodos de retrocesos en las políticas, caracterizados por aumentos en los aranceles y las barreras no arancelarias. Numerosos gobiernos desplegaron regímenes de protección especiales para ciertos sectores económicos favorecidos y utilizaron los instrumentos de antidumping de manera intensiva.

¿Cómo se explican los diferentes patrones de la política comercial de la región? ¿Por qué la liberalización ha continuado en algunos países mientras que otros han revertido el rumbo o han aplicado medidas proteccionistas? ¿Por qué algunos sectores se han visto más favorecidos que otros? Mirando hacia adelante, ¿cuáles son las limitaciones a las que se

enfrentan los gobiernos para seguir liberalizando? Para explorar estos temas, este capítulo utiliza perspectivas de economía y de economía política, junto con resultados provenientes de un proyecto de múltiples países sobre la economía política de la política comercial en América Latina (más otros trabajos sobre Estados Unidos y Australia).¹ En el capítulo 6 se presenta un debate detallado sobre las actitudes hacia el comercio en América Latina a partir de la encuesta de Latinobarómetro.

Cómo hacer que perdure la liberalización

Una vez que se liberaliza el comercio, no hay garantía de que continuará liberalizado. De hecho, los países de la región han seguido diferentes trayectorias en materia de políticas desde la liberalización de los años ochenta y noventa. Algunos, como Chile, Colombia, Costa Rica y México, han continuado reduciendo las barreras al comercio, han firmado tratados comerciales preferenciales con un número creciente de socios regionales y extrarregionales y han logrado así profundizar la apertura comercial. Otros, como Argentina, Brasil y Venezuela, han reestablecido algunas de las antiguas barreras comerciales, o creado otras nuevas. ¿Cuáles son los factores que explican que la liberalización comercial se mantenga o no?

Una fuente clave de persistencia es la movilización de los ganadores. Aquellas regiones, industrias y trabajadores que se benefician del acceso a los mercados mundiales constituyen una fuerza que puede ser esencial para sostener y ampliar la apertura. Pueden presionar a favor de acuerdos comerciales con otros países y apoyarlos en el debate público nacional. Se pueden oponer a medidas proteccionistas cuando estas se proponen. Y, como en el reciente caso de las empresas mexicanas enfrentadas a la amenaza del proteccionismo de Estados Unidos, pueden trabajar con intereses similares en los países socios para mantener los vínculos comerciales existentes (Córdoba et al., 2019).

En efecto, la protección cambia la naturaleza misma de los intereses en una economía. Las políticas comerciales tienen un impacto poderoso en la estructura de la producción y, por lo tanto, en los intereses en juego. Además de movilizar a los ganadores, la liberalización tiene otro efecto clave que impacta en las políticas comerciales subsecuentes. A lo largo

¹ Para un estudio reciente de la literatura sobre la economía política de la política comercial, véase McLaren (2016). Se puede encontrar un trabajo anterior en Rodrik (1995). Para análisis previos sobre los procesos de formulación de políticas comerciales en América Latina en los años noventa y comienzos de la década de 2000, véanse BID (2002) y Sáez (2005).

del tiempo, las empresas y las industrias que previamente habían sido protegidas se ajustan a la competencia de las importaciones o abandonan su actividad (y por lo tanto dejan de presionar en favor de la protección). Puede que algunas, de hecho, descubran que los efectos son menos negativos de lo previsto (Fernández y Rodrik, 1991), y que la liberalización genera oportunidades nuevas e inesperadas. La experiencia chilena ilustra claramente estas dos fuentes de persistencia.

Un asunto relacionado es que una vez que un país liberaliza sus relaciones comerciales, puede resultar costoso volver atrás, sobre todo cuando hacerlo implica incumplir compromisos internacionales previos, aunque sean compromisos adoptados por gobiernos anteriores. Esto puede ayudar a explicar por qué el Partido de Acción Ciudadana de Costa Rica se opuso al Tratado de Libre Comercio de América Central en el referéndum del país en 2007, pero no hizo nada para dar marcha atrás cuando llegó al poder en 2014.

El caso (no tan) aburrido de Chile

Un importante economista chileno señaló que la economía política de la política comercial no es demasiado interesante en su país: “Este tema en Chile es aburrido... todos están a favor del libre comercio”. Pero la historia de cómo esta visión compartida emergió en Chile, tal como se relata en Rebolledo (2019) no tiene nada de aburrida.

La apertura de la economía chilena comenzó en 1973. El gobierno militar se embarcó en un proceso profundo de liberalización comercial unilateral, reduciendo los niveles arancelarios de un promedio cercano al 100%, con una alta dispersión de los aranceles, a aranceles uniformes del 10% en 1979. El retorno a la democracia en 1990 representó una coyuntura crítica en la política comercial de Chile, que podría haber llevado a revertir estas políticas. Pero el país continuó por la senda de la liberalización, esta vez sobre la base de una amplia red de tratados de libre comercio bilaterales. Como consecuencia, actualmente ostenta 26 tratados comerciales con 64 países de América Latina, América del Norte, la Unión Europea y Asia, que representan cerca del 90% del producto interno bruto (PIB) mundial.

Una pregunta crucial es por qué el gobierno democrático que asumió el poder en 1990 no revirtió la política comercial de la dictadura militar. Una consideración esencial es que hacia 1990 la constelación de actores privados con intereses en la política comercial había cambiado drásticamente desde los períodos de sustitución de importaciones. Después de casi 20 años de liberalización profunda, muchos sectores previamente influyentes que competían con las importaciones —incluida la mayoría de

los fabricantes de vehículos y de la industria textil y del calzado del país—habían desaparecido.

En términos de influencia, el sector de exportaciones había reemplazado a las altamente protegidas industrias de sustitución de importaciones.² Hacia 1991, las exportaciones de fruta fresca habían llegado a US\$1.000 millones, aprovechando los mercados de contra-estación de los países desarrollados. Junto con otros sectores florecientes de las exportaciones, como el pescado y el vino, estos sectores se convirtieron en participantes activos del proceso de formulación de las políticas comerciales.

El proceso de apertura hizo algo más que cambiar la identidad de los actores; también modificó las preferencias de algunos de los actores que permanecieron. El resultado ha sido un consenso sorprendentemente amplio que favorece los acuerdos comerciales y que incluye a los sindicatos, junto con los productores de la industria textil y del calzado que han sabido adaptarse al proceso de liberalización.

En casi cualquier otro país de América Latina, la idea de que los sindicatos y el sector textil apoyen la liberalización sería impensable. La explicación en Chile es más bien sencilla. Aquí, los aranceles de nación más favorecida (NMF) son actualmente del 6%. Debido a la amplia red de acuerdos comerciales, la mayoría de los países importantes ya tiene acceso libre al mercado chileno. Por lo tanto, en la práctica los aranceles efectivamente aplicados ascienden a un 0,8% en promedio. Si Chile negocia un tratado de libre comercio (TLC) con otro país, proporciona acceso a un mercado que ya está abierto, mientras que las empresas chilenas obtienen acceso a un mercado más protegido. Chile cedería poco y a cambio recibiría mucho. Este es el motivo por el que los sindicatos apoyan los tratados de libre comercio. Creen, acertadamente, que estos generan empleo.

¿Qué pasa con las empresas textiles? Considérese el caso de Caffarena, compañía responsable de la mayoría de las exportaciones textiles chilenas. A partir de 2007, la firma relocizó una gran parte de su producción en Asia, después de abrir una Oficina de Compra y Desarrollo en Shanghai. El diseño y la selección del material todavía se realiza en Chile, pero la firma aprovecha al máximo el TLC con China firmado en 2005. Algunas líneas de producción aún se encuentran en Chile y en 2010 se exportaba a nueve países: Argentina, Bolivia, Estados Unidos, México, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Todos salvo República Dominicana tienen TLC con Chile. Dada la manera en que

² El hecho de que el proceso de sustitución de importaciones no fuera tan profundo como lo fue en países como Argentina y Brasil, debido en parte a la escala, también puede haber facilitado el proceso.

se han adaptado a la liberalización, parece natural que las empresas textiles que quedan apoyen los TLC.

La experiencia chilena ilustra cómo las políticas comerciales adoptadas en un período acaban influyendo en el proceso de formulación de políticas en el siguiente.³ Un régimen de libre comercio puede generar un amplio apoyo para una mayor liberalización, de modo que puede convertir las políticas comerciales en algo casi... aburrido.⁴

Cuando los ciudadanos eligen la política comercial: el referéndum CAFTA-DR en Costa Rica

Normalmente, el público en general no presta mucha atención a la política comercial como un tema político destacado. Sin embargo, hay momentos en los cuales el público, incluidos los votantes, sí presta atención a la política comercial. Un ejemplo claro es cuando se deben tomar decisiones sobre importantes tratados comerciales internacionales. Tal es el caso del referéndum del CAFTA-DR en Costa Rica, que ilustra la dinámica de la participación masiva en la economía política de la política comercial (Monge-González y Rivera, 2018).⁵ Este episodio también ilustra cómo las decisiones políticas actuales influyen en el proceso y los resultados de la formulación de las políticas futuras. En particular, sería muy costoso revertir la dinámica puesta en marcha por el resultado del referéndum del CAFTA-DR, por más estrecho que haya sido el margen de victoria, aun cuando las preferencias en relación con la política comercial sigan estando profundamente divididas.

A diferencia del caso de Chile, después de años de reforma comercial gradual pero sistemática, en Costa Rica no había emergido un amplio consenso a favor de la apertura comercial cuando el país se enfrentó a la decisión del CAFTA-DR. Mientras que la mayor parte del sector privado apoyaba la apertura, la opinión pública y las elites políticas estaban en conflicto con respecto a la liberalización.

Costa Rica firmó el tratado CAFTA-DR en enero de 2004, pero intuendo que habría una fuerte oposición, el Presidente Abel Pacheco no lo envió al Congreso hasta octubre de 2005. Con las elecciones de 2006 en

³ Esto coincide con la conclusión de Ostry (2002), según la cual "las políticas influyen en el proceso y el proceso influye en las políticas".

⁴ No obstante, parece haber un surgimiento de nuevos debates en torno a la participación de Chile en la Asociación Transpacífico.

⁵ Para un análisis más detallado de la economía política que subyace a la decisión del CAFTA-DR en Costa Rica, véase también Hicks, Milner y Tingley (2014).

el horizonte, el Congreso aplazó el debate. Por lo tanto, cuando fue elegido el Presidente Oscar Arias, el CAFTA-DR aún no había sido ratificado. Dado que el plazo para la ratificación vencía en marzo de 2008 y ante la perspectiva de que el tema quedara trabado en el Congreso —donde las reglas de procedimiento permiten a pequeñas minorías demorar cualquier debate—, el Presidente Arias convocó un referéndum.

La alineación de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a favor y en contra de la ratificación había comenzado años antes, en marzo de 2000, a propósito de una propuesta para abrir el mercado de la energía eléctrica que generó la polarización del Congreso y manifestaciones en la vía pública. La mayor parte del sector privado y los dos grandes partidos políticos apoyaron la reforma. Los sindicatos del sector público, las organizaciones estudiantiles, los grupos antiglobalización y los partidos políticos de izquierda se pronunciaron en contra. Las mismas fuerzas se enfrentaron en las elecciones de 2006. Los que estaban a favor de las reformas liberalizadoras y orientadas a la exportación cerraron filas detrás de Arias, mientras que aquellos que se oponían a dichas reformas apoyaron a Ottón Solís. Arias ganó las elecciones por un estrecho margen.

Sucesivas encuestas de opinión pública, que permiten seguir el sentimiento del público sobre el tratado CAFTA-DR hasta el referéndum de octubre de 2007, indican que a medida que aumentó el conocimiento del público sobre el tratado, también lo hizo la oposición. La brecha entre opiniones positivas y negativas cayó de un +24% en mayo de 2007 a un virtual empate en septiembre. El apoyo declinante no necesariamente reflejaba los intereses de los votantes: a lo largo del período, el porcentaje de encuestados que pensaban que el tratado los beneficiaría o no tendría un impacto se mantuvo estable, con cerca del 60%. Sin embargo, otros factores que afectaban a la opinión pública sobre el tratado cambiaron. Entre mayo y septiembre, un porcentaje creciente de encuestados pensaba que el tratado reduciría los servicios públicos de salud y educación (del 32% al 40% de los encuestados), que no beneficiaría a los pobres (del 57% al 68%) y que perjudicaría a los pequeños agricultores (del 55% al 59%). Además, hacia octubre, el 66% de los encuestados pensaba que el tratado daría a Estados Unidos una influencia excesiva en los asuntos internos de Costa Rica (Rodríguez, 2013).

A pesar de la disminución del apoyo, el movimiento por el “Sí” ganó por un margen muy estrecho, con el 51,2% de los votos. Hay alguna evidencia de la importancia de motivaciones ligadas al interés económico en el resultado, dado que al “Sí” le fue mejor en los distritos orientados a la exportación (Hicks, Milner y Tingley, 2014). Sin embargo, las entrevistas con los líderes de ambas campañas destacan la importancia de factores

no económicos y de visión del mundo (Monge-González y Rivera, 2018). El empate virtual entre las dos visiones del mundo expresadas en el voto se ha mantenido. No obstante, a largo plazo, el triunfo del movimiento del “Sí” ha sido innegable, y ha traído consigo cambios casi irreversibles en la política comercial de Costa Rica.

Para 2014, el Partido de Acción Ciudadana, que se había opuesto al CAFTA-DR en el referéndum, llegó al poder. El nuevo presidente, Luis Guillermo Solís, tenía la autoridad para retirarse del tratado unilateralmente. Sin embargo, en el momento de asumir el mando, el Congreso ya había aprobado un paquete de 13 reformas legales asociadas con el CAFTA-DR. Los mercados de las telecomunicaciones y los seguros ya estaban abiertos; se habían fortalecido los derechos de propiedad intelectual. Los cambios institucionales que habían motivado el movimiento por el “No” ya se habían producido, y el rechazo del tratado no los habría modificado. Por lo tanto, no lo hizo.

Puede que la estrecha pero estratégica victoria del movimiento por el “Sí” no haya saldado la batalla de las ideas, pero la configuración a largo plazo de los intereses económicos ya ha sido alterada de manera fundamental. Con pocas excepciones, la protección de los sectores de la agricultura y la agroindustria tiene los días contados. Aunque sea de forma gradual, la protección está destinada a desaparecer. Una vez que eso ocurra, aquellos que dependen de ella para sobrevivir ya no formarán parte del panorama económico, mientras que aquellos que se puedan adaptar al nuevo contexto sí permanecerán.

Esto no quiere decir que el CAFTA-DR sea irreversible. No obstante, los costos de revertirlo son enormes y, a menos que se produzca un cambio drástico en el panorama político, la batalla por el libre comercio en Costa Rica parece haber terminado.

Los intereses particulares de la política comercial

Si bien en circunstancias especiales, como la del referéndum sobre el CAFTA-DR, la política comercial se destaca en el debate político general, la mayor parte del tiempo los actores centrales de la economía política de la política comercial son grupos de interés para los cuales hay mucho en juego. Se trata de las empresas que compiten con las importaciones y sus asociaciones representativas, que buscan protección; los importadores y usuarios de insumos protegidos, que pierden cuando la protección aumenta los precios de lo que venden o utilizan, y los exportadores, que prefieren los mercados abiertos para reducir sus costos de producción, obtener acceso recíproco a otros mercados y minimizar el riesgo de represalias por parte

de los socios comerciales. Un episodio reciente ocurrido en Brasil ilustra algunos de los actores y procesos involucrados.

Actores en el juego de la formulación de políticas comerciales

El 20 de julio de 2016, en respuesta a la solicitud de dos productores nacionales de acero, Brasil inició una investigación antidumping de las importaciones de acero plano de China y Rusia. El Departamento de Defensa del Comercio del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC, por sus siglas en portugués) llegó a la conclusión de que las importaciones de ambos países eran producto del dumping y recomendó la aplicación de derechos.

El informe del MDIC generó una gran polémica. En una esquina estaban los productores de acero, representados por su asociación, Aço Brasil, con el apoyo del MDIC. En la otra se erigía una amplia coalición de actores públicos y privados, entre ellos los ministerios de Finanzas y Agricultura y unas 20 asociaciones empresariales de sectores que utilizan el acero de manera intensiva, bajo el liderazgo de ABIMAQ, la asociación de constructores de maquinarias de Brasil.

En vísperas de la decisiva reunión en CAMEX, el consejo interministerial encargado de implementar la política comercial de Brasil, el Ministerio de Finanzas publicó una nota donde señalaba los efectos adversos que los derechos antidumping tendrían en los sectores situados aguas abajo en la cadena de producción, y en el índice de precios al consumidor (IPC), y desafiaba la idea de que las importaciones de acero hubiesen provocado “daños graves” a los productores brasileños. El Ministerio de Agricultura también se pronunció en contra de los derechos, y citó el riesgo de represalias chinas contra las exportaciones de Brasil. Los consumidores, que se habrían visto afectados a través del precio de los electrodomésticos y los automóviles, por ejemplo, no participaban en esta discusión.

El episodio, detallado en Veiga et al. (2019), ilustra los intereses en pugna del sector privado. También muestra que el sector público no es monolítico. Los ministerios de Industria tienden a apoyar a las industrias que se enfrentan a la competencia de las importaciones; en cambio, los ministerios de Finanzas suelen considerar el impacto de la protección en la economía en su conjunto.⁶ Todos estos actores públicos y privados, a su vez, interactúan en el marco de un conjunto de instituciones formales e informales que definen las reglas del juego.

⁶ Los ministerios de Agricultura tienden a defender los intereses de sus grupos de interés, que pueden ser ofensivos o defensivos, dependiendo de los temas que se debatan.

El rol de los actores del sector privado también puede variar según las circunstancias. Los productores que compiten con las importaciones son casi siempre actores centrales, pero la participación de otros actores privados depende de varios factores.

Considérese el caso de los exportadores. Pueden mostrarse activos si temen represalias, pero no si la amenaza de represalias no es lo suficientemente grave. China es el destino de casi el 20% de las exportaciones de Brasil, lo que incluye el 75% de las exportaciones de soja brasileña. Los exportadores primarios no pueden arriesgarse a represalias por parte de China, ni tampoco puede hacerlo el ministro de Agricultura. En cambio, Rusia es el destino del 1,2% de las exportaciones brasileñas. Si el caso de antidumping hubiera sido solo contra Rusia, ¿hubieran desempeñado un papel similar los exportadores agrícolas y el ministro de Agricultura? Seguramente no. Los exportadores también pueden querer participar en el proceso en el contexto de negociaciones comerciales bilaterales, cuando proporcionar acceso al mercado doméstico a un país socio implica a su vez obtener acceso a otros mercados. Es menos probable que participen en debates relacionados con la liberalización unilateral, donde no tienen mucho por ganar.⁷

Por último, puede que los exportadores sean activos porque les preocupa el acceso a insumos baratos y de alta calidad, necesarios para ser competitivos en los mercados de exportación. Sin embargo, los exportadores pueden ser neutralizados por políticas como los regímenes de devolución (*drawback*), que les eximen de pagar aranceles en los insumos importados. Este mecanismo, destacado en la política comercial de Brasil, soluciona los problemas de los exportadores, pero al hacerlo también reduce sus incentivos para participar en la elaboración de la política comercial.

El caso del acero brasileño sugiere que los sectores que utilizan intensivamente insumos protegidos también pueden desempeñar un rol importante para exigir la liberalización. Si bien esto coincide con la expectativa teórica, los episodios estudiados durante la preparación de este informe sugieren que no es lo que siempre ocurre. Hay casos en los cuales, al contrario de las expectativas, los proveedores de un insumo protegido y sus clientes presionan en la misma dirección, o al menos no se enfrentan abiertamente.

Las empresas que producen insumos intermedios protegidos pueden intentar deliberadamente “desactivar” los cuestionamientos potenciales de sus clientes, en particular si dichas firmas son un jugador dominante del

⁷ Un ejemplo histórico se presentará más adelante cuando se trate la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 de Estados Unidos.

mercado. En uno de nuestros estudios de casos, una empresa dominante del sector del acero utilizaba diversas estrategias para alinear los intereses de sus clientes con sus propios intereses. Por ejemplo, realizaba fuertes inversiones en actividades para toda la cadena de valor. En 2002 creó un programa para apoyar a sus pequeños y medianos clientes y proveedores, cuyos objetivos incluían: mejorar sus prácticas de gestión, fortalecer sus capacidades de exportación y promover “una sustitución eficiente de las importaciones”. Un ejemplo del apoyo para mejorar las prácticas de gestión es que, según un ejecutivo de la empresa que fue entrevistado, todos los cursos disponibles para sus ejecutivos también lo están para sus clientes.

En términos de una “sustitución eficiente de las importaciones”, la empresa pone a disposición sus amplios recursos legales y conocimiento técnico para los casos de antidumping de sus clientes. Para evitar que la protección del acero sea cuestionada por los clientes, que podrían beneficiarse de precios más bajos si esta se redujera, la compañía hace *lobby* para proteger a las industrias que se encuentran aguas abajo en la cadena de producción, de modo que se alinearan los intereses de todos.

Además de esos incentivos positivos, hay casos en los que el temor a represalias puede desalentar las manifestaciones contra la protección. Esto es particularmente relevante cuando un proveedor es un jugador dominante y las empresas que se hallan aguas abajo en la cadena de producción no se pueden arriesgar a que se interrumpan sus suministros. Aun cuando una firma aguas abajo sea exitosa y obtenga acceso a productos baratos del exterior, el riesgo de que se reviertan las políticas significa que dichas empresas deben pensárselo dos veces antes de desafiar al proveedor dominante. Las políticas comerciales pueden no ser suficientes para abordar este problema. Puede que necesiten complementarse con políticas de competencia que desafíen al poder dominante del líder del mercado.

Los retos de dejar atrás el proteccionismo

Argentina constituye un ejemplo de los obstáculos a los que se enfrenta un gobierno reformista cuando intenta revertir años de políticas proteccionistas en medio de dificultades macroeconómicas y políticas. El caso ilustra por qué, al buscar la liberalización comercial, los gobiernos pueden tratar de manera diferente a distintos sectores. También muestra el rol que pueden jugar las políticas compensatorias para facilitar la apertura comercial.

El gobierno del Presidente Mauricio Macri siguió una estrategia que llamaron de “integración inteligente”, pero tuvo que proceder de manera gradual, debido a la opinión pública negativa de las reformas de los años noventa, el alto desempleo y la necesidad de ganar las elecciones legislativas a mitad de mandato. Desde el comienzo, se tomó la decisión de avanzar más rápidamente en la liberalización de insumos intermedios y otros productos que influían en la competitividad de las industrias aguas abajo, a la vez que se procedía con más lentitud en sectores sensibles donde habría en juego numerosos empleos, sobre todo en distritos electorales políticamente sensibles.⁸

El estudio de Marin, O’Farrell y Obaya (2019) compara las políticas comerciales en tres sectores. Aquí, se enfocarán dos de ellos: el de las computadoras (y otros aparatos electrónicos) y el de los textiles.

Computadoras y otros aparatos electrónicos

Bajo la anterior administración, las computadoras se ensamblaban en el país, utilizando componentes importados. Las computadoras personales, las notebooks y las tabletas pagaban aranceles del 35% y sus componentes, del 12%. Lo que es más importante aún es que un sistema discrecional de licencias de importación (llamadas DJAI) facilitaba la importación de componentes, pero hacía casi imposible importar los productos finales.

La protección de este sector afectaba claramente la competitividad de las empresas ubicadas aguas abajo y era impopular entre los consumidores. El valor agregado local era mínimo y se generaba poco empleo. La industria tenía dos grandes localizaciones: en las afueras de Buenos Aires, donde se ensamblaba en pequeñas y medianas empresas (pyme) especializadas, y en la isla de Tierra del Fuego, donde grandes firmas diversificadas producían teléfonos celulares, televisores y computadoras bajo un régimen especial de promoción industrial. Estos grupos de productores están representados por diferentes asociaciones empresariales. AFARTE, que representa a los productores de Tierra del Fuego, tiene abundantes recursos y buen acceso a los formuladores de políticas. Es más fuerte que CAMOCA y CADIEL, que representan a las firmas continentales. Dado que

⁸ Evidentemente, esta no es la única senda de liberalización gradual posible. Desde una perspectiva normativa, una reducción gradual en todo el espectro en los aranceles y las barreras no arancelarias podría haber sido más eficiente, eliminando distorsiones y desalentando la búsqueda de rentas. Sin embargo, habría sido incompatible con el arancel externo común del Mercosur y, desde una perspectiva de economía política, probablemente perjudicial para el éxito electoral.

los beneficios para la isla discriminan a las empresas de la Argentina continental, la relación entre estas asociaciones se caracteriza por el conflicto más que por la cooperación.

Debido a todos estos factores, no es sorprendente que el sector de las computadoras fuera el primero en liberalizarse. En febrero de 2017, el gobierno eliminó los aranceles sobre los bienes finales y los componentes. Más tarde durante ese año, las licencias no automáticas (LNA). Las solicitudes de que se adopte un enfoque más gradual por parte de CAMOCA, CADIEL y la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), el sindicato de los trabajadores, fueron denegadas. Entretanto, AFARTE estaba dispuesta a sacrificar la producción de computadoras a cambio de que continúen sus beneficios en telefonía celular y televisores, que constituyen una parte más importante del portafolio de productos de sus empresas.

El gobierno atendió a los perdedores con mecanismos de compensación, transformación y coordinación (Marin et al., 2019). La compensación se canalizó a través de Conectar Igualdad, un programa nacional para distribuir en las escuelas notebooks producidas en el país.⁹ La transformación se produjo mediante la inclusión de varios productores de computadoras en el Programa Nacional de Transformación Productiva (PNTP), tratado más adelante, en el capítulo 9, que proporciona un seguro de desempleo ampliado para los trabajadores desplazados, subsidios para el reempleo y crédito para ayudar a las empresas a orientarse hacia actividades con un mayor potencial competitivo.

Por último, el gobierno implementó un proceso de coordinación tripartito para aumentar la competitividad y reducir los precios, para el caso de la producción de televisores y teléfonos celulares en Tierra del Fuego. El gobierno mantuvo los aranceles en forma temporal y eliminó impuestos internos.¹⁰ Los sindicatos acordaron congelar los salarios durante dos años y las empresas se comprometieron a no despedir trabajadores durante ese período.

Textiles

La producción textil también estaba fuertemente protegida. Los aranceles ascendían al 26% sobre las telas y al 35% sobre la vestimenta. Según la plataforma de comercio electrónico Linio, Argentina era el país más caro de América Latina para comprar indumentaria. A pesar de esto, el gobierno

⁹ Si bien el programa era anterior a la apertura comercial del sector, el requerimiento de comprar nacional fue una clara compensación por dicha apertura.

¹⁰ A lo largo de un período de cinco años, estos impuestos se irán eliminando de manera gradual en el continente, poniendo fin efectivamente al régimen especial.

adoptó un enfoque más gradual. Varios factores explican la diferencia con las computadoras.

El primer factor es el empleo: a diferencia del sector de computadoras, que empleaba directamente a menos de 5.000 trabajadores, en el sector textil y del vestido había más de 250.000. El segundo factor es de índole política: la mayoría de los empleos está situada en el Conurbano Bonaerense, un distrito políticamente sensible y electoralmente crucial en los alrededores de la ciudad de Buenos Aires.

El tercer factor es el *lobby*: a diferencia de las computadoras, el sector textil tiene una fuerte representación empresarial que actúa de forma cohesionada en representación de la cadena de valor en su conjunto. Es particularmente interesante el caso de Pro-Tejer, una organización no gubernamental (ONG) creada en 2003 por los propietarios de una gran empresa de hilados y tejidos que entendió que para sobrevivir tenía que proteger a las empresas de confecciones y de diseño ubicadas aguas abajo en la cadena. Así, trabajaron para modificar la percepción que el público tenía del sector, sosteniendo que este era eficiente pero que los “costos argentinos” sistémicos (impuestos, normativas laborales, logística, etc.) limitaban su competitividad. Por lo tanto, proponían la apertura del sector una vez que estos costos sistémicos se redujeran a través de una reforma tributaria y laboral.

Dadas estas circunstancias tan diversas, no es de extrañar que los resultados de la política comercial también sean diferentes. En este caso, los aranceles no se modificaron, y cuando las DJAI fueron reemplazadas por las LNA, más de la mitad de los productos cubiertos provenían del sector textil y de prendas de vestir. Aun así, a diferencia de las DJAI, que eran completamente discrecionales y no tenían límites de tiempo (y que fueron objetadas y eventualmente prohibidas en la Organización Mundial de Comercio [OMC]), las LNA debían otorgarse en un plazo de 60 días. Como resultado, las importaciones de prendas de vestir aumentaron de manera abrupta y la producción se contrajo de manera considerable en toda la cadena de valor.

El gobierno mantuvo la protección a través de tarifas y LNA, pero como respuesta al auge de las importaciones y al *lobby* del sector, introdujo un número de medidas compensatorias. En primer lugar, estableció un fondo para financiar el consumo de vestimenta nacional en seis cuotas mensuales sin intereses. En segundo lugar, creó un servicio exprés para industrias sensibles en el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), que proporcionó subsidios de empleo a firmas en crisis a cambio del compromiso de no despedir trabajadores. En tercer lugar, en noviembre de 2018 redujo las contribuciones a la Seguridad Social de los empleadores para la industria textil y del calzado. Por último, el gobierno y el sector establecieron una mesa sectorial centrada en

resolver asuntos laborales, y cuestiones referidas a la calidad del producto y la internacionalización.¹¹

Estos casos contrastantes ilustran los retos a los que se enfrenta un gobierno que quiere dejar atrás el proteccionismo y embarcarse en un proceso de “integración inteligente”. No es fácil, sobre todo en medio de una recesión (como sucede actualmente en Argentina) o con un tipo de cambio apreciado (como ocurrió hasta mediados de 2018), particularmente cuando el gobierno quiere ganar la reelección. La comparación de estos sectores y sus diferencias sugiere claramente que asuntos como el número de puestos de trabajo en riesgo, la importancia política de los distritos donde se localizan esos empleos, la fuerza y la cohesión de la representación del sector y en qué medida la protección influye en la competitividad de industrias clave ubicadas aguas abajo son elementos esenciales que contribuyen a explicar diferencias en los resultados de la política comercial.

El proteccionismo agrícola: un hueso duro de roer

En el caso de la agricultura, la liberalización comercial ha sido más lenta que en la mayoría de los otros sectores. Los aranceles han disminuido de forma más gradual y las exenciones en los TLC son más frecuentes, como lo es el uso de barreras no arancelarias para compensar la reducción de aranceles. Los casos del arroz y del azúcar en Colombia (Arbeláez et al., 2018) y Costa Rica (Monge-González y Rivero, 2018), dos países que están en gran medida abiertos a otros sectores de la economía, ofrecen perspectivas de las características específicas de la economía política de la política comercial agrícola.

El azúcar y el arroz son productos agroindustriales: antes de llegar a los consumidores, son procesados en plantas industriales. Mientras que las explotaciones agrícolas que producen estos cultivos vienen en diferentes tamaños, la etapa industrial está altamente concentrada en ambos países. Para proporcionar un ejemplo extremo, Colombia tiene más de 32.000 productores de arroz, pero solo dos importantes molinos arroceros. Los pequeños agricultores dependen de los molineros para vender sus productos.

En Costa Rica el arroz es el único producto con precios regulados en cada etapa de la cadena de valor. Los aranceles ascienden al 35%, pero cuando la producción interna no llega a cubrir la demanda doméstica, a los

¹¹ Sin embargo, no todos los productos textiles recibieron el mismo tratamiento. En la línea del análisis de esta sección, los hilados sintéticos, una actividad altamente concentrada e intensiva en capital que produce insumos intermedios que influyen en la competitividad aguas abajo, fueron liberalizados de forma más agresiva.

molineros de arroz se les asignan cuotas de importación libres de aranceles en proporción con el porcentaje de la producción nacional que compran (incluida su propia producción cuando están verticalmente integrados). Los aranceles promedio aplicados para el azúcar refinado son del 45%. En Colombia los aranceles NMF del arroz alcanzan el 80%, y hasta 2003 el sector estaba protegido por un sistema de bandas de precios. El azúcar, antiguamente también cubierto por el sistema de bandas de precios, está sujeto a aranceles del 55%, aunque estos eran incluso más altos en el pasado.

La coexistencia de molinos industriales muy grandes, poderosos desde el punto de vista político y económico, y un gran número de pequeños agricultores o trabajadores agrícolas relativamente pobres en la producción de arroz y azúcar en Colombia y Costa Rica, es un elemento clave para explicar la fuerte protección y los largos períodos de transición gradual en la eliminación de aranceles que estos sectores han obtenido. Los molineros aportan la capacidad de *lobby*; los agricultores contribuyen a recabar simpatía y apoyo en la opinión pública. Nadie nunca dijo “luchemos para defender a los millonarios propietarios de los molinos”. Los programas de apoyo a la agricultura y el proteccionismo agrícola están siempre justificados como medios para proteger a los pequeños agricultores, la personificación misma de los trabajadores de escasos recursos.

A pesar de esto, los acuerdos comerciales han demostrado ser un poderoso instrumento de reforma. En el caso de Costa Rica, los aranceles de importaciones de arroz de Estados Unidos se habrán eliminado de forma gradual en 20 años.¹² Colombia otorgó a Estados Unidos cuotas cada vez más grandes libres de aranceles y los aranceles se habrán eliminado de manera gradual en 25 años para el azúcar y en 15 para el arroz. Los tratados comerciales —sobre todo aquellos con Estados Unidos— han logrado lo que antes parecía impensable: una liberalización comercial agrícola gradual pero significativa en estos países.

El impacto de la estructura institucional

Los gobiernos no son monolíticos: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y los diferentes ministerios pueden tener distintas preferencias en materia de políticas comerciales y distintas capacidades. Por lo tanto, la arquitectura institucional de las políticas comerciales —quién es responsable de qué, cuántos actores diferentes participan en el proceso, etc.— puede tener un profundo efecto en los resultados de estas políticas. La organización

¹² El período de eliminación para el azúcar es de 15 años, pero depende de que Estados Unidos se convierta en un exportador neto, algo que no se espera que ocurra pronto.

del proceso de formulación de las políticas comerciales puede variar a lo largo del tiempo y en distintos países, lo que contribuye a explicar las diferencias en los resultados de la política comercial.

Formulando la política comercial en Estados Unidos: el rol del Legislativo y el Ejecutivo

La Constitución de Estados Unidos asigna explícitamente al Congreso el poder para fijar aranceles.¹³ El Congreso está compuesto por 435 diputados, cada uno de los cuales representa distritos geográficamente delimitados, y 100 senadores, dos por cada estado. Los distritos varían enormemente en su composición industrial: algunos son en gran parte agrícolas, otros son en su mayoría urbanos e industriales. Las industrias tienden a agruparse, de modo que numerosos distritos legislativos (y estados) tienen fuertes concentraciones de industrias específicas. Por ejemplo, Kansas produce granos y ganado mientras que Detroit —y el estado de Michigan— es el líder de la industria automotriz del país. Los miembros del Congreso defienden las industrias situadas en sus distritos, y si una industria localmente poderosa es proteccionista, es probable que el representante apoye la protección. La protección impone costos a las industrias aguas abajo y a los consumidores, pero estas externalidades no están plenamente internalizadas por el miembro del Congreso, que responde solo ante sus votantes. Los legisladores tienen incentivos para participar en el intercambio de favores, proceso que en inglés se conoce con el nombre de *logrolling*, por lo cual los miembros del Congreso intercambian apoyos para la protección mutua de sus respectivas industrias. Esto puede llevar la política comercial del Congreso a un equilibrio de altos aranceles.

El presidente es elegido por un Colegio Electoral compuesto por todos los distritos.¹⁴ Esto significa que, a diferencia de los miembros del Congreso, el presidente internaliza el impacto de las políticas en la economía nacional en su conjunto.

Durante más de 150 años, el Congreso utilizó su poder constitucional para dominar la formulación de la política comercial, generando un fuerte sesgo proteccionista. Esto alcanzó su apogeo durante la Gran Depresión, con la aprobación del Arancel Smoot-Hawley de 1930, que aumentó los aranceles a uno de sus niveles más altos en la historia de Estados Unidos y provocó represalias de los socios comerciales.

¹³ Esta sección se basa en gran parte en Frieden (de próxima publicación).

¹⁴ La distribución de los votos electorales en los diferentes estados (basados en el número de representantes y senadores) es aproximadamente proporcional a la población.

Ya que la Depresión se prolongaba, el Partido Demócrata, con una fuerte base de apoyo en los estados agrícolas del Sur, orientados a la exportación y favorables al comercio, accedió a la vez a la presidencia y al control del Poder Legislativo. Como resultado, durante la primera presidencia de Franklin D. Roosevelt el Congreso aprobó la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos (RTAA) de 1934, que le otorgaba al presidente la autoridad para negociar una reducción de hasta el 50% de los aranceles a cambio de concesiones similares de los socios comerciales. Además, el carácter recíproco de los acuerdos daba a los exportadores un interés activo para apoyar la liberalización, dado que la reducción de los aranceles significaría un mayor acceso a mercados extranjeros para sus productos. Hacia 1940 Estados Unidos ya había firmado estos acuerdos con 21 países, que cubrían el 60% de sus importaciones.¹⁵

La RTAA y sucesivos mecanismos relacionados —el procedimiento de *fast-track* y, más recientemente, la Autoridad de Promoción del Comercio— permiten que el presidente presente al Congreso un acuerdo comercial que no puede ser enmendado ni sujeto a la práctica de *filibuster*.¹⁶ Esto le otorga al Ejecutivo el control, y obliga al Congreso a decidir si prefiere la propuesta del Ejecutivo al statu quo. El procedimiento de *fast-track* desplaza el poder de negociación del Congreso al presidente. Puede que este sea el verdadero propósito de la legislación, a saber, los congresistas atan sus propias manos para evitar caer en el intercambio de favores que generaría aranceles más altos de lo que ellos mismos querrían ex ante.¹⁷

El Congreso no ha entregado todo el control al Poder Ejecutivo. Puede negarse a renovar la autoridad de *fast-track*, y desempeñar un rol de primer orden en las negociaciones de los tratados. Aun así, en numerosas instancias relevantes el presidente controla la agenda e influye de manera considerable en los resultados. Normalmente, esto reduce el impacto de los intereses particularistas locales, mejor representados en el Congreso, y aumenta el impacto de las consideraciones de carácter nacional. Hasta hace poco, la capacidad del presidente para hacer ofertas de tipo “o lo tomas o lo dejas” al Congreso sobre asuntos de política comercial orientó la política en la dirección de la liberalización comercial. El recuadro 5.1 aborda

¹⁵ Véase Irwin (1998) para más detalles.

¹⁶ Este término se refiere a la práctica de realizar largos discursos en el Congreso con el objetivo de bloquear la aprobación de una ley.

¹⁷ El razonamiento para que el Congreso delegue la autoridad de *fast-track* ha sido analizado en detalle por Bailey, Goldstein y Weingast (1997) y Schnietz (2000).

RECUADRO 5.1 LAS IDAS Y VUELTAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS

Al momento de escribir este reporte, Estados Unidos está embarcado en una guerra comercial con China, después de haber renegociado el acuerdo del TLCAN. ¿Qué explica la evolución reciente de las políticas comerciales de Estados Unidos? Cabe recordar que la lógica de la política comercial de este país después de 1930 consistía en otorgar a los presidentes el control de la agenda de la política comercial, dado que los presidentes tienden a favorecer la liberalización comercial más que los miembros del Congreso. Esa lógica institucional dependía de la idea de que los presidentes, a diferencia de los miembros individuales del Congreso, representan los intereses nacionales en lo que respecta a la política comercial.

Esta lógica pierde validez en un contexto en el que la mayoría de los estados de Estados Unidos son claramente (y de manera predecible) demócratas o republicanos. Los candidatos presidenciales deben competir por los denominados estados bisagra (*swing states*) cuyos votos en una u otra dirección determinan el resultado de las elecciones presidenciales. Las elecciones presidenciales en Estados Unidos no se deciden por voto popular sino en el Colegio Electoral, donde *todos* los votos en casi todos los estados son asignados al partido que obtiene la mayoría de votos en ese estado. Esto significa que los candidatos presidenciales deben ganarse al votante medio en los *swing states*, más que al votante medio en el país. Si los votantes medios en los *swing states* son proteccionistas, el presidente tendrá que posicionarse tomando en cuenta esas preferencias.

De hecho, el Cinturón Industrial contiene algunos de los estados con mayor competencia política de Estados Unidos. Elecciones en estados como Pensilvania, Ohio, Michigan, Illinois y Wisconsin son ferozmente disputados por demócratas y republicanos, lo que los convierte en estados centrales para la economía política de la política comercial.

El drástico aumento de las importaciones de productos manufacturados provenientes de países en desarrollo con bajos salarios desde los años setenta contribuyó a la caída de las manufacturas tradicionales en Estados Unidos, cuya participación en el empleo disminuyó del 26% en 1970 al 10% en 2010. Este declive, junto con el estancamiento de los salarios reales y los ingresos medios de los hogares, alimentó el escepticismo en relación con la integración económica internacional, sobre todo en el corazón industrial del país. Y la naturaleza competitiva de las elecciones en estos estados afectó profundamente la economía política de la política comercial.

Dos factores importantes favorecieron la creciente insatisfacción con la globalización. En primer lugar, las políticas sociales y del mercado laboral hicieron poco para compensar a los perjudicados por el declive de las manufacturas o para ayudarlos en la transición hacia nuevas actividades (véase el capítulo 8). En segundo lugar, muchos estadounidenses sintieron que sus líderes políticos no se

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.1 LAS IDAS Y VUELTAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS (continuación)

tomaban en serio las preocupaciones de aquellos a quienes no les iba bien. Estas *fallas de compensación* y *fallas de representación* provocaron un aumento de la hostilidad ante las elites políticas y las instituciones políticas existentes (Frieden, de próxima publicación). En 2016 Donald Trump aprovechó este sentimiento, así como la geografía electoral del país. Su mensaje tuvo buena acogida en las regiones que habían perdido numerosos empleos manufactureros a causa del comercio y de la tecnología.

Actualmente, la política comercial de Estados Unidos se ha alejado del modelo estándar de la posguerra, de acuerdo con el cual el Ejecutivo, con una impronta liberalizadora, negocia los tratados de libre comercio que el Congreso luego aprueba, mientras que la protección sectorial está dada por las regulaciones antidumping y otras barreras comerciales especiales. Hoy en día, la orientación del presidente en temas de comercio ha cambiado, y se involucra de manera directa en temas de protección sectorial. Además, el comercio ha pasado de la banalidad relativa de la política de intereses particulares a la arena más dramática de la competencia electoral nacional.

La opinión pública en cuestiones de comercio está profundamente dividida y se ha vuelto cada vez más partidista. A medida que el partido republicano viró en favor de la protección, sus votantes lo siguieron, mientras que los demócratas se movían en la dirección opuesta. En 2009, los TLC eran apoyados por el 59% de los republicanos y el 53% de los demócratas. Hacia 2017, la cifra correspondiente a los demócratas ascendió a un 67%, mientras que la de los republicanos cayó a un 36%. Por primera vez en décadas, los votantes republicanos son significativamente más proteccionistas que los demócratas.^a

Este debate ilustra el hecho de que si bien, en general, delegar el poder de toma de decisiones en el Ejecutivo le brinda a la política comercial una perspectiva de toda la economía, una excesiva discrecionalidad del Ejecutivo puede conducir a una mayor volatilidad de las políticas a medida que partidos con diferentes preferencias se alternan en el poder. En este contexto, preservar o incluso fortalecer la función de supervisión del Poder Legislativo sobre la política comercial puede generar resultados de política que sean más estables y predecibles.

Es probable que la política de la política comercial de Estados Unidos sea cada vez más volátil. El Cinturón Industrial seguirá siendo el campo de batalla en el que se dirime este conflicto. Es posible que futuros candidatos presidenciales puedan encontrar una plataforma ganadora que evite el proteccionismo; sin embargo, la posición proteccionista ha sido parte integral de una estrategia electoral exitosa en los últimos años, y es muy probable que lo siga siendo.

^a Véase, por ejemplo, Jones (2017).

temas de la política comercial actual de Estados Unidos, que parece estar reñida con esta lógica.¹⁸

La arquitectura institucional de la política comercial en Chile y Brasil

Como en Estados Unidos desde los años treinta, en la mayoría de los países de América Latina la iniciativa de la política comercial está fundamentalmente en manos del Ejecutivo. El Legislativo aprueba la legislación comercial y emite su voto en relación con los tratados comerciales, pero solo puede aprobarlos o rechazarlos (Sáez, 2005). Si bien el Ejecutivo tiene que considerar las preferencias del Legislativo al negociar los acuerdos, tiene el poder para fijar la agenda y domina la elaboración de las políticas comerciales. Dentro del Ejecutivo, el rol de los diferentes ministerios varía de un país a otro, lo cual puede tener consecuencias para la política comercial. Los ministros de Industria o de Comercio tienden a estar más cerca de la industria y a ser más proteccionistas que los ministros de Finanzas, que normalmente consideran las implicancias del proteccionismo para la economía en su conjunto.

Chile: instituciones de comercio sólidas

La política comercial chilena está en manos de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. El director de DIRECON es nombrado conjuntamente por los ministros de Relaciones Exteriores y de Finanzas, lo que le otorga al Ministerio de Finanzas influencia sobre la política comercial.

Además, el Comité Interministerial de Relaciones Económicas Internacionales (CIREI) asesora al presidente en negociaciones económicas internacionales. El CIREI está constituido por los ministerios de Relaciones Exteriores, Finanzas, Economía y Agricultura, la Secretaría General de la Presidencia y el director general de DIRECON, que actúa como su secretario ejecutivo.

¹⁸ Por falta de espacio, este capítulo no abordará otro componente importante de la política comercial que tiene una estructura institucional diferente, a saber: la gestión del antidumping y los derechos compensatorios, delegada en la Comisión de Comercio Internacional. Estos elementos actúan como válvula de escape, y proporcionan alivio a través de la protección a industrias que se enfrentan a dificultades debido a la competencia de las importaciones. Para un debate sobre las cuestiones de economía política relacionadas con este componente del día a día de la política comercial de Estados Unidos, véanse Frieden (de próxima publicación) e Irwin (2005).

El CIREI, que cuenta con un organismo para la toma de decisiones de nivel ministerial y un comité técnico presidido por el Director General de DIRECON con representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Finanzas, coordina las negociaciones entre los distintos organismos públicos en torno a la agenda de temas planteada por los tratados comerciales. Cuando las agencias no pueden llegar a un consenso sobre un asunto, este pasa al comité técnico del CIREI. Si el comité no puede resolver el conflicto, se lo deriva al comité ministerial del CIREI. En los raros casos en los que este no soluciona el problema, el presidente tiene la última palabra.

En octubre de 1995, durante las negociaciones de Chile con el Mercosur, surgió un tema controvertido y su trayectoria ilustra el proceso de formulación de estas políticas. El Ministro de Agricultura quería que una larga lista de productos estuviera exenta del acuerdo, lo cual era inaceptable para los países socios. Ante la incapacidad del CIREI para resolver el conflicto, el Presidente Eduardo Frei dejó en claro que el Mercosur era una prioridad y ordenó que la lista de exenciones se revisara para completar la negociación.

Las negociaciones con el Mercosur también ofrecen un buen ejemplo del rol del Congreso, y de la importancia de la compensación para avanzar en la liberalización comercial. En Chile, como en otras partes de la región, el Congreso se limita a aprobar o rechazar los acuerdos internacionales, sin enmendarlos. Los gobiernos tienen que considerar la viabilidad política de los tratados que proponen, por lo que las preferencias de los miembros del Congreso importan. Las negociaciones del Mercosur afectaban potencialmente a algunos productos agrícolas sensibles en regiones que estaban sobrerrepresentadas en el Congreso.

Los parlamentarios que representaban estas regiones condicionaron su apoyo a medidas que compensaran el impacto negativo de abrir los mercados agrícolas, especialmente a los productores argentinos. Para aprobar el acuerdo, el gobierno elaboró un paquete de compensaciones que destinaba dinero y servicios a la agricultura.

Gran parte del programa de compensaciones tenía como objetivo transformar la agricultura chilena en una industria de exportación. Incluía: i) un fondo para promover las exportaciones agrícolas; ii) nombrar representantes responsables de promover las exportaciones agrícolas chilenas en mercados focalizados; iii) garantías de crédito para pequeños agricultores; iv) infraestructura de riesgo; v) programas para la innovación, y para el manejo de suelos y recursos forestales, y vi) un sistema de bandas de precios para proteger los precios domésticos de la volatilidad de los precios internacionales. Estos compromisos superaron los US\$200 millones al año (Rebolledo et al., 2019) y ayudaron a la agricultura chilena a aumentar

sus exportaciones de US\$4.000 millones en 1996 a más de US\$15.000 millones en la actualidad.

Los actores privados también participan en las negociaciones comerciales chilenas, principalmente a través del “Cuarto Adjunto”. Esto permite el intercambio de información, realizar consultas público-privadas y la generación de consensos para formular la posición nacional en las negociaciones. Durante las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), los representantes de la sociedad civil, incluidas las ONG, los sindicatos y representantes del mundo académico, se añadieron al Cuarto Adjunto, ampliando así el conjunto de actores involucrados en el proceso de formulación de políticas comerciales.

Brasil: industrias fuertes

Mientras que Chile se encuentra entre las economías más abiertas de la región, Brasil ocupa el último lugar en términos de importaciones/PIB.¹⁹ Los aranceles disminuyeron considerablemente a comienzos de los años noventa, pero se han mantenido en torno al 13% en promedio en el contexto del arancel externo común del Mercosur. Algunos productos manufacturados, como automóviles, textiles, juguetes, muebles y calzado, tienen tasas arancelarias de hasta el 35%. Además, Brasil ha firmado pocos tratados comerciales. A pesar de un enorme aumento de las exportaciones agrícolas y una caída notable del porcentaje de las manufacturas en el PIB a lo largo de los años, los intereses proteccionistas, al menos hasta hace poco, continuaban dominando la política comercial de este país.²⁰ ¿Cuáles son los fundamentos institucionales de este resultado?

Al igual que Chile, Brasil tiene un organismo interministerial de alto nivel, la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), responsable de todos los asuntos de política comercial, que hasta hace poco estuvo presidida por el MDIC.²¹ Antes de 2001, el Ministerio de Finanzas, relativamente más liberal, era responsable de la política arancelaria, y este ministerio y el MDIC tenían responsabilidad conjunta sobre otras barreras al comercio. Los cambios

¹⁹ Véase <https://data.worldbank.org/indicator/ne.imp.gnfs.zs> y también el capítulo 2 de este informe.

²⁰ La participación del sector industrial en el PIB aumentó al 32% a mediados de los años setenta pero disminuyó por debajo del 12% hacia 2017.

²¹ Como se discute más abajo, el gobierno de Jair Bolsonaro eliminó el MDIC en 2018 y lo incorporó como Secretaría dentro del Ministerio de Finanzas.

institucionales de 2001 redujeron el poder del Ministerio de Finanzas y fortalecieron al MDIC, cuyo principal pilar es el sector industrial que compete con las importaciones (Veiga et al., 2019).²²

La CAMEX determinaba las políticas de antidumping, los subsidios y los derechos compensatorios, pero el Departamento de Defensa del Comercio del MDIC llevaba a cabo las investigaciones y proponía las medidas antidumping. La influencia dominante del MDIC puede contribuir a explicar por qué entre 2010 y 2017 Brasil ocupó el segundo lugar en cuanto al número de casos de antidumping en el mundo, y había iniciado 230 investigaciones.²³

El principal participante del sector privado en la formulación de políticas comerciales es la Coalición Empresarial Brasileña (CEB), que reúne a la industria, la agricultura y los servicios y participa de las negociaciones comerciales a través de un canal semi formal análogo al Cuarto Adjunto de Chile. Si bien la CEB busca el consenso entre sectores, está dominada por la poderosa Confederação Nacional da Indústria, que representa a la industria brasileña, sobre todo a los sectores que compiten con las importaciones. Por consiguiente, tanto por el lado público como por el lado privado, los intereses de quienes compiten con las importaciones están bien representados en la formulación de políticas comerciales de Brasil.

La configuración institucional de Brasil se parece a la de Chile en algunos aspectos. La política comercial de ambos países está gestionada por un consejo interministerial, con una considerable participación del sector privado a través del Cuarto Adjunto. Sin embargo, hay también grandes diferencias. El consejo interministerial de Chile está presidido por DIRECON, cuyo director es nombrado de forma conjunta por los ministerios de Finanzas y de Relaciones Exteriores, que en ambos casos apoyan la liberalización. En Brasil, hasta hace poco, la CAMEX estaba dominada por el MDIC, cercano a la industria y para el cual la protección constituía un componente esencial de la estrategia de desarrollo del país. Por el lado privado, en Chile los intereses proteccionistas se debilitaron después de años de liberalización, mientras que los exportadores adquirieron un poder considerable en el proceso de formulación de las políticas, en tanto que en Brasil, pese al declive relativo de la industria y al auge de la exportación de productos agrícolas, era la industria la que seguía dominando el proceso de formulación de las políticas comerciales.

²² Para un debate sobre el proceso de formulación de políticas comerciales en Brasil en los años noventa y el declive del rol del Ministerio de Asuntos Exteriores, anteriormente dominante, véase da Motta Veiga (2002).

²³ *PC em Foco, observatório de política comercial*, diversos números.

Resulta difícil entender por qué el sector agrícola exportador de Brasil no ha sido más activo para apoyar la liberalización comercial. Quizá, con la creciente demanda de Asia, y particularmente de China, los intereses agrícolas sencillamente no creen que las barreras comerciales que enfrentan sean lo bastante significativas para ellos como para enfrentarse a los poderosos intereses industriales. Mientras que las exportaciones a China no se vean amenazadas, el sector ha guardado sus distancias con el ámbito de la política comercial, permitiendo que primen los intereses industriales defensivos.

Esto trae a colación el tema del antidumping del acero, mencionado anteriormente. El caso provocó temores de represalias chinas, lo cual lanzó a la acción a los actores orientados a la exportación de productos agrícolas. Estos estaban representados por el Ministerio de Agricultura, que se pronunció públicamente contra la imposición de derechos antidumping del acero antes de la reunión decisiva de la CAMEX. Por su parte, el Ministerio de Finanzas publicó una nota técnica destacando los efectos adversos de la adopción de medidas proteccionistas. El 18 de enero de 2018, el plenario de ministros de la CAMEX decidió aplicar la medida antidumping según lo recomendado por el Departamento de Defensa Comercial dentro del MDIC. Sin embargo, suspendió la aplicación de los derechos por un año y recientemente amplió la suspensión por un año más.

El proceso de formulación de políticas comerciales en Brasil parece estar cambiando. El gobierno de Jair Bolsonaro ha reformado la estructura del gabinete, eliminando el MDIC y poniéndolo bajo la autoridad del nuevo Ministerio de Economía. La nueva arquitectura institucional para la política comercial sigue siendo un proceso en curso. En primer lugar, la nueva composición de la CAMEX todavía está por definirse. Pero, a pesar de eso, ya se vislumbran cambios importantes en la política comercial brasileña. El 28 de junio de 2019, después de 20 años de negociaciones, el Mercosur llegó a un acuerdo con la Unión Europea, que aún debe ser ratificado por las legislaturas de cada país miembro. Al interior del Mercosur, se están negociando cambios al arancel externo común, con Brasil tomando una posición aperturista. Si bien es difícil saber a ciencia cierta en qué medida los cambios de política son atribuibles a los cambios en la estructura institucional —por ejemplo, podrían estar asociados al cambio de ideología del gobierno— dichos cambios son al menos consistentes con la idea de que las políticas comerciales no son independientes de la relación de fuerzas de distintos ministerios en las decisiones de política.

El debate sobre los casos de Estados Unidos, Chile y Brasil sugiere que la arquitectura institucional importa. Para complementar este análisis, el recuadro 5.2 presenta el caso de una institución única: la Comisión de

RECUADRO 5.2 LA COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD AUSTRALIANA

Hasta comienzos de los años setenta, Australia era una de las economías más protegidas del mundo. Un sector primario competitivo basado en abundantes recursos naturales coexistía con un sector manufacturero grande e ineficiente protegido por importantes barreras comerciales. Poderosos sindicatos y mercados laborales altamente regulados aseguraban que los beneficios del proteccionismo se compartieran con los trabajadores. La protección tenía un amplio apoyo de todos los partidos en el Parlamento y del público.

A partir de los años setenta, el país se embarcó en un profundo proceso de liberalización comercial, que cobró impulso en los años ochenta bajo los gobiernos laboristas de Bob Hawke y Paul Keating. Con algunas excepciones, como la industria automotriz y textil, que tenían regímenes especiales y que fueron liberalizadas más tarde, las barreras comerciales se dismantelaron de manera gradual pero implacable. Como resultado, Australia se convirtió en una economía considerablemente abierta. Pero, ¿cómo se produjo esta transformación? Este recuadro analiza el rol de una institución única que desempeñó un papel clave en el proceso: la Comisión de Productividad y sus predecesores.

Del *Tariff Board* a la Comisión de Productividad

La historia de la Comisión de Productividad se remonta a los años veinte, con la creación de la Junta Arancelaria (*Tariff Board*), un importante organismo asesor independiente encargado de recomendar el nivel de protección a concederse a la industria. En sus inicios, La Junta Arancelaria constituía un instrumento de la política proteccionista. Su mandato indicaba promover el desarrollo de industrias “económicas y eficientes”, pero no existía ningún criterio claro para determinar si una industria era económica o eficiente. La práctica habitual consistía en determinar el nivel de protección requerida para que la producción interna siguiera siendo competitiva, sin tener en cuenta el impacto sobre las industrias ubicadas aguas abajo o sobre los consumidores. Para citar a un antiguo funcionario, la Junta era una “máquina de calcular protección a medida”.^a

Sin embargo, desde finales de los años sesenta, bajo el liderazgo de Alf Rattigan, la Junta Arancelaria cambió. Siguiendo las recomendaciones del influyente Informe Vernon (Committee of Economic Enquiry y Vernon, 1965), Rattigan impulsó un nuevo enfoque. Este comprendía una revisión sistemática de los aranceles a nivel de toda la economía en lugar de análisis fragmentados producto por producto en respuesta a las demandas de protección de las industrias, y el uso de criterios objetivos, en particular, medidas de tasas de protección efectiva, para determinar qué era económico y eficiente.

El poderoso Ministerio de Comercio, que favorecía el statu quo, se opuso al nuevo enfoque, con el apoyo de la industria. El hecho de que la Junta tuviera independencia garantizada por ley y de que su presidente no pudiera ser despedido fue crucial para que Rattigan pudiera avanzar con su cambio de enfoque. En 1973, con el respaldo del primer ministro entrante Gough Whitlam, Rattigan

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.2 LA COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD AUSTRALIANA (*continuación*)

transformó la Junta Arancelaria en la Comisión de Asistencia a la Industria (*Industries Assistance Commission*) (Rattigan, 1986).

La Comisión podía formular recomendaciones sobre todas las formas de asistencia a la industria (no solo sobre aranceles) y tenía un mandato explícito para centrarse en el impacto de dicha asistencia en la economía en su conjunto. El nuevo enfoque requería nuevos instrumentos: medidas más amplias de tasas de asistencia efectiva, que incluyeran subsidios y exenciones fiscales; modelos de equilibrio general, para entender el impacto de la protección en la economía en su conjunto, y un proceso de investigación más amplio, que abarcara consultas con un conjunto más diverso de partes interesadas.

En medio de una recesión, el primer esfuerzo de liberalización de Australia —el abrupto recorte del 25% de todos los aranceles, en 1973— provocó una reacción considerable en sentido contrario, en la forma de cuotas, subsidios y medidas provisionales de asistencia a la industria. Este evento dejó lecciones importantes: los esfuerzos posteriores de los años ochenta fueron graduales y preanunciados, dando a las empresas y a los trabajadores tiempo para ajustarse. La Comisión desempeñó un rol central, proporcionando recomendaciones de política basadas en la evidencia, involucrando a todas las partes interesadas en sus procesos de investigación, e informando el debate público.

En 1989 la Comisión de Asistencia a la Industria se convirtió en la Comisión de Industria y, en 1998, en la Comisión de Productividad. El foco se volvió más amplio, abarcando temas como la energía, el transporte, la infraestructura y, eventualmente, temas sociales y ambientales. Sin embargo, hubo tres aspectos clave del trabajo de la Comisión que se mantuvieron sin cambios:

Independencia

La Comisión fue creada por una ley del Parlamento. Sus miembros, nombrados por el Tesoro y para un período de cinco años, no pueden ser cambiados por el gobierno. Este puede indicarle a la Comisión qué hacer, pero no qué decir (Banks, 2012). Cuando desarrolla una investigación por pedido del gobierno, la Comisión puede abordar cualquier asunto que estime relevante para su análisis. También puede llevar a cabo y publicar otros estudios por decisión propia sobre cualquier asunto de su elección, introduciendo así en el debate público temas relevantes de política pública. La Comisión ha ejercido esta libertad de forma prudente. Entrar en asuntos que el gobierno preferiría no debatir probablemente no sería la mejor manera de asegurar la supervivencia de la Comisión.^b

Al mismo tiempo, la Comisión publica sus recomendaciones, pero deja las decisiones al gobierno, sin insistir mucho en que sus recomendaciones sean implementadas. Esto forma parte del sutil juego gracias al cual conserva su independencia.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.2 LA COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD AUSTRALIANA *(continuación)**Transparencia y proceso participativo*

Todos los aspectos del trabajo de la Comisión están abiertos al escrutinio público, y el proceso de consultas en torno a una investigación asegura que todas las partes interesadas puedan expresar sus preocupaciones. Las referencias (solicitudes de investigaciones) recibidas del gobierno se hacen públicas y la Comisión invita a todas las partes interesadas a presentar sus ponencias por escrito. La Comisión presenta un informe preliminar, seguido de una sesión pública donde las partes interesadas pueden proporcionar retroalimentación. El informe final tiene que ser presentado al Parlamento dentro de 25 “días de sesiones”. El gobierno no necesita adoptar las recomendaciones del Comité, aunque suele acogerlas. De lo contrario, explica por qué no las pone en práctica, aunque formalmente no se requiere que lo haga.

Este proceso transparente y participativo, junto con el análisis técnico de alta calidad de la Comisión, ha sido útil para desechar malas ideas de política. Es menos probable que los grupos de interés propongan políticas que los favorecen a expensas de otros si saben que sus propuestas estarán sujetas a un riguroso escrutinio y que las afirmaciones exageradas que puedan hacer serán rebatidas.

Mandato a nivel de toda la economía

El mandato de la Comisión estipula explícitamente que las investigaciones deben adoptar un enfoque que abarque el impacto sobre la economía en su conjunto. Este mandato, al que la industria se opuso decididamente en los años sesenta y setenta, se ha convertido desde entonces en una característica universalmente aceptada del trabajo de esta entidad.

El rol de la Comisión en el proceso de liberalización

La Junta Arancelaria y las sucesivas comisiones configuraron comités de asesoría sin responsabilidades ejecutivas. ¿Cómo influyeron entonces en la liberalización comercial? Aunque los gobiernos no estaban obligados a seguir sus recomendaciones, solían hacerlo. Además, a medida que la Comisión ganó credibilidad, comenzó a tener una gran influencia en el debate público.

Quizás el canal de influencia más importante fue como fuente de información. Además de las investigaciones, las sucesivas comisiones publicaron el *Trade and Assistance Review*, un estudio de frecuencia anual, que incluía medidas de tasas de asistencia efectiva por industria. Estas medidas se tradujeron en cifras sencillas que el público podía entender fácilmente. Por ejemplo, la investigación de 1997 sobre la industria automotriz daba cuenta de que, debido a la asistencia a la industria, los consumidores estaban pagando unos AU\$ 3.400 adicionales al año por sus automóviles (véase Comisión de Industria, 1997: 224-25). Otra práctica habitual consistía en convertir las medidas de asistencia en dólares por empleo protegido. Esta información, recogida por la prensa favorable a la aper-

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.2 LA COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD AUSTRALIANA (continuación)

tura comercial, contribuyó a cambiar la narrativa del “necesitamos protección para salvar estos empleos” a “¿por qué estamos gastando todo este dinero?”.

La Comisión también contribuyó a incorporar en el debate a los grupos de interés de los sectores exportadores que se beneficiarían de la liberalización. El más importante entre ellos fue la Federación Agraria Nacional (NFF, por sus siglas en inglés), que se apoyó en el análisis de la Comisión para fundamentar su caso. En palabras de un antiguo economista de la mencionada Federación, “la Comisión proporcionaba las balas y nosotros las disparábamos”.^c También le suministró munición a Bert Kelly, un parlamentario que representaba los intereses agrícolas y que escribía una columna muy influyente en *The Australian Financial Review* explicando en términos sencillos los costos de la protección para exportadores y consumidores (Kelly, 1982).

La Comisión contribuyó a generar una coalición en favor de la reforma comercial, pero no podría haberlo hecho sola. Junto con los exportadores, los políticos, el sector académico y la prensa, establecieron los fundamentos que eventualmente harían posible el proceso de liberalización gradual pero irrevocable de los años ochenta.

¿Comisiones de productividad en América Latina?

Más países de América Latina y el Caribe harían bien en considerar la adopción de instituciones inspiradas en la Comisión de Productividad de Australia, como ya lo ha hecho Chile. Pero no será fácil. Como en Australia, se enfrentarán a resistencias dentro del gobierno y de la industria. La creación de estas instituciones llevará tiempo y requerirá estrategias cuidadosas.

Hoy en día, la Comisión de Productividad es el resultado de 100 años de historia. Pretender replicarla estrictamente en el contexto tan disímil de los países de América Latina no sería atinado. Sin embargo, se puede aprender mucho de la experiencia australiana. La pregunta clave es cómo comenzar con un plan menos ambicioso y más factible que incluya un producto modesto pero viable, capaz de ganar credibilidad y obtener apoyo a medida que produce resultados.

Si bien la independencia legal aumentaría la probabilidad de supervivencia de una entidad una vez que estuviera en pie y funcionando, también dificultaría su lanzamiento, al menos en algunos países. Una posibilidad sería comenzar con un equipo de trabajo u organismo administrativo provisional con un fuerte líder y un personal reducido pero competente, responsable de generar recomendaciones sobre unos cuantos sectores o asuntos clave. Otra opción consistiría en ampliar el mandato de una institución ya existente, que tuviera una reputación de independencia y de rigor analítico.

La elección de un líder adecuado es esencial. El éxito requeriría la presencia de alguien con sólidas capacidades analíticas, una reputación estelar en términos de integridad e independencia, y las habilidades necesarias para manejar el equipo y el proceso, navegando a menudo en aguas peligrosas. También es im-

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.2 LA COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD AUSTRALIANA *(continuación)*

portante elegir la arquitectura institucional correcta. La experiencia de Australia sugiere que, para un grupo encargado de analizar el impacto de las políticas a nivel de toda la economía, un Ministerio del Tesoro es una mejor opción que un Ministerio de Producción o de Industria, que es probable que estén más estrechamente alineados con los sectores protegidos.

^a Entrevista con Terrence O'Brien, noviembre de 2018.

^b Actualmente el rol de la Comisión no es cuestionado, pero en el pasado se han presentado amenazas de abolición.

^c Entrevista con David Trebeck, noviembre de 2018.

Productividad Australiana (y su predecesora, la Junta Arancelaria, *Tariff Board*), la cual desempeñó un rol esencial en liberalizar el comercio en lo que por largo tiempo fue una economía altamente protegida.

Entendiendo las reglas del juego de la formulación de políticas comerciales

Hasta ahora, en el informe se han presentado argumentos en apoyo a la idea de que los países se benefician del comercio. Esto es algo más que una simple expectativa teórica. Se basa en el análisis empírico de los capítulos 2 a 4. Pero, como era de prever, el análisis también muestra que la liberalización comercial produce ganadores y perdedores. Además, tanto los unos como los otros participan del proceso de formulación de políticas comerciales, intentando torcer los resultados a su favor. Y, ante la ausencia de suficiente compensación, aquellos que pueden perder intentarán bloquear la reforma.

Las empresas que compiten con las importaciones, en particular, presionarán a favor de la protección. Aquellos que quieren tener acceso a insumos importados más baratos y los exportadores, que temen represalias, favorecerán un régimen comercial más abierto. Este proceso tiene lugar dentro de un contexto institucional para la gestión de la política comercial que puede ser más o menos favorable a la liberalización comercial, bajo gobiernos con ideologías diferentes, más o menos favorables a los regímenes de apertura comercial.

Como resultado de todos estos factores, después de la liberalización de finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, los países de la región han tenido experiencias muy diversas en materia de política comercial. Chile redobló su apuesta de la temprana liberalización unilateral

mediante una amplia gama de tratados comerciales con la mayoría de sus socios comerciales. Hubo países que progresaron más lentamente. Y aún otros, como Argentina, Brasil o Venezuela, experimentaron diversos grados de reversiones de las políticas. A través de un debate detallado sobre casos de países, este capítulo ha intentado mostrar de manera cabal la política comercial en acción. A partir del análisis se pueden extraer varias lecciones:

La política comercial moldea el proceso de formulación de políticas, y afecta a la constelación de actores y sus intereses.

Al crear nuevas realidades económicas, la liberalización, particularmente cuando es suficientemente profunda y prolongada, puede generar las condiciones para su persistencia. Los productores no competitivos se adaptan o quiebran, mientras que emergen nuevos productores que exportan, como muestra claramente el ejemplo de Chile. Sin embargo, el argumento es válido en ambos sentidos. La protección no solo permite preservar aquellas empresas que se benefician de ella. Cada ola también genera nuevos grupos de empresas que compiten con las importaciones, que se opondrán a una futura liberalización. Argentina, donde el gobierno intenta orientarse hacia un régimen más abierto después de una década de aumento del proteccionismo, es un buen ejemplo.

La compensación puede contribuir al avance de la liberalización. Sin embargo, no todas las compensaciones son iguales.

En el paquete de compensaciones chileno para la agricultura puesto en marcha durante las negociaciones del Mercosur, los perdedores estaban sobrerrepresentados en el Congreso y, ante la ausencia de una compensación suficiente, se habrían convertido en jugadores con poder de veto. La compensación fue generosa —y costosa desde el punto de vista fiscal—, pero en gran parte se centró en generar condiciones para transformar la agricultura chilena, favoreciendo las exportaciones mediante la provisión de bienes públicos. Por lo tanto, al mismo tiempo que permitía que avanzara la liberalización, creaba nuevos actores, que posteriormente apoyarían el proceso de apertura comercial. No obstante, normalmente la compensación adopta la forma de subsidios ineficientes, apoyos a los precios o adquisiciones públicas en lugar de bienes públicos, y así a veces obstaculiza la reasignación de los factores de producción hacia empresas y sectores más competitivos.

Es interesante señalar que algunos países emprendieron una “compensación al revés”. En lugar de liberalizar y compensar a los perdedores, mantuvieron a los mercados protegidos y

compensaron a los actores que se hubieran beneficiado de la liberalización. Ecuador es un buen ejemplo. En lugar de negociar un TLC con Estados Unidos para ampliar el acceso al mercado proporcionado por la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (una concesión unilateral a punto de expirar), un gobierno anti-apertura comercial decidió compensar a los exportadores que estaban a punto de perder ese acceso. Así, en lugar de redistribuir un pastel más grande de modo que todos estuvieran mejor, redujeron el tamaño del pastel y compensaron a aquellos que eran lo bastante poderosos para bloquear la iniciativa.

La apertura gradual parece ser la fórmula adecuada. La liberalización abrupta no da tiempo a los actores para adaptarse y puede generar una reacción negativa que lleve a revertirla. La reducción de aranceles en todo el espectro de productos en Australia en 1973, que generó importantes reversiones, es un buen ejemplo. En cambio, la liberalización de los años ochenta fue gradual y pre-anunciada. Y funcionó. Además, con la excepción de unos pocos sectores sensibles que consiguieron calendarios de eliminación más largos, no discriminaba entre sectores. Incluso la liberalización de Chile de 1973 bajo el régimen militar fue gradual, y la mayoría de los aranceles disminuyeron de alrededor del 90% a aranceles uniformes del 10% en cinco años. El reciente gradualismo de Argentina fue diferente: velocidades variables para distintos productos, dependiendo del empleo y del impacto en las industrias ubicadas aguas abajo. Es probable que un enfoque gradual en toda la economía hubiera sido más eficiente y menos proclive a la búsqueda de rentas, pero tal vez hubiera sido políticamente más costoso.

Los tratados comerciales pueden ser un poderoso instrumento para la reforma comercial. Varios ejemplos de los estudios de casos considerados apoyan esta conclusión. Los TLC con Estados Unidos han sido útiles para abrir los mercados del arroz y del azúcar en Colombia y Costa Rica. Si bien solo será un proceso gradual con largos períodos de eliminación de aranceles, la liberalización de estos sectores con *lobbies* muy poderosos habría sido impensable sin los TLC. Los compromisos internacionales asociados con los TLC también pueden elevar el costo para que los países den marcha atrás en la apertura comercial, aunque la sociedad esté profundamente dividida, como se demuestra claramente en el caso de Costa Rica y el CAFTA-DR.

Los actores públicos con una perspectiva de la economía en su conjunto deberían participar activamente en la política comercial.

La arquitectura institucional para gestionar la política comercial importa. Es preferible involucrar en el proceso de toma de decisiones a actores cuyos incentivos están alineados más estrechamente con los del conjunto de la economía. El Poder Ejecutivo tiende a tener una perspectiva más amplia que los legisladores, que se ocupan de proteger las industrias en sus distritos; sin embargo, la supervisión del Congreso es esencial para evitar cambios súbitos en las políticas cuando en el Ejecutivo se alternan gobernantes con diferentes preferencias. En el Ejecutivo los ministerios de Finanzas tienden a tener incentivos más amplios que los de Comercio e Industria, aunque los incentivos y la configuración de estos ministerios varía de un país a otro. La solución institucional específica puede diferir según los países, pero la política comercial es demasiado importante para dejarla únicamente en manos de actores alineados con intereses particulares.

Instituciones creíbles que proveen análisis independientes de alta calidad pueden desempeñar un rol importante para impulsar la liberalización.

El caso de Australia tiene valiosas implicancias para América Latina. Muestra que una institución como la Comisión de Productividad puede constituirse en un valioso catalizador para la reforma, al generar análisis de alta calidad de los costos y beneficios de la protección, proporcionar asesoría a los gobiernos y divulgar los resultados. Aunque los países de América Latina no sean capaces de replicar con exactitud esta institución, sí podrían adaptarla a sus condiciones locales, conservando sus características más sobresalientes, a saber: cierto grado de independencia, procesos transparentes y participativos y un enfoque en los impactos sobre la economía en su conjunto. Los tempranos éxitos de la Comisión de Productividad de Chile sugieren que se puede lograr.

Aunque la economía política de la política comercial suele estar dominada por intereses particulares, hay momentos en que los votantes/consumidores participan de manera más activa.

Episodios de auge de las importaciones, la negociación de importantes tratados comerciales o, en términos más amplios, las manifestaciones contra la globalización, tienden a generar esta mayor participación. En momentos como estos, comprender los incentivos de los intereses particulares y la manera en que se desenvuelven en el juego de la formulación de políticas comerciales no es suficiente. Hay que entender las actitudes del conjunto de la población en relación con el comercio. Este es el tema del capítulo 6.

EN RESUMEN

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA COMERCIAL

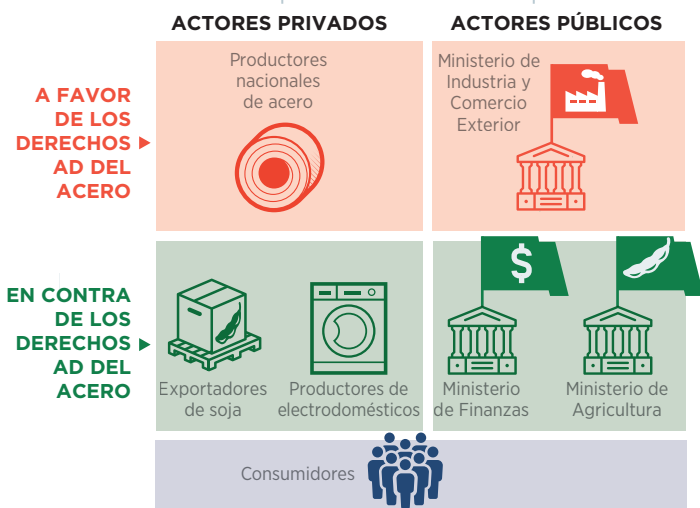


ARANCELES



La política comercial es el resultado de un proceso de decisiones políticas en el que diferentes actores públicos y privados participan activamente, en un determinado conjunto de instituciones. El caso de antidumping del acero en Brasil en 2016 ilustra los actores en juego.

- 1 En 2016, Brasil inició una investigación antidumping (AD) de las importaciones de acero plano provenientes de China y Rusia.
- 2 **Actores privados**
 - a. Los productores nacionales de acero presionaron para imponer derechos AD.
 - b. Los productores de electrodomésticos y otros consumidores intensivos de acero presionaron en contra de los derechos AD.
 - c. Los exportadores de soja favorecían los mercados abiertos para minimizar el riesgo de represalias.
- 3 **Actores del sector público**
 - a. El Ministerio de Industria y Comercio Exterior recomendó los derechos AD.
 - b. Al Ministerio de Finanzas le preocupaba el impacto en los sectores posteriores de la cadena productiva, los consumidores y la inflación.
 - c. Al Ministerio de Agricultura le preocupaban las represalias de China, el principal destino de las exportaciones de soja de Brasil.



- 4 **Los consumidores** se benefician de la liberalización, pero no son actores clave en este juego.

LO ESENCIAL

La política comercial afecta a grupos de interés para los cuales hay mucho en juego, e incluso los actores del sector público pueden tener diferentes incentivos. Los actores públicos con una perspectiva del conjunto de la economía deberían tener más peso.

6 A favor del comercio, por ahora: actitudes y apoyo de la gente

La teoría económica sostiene que el comercio internacional genera ganancias de bienestar para el conjunto de la economía. Al permitir que los países se especialicen en lo que producen de manera más eficiente, el comercio genera incrementos en la producción agregada. Al mismo tiempo, como las personas ganan acceso a una mayor diversidad de productos a precios más bajos, el poder adquisitivo aumenta. Sin embargo, hay quienes pierden con el comercio. Las personas que trabajan en sectores que compiten con bienes importados podrían ver reducidos sus salarios o incluso perder sus empleos.

Si bien los beneficios del comercio para la sociedad en su conjunto tienden a superar las pérdidas, abrirse a esta actividad genera perdedores capaces de liderar la resistencia al libre comercio. La pregunta es: ¿cómo perciben los latinoamericanos estos beneficios y estas pérdidas?¹ ¿Acaso apoyan el comercio internacional o se oponen a él? A pesar de que algunas promesas de las reformas comerciales de los años noventa no se cumplieron (véase el capítulo 1), el apoyo al comercio internacional en América Latina es alto. En gran medida, ese apoyo se basa en la idea de que el comercio genera un aumento del empleo. Sin embargo, al público se le suele bombardear con opiniones negativas sobre el comercio en los medios de comunicación, en las redes sociales o en debates públicos. Los resultados de una encuesta reciente a gran escala muestran que el apoyo al comercio es frágil y podría verse afectado con información que enfatizara las consecuencias negativas del mismo. También señalan que

¹ Varios estudios analizan las preferencias de las personas en relación con el comercio y cómo esas preferencias se relacionan con sus características sociodemográficas. Véanse Mayda y Rodrik (2005), Hainmueller y Hiscox (2006) y Mayda (2008), entre otros. Hay material bibliográfico relacionado que explora los efectos del comercio exterior en los resultados electorales. Véase Autor et al. (2017).

proporcionar información positiva puede contrarrestar parcialmente los efectos de la negativa.²

¿Qué piensan los latinoamericanos del comercio internacional?

Este capítulo utiliza datos de Latinobarómetro, una encuesta de opinión pública que se lleva a cabo anualmente desde 1995 en 18 países de América Latina. La encuesta incluye preguntas sobre características demográficas de los encuestados y sus opiniones sobre diversos temas sociales, políticos y económicos. Para este informe, se añadieron varias preguntas relacionadas con el comercio a la encuesta de 2018, que contiene información para 20.204 personas en los países que formaron parte del estudio. Estas preguntas evaluaron el apoyo de los ciudadanos a un aumento del comercio, así como sus ideas acerca de las consecuencias de este en el mercado de trabajo y en variables asociadas con el consumo. También se incluyó un experimento en el que se entregó aleatoriamente a los encuestados una de cuatro variantes de la pregunta relacionada con el apoyo al comercio: formulación positiva, formulación negativa, formulación mixta o ninguna formulación (grupo de control).³ Todas las cifras que se presentan en este capítulo y que se basan en la encuesta Latinobarómetro 2018, excepto en el caso de los gráficos 6.9 y 6.10, se elaboraron utilizando datos solo para el grupo de control.

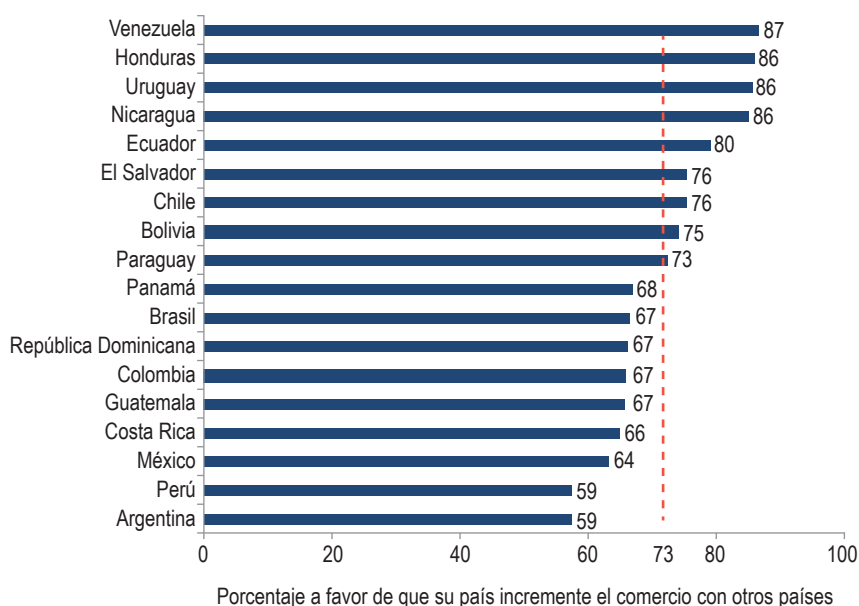
El gráfico 6.1 ilustra el apoyo al comercio en los países de América Latina a partir de una sencilla pregunta de la encuesta: *¿Está usted a favor o en contra de que (su país) aumente el comercio con otros países?* Surgen dos mensajes importantes. En primer lugar, la mayoría de los latinoamericanos apoya el comercio internacional. En promedio, el 73% de los encuestados de la región respalda un aumento del comercio con otros países. En segundo lugar, el apoyo varía según el país, y oscila entre un 59% en Argentina y Perú y más del 85% en Venezuela, Honduras, Uruguay y Nicaragua. Así, a pesar de estas diferencias, la mayoría de los encuestados de cada país respalda el comercio.⁴

El recuadro 6.1 presenta datos similares para 2010 provenientes del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), de Vanderbilt

² Una extensa literatura en economía y ciencias políticas analiza el efecto de la información en las opiniones de las personas. Véase, por ejemplo, Gaines, Kuklinski y Quirk (2007) para una revisión de la literatura.

³ Se asignó una cuarta parte de los encuestados a cada grupo.

⁴ Las preferencias comerciales parecen estar correlacionadas con la política comercial, lo que sugiere que las políticas responden a las preferencias o que las preferencias son influidas por el statu quo de las políticas. Véase Rodríguez Chatruc, Stein y Vlaicu (2019).

Gráfico 6.1 Apoyo al comercio, Latinobarómetro 2018

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de Latinobarómetro (2018).

Nota: El gráfico muestra el porcentaje de encuestados que apoya el aumento del comercio con otros países. La línea discontinua refleja el promedio simple en los diferentes países. Solo se incluyeron en los cálculos los encuestados del grupo de control (véase el texto).

RECUADRO 6.1 APOYO A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN EL CARIBE

¿Cuán generalizado es el apoyo al comercio en el Caribe? Esta pregunta no se puede responder utilizando Latinobarómetro o Pew, dado que ambas encuestas excluyen a los países del Caribe, salvo República Dominicana. Al contrario, la encuesta LAPOP 2010, que pregunta a los encuestados acerca de su apoyo a los tratados de libre comercio (TLC), abarca varios países del Caribe.

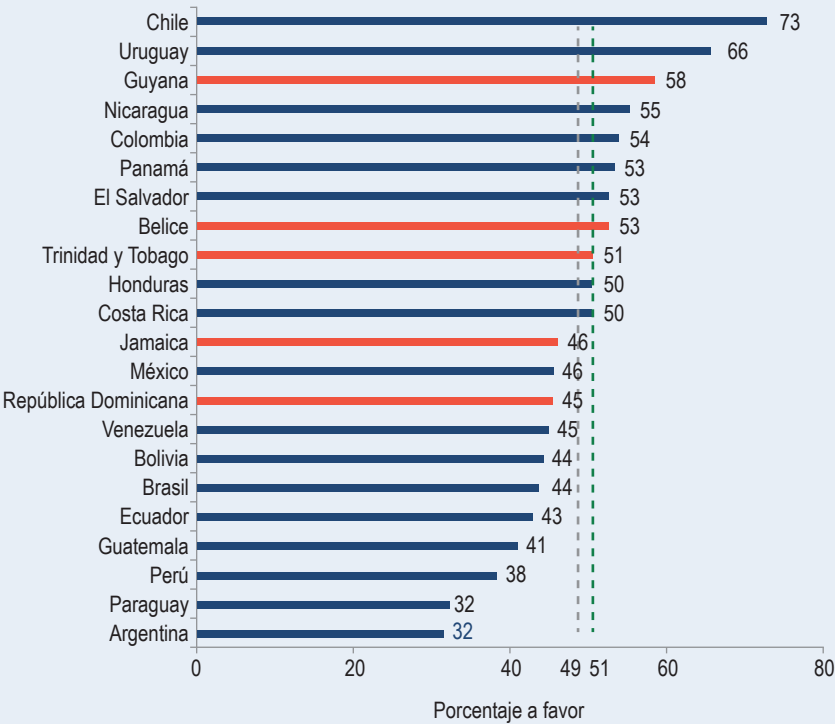
En promedio, en 2010 el respaldo a los TLC ascendió al 49% en la región (gráfico 6.1.1), más de 20 puntos porcentuales por debajo de las cifras de apoyo al comercio que aparecen en el gráfico 6.1. Puede que algunas personas no estén familiarizadas con el concepto de TLC, lo que podría explicar los niveles más bajos de apoyo. Además, en la encuesta las personas podían respaldar un aumento del comercio con otros países sin necesariamente brindar su apoyo a los TLC, que en algunos casos resultan polémicos.

El respaldo a los TLC en los cinco países del Caribe encuestados (Belice, Guyana, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago) oscila entre el 45% en República Dominicana y el 58% en Guyana, que ocupa el tercer lugar en términos de apoyo en la región después de Chile y Uruguay. El apoyo a los TLC en estos cinco países es de un promedio del 51%, cifra ligeramente superior al promedio regional del 49%.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 6.1 APOYO A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN EL CARIBE *(continuación)*

Gráfico 6.1.1 Apoyo a los tratados de libre comercio, LAPOP 2010

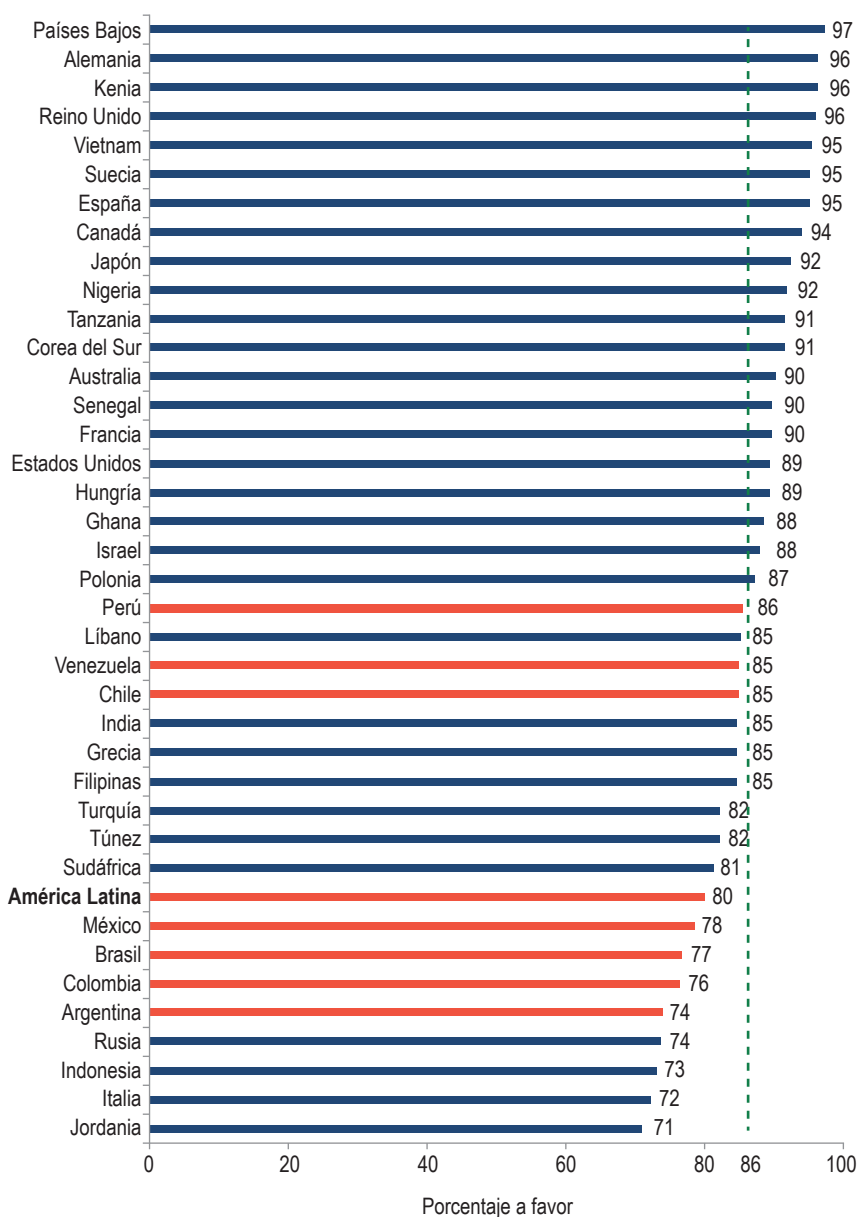


Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de LAPOP (2010).
Nota: El gráfico muestra el porcentaje de encuestados que declaró que los tratados de libre comercio contribuyen a mejorar el país. Las barras rojas corresponden a los países del Caribe. Las líneas discontinuas en color gris y verde muestran el promedio simple de todos los países y de todos los países del Caribe, respectivamente.

University. Esta encuesta, que incluye países del Caribe no contenidos en la muestra de Latinobarómetro, se centra en una pregunta relacionada pero diferente, a saber: el apoyo a los tratados de libre comercio (TLC).

¿Cómo se compara América Latina con otras regiones en términos del apoyo al comercio? Para responder a esta pregunta, el gráfico 6.2 recoge las actitudes hacia el comercio en 2017, según Pew Global Attitudes Survey.⁵

⁵ Esta encuesta incluye ocho países de América Latina. Los resultados de Latinobarómetro y de la encuesta de Pew no son estrictamente comparables. Concretamente, corresponden a años diferentes, tienen metodologías de muestreo disímiles, y la pregunta sobre el apoyo al comercio está redactada de manera distinta.

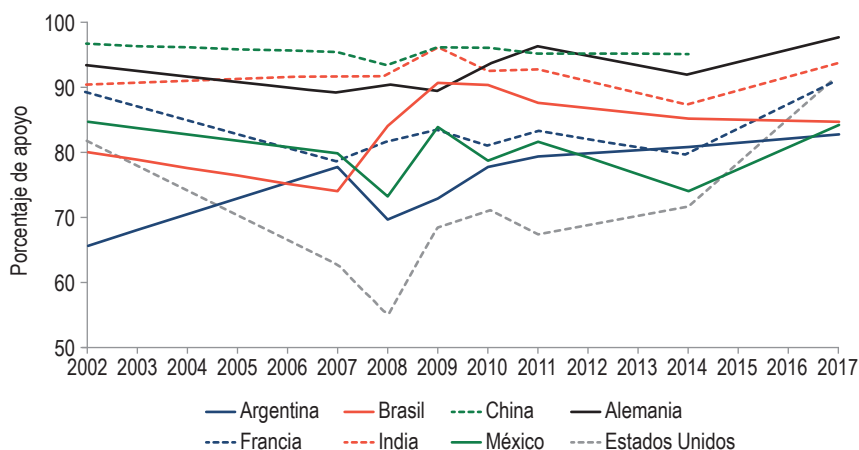
Gráfico 6.2 Apoyo al comercio en el mundo, Pew 2017

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Pew Global Attitudes Survey del año 2017 (primavera).
 Nota: El gráfico muestra el porcentaje de encuestados que piensa que los lazos comerciales y de negocios con otros países son buenos para su país. Las barras rojas corresponden a países de América Latina. Las barras azules representan a los países de otras regiones. Las líneas discontinuas muestran el apoyo promedio al comercio en los 38 países encuestados para el año 2017. El número total de observaciones es de 41.953; estas se extienden desde 852 en Grecia hasta 2.464 en India.

Como muestra el gráfico, el comercio goza de una alta popularidad en todo el mundo. En promedio, el 86% de los encuestados de 38 países piensa que los lazos comerciales y los negocios con otras naciones son buenos para su propio país. El apoyo al comercio en América Latina es más bajo, pero sigue siendo considerable, con un 80%, y se compara a grandes rasgos con el promedio de la encuesta Latinobarómetro presentada en el gráfico 6.1.

¿Cómo ha evolucionado el apoyo al comercio a lo largo del tiempo? ¿Se está empezando a manifestar un movimiento antiglobalización? El gráfico 6.3 ilustra la evolución del apoyo al comercio en Argentina, Brasil y México sobre la base de varias iteraciones de la Pew Global Attitudes Survey. Estos son los únicos países en América Latina para los cuales se cuenta con varios años de información. Alemania, China, Estados Unidos, Francia e India también se incluyen como puntos de referencia. Del gráfico se desprenden varios patrones. En primer lugar, a pesar de un ligero declive del apoyo en Brasil, no hay evidencia de una reacción significativa contra la globalización en las actitudes hacia el comercio de los países de América Latina. Por lo tanto, el desencanto con la Gran Liberalización descrito en el capítulo 1 o no es tan intenso o, por algún motivo, no es captado por las respuestas de los encuestados. La única disminución importante —pero de corto plazo— del apoyo al comercio tuvo lugar en Estados Unidos durante la crisis financiera de 2008. En ningún otro país el apoyo ha

Gráfico 6.3 Apoyo al comercio, 2002–17



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Pew Global Attitudes Survey (varios años).

Nota: Porcentaje de encuestados que piensan que el desarrollo de lazos comerciales y de negocios es bueno para sus países. Los años con información son 2002, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2014 y 2017. Los tamaños de la muestra varían por país y por año, y se extienden desde 507 en Francia en 2002 a 3.308 en China en 2011.

disminuido por debajo del 70%, excepto en Argentina en 2002 en medio de una crisis severa. A primera vista, parecería que dicho respaldo es relativamente resistente, excepto en los períodos de crisis severas.

Cómo las creencias moldean las preferencias sobre el comercio

La encuesta Latinobarómetro 2018 preguntó a las personas acerca de sus creencias en relación con las consecuencias de un aumento del comercio en el empleo, los salarios, los precios, la variedad de productos, el acceso a la tecnología y su situación económica personal.⁶ Si bien la mayoría de estas preguntas fueron formuladas en términos de mejoras, en el caso del empleo y de los salarios, los encuestados también pudieron expresar sus ideas en relación con efectos perjudiciales.⁷ Los resultados para el conjunto de la región se presentan en la última fila del gráfico 6.4. La mayoría de los latinoamericanos encuestados (58%) cree que el comercio se asocia con un incremento del empleo. Solo el 11% cree que el comercio genera menos empleo. De la misma manera, el 37% de los latinoamericanos encuestados cree que un aumento del comercio lleva a salarios más altos, mientras que solo el 9% considera que el comercio deprime los salarios. Además, el 39% de las personas piensa que el comercio se asocia con una mayor variedad de productos, el 33% con precios más bajos y el 52% con al menos una de estas dos consecuencias. Solo el 26% de los encuestados cree que el comercio aumenta su acceso a la tecnología. Y únicamente el 9% considera que mejora su situación económica personal.

Las creencias varían según el país. Con la excepción de Chile, la creencia más generalizada es que el comercio aumenta el empleo. En países como Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Uruguay, más del 70% de los encuestados comparte esta idea. Incluso en Chile, donde esta idea es menos generalizada, hay dos veces más personas que piensan que el comercio genera más empleos que menos empleos. En la mayoría de los países, menos del 10% de los encuestados cree que el comercio tiene un impacto negativo en el empleo. Las ideas en relación con los efectos positivos en los salarios, la variedad de productos y los precios también son generalizadas.

⁶ Esta sección y las que siguen se basan en parte en Rodríguez Chatruc, Stein y Vlaicu (2019).

⁷ La pregunta exacta era: "En su opinión, ¿cuáles cree usted que son las consecuencias de un aumento del comercio con otros países (nombre todas las que quiera) o cree usted que no tiene consecuencias?". Las opciones eran: más empleo, salarios más altos, mayor variedad de productos, precios más bajos, más y mejor acceso a la tecnología, mejor situación económica personal, salarios más bajos, menos empleo y no tiene consecuencias.

Gráfico 6.4 Creencias populares acerca de las consecuencias del comercio en América Latina, 2018

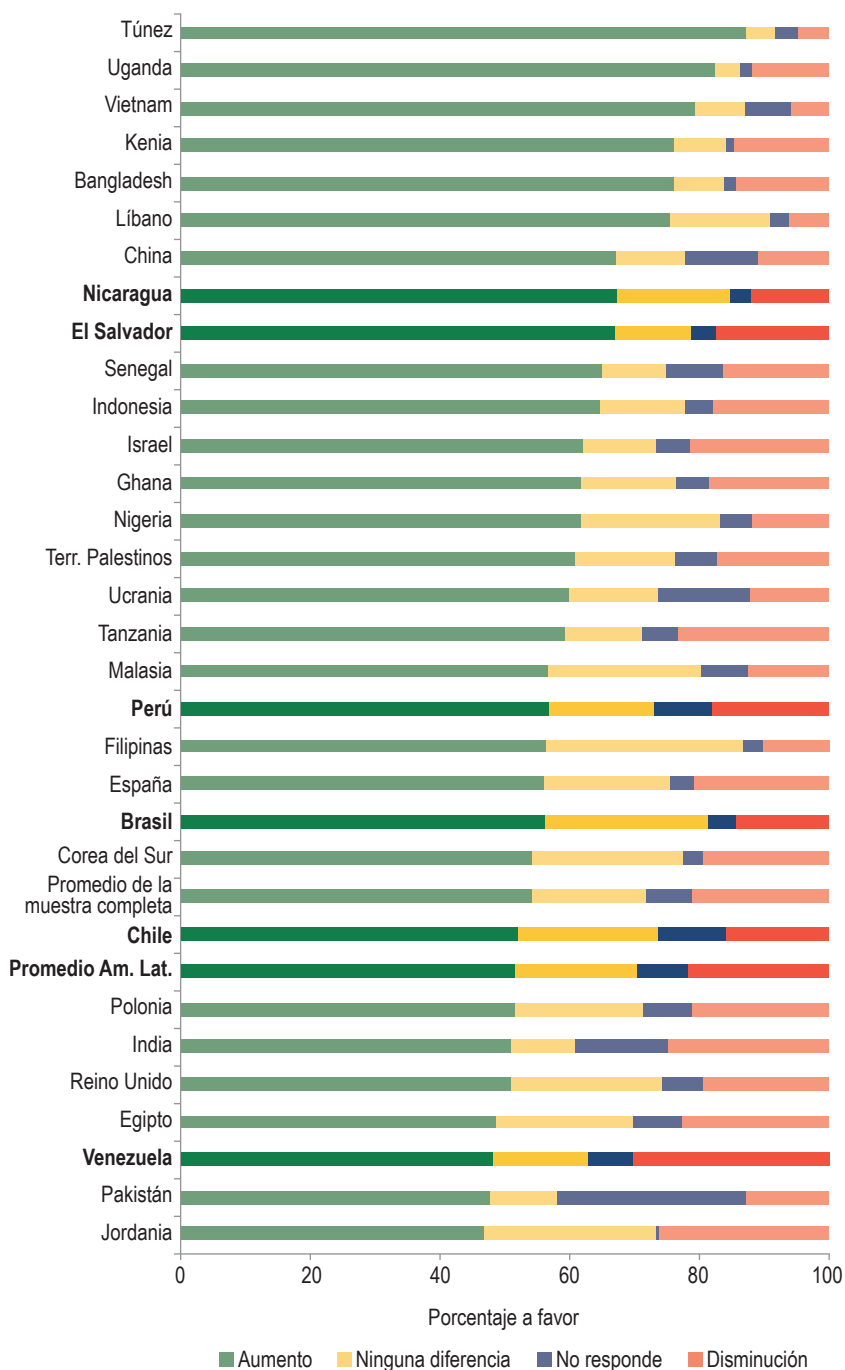
	Aumento del empleo	Disminución del empleo	Salarios más altos	Salarios más bajos	Variedad de productos	Precios más bajos	Acceso a la tecnología	Mejor situación personal
Argentina	44	23	23	18	27	24	23	19
Bolivia	51	10	26	8	28	18	17	19
Brasil	51	10	26	8	31	27	24	15
Chile	35	17	22	14	52	48	40	16
Colombia	57	21	34	18	45	36	28	26
Costa Rica	71	11	44	12	54	46	41	43
Rep. Dom.	69	6	57	7	42	43	34	32
Ecuador	52	10	28	10	42	31	30	27
Guatemala	53	9	38	10	33	33	19	26
Honduras	75	6	46	5	32	43	23	31
México	52	11	39	12	29	27	17	19
Nicaragua	83	4	52	5	34	31	20	24
Panamá	60	12	42	11	29	21	20	22
Perú	47	12	30	8	32	27	28	28
Paraguay	58	8	39	4	45	30	24	27
El Salvador	54	14	32	13	32	28	17	19
Uruguay	72	4	42	4	44	32	32	29
Venezuela	68	3	49	4	60	50	24	46
Todos los países	58	11	37	9	39	33	26	26

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de Latinobarómetro (2018).
Nota: El gráfico muestra el porcentaje de encuestados que tienen las diferentes creencias. Los encuestados podían elegir más de una opción.

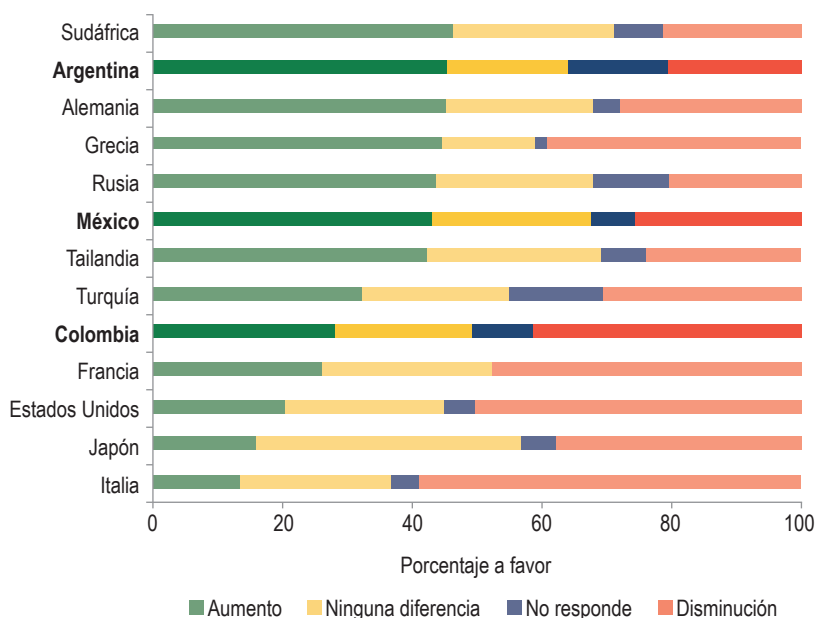
Los latinoamericanos consideran que el comercio genera aumentos en el empleo. Pero, ¿cómo se sitúa América Latina en comparación con otras regiones del mundo con respecto a esta creencia?

La creencia de que el comercio aumenta el empleo no es un fenómeno latinoamericano. Más bien, se trata de una idea generalizada en todo el mundo. A partir de resultados de la Pew Global Attitudes Survey de 2014, el gráfico 6.5 muestra el porcentaje de encuestados que piensa que el comercio crea empleos, destruye empleos o no marca una diferencia. La mayoría de los países de América Latina se sitúa por debajo del promedio mundial en este sentido, aunque hay variaciones considerables entre países. En solo un puñado de países (5 de 44) más personas creen que el comercio genera pérdidas de empleo antes que creación

Gráfico 6.5 Opiniones populares sobre el efecto del comercio en la creación de empleo, Pew 2014



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 6.5 Opiniones populares sobre el efecto del comercio en la creación de empleo, Pew 2014 (continuación)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Pew Global Attitudes Survey del año 2014 (primavera).

Nota: El gráfico muestra el porcentaje de encuestados que tienen diferentes creencias en relación con el impacto del comercio en el empleo. El gráfico incluye todos los países con información para el año 2014. Los países de América Latina se destacan en negrita. El número total de observaciones es de 48.643, y oscila entre 1.000 en la mayoría de los países y 2.464 en China.

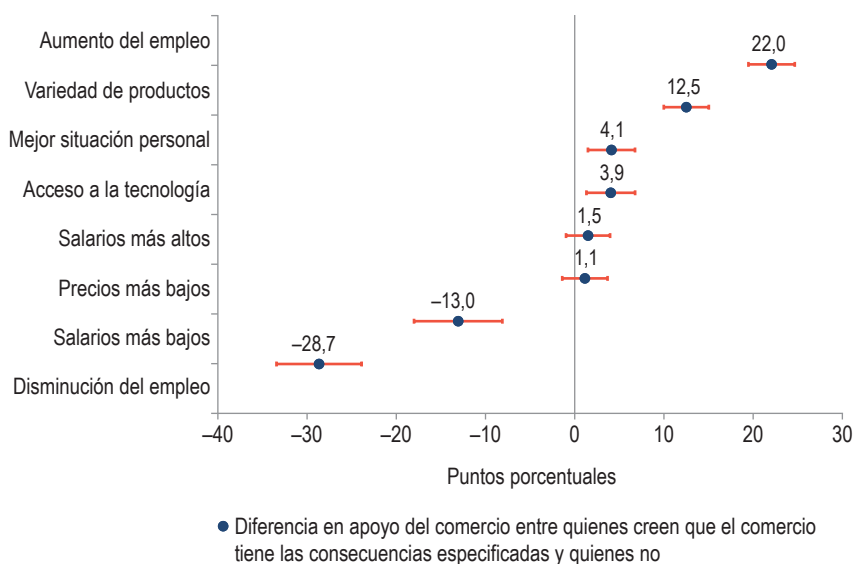
de empleo. Colombia es el único país de América Latina en este grupo. Cabe señalar que los demás países donde abunda dicha creencia son desarrollados —Estados Unidos, Francia, Japón e Italia—, y la teoría del comercio internacional sugeriría que el comercio podría tener un efecto negativo en el trabajo, o al menos en el trabajo no calificado en dichos países.⁸ Los datos de la iteración de 2018 de la encuesta Pew, analizada en Stokes (2018), sugieren que la diferencia en las creencias en relación con el impacto del comercio en el empleo entre los países desarrollados y emergentes es sistemática. Mientras que el 56% de los encuestados de las economías emergentes considera que el comercio genera un aumento del empleo, solo el 46% de las personas de los países desarrollados comparte esa idea.

⁸ Esto se sigue del teorema Stolper-Samuelson derivado de la teoría del comercio internacional de Heckscher-Ohlin, que postula que mientras el factor abundante en un país se beneficia del comercio, el factor escaso pierde.

Las preferencias a favor del comercio deberían basarse en ideas acerca de sus consecuencias. Si los encuestados creen que el comercio tiene efectos positivos, es más probable que lo apoyen. Además, vincular las creencias con las preferencias permite entender mejor qué es lo que preocupa realmente a los encuestados cuando se trata de formar actitudes hacia el comercio. Por lo tanto, ¿cómo se correlacionan las creencias y las preferencias sobre el comercio? Para cada resultado especificado, el gráfico 6.6 muestra la diferencia en el apoyo al comercio entre las personas que creen que este genera ese resultado y aquellas que no comparten esa creencia.

Los resultados sustentan la idea de que las preferencias se basan en creencias. Las creencias positivas siempre se asocian con un mayor apoyo al comercio, aunque en algunos resultados, como los salarios y los precios, la diferencia no es estadísticamente significativa. Las creencias negativas (salarios más bajos y disminución del empleo) siempre se asocian con un menor apoyo. Las magnitudes de las diferencias también son informativas, pues permiten entender qué es más importante para las personas al momento de formar sus creencias. A los individuos parece importarles mucho más el empleo que cualquier otro resultado, incluso más que

Gráfico 6.6 Efectos de las creencias en la probabilidad de apoyar el comercio, 2018



Fuente: Cálculos propios sobre la base de Latinobarómetro (2018).

Nota: El gráfico muestra la diferencia en puntos porcentuales en el apoyo promedio al comercio entre personas que creen que este tiene cada una de las consecuencias especificadas y aquellas que no comparten esa creencia. Los valores provienen de una regresión que incluye todas las creencias, el género, la edad y el nivel educativo del encuestado. Las líneas horizontales corresponden a intervalos de confianza del 95%.

los salarios.⁹ Por ejemplo, la idea de que el comercio genera un aumento del empleo se asocia con un incremento de 22 puntos porcentuales en el apoyo al comercio. Entre los resultados relacionados con el consumo, a los encuestados parece preocuparles más la mayor variedad de productos que las reducciones en los precios. Curiosamente, no se observa una correlación sólida entre situación económica y preferencias en relación con el comercio. Esto sugiere que el interés propio no es el principal motor, y que las motivaciones sociotrópicas desempeñan un rol en las preferencias hacia el comercio.

La asociación asimétrica de creencias positivas y negativas en relación con el empleo y el salario en las actitudes hacia el comercio (que se presentan en el gráfico 6.6) puede reflejar aversión a la pérdida. Este fenómeno, introducido por Kahneman y Tversky (1979), se refiere a que los individuos prefieren evitar pérdidas antes que obtener ganancias equivalentes. A las personas les importan más las pérdidas potenciales de empleo que las ganancias potenciales de empleo. El coeficiente de una disminución del empleo (-28,7%) es un 30% mayor en magnitud que el coeficiente de un aumento del empleo. La aversión a la pérdida es incluso superior cuando se trata de los salarios. Al parecer, a los encuestados no les interesan tanto los incrementos de los salarios, pero sin duda les preocupan las potenciales reducciones de los mismos.

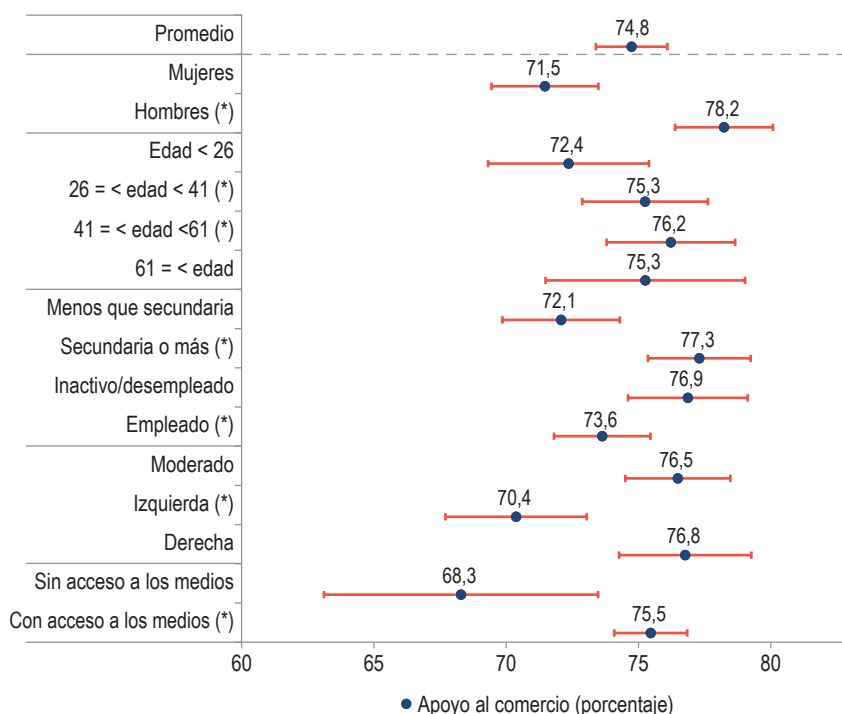
Diferentes personas, diferentes preferencias sobre el comercio

¿Qué características de los encuestados se asocian con el apoyo al comercio? El gráfico 6.7 muestra el apoyo promedio entre personas con distintas características, con sus correspondientes intervalos de confianza. Por ejemplo, los hombres respaldan más el comercio que las mujeres.¹⁰ Las diferencias en el nivel de estudios también son sumamente importantes: quienes ostentan un mayor nivel de educación muestran más apoyo al comercio. Esto coincide con los resultados de otros estudios realizados en países en desarrollo.¹¹

⁹ Esto contrasta con las conclusiones de Baker (2003) para un período anterior que destacaba la primacía de las ideas sobre el consumo, como la disminución de los precios y una mayor variedad de productos, para moldear las actitudes en relación con el comercio.

¹⁰ El hecho de que los intervalos de confianza no se solapen implica que la diferencia entre estos grupos es estadísticamente significativa al 5%. Parte de la diferencia podría atribuirse al hecho de que las mujeres tienen más probabilidades de creer que el comercio genera pérdidas de empleo.

¹¹ Véanse Burgoon y Hiscox (2008) y Guisinger (2016) para género, y Beaulieu, Yatawara y Wang (2005), Mayda y Rodrik (2005) y Ardanaz, Murillo y Pinto (2013) para educación.

Gráfico 6.7 Apoyo al comercio por características sociodemográficas, 2018

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de Latinobarómetro (2018).

Nota: El gráfico muestra el porcentaje de encuestados de los 18 países de América Latina que se pronuncian a favor de aumentar el comercio con otros países, desglosado por género, edad, nivel educativo, empleo, ideología y acceso a los medios. Los valores provienen de una regresión que incluye, además de estas características sociodemográficas, los siguientes regresores: efectos fijos de país, nivel de riqueza del encuestado y un grupo de indicadores iguales a 1 si el encuestado está casado, ha accedido a programas sociales, confía en otras personas o cree que la distribución del ingreso en el país es justa, respectivamente. Las líneas horizontales corresponden a intervalos de confianza del 95% de los coeficientes estimados. El asterisco junto a una categoría indica que la diferencia entre esa categoría y la primera (o categoría base) es significativa al nivel del 10%.

La ideología da cuenta de diferencias importantes en el apoyo al comercio. Quienes se ubican a la izquierda del espectro ideológico tienen una probabilidad 6 puntos porcentuales menor de brindar tal apoyo.¹² También tienen más probabilidades de creer que el comercio genera pérdidas

¹² Esto contrasta con Estados Unidos, donde en años recientes la derecha ha sido más proteccionista que la izquierda, como se señala en el capítulo 5. Según datos de Gallup, entre 2001 y 2011 los republicanos apoyaban más el comercio que los demócratas. Desde 2012, esa tendencia se ha revertido. Los datos de Pew muestran resultados similares.

de empleo.¹³ El acceso a la información política a través de los medios también está fuertemente correlacionado con el respaldo al comercio. Los individuos que obtienen sus noticias políticas a través de los medios de comunicación tienen una probabilidad 7 puntos porcentuales más alta de apoyar el comercio que aquellos que dependen de otras fuentes de información política, como su familia, amigos, compañeros y colegas. Para el resto de las características sociodemográficas, las diferencias —si las hay— se miden con menos precisión. Las personas más jóvenes y las que están empleadas expresan un menor apoyo al comercio que las personas mayores y los desempleados.

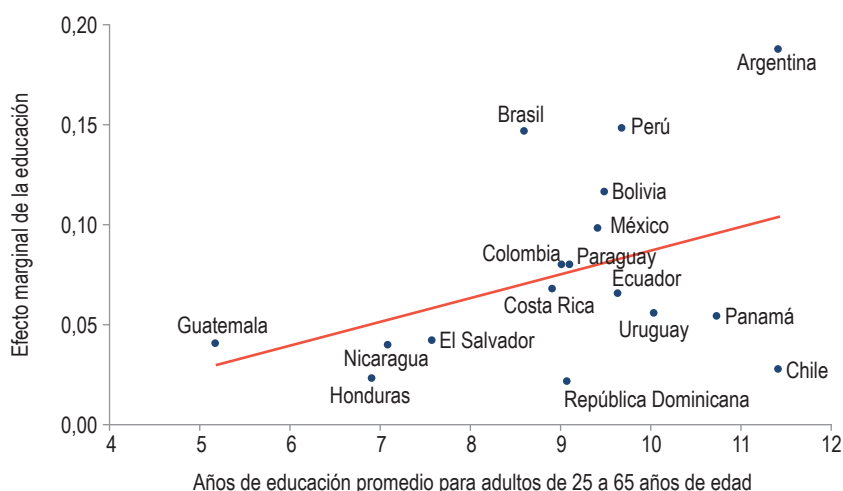
El nivel educativo desempeña un rol preponderante en la forma en que se moldean las preferencias sobre el comercio. A partir de datos de una muestra de varios países del mundo, Mayda y Rodrik (2005) muestran que las personas con un mayor nivel de estudios apoyan más el comercio y que esta relación es más marcada en los países más desarrollados. Mayda y Rodrik (2005) sostienen que esto es congruente con un modelo de comercio internacional de acuerdo con el cual el apoyo depende tanto de los niveles de habilidades de las personas como de la dotación relativa de factores de los países. El gráfico 6.8 replica el análisis de estos autores con datos de los países de América Latina, utilizando el nivel de desempeño educativo de cada país en lugar de su *proxy* del PIB per cápita.¹⁴ El eje vertical muestra el efecto que tiene en el apoyo al comercio el hecho de ascender un peldaño en el nivel educativo. En consonancia con las conclusiones de Mayda y Rodrik (2005), y con las implicaciones del teorema Stolper-Samuelson, la educación parece tener un efecto levemente más grande en el apoyo al comercio en los países con mayor abundancia de habilidades.

El poder de la negatividad: formulación y actitudes hacia el comercio

Aunque la mayoría de las personas de la región apoya el comercio, sucede que —a través de los medios tradicionales, de los debates políticos y de las redes sociales— suelen verse expuestas a opiniones e información que son críticas de dicha actividad (a veces en el mismo contexto que la globalización), y que enfatizan sus consecuencias negativas.

¹³ Para evidencia de esto, así como de otras correlaciones entre características sociodemográficas y creencias, véase el cuadro 1 del apéndice en línea de este capítulo.

¹⁴ La asociación sigue siendo estadísticamente significativa cuando se compara la abundancia de habilidades con el PIB per cápita. Véase el gráfico A2 en el apéndice.

Gráfico 6.8 Gradiente de educación y abundancia de habilidades

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de Latinobarómetro (2018) y la base de datos socioeconómica del Banco Mundial y CEDLAC para América Latina y el Caribe (consultada en junio de 2019).

Nota: El gráfico muestra la relación entre el nivel de educación promedio y el efecto marginal de la educación estimado para cada uno de los 18 países de América Latina en Latinobarómetro. El efecto marginal de la educación proviene de un conjunto de regresiones, una para cada país, en cuyo caso la variable dependiente es el apoyo al comercio y las variables independientes son la educación, la edad y el género del encuestado. Para evaluar la significancia estadística de la relación reportada en el gráfico, se implementó una regresión con la información para todos los países y se incluyó una interacción entre la variable de educación y el promedio de la educación nacional. El término de interacción es estadísticamente significativo al nivel del 5%.

Los políticos que se oponen al comercio naturalmente destacan dichas consecuencias potenciales. Un afamado ejemplo sobre el tema estrechamente relacionado del *offshoring* es el de Ross Perot, candidato presidencial en las elecciones de 1992 en Estados Unidos, que a propósito del TLCAN sostenía:

“Tenemos que dejar de trasladar nuestros empleos a otros países. Es muy sencillo: si usted está pagando US\$12, US\$13 o US\$14 por hora a los trabajadores industriales y puede mudar su empresa al sur de la frontera, pagar un dólar la hora... sin seguro de salud... sin controles ambientales, sin controles de contaminación y sin jubilación, y lo único que le importa es ganar dinero, seguramente habrá una succión de empleos hacia el sur.”

Por lo tanto, merece la pena preguntarse cuán sensibles son los latinoamericanos a la información negativa sobre el comercio y si es posible contrarrestar el efecto de la información negativa con información positiva.

Para responder a estas preguntas, la encuesta Latinobarómetro 2018 incluyó un experimento a gran escala en el que los encuestados de los 18 países fueron asignados aleatoriamente a cuatro grupos diferentes. A cada grupo se le aplicó una pregunta sobre el apoyo al comercio con una formulación (*framing*) distinta.¹⁵ Las cuatro versiones eran:

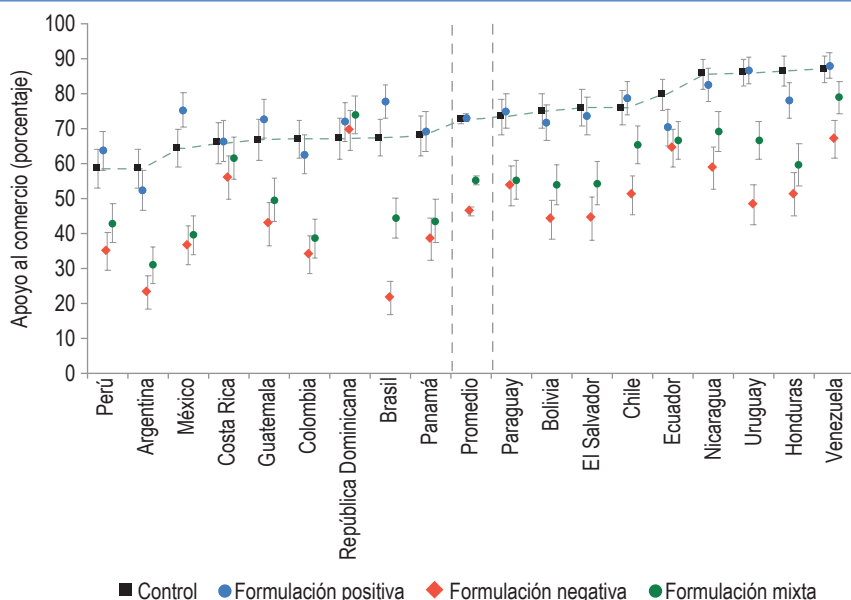
- **Grupo de control:** ¿Está a favor o en contra de que (su país) aumente el comercio con otros países?
- **Formulación positiva:** ¿Está a favor o en contra de que (su país) aumente el comercio con otros países de manera que disminuyan los precios y aumente la variedad de productos que usted puede comprar?
- **Formulación negativa:** ¿Está a favor o en contra de que (su país) aumente el comercio con otros países, aunque se pierdan empleos en algunos sectores importadores?
- **Formulación mixta:** ¿Está a favor o en contra de que (su país) aumente el comercio con otros países de manera que disminuyan los precios y se incremente la variedad de productos que usted puede comprar, aunque se pierdan empleos en algunos sectores importadores?¹⁶

Las opciones de respuesta eran: “a favor” y “en contra”, con la posibilidad de responder “no sé”, o de no responder. En los pocos casos en que no se dio ninguna respuesta (5% del total), esto se registra en los datos con un código de “no respuesta”. Las respuestas se convirtieron en una variable de “Apoyo al comercio” igual a 1 si era a favor y a 0 en caso contrario.

El gráfico 6.9 muestra, para cada país, el apoyo promedio al comercio en cada uno de los grupos experimentales. Además, incluye los resultados para todos los países en su conjunto (“promedio” en el gráfico). La

¹⁵ El experimento está relacionado con el trabajo de Hiscox (2016) en Estados Unidos y de Ardanaz, Murillo y Pinto (2013) en Argentina. En dichos estudios, antes de la pregunta sobre el apoyo al comercio se incluye una introducción con información negativa, positiva o mixta. El experimento llevado a cabo para este informe, por el contrario, introduce la información en el enunciado mismo de la pregunta. Esta decisión se sustenta en los resultados de una prueba piloto adelantada en Chile donde se encontró que los encuestados tenían problemas para entender la introducción cuando esta se hallaba antes de la pregunta. Un trabajo más reciente de Di Tella y Rodrik (2019) explora el impacto de la información en las actitudes hacia la protección en una encuesta en línea en Estados Unidos.

¹⁶ Con excepción de Brasil, en todos los países la pregunta se formuló en español. Para ver las preguntas originales, consúltense el apéndice 6 en línea.

Gráfico 6.9 Efecto de la formulación en el apoyo al comercio

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de Latinobarómetro (2018).

Nota: El gráfico muestra el apoyo al comercio en cada uno de los grupos del experimento (control, formulación positiva, formulación negativa y formulación mixta). Los marcadores ubicados dentro de la caja corresponden al apoyo al comercio en cada uno de los grupos del experimento para toda la muestra de 18 países de América Latina. Las líneas en torno a los símbolos representan intervalos de confianza al 95%.

información se dispone en orden creciente de apoyo medio en el grupo de control; para una visualización más fácil, las medias del grupo de control están conectadas por una línea discontinua.

Del experimento surgen varios resultados. En promedio, la formulación negativa disminuye el apoyo al comercio de un 72,6% a un 46,3% es decir: 26,3 puntos porcentuales. Se trata de un impacto enorme, cuatro veces más grande que el efecto de la ideología en el apoyo al comercio y cinco veces más grande que la diferencia en el apoyo asociado con haber completado la escuela secundaria. Para poner los resultados en perspectiva, al volver a mirar la relación entre características sociodemográficas y apoyo al comercio del gráfico 6.7, el impacto de la formulación negativa es de una magnitud similar a la suma de los impactos del género, la educación, la ideología y el acceso a los medios. Por lo tanto, mientras que en todos los países en América Latina una mayoría importante de individuos favorece la liberalización comercial, estas opiniones pueden volcarse fácilmente hacia el proteccionismo cuando entran en la discusión los argumentos habituales contra el comercio.

A diferencia del impacto de la información negativa, recibir puramente información positiva no aumenta el apoyo al comercio. Encontrarse en el grupo al que se le aplicó la formulación mixta genera un menor apoyo al comercio en unos 17 puntos porcentuales en comparación con el grupo de control, lo que sugiere que la información a favor del comercio contrarresta más de una tercera parte del efecto de la formulación en contra.¹⁷

Hay varias explicaciones potenciales que permiten justificar tanto el efecto débil de la formulación positiva como el efecto fuerte de la formulación negativa en el experimento. En primer lugar, como se demostró anteriormente, a las personas les importa más el empleo, que es el tema de la formulación negativa, que los resultados relacionados con el consumo, como la variedad de productos y los precios más bajos.¹⁸ En segundo lugar, los individuos pueden reaccionar más intensamente a las pérdidas que a las ganancias en variables similares; en otras palabras, pueden manifestar aversión a la pérdida, como predice la teoría prospectiva (Kahneman y Tversky, 1979). De hecho, las conclusiones que vinculan las preferencias y las creencias sobre el empleo y los salarios son consistentes con este patrón. En tercer lugar, las personas pueden responder más intensamente a la formulación de la pregunta cuando la información proporcionada contradice creencias anteriores. Los latinoamericanos creen que el comercio genera aumentos del empleo. La formulación negativa impugna estas creencias previas. En cambio, la formulación positiva las confirma con respecto al impacto del comercio en la variedad de productos y los precios. Por lo tanto, esta nueva información positiva tiene menos probabilidades de cambiar las actitudes hacia el comercio.

Resulta interesante señalar que mientras la formulación positiva en sí misma parece no tener un impacto discernible en las actitudes hacia el comercio, la combinación de las buenas noticias con las malas en la formulación mixta mitiga significativamente el efecto negativo de los argumentos contra el comercio en las preferencias. Al añadir argumentos a favor del comercio, se reduce la importancia de los argumentos contra el comercio que van en contra de las creencias previas del encuestado promedio. Esto también es consistente con un modelo de elección basado en las razones (*reason-based choice*), en cuyo caso el valor de una determinada razón o motivo disminuye con el número de motivos opuestos (Shafir, Simonson y Tversky, 1993).

¹⁷ Los resultados en relación con el marco negativo coinciden con las conclusiones de Hiscox (2006) y Ardanaz, Murillo y Pinto (2013). Sin embargo, estos estudios también observaron impactos negativos para la formulación positiva y no encontraron que la información positiva compensara parcialmente la negativa.

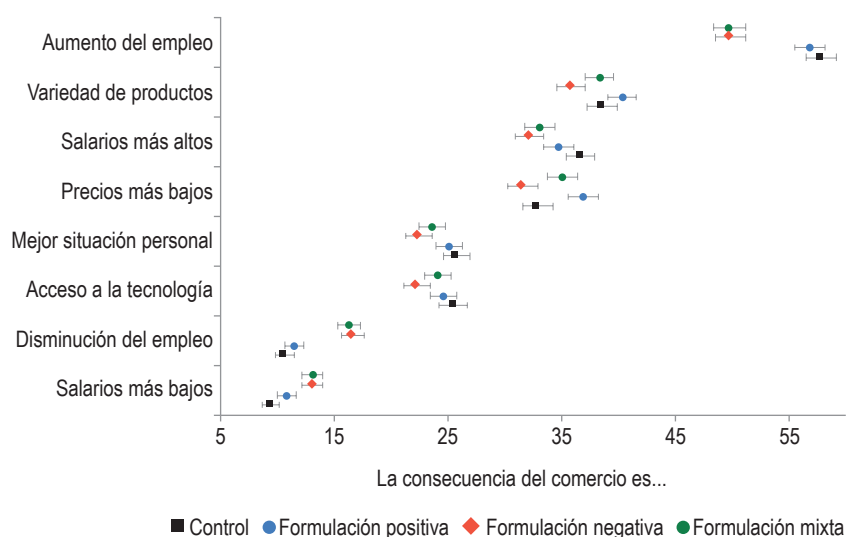
¹⁸ Para un debate sobre esto, véase Blinder (2019).

Los efectos de la formulación, particularmente la negativa y la mixta, varían significativamente entre países. Son pequeños en Costa Rica y en República Dominicana, y son bastante significativos en Brasil. Mientras que la falta de resultados para República Dominicana es enigmática, el caso de Costa Rica resulta más fácil de entender. Como se señaló en el capítulo 5, en 2007 este país celebró un referéndum sobre el CAFTA que dominó la vida política. Las elecciones presidenciales previas al referéndum, que condujeron al gobierno de Arias, al igual que las que prosiguieron, dependieron de manera considerable de las posiciones de los candidatos en materia de comercio. Debido al carácter central de este tema en el panorama político de Costa Rica, al parecer las personas en este país tienen preferencias y creencias más firmes y, por lo tanto, son menos influenciables.

¿La formulación altera las creencias?

Inmediatamente después de la pregunta sobre el apoyo al comercio, en la cual figuraba una de las cuatro condiciones experimentales, se indagó acerca de las creencias de los encuestados con respecto a las consecuencias del comercio. Por lo tanto, es posible analizar si el experimento también influyó en las respuestas a esa pregunta. Los resultados para este ejercicio se muestran en el gráfico 6.10. Como era de prever, entre las personas expuestas a la formulación negativa, la percepción de que el comercio genera más empleo disminuyó (en cerca de 10 puntos porcentuales) y la percepción de que el comercio reduce el empleo aumentó (en alrededor de 6 puntos porcentuales), en comparación con el grupo de control. Cabe señalar que, si bien las magnitudes son más pequeñas, la formulación negativa vuelve a las personas más pesimistas con respecto a las consecuencias del comercio en casi todas las variables de resultado, a pesar de que estas no se mencionan específicamente en el enunciado de la pregunta. En el caso de la formulación positiva, los individuos tienden a responder que el comercio está asociado con precios más bajos y una mayor variedad de productos, pero solo es estadísticamente significativa la diferencia en la percepción en relación con la variedad.

¿Puede la formulación mixta contrarrestar los efectos de la información negativa sobre las creencias con respecto a las consecuencias del comercio? Solo en el caso de precios más bajos y de una mayor variedad de productos. Para las dos variables de empleo y, en menor medida, para los salarios, el impacto de la formulación mixta es idéntico al de la negativa.

Gráfico 6.10 Efecto de la formulación sobre las consecuencias percibidas del comercio

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de Latinobarómetro (2018).

Nota: El gráfico muestra el porcentaje de encuestados que identifica cada consecuencia del comercio en cada uno de los grupos del experimento (control, formulación positiva, formulación negativa y formulación mixta). Las líneas en torno a los símbolos representan intervalos de confianza al 95%.

Conservando el apoyo

En América Latina, como en la mayoría de los países del mundo, hay un apoyo generalizado al comercio: el 73% de los latinoamericanos encuestados lo respalda, y todos los países de la región manifiestan niveles de apoyo superiores al 50%. Además, con la excepción de los períodos de crisis severas, no hay una reacción evidente contra la globalización en la población, ni en los países de América Latina ni en el resto del mundo, o al menos no se ha observado esto a lo largo de 2017. Los latinoamericanos también tienden a tener creencias positivas acerca de las consecuencias del comercio. En particular, la mayoría de las personas considera que esta actividad trae consigo un aumento del empleo, que es lo que más parece importarles. Muchos latinoamericanos también asocian al comercio con una mayor variedad de productos, salarios más altos y precios más bajos.

Sin embargo, los sentimientos a favor del comercio también se vuelcan fácilmente hacia el proteccionismo cuando entran al debate los argumentos habituales contra el comercio en términos de impactos negativos en el empleo. Los resultados de un experimento implementado en la encuesta Latinobarómetro de 2018 sugieren que la información contra el comercio

en relación con la pérdida de empleos puede erosionar severamente el apoyo a dicha actividad en la región. Entretanto, a pesar de que la información a favor del comercio que enfatiza los efectos positivos en el consumo no tiene un impacto directo, sí contribuye parcialmente a contrarrestar los efectos negativos de la información contra el comercio. Dada la primacía de las consideraciones sobre el empleo, en investigaciones futuras debería analizarse el impacto de formulaciones positivas alternativas, como el efecto positivo del comercio en el empleo en los sectores exportadores, para identificar si formulaciones alternativas pueden influir directamente en las actitudes hacia el comercio.

Blinder (2019), al escribir sobre la economía política de la política comercial en Estados Unidos, observa que el apoyo al comercio es “de una milla de ancho, pero de una pulgada de profundidad”. América Latina no parece ser diferente. Si bien el apoyo de una milla de ancho es tranquilizador, su pulgada de profundidad hace que las reformas sean más susceptibles a reversiones proteccionistas como respuesta a las tácticas intimidatorias de los políticos concernientes al efecto del comercio sobre el empleo. Puede que contrarrestar estas tácticas con información positiva sobre los precios y la variedad de productos no sea suficiente. Como ha mostrado este capítulo, cuando se trata del comercio, a las personas les importa antes que nada el empleo. A los responsables de las políticas públicas que pretenden salvaguardar la reforma del comercio o liberalizar aún más sus economías quizá les convenga contrarrestar con información positiva acerca del empleo, señalando las oportunidades potenciales de empleo que pueden surgir gracias al acceso a los mercados internacionales o las pérdidas de empleo que resultan de la pérdida de dicho acceso. Además, puede que les convenga crear programas como el Programa de Asistencia para el Ajuste Comercial de Estados Unidos (véase el capítulo 8), que proporciona formación y asesoría en la búsqueda de empleo a trabajadores desplazados por el comercio, o el Programa Nacional de Transformación Productiva en Argentina (véase el capítulo 9), que protege a los trabajadores de los sectores no competitivos ampliando los beneficios a los desempleados y ayudándoles en su transición hacia sectores y empresas con un potencial competitivo.

Si bien los defensores del comercio pueden sentirse alentados por el apoyo generalizado de la población al mismo, en el mejor de los casos ese apoyo es tenue. Los responsables de las políticas deben mantenerse vigilantes y buscar maneras creativas de conservar el respaldo para esta actividad.

EN RESUMEN

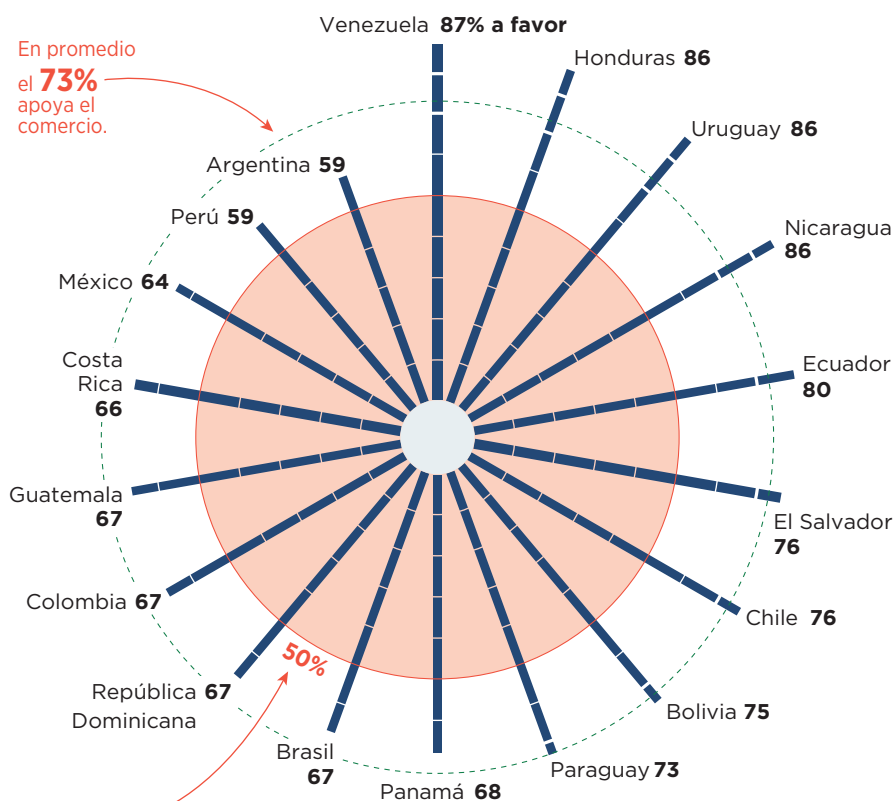
A FAVOR DEL COMERCIO, POR AHORA: ACTITUDES Y APOYO DE LA GENTE



El apoyo al comercio internacional en América Latina es alto, sin ninguna reacción evidente contra la globalización en las actitudes de la población.

Apoyo al comercio

Porcentaje a favor en el grupo de control

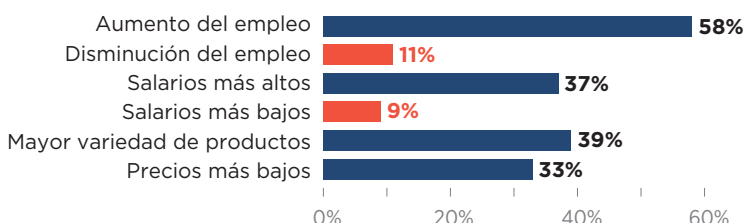


LO ESENCIAL

Los responsables de las políticas públicas que buscan salvaguardar la reforma comercial deben estar atentos a las campañas negativas y pueden necesitar contrarrestar la información negativa con información positiva sobre el impacto en el empleo.

La mayoría de las personas cree que el comercio lleva a un aumento del empleo, que es lo que más parece importarles.

Creencias acerca de las consecuencias del comercio en América Latina

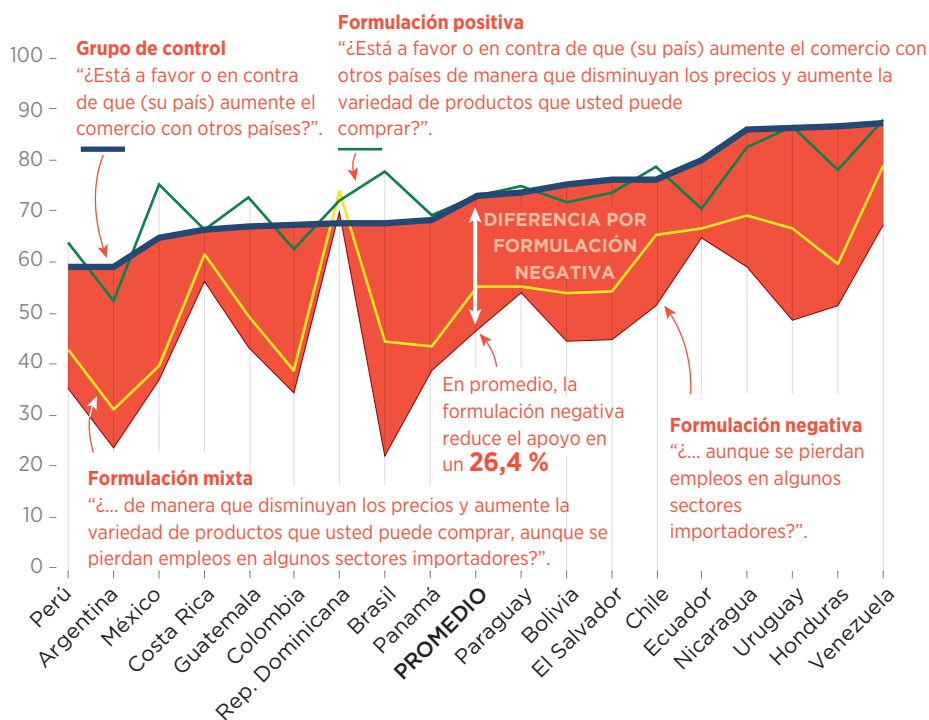


EL PODER DE LA NEGATIVIDAD: INFORMACIÓN Y ACTITUDES HACIA EL COMERCIO

El apoyo al comercio es de una milla de ancho, pero solo una pulgada de profundidad. Los sentimientos a favor del comercio también se vuelcan fácilmente hacia el proteccionismo cuando entran al debate los argumentos habituales contra el comercio sobre sus impactos negativos en el empleo.

Efecto de la información en el apoyo al comercio Promedio – Apoyo al comercio

En una encuesta a gran escala el apoyo al comercio disminuyó drásticamente dependiendo de cómo se formuló la pregunta.



7 Políticas comerciales y de inversión: 30 años después

Han pasado 30 años desde el comienzo de la Gran Liberalización. ¿Qué tipo de agenda de comercio e inversión podría adoptar actualmente la región? ¿Más de lo mismo? La evidencia macro y micro analizada en este informe sugiere que, como mínimo, las expectativas deberían estar mejor gestionadas y más ancladas en la teoría y la evidencia.

Las políticas de liberalización comercial y de inversión pueden ser y, de hecho, han sido muy favorables para el crecimiento y el bienestar de los países, pero no tienen superpoderes. Por ejemplo, si las agobiantes regulaciones del mercado laboral perjudican la movilidad laboral y los trabajadores carecen de oportunidades para recapacitarse y tener acceso a una red de protección, el comercio puede empeorar las cosas en los países (véase el capítulo 8). De la misma manera, si la economía política de la política comercial no es administrada por un conjunto de instituciones bien equilibradas para asegurar la prevalencia del bien común por encima de los intereses particulares, las cosas pueden empeorar rápidamente (véase el capítulo 5).

Reconocer estas lecciones sobre los límites de las políticas comerciales y de inversión y la necesidad de contar con medidas complementarias es importante, aunque la elaboración de una agenda de políticas efectivas para el futuro comprende otros desafíos, algunos antiguos y otros nuevos, generados por cambios geopolíticos y tecnológicos. Los desafíos tecnológicos, por su carácter específico, se analizan en el capítulo 11. ¿Qué hay de los demás?

Estos desafíos se pueden plantear en torno a dos tipos de barreras comerciales, o “fricciones”, en el lenguaje académico. La primera está relacionada con las proverbiales barreras arancelarias y no arancelarias, cuya reducción ocurrió en la Gran Liberalización. La segunda se refiere a otras fricciones, como el transporte, la información y los procedimientos fronterizos, que tradicionalmente no son materia de la política comercial, pero cuya importancia relativa se ha disparado con la disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias.

Las barreras tradicionales: debilitadas, pero no acabadas

En 2016 dos conocidos economistas especializados en comercio desafiaron la idea generalizada entre los analistas y los profesionales según la cual las barreras comerciales tradicionales, como los aranceles y las barreras no arancelarias, se habían vuelto irrelevantes en todo el mundo. Con talante provocador, preguntaban: “¿Todavía importa la política comercial?” (Goldberg y Pavnick, 2016).

Aquella percepción no era del todo infundada. Después de ocho rondas de negociaciones multilaterales, el auge de acuerdos comerciales preferenciales (PTA) y una ola de liberalizaciones unilaterales en el mundo en desarrollo, estas barreras se encontraban en su punto históricamente más bajo. Sin embargo, lo que era verdad en promedio no era verdad en general, dado que en algunos ámbitos de la agricultura y los servicios todavía había un alto nivel de protección, y ciertos países, entre ellos algunos de los más grandes en América Latina y el Caribe, aún mantenían niveles de protección altos y generalizados.

Desde 2016 dicha percepción también se puso en duda en las economías desarrolladas, que sufrieron las reacciones proteccionistas en carne propia. Según la Organización Mundial de Comercio (OMC, 2019), la cobertura de medidas restrictivas en materia de importación entre las economías del G20, en su mayor parte adoptadas sobre bases legales dudosas, aumentó más del triple entre mayo de 2012 y mayo de 2019, con un impacto estimado de US\$335.900 millones en importaciones.

Estas crecientes fricciones comerciales, que también se extendieron a algunos de los PTA más proclamados, suscitaron cuestionamientos sobre los primeros supuestos detrás de la liberalización de la región, como un sistema multilateral efectivo basado en reglas y acuerdos Norte-Sur creíbles. Paradójicamente, a estos acuerdos se los había visto no solo como una vía rápida para el libre comercio sino también como una herramienta para asegurar o proteger las reformas tanto comerciales como otras muy necesarias en contra de intereses especiales.

Este escenario contrasta de manera notable con el que la región experimentó 30 años atrás, cuando acababa de concluir la Ronda de Uruguay (1986-92), que fue la ronda de negociación más exitosa de la postguerra, y México empezó a negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), un acuerdo Norte-Sur sin precedentes. Los cambios de esta magnitud sugieren que en el futuro será difícil que las cosas continúen como de costumbre. Para mantener y ampliar los beneficios del comercio, la región se enfrentará a grandes desafíos en los niveles multilateral, regional y unilateral.

Un refuerzo del sistema multilateral: la más alta prioridad

A lo largo de más de 30 años de liberalización, la región centró sus esfuerzos en abrir de manera unilateral sus economías y en firmar acuerdos preferenciales. Esta estrategia tenía su razón de ser, dado que la protección era prohibitivamente alta y la OMC entró en un período de cuasi parálisis después de la Ronda de Uruguay. Su más reciente iniciativa a gran escala fue la ronda de Doha, lanzada hace casi 20 años, pero que todavía tiene que dar sus frutos.

La estrategia unilateral/preferencial puede llevarse el crédito de la mayor parte del sólido crecimiento, el bienestar y el aumento de los volúmenes del comercio de la liberalización. Los PTA demostraron ser, al menos desde el punto de vista de la región, elementos que favorecieron el crecimiento en lugar de entorpecerlo (Estevadeordal et al., 2008), a menudo extendiendo la liberalización más allá de los bienes y servicios, incluyendo la armonización de las regulaciones nacionales (bienes, servicios e inversión) y el flujo de personas.

Sin embargo, esta estrategia tuvo sus costos y limitaciones, algunos de los cuales ya estaban claros desde el principio, mientras que otros surgieron recientemente con el empeoramiento de las fricciones comerciales. Por ejemplo, los PTA no pueden abordar temas sistémicos y globales, algunos de los cuales son particularmente importantes para la región, como los subsidios agrícolas. Estos asuntos sistémicos sin duda ganarán relevancia a medida que el comercio electrónico y los asuntos ambientales pasen a ocupar un lugar prioritario en las agendas de los gobiernos.

Otro pecado original pertenece a la naturaleza discriminatoria de estos tratados, que fragmenta los mercados, crea desviaciones del comercio y aumenta los costos de las operaciones a medida que los gobiernos recurren a regulaciones engorrosas, como las reglas de origen, para hacer cumplir las preferencias y evitar triangulaciones.¹ Los costos de las transacciones suben exponencialmente con el número de PTA firmados, una dificultad bien conocida en la región.

Una tercera limitación menos debatida, pero que se ha vuelto más evidente recientemente, es la dificultad que encierran estos acuerdos para

¹ En los PTA, las reglas de origen son los criterios que establecen hasta qué punto los materiales o componentes importados de países no miembros pueden incorporarse en un producto y conseguir que tengan un tratamiento libre de impuestos bajo el acuerdo. Estas reglas son necesarias para impedir que los productos de países no miembros ingresen a través de un miembro de tarifa más baja y luego se muevan libremente hacia miembros de tarifas más altas, eludiendo así sus tarifas. Véase Mesquita Moreira (2018).

ofrecer negocios bien equilibrados y mediar en las disputas cuando hay una marcada asimetría de tamaño entre los países miembros. Esto es lo que ha sucedido con el Mercado Común del Sur (Mercosur), particularmente cuando las disputas comerciales se recrudecieron después de las reversiones de las políticas en Brasil y Argentina (Campos y Gaya, 2016). Otro ejemplo es el TLCAN, cuya brusca renegociación en 2017 fue decidida de forma unilateral por su mayor integrante, y que eventualmente condujo al acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA).²

Modificando el sistema

Los países de América Latina y el Caribe harían bien en preservar y fortalecer el sistema de comercio multilateral basado en reglas —y sus principios de reciprocidad y no discriminación—, como su principal prioridad en la política comercial. Este enfoque no solo superaría las limitaciones de la estrategia preferencial, sino que también aseguraría que las actuales fricciones comerciales no evolucionasen hacia una balcanización del comercio mundial —un resultado similar al obtenido en el temido período de entreguerras— que podría significar un desastre para los intereses comerciales de la región.

Sin embargo, los desafíos de arreglar el sistema no deberían subestimarse. Estos son bien conocidos y están principalmente relacionados con la gobernanza, la cobertura de disciplinas y la efectividad del mecanismo de resolución de controversias de la OMC.³ En gran medida, constituyen un producto del éxito del propio sistema. La eliminación sistemática de barreras, junto con los cambios tecnológicos que recortaron drásticamente los costos de transporte y comunicación, llevaron a un período de integración global sin precedentes. Ahora, las diferencias de política y regulaciones nacionales se identifican como la próxima valla que hay que superar para establecer condiciones de igualdad en el comercio. El desafío se vio magnificado por el acceso de las llamadas economías en transición, especialmente China.

Durante este proceso, el sistema de comercio multilateral pasó de tener 23 miembros en 1947 a contar con 164 actualmente, y amplió su jurisdicción de los aranceles a muchos otros asuntos relacionados con el comercio y la inversión. Esta expansión hizo que los principios de consenso en la toma de decisiones y el compromiso único (“nada está acordado

² El nuevo acuerdo tiene algunas reglas de origen y cláusulas de revisión polémicas. Véase Bown (2018) y Perezcano Díaz (2019). Véase también USITC (2019) para una visión oficial de Estados Unidos del impacto del tratado en la economía de dicho país.

³ Véase, por ejemplo, Bagwell et al. (2016) y FMI et al. (2018).

hasta que todo esté acordado”) —dos de los hitos del sistema— fueran muy difíciles de respetar y un pesado lastre para las negociaciones. No es de extrañar que el mecanismo de resolución de controversias también se volviera tenso y se convirtiera en blanco de fuertes críticas.⁴

Sin embargo, ninguno de estos problemas es irresoluble. Por el lado de las negociaciones las soluciones que se debaten comprenden relajar los principios de compromiso único o toma de decisiones consensuada, o ambos. Esto fue lo que ocurrió en los últimos avances de la OMC, relacionados con la facilitación del comercio (Conferencia Ministerial de Bali de 2013) y los subsidios a las exportaciones agrícolas (Conferencia Ministerial de Nairobi de 2015), en cuyo caso los miembros se centraron en un subconjunto de cuestiones más que en todos los asuntos pendientes.⁵

El Tratado de Tecnología de la Información, firmado en 1996 y ampliado en 2015, también ofrecía una combinación prometedora de menos temas y un enfoque plurilateral de “masa crítica”, que no implica discriminación (los beneficios se amplían a todos los miembros de la OMC sobre una base de nación más favorecida [NMF]).⁶ Con el objetivo de eliminar los aranceles en los productos de alta tecnología, el acuerdo abarca una masa crítica de 82 miembros (97% del comercio mundial de estos productos), incluidos ocho países de la región.⁷

No obstante, en cuanto a la resolución de controversias, todavía tienen que definirse las soluciones, pese a la urgencia generada por un punto muerto sobre el nombramiento de jueces en el Órgano de Apelación, el mecanismo que permite a los miembros apelar las decisiones de la OMC.⁸ Por el lado positivo, una coalición de países miembros ha intentado

⁴ Véase Payosova et al. (2018) y Reinsch et al. (2019) para un análisis.

⁵ Para detalles del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio y las decisiones de la Conferencia de Nairobi, véanse, respectivamente, las siguientes páginas de Internet: https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm y https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mc10_e.htm.

⁶ Véase OMC (2017), para los detalles del Tratado de Tecnología de la Información. Véase Hoekman y Mavroidis (2015) para un debate sobre las opciones plurilaterales para la OMC. Como ya se señaló: “Los acuerdos plurilaterales en el contexto de la OMC permiten que un subconjunto de países acuerde compromisos en ámbitos específicos de políticas que solo rigen para los signatarios y, por lo tanto, permiten una geometría variable en la OMC” (p. 319).

⁷ Los miembros de la región son: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana.

⁸ Citando preocupaciones a propósito de la independencia y del activismo judicial, Estados Unidos ha bloqueado los nombramientos al Órgano de Apelación, lo cual podría hacer que el mecanismo se vuelva inoperable por falta de quórum hacia finales de 2019. Véase Reinsch et al. (2019).

encontrar soluciones para salvaguardar y fortalecer el sistema. Algunas de las economías más grandes de la región —Brasil, Chile y México— son participantes activas de una de las coaliciones más fuertes (el grupo de Ottawa, liderado por Canadá), lo que los sitúa en una buena posición para influir en los resultados.⁹

Aparte de participar en la búsqueda de soluciones, las economías más grandes de la región pueden ayudar al sistema multilateral, así como a sus propias economías, reconsiderando su posición en la OMC. Esto resulta importante teniendo en cuenta la práctica que permite a cualquier país declararse a sí mismo como “en desarrollo” con el fin de asumir menos compromisos de liberalización, parte del denominado trato especial y diferenciado. Aunque esta práctica estaba destinada a limitar los costos del ajuste y promover las industrias nacientes, ha provocado más perjuicios que beneficios (Ornelas, 2016; Gonzales, 2019). Debilitó los incentivos de los países en desarrollo para participar de las negociaciones multilaterales, abrió la puerta a naciones de ingresos relativamente altos para pedir este trato (Consejo General de la OMC, 2019) y proporcionó cobertura para revertir la política comercial siguiendo los aranceles relativamente altos definidos por la OMC, como ha sido habitual en la región (véase el capítulo 2).

Al renunciar al derecho de declararse a sí mismos en desarrollo y al participar de propuestas para limitar el trato especial y diferenciado para los países menos desarrollados (una categoría definida en las regulaciones de la OMC), naciones como Brasil, Argentina o México no solo proporcionarían impulso a las negociaciones multilaterales sino que también contribuirían a reducir la incertidumbre de sus políticas comerciales. La reciente iniciativa de Brasil en esta dirección, como parte de su apuesta para integrarse en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), contribuye claramente a esta causa.¹⁰

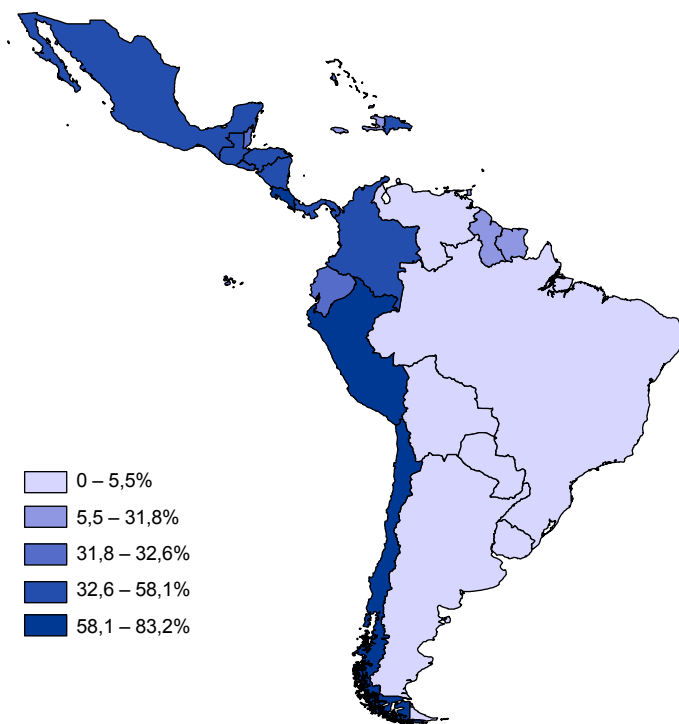
La liberalización preferencial: lo que falta

Si bien rescatar y fortalecer el sistema multilateral debería ser la principal prioridad, otras dimensiones con menos consecuencias de la política comercial de la región todavía podrían generar beneficios evidentes, a la vez que los países poseen más control sobre ellas y actúan como un seguro contra los peores escenarios multilaterales.

⁹ Véase el enlace <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/05/ottawa-group-and-wto-reform.html>.

¹⁰ Véase el enlace <http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/20270-special-and-differential-treatment-and-the-wto>.

Gráfico 7.1 Participación del comercio cubierto por tratados de libre comercio, países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de FOMIN-DOTS (valor comercial) y Organización de Estados Americanos.

Nota: El gráfico muestra la participación de las importaciones de cada país cubiertas mediante su red de 2018 de tratados de libre comercio (TLC) en vigor definidos por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y recopilados por la Organización de Estados Americanos. La cobertura se calcula como las importaciones de los países con TLC divididas por las importaciones mundiales. No se incluyen los acuerdos preferenciales parciales.

La rama preferencial de la política comercial pertenece a esta categoría. A pesar de las limitaciones ya comentadas y del progreso considerable de las últimas décadas, una agenda válida y viable podría comenzar por intentar nivelar el progreso en toda la región. Los países de la Alianza del Pacífico y Centroamérica fueron mucho más allá que el resto de la región, con un conjunto de PTA que abarcan la mayor parte de la economía mundial (véanse el capítulo 2 y el gráfico 7.1).

Algunos de estos países —Chile, México y Perú— han ido incluso más allá y en marzo de 2018 han firmado el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), un mega acuerdo profundo entre 11 países (los tres países mencionados de América Latina más Australia, Brunei, Canadá, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, Singapur y Vietnam), que

equivalen a aproximadamente el 13% del producto interno bruto (PIB) mundial.¹¹ Este tipo de tratado ha perdido impulso recientemente debido al surgimiento de fricciones comerciales, pero sigue siendo una segunda mejor opción para el enfoque multilateral, dado que es menos propenso al desvío comercial, a altos costes de transacción y a relaciones asimétricas.

Para los países de la Alianza del Pacífico y Centroamérica, la agenda preferencial consiste más en maximizar el uso de una ya sólida red de PTA que empujarla más allá, aunque China —la segunda economía más grande del mundo— sigue siendo el eslabón perdido para la mayoría de estos países.¹²

No obstante, otros países de la región aún tienen que ponerse al día, dadas sus limitadas redes de PTA. Ya que actualmente las preferencias comerciales están muy extendidas, es poco probable que vean el mismo tipo de beneficios del que disfrutaban los pioneros de la región, pero —por los mismos motivos— tienen un fuerte incentivo para eliminar sus exportaciones del lado receptor de los desvíos comerciales y asegurarse contra futuras tensiones comerciales.

El acuerdo UE-Mercosur recientemente anunciado es una señal bien acogida que indica que al menos algunos de estos gobiernos ya están actuando a partir de esta agenda. Después de haberse negociado durante 20 años, una vez ratificado, el acuerdo liberalizará plenamente el 95% de las líneas arancelarias de la Unión Europea (UE) en un plazo de hasta 10 años y el 91% de las líneas arancelarias del Mercosur en un plazo de hasta 15 años. Las excepciones son los productos “sensibles”, principalmente la agricultura, algunos de los cuales están sujetos a cuotas arancelarias. Para el Mercosur, el acuerdo aumentará significativamente su cobertura preferencial del comercio mundial, de un 3,1% a un 35,4%.¹³ Los últimos avances del bloque también incluyen un acuerdo recientemente firmado

¹¹ El CPTPP es un derivado del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) que también incluye a Estados Unidos. El TPP fue firmado en 2016, pero nunca fue implementado, ya que Estados Unidos se retiró en enero de 2017. Sin embargo, los otros 11 países decidieron proceder con el tratado, lo rebautizaron y suspendieron solo unas pocas cláusulas de la negociación anterior. Según algunas estimaciones (Petri et al., 2017), es probable que el CPTPP aumente las exportaciones de Chile, Perú y México en un 4,3%, un 3,5% y un 9%, respectivamente, a lo largo de un período de 14 años.

¹² Las excepciones son Chile, Costa Rica y Perú. Se está negociando un PTA entre China y Panamá. Véase http://www.sice.oas.org/TPD/PAN_CHN/PAN_CHN_e.ASP.

¹³ Esto deja de lado el PTA de Uruguay con México, que no incluye a los otros miembros. Véase EC (2019) y BID (2019b) para más detalles sobre el acuerdo. Dado que los detalles acaban de publicarse, todavía no hay estimaciones rigurosas de su impacto. Una primera estimación (Burrell et al., 2011), basada en una versión algo diferente del

con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y negociaciones en curso con la República de Corea y Canadá. Juntos, estos acuerdos prometen cerrar la brecha de preferencias comerciales de manera considerable.¹⁴

Ecuador también ha progresado después de acceder al acuerdo UE-Comunidad Andina en 2017, que ya incluía a Colombia y Perú, pero que aún depende en gran parte del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) unilateral, que suele estar vinculado a los intereses comerciales y no comerciales de los donantes.¹⁵ Por otro lado, Bolivia y Venezuela no muestran signos de progreso. Bolivia sigue estando limitada a los acuerdos intrarregionales, a menudo parciales, dentro de la Comunidad Andina, y de la Asociación Latinoamericana de Integración, mientras que Venezuela todavía tiene que reestablecer sus vínculos intrarregionales (véase el recuadro 7.2).

Una fruta regional al alcance de la mano

La agenda preferencial también tiene un componente interregional que ofrece una atractiva fruta al alcance de la mano. La integración regional ha sido un objetivo de larga data de los gobiernos de América Latina y el Caribe, si bien las iniciativas solo cobraron sentido a comienzos de los años noventa, cuando los países comenzaron a abrir sus economías. Los PTA subregionales más importantes tuvieron un impacto significativo en el comercio intrabloque, pero parecen haber fallado a la hora de aumentar las exportaciones al resto del mundo, que era uno de sus propósitos clave (véase el capítulo 3).¹⁶

Este resultado refleja la manera en que la integración se llevó a cabo. En lugar de tener como objetivo un acuerdo en toda la región, los países optaron por iniciativas más pequeñas y pragmáticas, que simplificaron y

acuerdo, señala un aumento moderado promedio del 3,5% de las exportaciones del Mercosur a la UE, liderado por un crecimiento del 6,3% de las exportaciones agrícolas, a lo largo de un período de 16 años. Estimaciones más recientes con versiones más agresivas del tratado y diferentes especificaciones del modelo, prevén impactos mayores en algunos de los países miembros. En Licetti et al. (2018), por ejemplo, se estima que las exportaciones de Argentina a la UE aumentarán en un 80% y las exportaciones totales en un 7% hacia 2030. En Ferraz et al. (2018), por su parte, se prevé un aumento del 4,2% para las exportaciones totales de Brasil hacia 2030.

¹⁴ Véase <https://www.efta.int/free-trade/joint-declarations-on-co-operation/mercosur> y BID (2019a).

¹⁵ Bajo el Sistema General de Preferencias, los países desarrollados otorgan aranceles preferenciales a las importaciones de los países en desarrollo. Véase Ornelas (2016). Para una lista de los tratados de Ecuador, véase <http://www.produccion.gob.ec/acuerdos-comerciales/>.

¹⁶ Esta sección se basa en gran parte en Mesquita Moreira (2018).

agilizaron las negociaciones, pero allanaron el camino hacia la fragmentación y la creación de un mosaico de pequeños PTA, limitando así el comercio y las ganancias de productividad.

Si los gobiernos quieren dar impulso a sus objetivos de integración regional y fortalecer su eje económico, tienen que empezar a avanzar hacia la fusión de los PTA subregionales existentes. Esto puede parecer una tarea difícil debido a la conflictiva historia de la región en materia de iniciativas regionales y sus 33 acuerdos con 47 conjuntos de reglas de origen específicas de los productos.

Sin embargo, el contexto de política actual es mucho más favorable que en el pasado. La mayoría de los gobiernos se volcó hacia las políticas de liberalización comercial, y las iniciativas de PTA crearon una sólida base a partir de la cual construir, ya que casi el 90% del comercio intrarregional está exento de impuestos.¹⁷ También hay diferentes rutas para la convergencia, otorgando a los gobiernos la opción de elegir el itinerario que mejor se adapte a sus circunstancias y ambiciones (véase el gráfico 7.2).

Por ejemplo, podrían adoptar un enfoque cauteloso, paso a paso, comenzando por ampliar la “acumulación” de reglas de origen entre los acuerdos existentes. Esto permitiría que los insumos que provienen de terceros países y se utilizan para la producción en uno de los países miembros sea tratado como un insumo originado allí, haciendo que estos insumos sean elegibles para el tratamiento preferencial en el comercio intrabloque.¹⁸

Luego, podrían comenzar a cerrar las brechas de la red de PTA añadiendo el Caribe a la mayoría de América Latina, Centroamérica a América del Sur, y Mercosur a México. Esta última brecha es la más importante desde el punto de vista económico, dado que incluye a las economías más grandes de la región —Argentina, Brasil y México—, las cuales representan el 70% del PIB de la región, pero cuyo comercio bilateral constituye solo el 6,7% del comercio intrarregional total.

De manera alternativa, podrían idear un itinerario sin escalas para una zona de libre comercio en toda la región: un tratado de libre comercio América Latina y el Caribe. Dada la conflictiva experiencia de la región con las uniones aduaneras, las instituciones supranacionales y las engorrosas

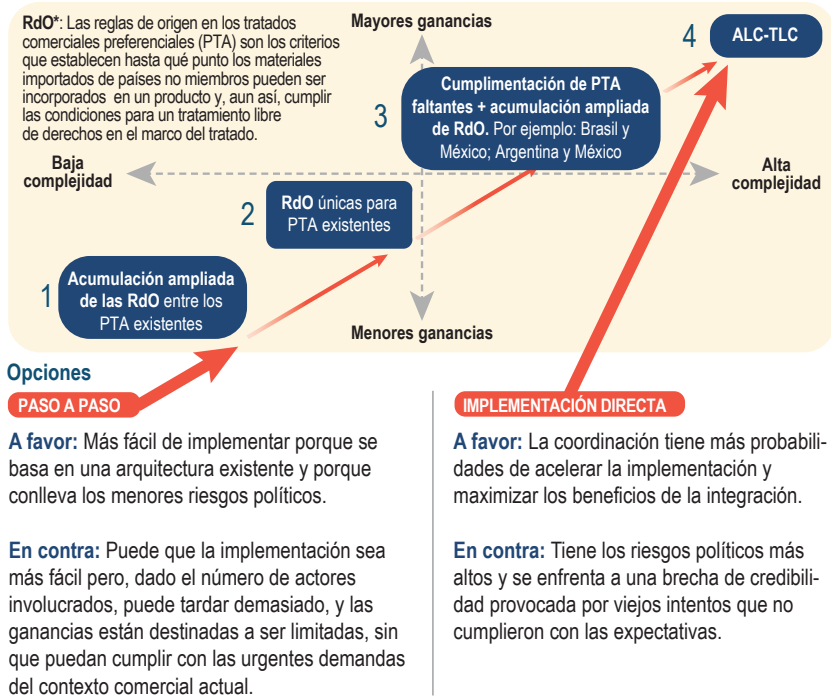
¹⁷ Véase Mesquita Moreira (2018, gráfico 22).

¹⁸ Los PTA no suelen contemplar una acumulación de insumos de países no miembros (la denominada acumulación ampliada o diagonal), aunque todos los miembros también tengan PTA con una tercera parte común. Sin embargo, esto está empezando a cambiar, ya que en algunos tratados recientes se han introducido mecanismos, de diferentes formas, como en el caso del acuerdo de Canadá con Colombia y Perú, y de una manera limitada en los tratados entre el Mercosur y los países andinos. Véase Mesquita Moreira (2018).

Gráfico 7.2 Opciones de convergencia para los PTA intrarregionales

Distintas opciones para diferentes aspiraciones políticas

Hay más de una manera de crear una zona de libre comercio. Los gobiernos pueden adoptar un enfoque más cauto, paso a paso, o avanzar sin detenerse hacia la creación de un Tratado de Libre Comercio en toda la región, o ALC-TLC.



Fuente: Equipo del BID basado en Mesquita Moreira (2018).

modalidades, las recomendaciones apuntan a una zona de libre comercio clásica (*plain vanilla*), basada en una arquitectura intergubernamental y centrada en los productos —incluso aquellos que normalmente no se consideran transables, como la electricidad (véase el recuadro 7.1)— y los servicios. En función de un acuerdo existente se podrían contemplar otros asuntos, como la propiedad intelectual, el trabajo o el medio ambiente, una vez que estuviesen firmemente establecidos los fundamentos para una zona de libre comercio regional de bienes y servicios.

Las ganancias de cerrar las brechas y del proceso de convergencia no serán una panacea, pero son un fruto al alcance de la mano que la región no puede ignorar en este contexto de fricciones comerciales crecientes. Los impactos a nivel de toda la economía se estiman en un 11,6% de aumento del comercio interregional de la región (o US\$20.000 millones si se consideran las cifras de 2018), pero con una variación importante entre

RECUADRO 7.1 UNA IDEA BRILLANTE: LA INTEGRACIÓN DEL MERCADO REGIONAL DE ELECTRICIDAD

La mayoría de las iniciativas de integración de América Latina y el Caribe se han centrado en los bienes tradicionalmente comercializados.^a Sin embargo, también existe un importante potencial para aumentar el comercio en bienes relacionados con la infraestructura, como la electricidad. Si bien la participación de la electricidad en el comercio mundial todavía es pequeña, ha crecido de manera sostenida. Así, entre 1998 y 2017, se duplicó de 0,1% a 0,2%.^b

Aunque la electricidad comparte con otros productos los mismos motivos fundamentales para comerciar (“nunca intentar fabricar en casa lo que costaría más fabricar que comprar”)^c también tiene otras motivaciones. A diferencia de otros productos, la electricidad no se puede almacenar; los países deben mantener capacidad de generación y transmisión, para lidiar con las fluctuaciones de la demanda y utilizar una variedad de tecnologías para generación. Además de atenuar estos requisitos, el comercio ofrece oportunidades para aumentos de escala y diversifica los riesgos (Antweiler, 2016).

Sin embargo, dichos beneficios no se obtienen fácilmente. El comercio de la electricidad requiere la costosa interconexión de redes nacionales, lo que convierte a la geografía en un factor determinante de los flujos bilaterales. También es un sector que, por motivos de competencia y seguridad, está sumamente regulado y, por lo tanto, demanda un esfuerzo adicional para la armonización regulatoria. Por último, se trata de un comercio que entraña riesgos para la seguridad. La especialización puede crear países demasiado dependientes de las importaciones de un insumo crucial, con escaso poder de negociación en los litigios comerciales o políticos, desalentando la inversión y el comercio: un típico problema de retención (Oseni y Politt, 2014).^d

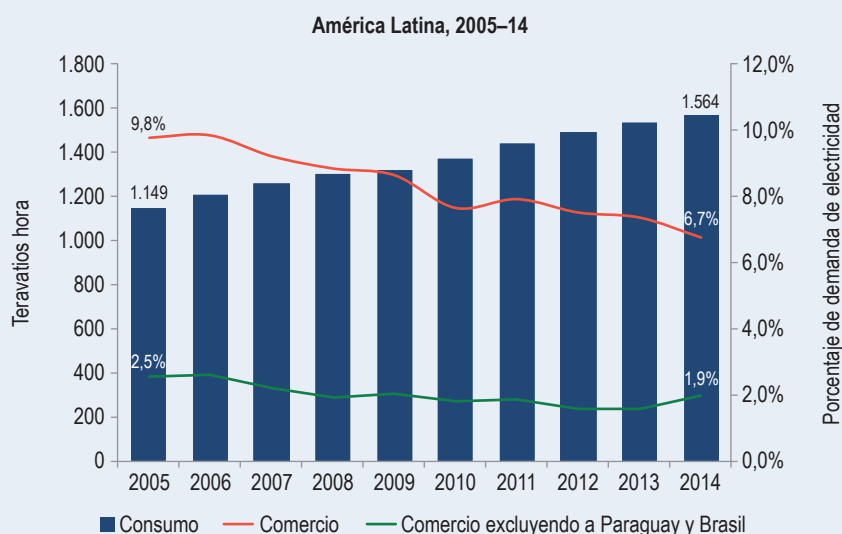
A juzgar por el crecimiento del comercio mundial en electricidad, los beneficios parecen haber superado los costos. Este patrón también se reproduce en la región. La parte del comercio en el consumo total de electricidad de América Latina pareció alcanzar un máximo del 9,8% en 2005 (véase el gráfico 7.1.1), lo que equivale al 2,3% del comercio intrarregional total, cifra muy superior a la del resto del mundo. En los últimos 20 años, la capacidad de interconexión instalada ha aumentado 10 veces, de 500 a 5.000 MW, impulsada principalmente por iniciativas regionales y bilaterales.

Sin embargo, el comercio intrarregional todavía está muy concentrado en el Cono Sur, donde Brasil y Paraguay representan el 70% del total, y ha perdido impulso desde 2006 (gráfico 7.1.1), lo que refleja debilidades institucionales y una inversión insuficiente. Algunas iniciativas se encuentran en mejor estado que otras. Por ejemplo, el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) ha demostrado ser costo-efectivo, y cuenta con instituciones que regulan y gestionan el comercio regional. El sistema entró en operaciones en 2014, y si bien todavía reposa sobre los mercados nacionales, avanza hacia una integración más profunda, con mecanismos más sólidos para la resolución de controversias, contratos de transmisión y generación regional a

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 7.1 UNA IDEA BRILLANTE: LA INTEGRACIÓN DEL MERCADO REGIONAL DE ELECTRICIDAD (continuación)

Gráfico 7.1.1 Consumo doméstico de electricidad y comercialización de electricidad



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos del Informe de Estadísticas Energéticas 2015, de OLADE.

mediano y largo plazo, y menos restricciones sobre las exportaciones y en el uso local de líneas de transmisión regionales.

En la región andina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú lanzaron en 2001 el Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA). A la fecha, las actividades de SINEA consisten únicamente en interconexiones bilaterales entre Colombia y Ecuador para intercambiar excedentes con reglas de mercado al contado, y entre Ecuador y Perú para funcionar en casos de emergencia. El Cono Sur también tiene que desarrollar un mercado subregional; las iniciativas más exitosas se basan en plantas de generación hidroeléctrica binacionales que incluyen a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Hay otras iniciativas que todavía se encuentran en la etapa de planificación. El Arco Norte pretende interconectar Brasil, la Guayana Francesa, Guyana y Suriname, pero se enfrenta a importantes problemas sociales, financieros, ambientales e institucionales. La línea de interconexión Colombia-Panamá podría abrir el camino para la integración de los mercados andinos y centroamericanos; comparte algunas de las mismas dificultades que ARCO. Por su parte, la Facilidad de Energía Sustentable para el Caribe Oriental (CEF) tiene el doble objetivo de reducir la dependencia de los combustibles fósiles y comercializar los excedentes de electricidad.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 7.1 UNA IDEA BRILLANTE: LA INTEGRACIÓN DEL MERCADO REGIONAL DE ELECTRICIDAD *(continuación)*

Para maximizar los beneficios y la viabilidad económica de estas iniciativas, a los gobiernos les convendría armonizar la regulación de sus mercados de electricidad, gestionar los riesgos de seguridad sin imponer restricciones comerciales duras y fortalecer los marcos institucionales —particularmente en lo que se refiere a la resolución de controversias—, con el fin de atraer inversiones. Como sucede con la integración en otros ámbitos, integrar los mercados de electricidad debería ser un objetivo de largo plazo. Se trata de un objetivo que requiere visión y voluntad política, pero con una alta probabilidad de que los esfuerzos invertidos se vean recompensados.

^a Este recuadro se basa en Levy et al. (2019).

^b Datos de WITS basados en el Sistema Armonizado 1988/92, código de producto 271600.

^c Smith (1776, capítulo I, pág. 22, párrafo 10).

^d Un problema de retención en la economía sucede cuando, por ejemplo, uno de los países en una relación comercial tiene que realizar una inversión no recuperable (como construir una línea de transmisión a un país vecino o cerrar sus plantas de generación de energía) que la vuelve vulnerable a las demandas extorsivas de su socio comercial. Esta vulnerabilidad potencial puede llevar al país a frenar las inversiones y el comercio a pesar de las promesas de beneficios mutuos.

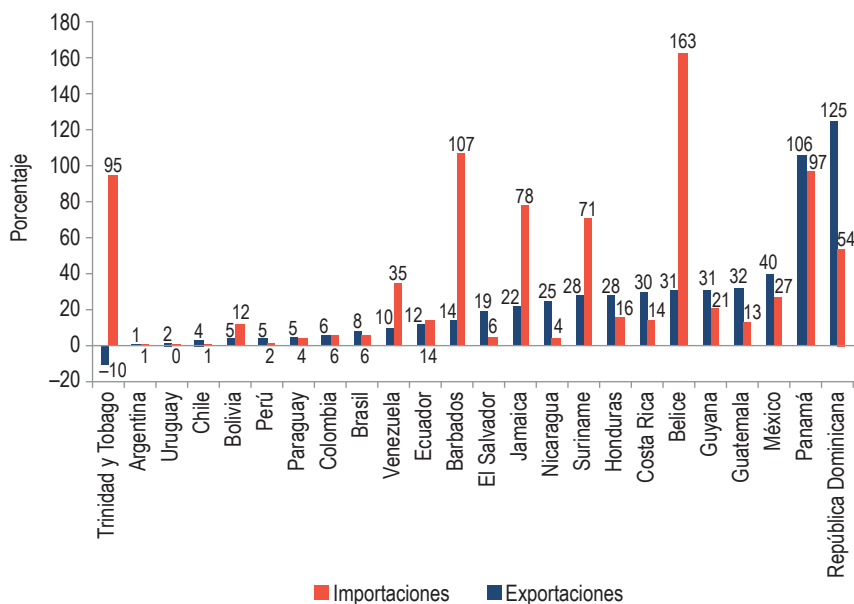
los países (véase el gráfico 7.3).¹⁹ Aquellos que más se beneficiarían son los de Centroamérica y el Caribe, dado que todavía tienen que establecer conexiones con la mayor parte de la región, y su comercio es relativamente pequeño en comparación con el mercado regional. Sin embargo, algunos de los países más grandes también se verían favorecidos, particularmente México, en virtud de un mejor acceso al mercado en Brasil y Argentina.

Iniciativas unilaterales: ¿autoayuda o herida auto-infligida?

Hace tiempo que los economistas insisten en que el argumento a favor del libre comercio es “en esencia un argumento unilateral, es decir, un país vela por sus propios intereses procurando un comercio libre, independientemente de lo que hagan otros países” (Krugman, 1997: 113). Si bien es un argumento teóricamente sólido, resulta difícil venderlo a los políticos y a los responsables de las políticas públicas, que tienden a ceñirse a la

¹⁹ Las estimaciones de equilibrio parcial, que no tienen en cuenta las repercusiones en toda la economía, señalan un aumento promedio del 9% del comercio intrarregional en bienes intermedios utilizados en las exportaciones de la región, lo cual es un impulso para las cadenas de valor subdesarrolladas de la región (véase el gráfico 3.1 en el capítulo 3) y un incremento promedio del 3,5% del comercio intrarregional en su conjunto (Mesquita Moreira, 2018).

Gráfico 7.3 Impactos comerciales en toda la economía de una zona de libre comercio en América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos del equipo del BID.

Nota: Este gráfico muestra el impacto del equilibrio general en las exportaciones e importaciones de 24 países de América Latina y el Caribe al eliminar los aranceles de importación. El año de referencia es 2015. Véase Cai y Li (2019) para más detalles.

manera mercantilista de pensar que indica que las exportaciones son buenas y las importaciones son malas.

Para ser justos, hasta los mejores economistas especializados en comercio reconocen que puede haber buenos motivos para perseguir una liberalización recíproca en lugar de unilateral. Por ejemplo, los países más grandes tienen el incentivo de subir los aranceles con el fin de reducir (por la vía de la demanda) el precio de sus importaciones, mejorando sus términos de intercambio. Para evitar estar en el extremo receptor de este tipo de pérdidas en los términos de intercambio, a los países les puede convenir más emprender una liberalización recíproca del comercio, ya sea a través de acuerdos preferenciales o multilaterales (Bagwell y Staiger, 2010). En el contexto de los mercados imperfectos, los aranceles también se pueden utilizar para inclinar la competencia hacia las empresas nacionales, lo cual también puede exigir una solución de cooperación entre los socios comerciales para evitar potenciales pérdidas de bienestar (Venables, 1987; Ossa, 2011).

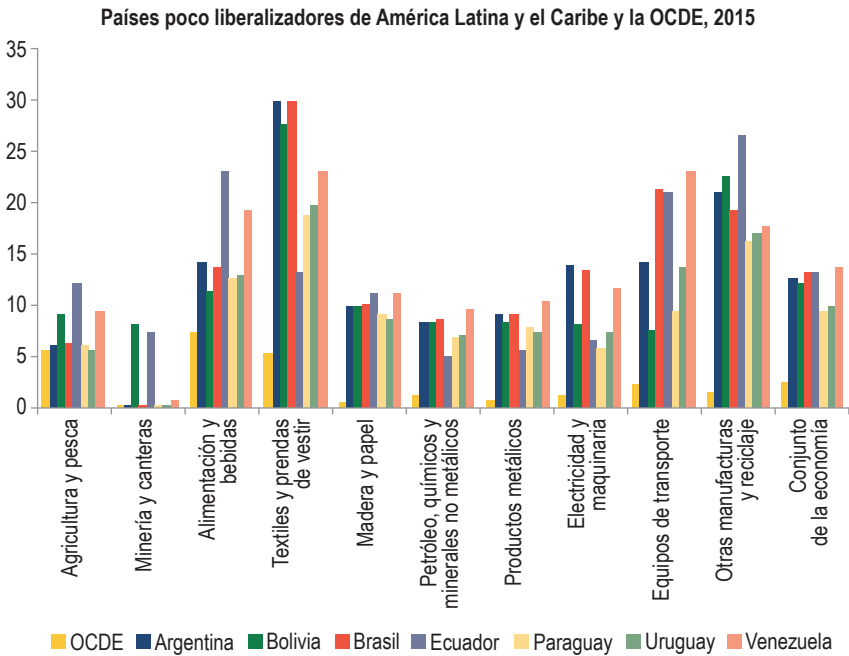
Puede que también haya buenos motivos de economía política para emprender una liberalización recíproca, ya sea porque los gobiernos

quieren conseguir exportadores como una fuerza política compensatoria contra los sectores proteccionistas que compiten con las importaciones, o porque quieren reducir la incertidumbre política con respecto al futuro de la liberalización (Limao y Maggi, 2015).

Sin embargo, ninguno de estos motivos es suficientemente fuerte para descartar un componente unilateral en la agenda comercial de los países poco liberalizadores de la región. El motivo es sencillo: su nivel de dispersión y protección es demasiado alto y costoso para que se solucione únicamente a través de liberalizaciones recíprocas, que suelen ser propuestas de mediano a largo plazo.

El gráfico 7.4 compara el nivel y la dispersión de los aranceles aplicados por los países poco liberalizadores con el promedio de la OCDE, grupo

Gráfico 7.4 Nivel y estructura de los aranceles de importación aplicados



Fuente: Cálculos del equipo BID a partir de la base de datos de aranceles recientemente compilada por CESIFO-Banco Mundial. Véase Felbermayr et al. (2018).

Nota: El gráfico muestra el promedio de los aranceles ponderados aplicados, calculados en tres etapas. La primera etapa calcula los promedios simples país-socio en el sistema armonizado (HS) de 4 dígitos basado en datos HS de 6 dígitos a nivel del producto. La segunda etapa calcula el promedio ponderado país-socio a nivel amplio de sector a través de datos HS de 4 dígitos a nivel de producto, utilizando el porcentaje de las exportaciones mundiales de cada producto del socio como ponderaciones. La tercera etapa calcula el promedio ponderado de los países a nivel de sector en diferentes socios, utilizando el porcentaje de exportaciones mundiales del socio de cada sector como ponderación. Los aranceles de la OCDE son promedios simples.

que incluye algunas de las economías más exitosas del mundo. Probablemente este contraste sería aún más marcado si también se tuvieran en cuenta las barreras no arancelarias, cuyos datos son irregulares.

Prolongar esa protección distorsiva durante otra década o más (medida conservadora del tiempo necesario para negociar e implementar nuevos PTA o acuerdos multilaterales) significa que estos países seguirán desperdiciando valiosas oportunidades para potenciar la productividad, crecer con mayor rapidez y aumentar el bienestar.

Sin embargo, subsiste la pregunta de si una iniciativa unilateral es compatible con una estrategia recíproca. La buena noticia es que las dos estrategias pueden ser complementarias. El nivel de protección en estos países es tan alto que pueden reducir drásticamente sus aranceles y todavía tener espacio para hacer concesiones en la mesa de negociaciones. Además, los poco liberalizadores no tienen que preocuparse por las pérdidas de los términos de intercambio, dado que: i) se trata de economías relativamente pequeñas, con escaso poder de influencia en los precios internacionales, y ii) la mayoría de sus socios ya tiene aranceles considerablemente más bajos, con la notable excepción de la agricultura.

Una pregunta más pertinente y urgente es cómo abrirse de forma unilateral. ¿Qué nivel y dispersión de la protección debería plantearse como objetivo? El modelo de comercio convencional sugiere un arancel uniforme de cero en todos los sectores, aunque esta orientación ignora las externalidades de los términos de intercambio y otras posibles interacciones estratégicas entre los países. Una segunda mejor opción sería converger con los niveles de protección de la OCDE, lo que en general significa una desviación mucho menor del libre comercio. No obstante, todavía prevalece la pregunta de cómo llegar ahí.

Una hoja de ruta para la convergencia

Después de más de 30 años de liberalización —no solo en la región sino en todo el mundo en desarrollo—, ¿acaso no hay suficiente evidencia para fundamentar la mejor estrategia de convergencia? En realidad, la respuesta es no. Las experiencias de la región y las de los países de todo el mundo son bastante idiosincrásicas y dependientes del contexto, lo cual impide generalizar.²⁰

Sin embargo, todavía es posible diseñar directrices útiles, sobre todo si se consideran las experiencias de los siete países poco liberalizadores. Una

²⁰ Véase Papageorgiu et al. (1991).

manera de pensar el problema consiste en utilizar el marco de reglas versus discrecionalidad, de Kydland y Prescott (1977), ganadores del Premio Nobel. Cuando se trata de elaborar políticas públicas, los responsables de las políticas suelen enfrentarse a un *trade-off* entre definir reglas que no varían a lo largo del tiempo o adoptar un enfoque discrecional, de acuerdo con el cual las políticas cambian según las circunstancias (inconsistentes en el tiempo).

El primer enfoque es particularmente útil para las políticas cuyos objetivos solo se pueden alcanzar en el mediano a largo plazo.²¹ El segundo permite a los gobiernos una mayor flexibilidad para ajustar las políticas a circunstancias imprevistas, pero es particularmente vulnerable a la captura por parte de intereses especiales.

La liberalización del comercio es claramente una política que requiere un compromiso de largo plazo, dado que estos beneficios, que dependen de decisiones de largo plazo de las empresas y los trabajadores sobre cómo y dónde invertir sus recursos, solo se pueden maximizar a largo plazo. En el caso de los países poco liberalizadores, esta característica de la política comercial adquiere aún más importancia, debido a que su credibilidad se ve seriamente socavada por las reversiones de las políticas, y sus instituciones comerciales son particularmente vulnerables a los intereses especiales.

Por lo tanto, los gobiernos que pretenden converger a niveles de la OCDE deberían optar por reglas claramente definidas, con el menor número posible de excepciones. Las empresas no se esforzarán en aumentar la productividad, comprar nuevos equipos o diversificarse en nuevas actividades y mercados si los compromisos de políticas no son creíbles y dejan mucho margen para la discrecionalidad. Puede que los empresarios vean que el *lobby* a favor de la protección es una actividad más rentable. De la misma manera, los trabajadores tendrán escasos incentivos para recapacitarse y construir capital humano que les permita moverse hacia sectores en expansión.

Otro requisito clave para asegurar la consistencia de la estrategia en el tiempo consiste en minimizar la incertidumbre política de la reforma eligiendo un calendario por etapas que se adecúe al mandato de un gobierno. Esto es particularmente importante en países como Argentina y

²¹ Kydland y Prescott utilizan el convincente ejemplo de las casas construidas en llanuras aluviales. Si el resultado socialmente deseable es no tener casas construidas en llanuras aluviales, como disuasivo, el gobierno podría comprometerse a no construir diques ni represas costosas en estas zonas. Sin embargo, si las personas construyen casas de todas maneras y el gobierno eventualmente adopta medidas de control de inundaciones, la política perderá su credibilidad y consistencia en el tiempo, lo que provocaría lo contrario del resultado deseado.

Brasil, donde hay partidos opuestos que tienen distintas ideas acerca del comercio. Si el gobierno que lidera la reforma propone un calendario de convergencia que exceda su mandato, incluso debido a una preocupación legítima a propósito de los costos sociales del ajuste, la credibilidad del gobierno y los beneficios de la liberalización se verían socavados.

Una estrategia coherente con todas estas directrices sería adoptar la llamada fórmula suiza, que recortaría las tarifas más altas de forma desproporcionada, reduciendo así la dispersión sin que los gobiernos tengan que arbitrar diferentes niveles arancelarios.²² La discrecionalidad del gobierno se vería limitada a definir el arancel más alto —por ejemplo, no más del 15% para permanecer por debajo de la definición de aranceles máximos de la OMC— y la gradualidad del proceso, que llevaría entre cuatro y cinco años, con el fin que no supere su mandato.²³

Una preocupación legítima que puede comprometer la viabilidad política de la reforma es cómo compensar a quienes pierden y cómo minimizar los costos sociales de la reasignación. Estas preocupaciones, normalmente relacionadas con fricciones en los mercados laborales y de productos, se abordan de manera más eficiente mediante la adopción de medidas directas en estos mercados que manipulando la política comercial (véanse los capítulos 8 y 9).²⁴ La economía política y las limitaciones presupuestarias pueden justificar desviaciones de estas directrices, pero serían excepciones, no la regla.

La compensación

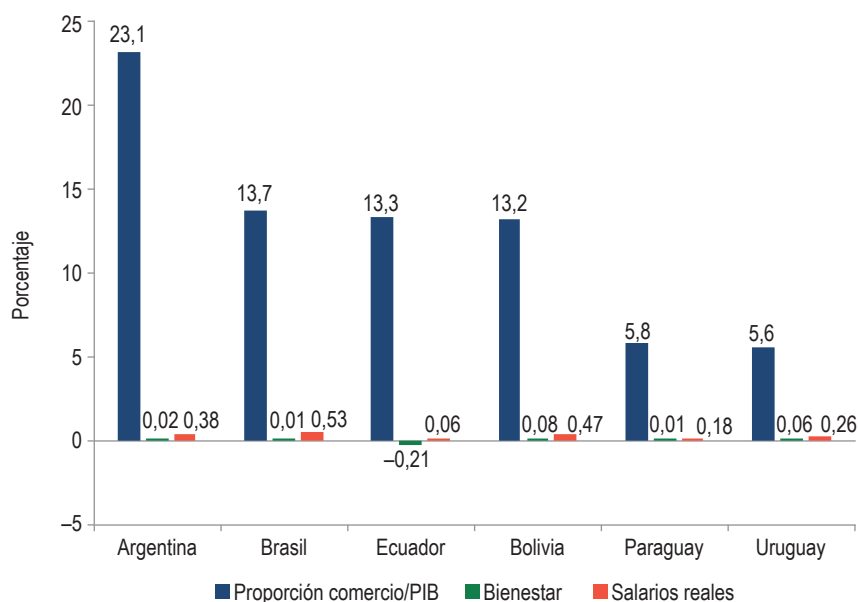
¿Qué pueden esperar los países poco liberalizadores al converger con los niveles de protección de la OCDE? ¿Mejorarán sus condiciones? La teoría sugiere esto, pero una respuesta más precisa la otorga la estimación del modelo teórico con datos del mundo real (2015), que reflejen las condiciones y el contexto específico de los países. Esto se lleva a cabo utilizando el mismo marco de equilibrio general que se aplicó en ejercicios cuantitativos en los capítulos 2 y 3 (Caliendo et al., 2017). La diferencia es que el objetivo consiste en estimar el impacto de las políticas comerciales en el futuro, en lugar del pasado.

²² Véase https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agnegs_swissformula_e.htm.

²³ Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay son miembros de la unión aduanera del Mercosur, que añade más complejidad a este proceso, pero no altera de manera fundamental su relevancia. Recientemente Brasil ha formulado una propuesta que se atiene a estos criterios para reformar el arancel externo común. Véase <https://www.valor.com.br/brasil/6364309/brasil-quer-aprovar-em-dezembro-corte-pela-metade-da-tec-em-4-anos>.

²⁴ Véase, por ejemplo, Corden (1984).

Gráfico 7.5 Impactos en toda la economía de la convergencia de los países poco liberalizadores de América Latina a los niveles arancelarios aplicados por la OCDE



Fuente: Cálculos del equipo BID.

Nota: Este gráfico muestra los impactos de equilibrio general de una convergencia a los niveles arancelarios promedio de la OCDE. El año base es 2015. La convergencia se supone solo en los casos en que el arancel de un país supera a los de la OCDE. Véase Cai y Li (2019) para más detalles.

El ejercicio supone que los aranceles aplicados de los países poco liberalizadores convergen con los promedios sectoriales de la OCDE siempre que estos promedios se sitúen por debajo de sus niveles de protección, que es lo que suele ocurrir, con la excepción de la agricultura. Los resultados se presentan en el gráfico 7.5, salvo para Venezuela, que se aborda por separado en el cuadro 7.2 debido a su nivel de perturbación económica sin precedentes.

Todos los países muestran un aumento considerable de los flujos comerciales medidos como porcentaje del PIB; el efecto es particularmente marcado en Brasil y Argentina. También hay evidencia de que la convergencia conviene a los países, ya sea debido a medidas del salario real o del bienestar, excepto en Ecuador, que muestra una pequeña pérdida en el indicador de bienestar.

Como ocurre con los ejercicios de equilibrio general del capítulo 2, los incrementos salariales y de bienestar son sumamente pequeños, pero deberían considerarse como estimaciones del límite inferior, ya que no

RECUADRO 7.2 DE VUELTA DEL ABISMO: LO QUE EL COMERCIO PODRÍA HACER POR VENEZUELA

De todas las reacciones adversas de la política comercial de la región, la de Venezuela es la que ha ido más lejos en la distorsión de los flujos comerciales y en el aislamiento de su economía del resto del mundo. El arsenal de medidas desplegadas desde 1999 —controles del tipo de cambio, barreras no arancelarias, aranceles prohibitivos y licencias de importación y exportación— podría parecer extremo incluso para los responsables de las políticas de sustitución de importaciones del pasado.^a La reversión impactó en todas las dimensiones de la política comercial, incluidos los tratados preferenciales, el abandono de la Comunidad Andina en 2006, después de 43 años de haber formado parte de ella, para unirse al Mercosur, pero después fracasar en la implementación de sus disposiciones, lo que causaría la suspensión del país del bloque en 2016 (BID, 2017).

Las reversiones influyeron en todos los dominios de la política económica, lo cual dificulta identificar efectos específicos de la política comercial. Sin embargo, parece razonable suponer que estos efectos forman parte de la crisis económica sin precedentes que asuela al país desde 2013 (se estima que el PIB per cápita disminuyó un 47% entre 2013 y 2018) y cuyas consecuencias se siguen viendo.^b Toda esta perturbación afectó profundamente los flujos comerciales. Según una estimación, el porcentaje comercial del PIB de Venezuela cayó al 18% en 2015, su nivel más bajo desde los años cincuenta.^c

¿Qué efecto tendría en el comercio y el bienestar de Venezuela la reapertura de la economía y la disminución de su protección a niveles de la OCDE? Al igual que en el caso de los otros países poco liberalizadores de la región, para responder a esta pregunta se utiliza un marco de equilibrio general, pero dado que es probable que los aranceles sean el instrumento más débil en el poderoso arsenal proteccionista de Venezuela y que prácticamente no existen datos sobre las barreras no arancelarias, se emplean como *proxy* las estimaciones de los costos comerciales bilaterales en todo el mundo (ESCAPE-Banco Mundial). Estas estimaciones señalan que los costos comerciales de Venezuela son en promedio un 30% más altos que los de la OCDE. Por lo tanto, la simulación supone que dichos costos, incluidos los aranceles aplicados, convergen a niveles de la OCDE, utilizando los datos de la economía de 2015 como referencia.^d

Los resultados apuntan a un aumento masivo de los flujos comerciales luego de la convergencia, y a un incremento espectacular de la parte del comercio en el PIB, en términos de poder adquisitivo, del 18% al 46%. Estos mayores flujos comerciales se ven acompañados de un crecimiento de cerca del 2% de los salarios reales y el bienestar, cifra que puede parecer modesta pero que es muy superior a la que ostentan otros países poco liberalizadores en ejercicios similares. Rigen las mismas salvedades: se trata de estimaciones del límite inferior, que no incluyen la obtención de conocimientos ni su impacto en el crecimiento, los

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 7.2 DE VUELTA DEL ABISMO: LO QUE EL COMERCIO PODRÍA HACER POR VENEZUELA *(continuación)*

cuales, como se señala en el capítulo 2, pueden ser significativos. Desde luego, es poco probable que estos beneficios se materialicen si no se producen grandes cambios en otros ámbitos de la política económica, cambios necesarios para el adecuado funcionamiento de una economía de mercado. La política comercial no puede lograrlo por sí sola.

^a Véase, por ejemplo, Baker McKenzie (2017).

^b Datos del *WEO* abril de 2019 del FMI. Véase BID (2019b) para más detalles sobre la crisis.

^c Estimaciones del equipo BID a partir de los datos de poder adquisitivo de Penn World Table 9.1.

^d Véase Cai y Li (2019) para más detalles.

incluyen ni la liberalización de las barreras no arancelarias ni la obtención de conocimientos gracias al comercio. También suponen como máximo una modesta liberalización para los productos agrícolas, el talón de Aquiles proteccionista de la mayoría de los países de la OCDE, y una característica que puede explicar los resultados dispares de Ecuador: este país tiene el arancel más alto del grupo en los productos agrícolas (12%).²⁵

Reducir tiempo y costos en la frontera: un objetivo escurridizo

A pesar de la importancia de las barreras arancelarias y no arancelarias, América Latina y el Caribe no puede estar plenamente integrada en la economía mundial (o consigo misma) mientras actividades cruciales como el transporte de bienes hacia y desde las fronteras, su exportación a otros mercados, su despacho a través de las aduanas y la búsqueda de oportunidades comerciales sigan consumiendo demasiado tiempo y sean costosas.

No se trata de una perspectiva novedosa. Sin embargo, llevar estos costos a niveles competitivos internacionales —a pesar de algún progreso localizado— ha sido un objetivo difícil de lograr para la región.

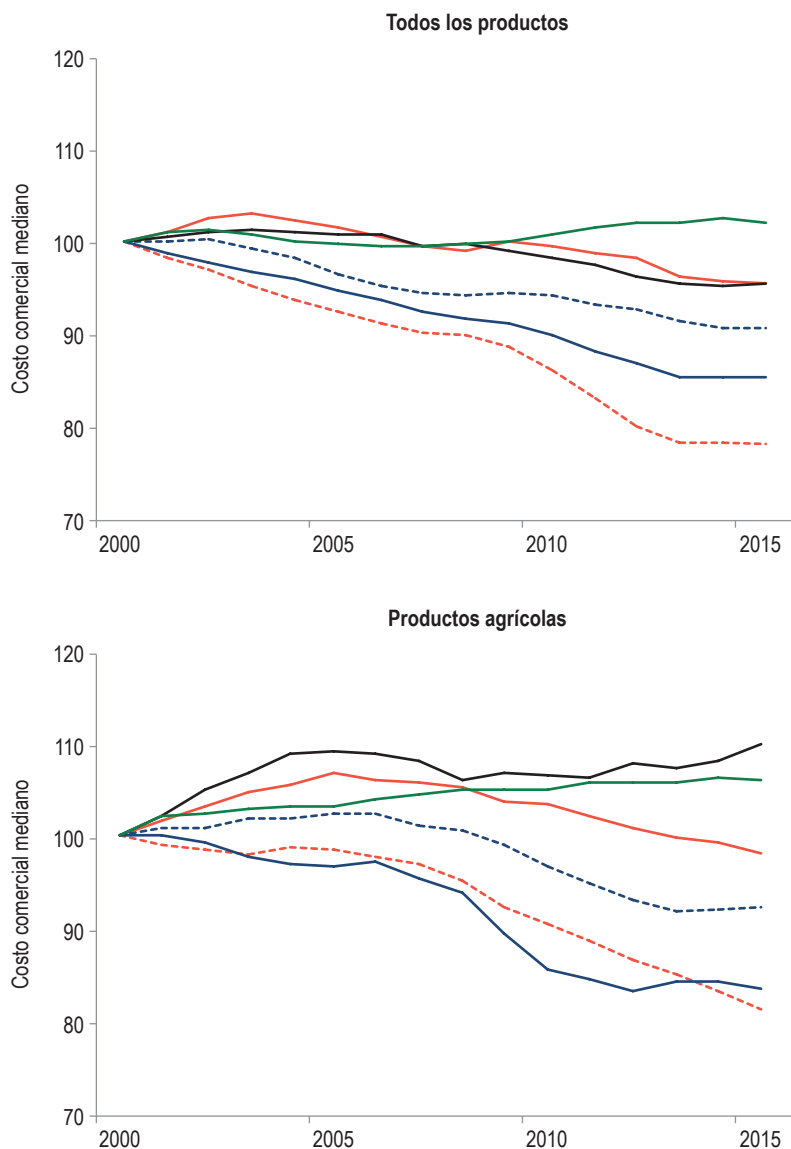
¿Cuán grave es la situación? Encontrar un indicador integral que capture todos estos costos es difícil, aunque un modelo de gravedad —el caballo de batalla del economista comercial— puede producir buenas aproximaciones.²⁶ La idea es que las desviaciones en el comercio bilateral en relación con lo proyectado, a partir del tamaño y de la geografía de los socios, sea producto de estas fricciones.

²⁵ Véase Cai y Li (2019) para un debate detallado sobre la metodología y los resultados.

²⁶ Véase, por ejemplo, Head y Mayer (2014).

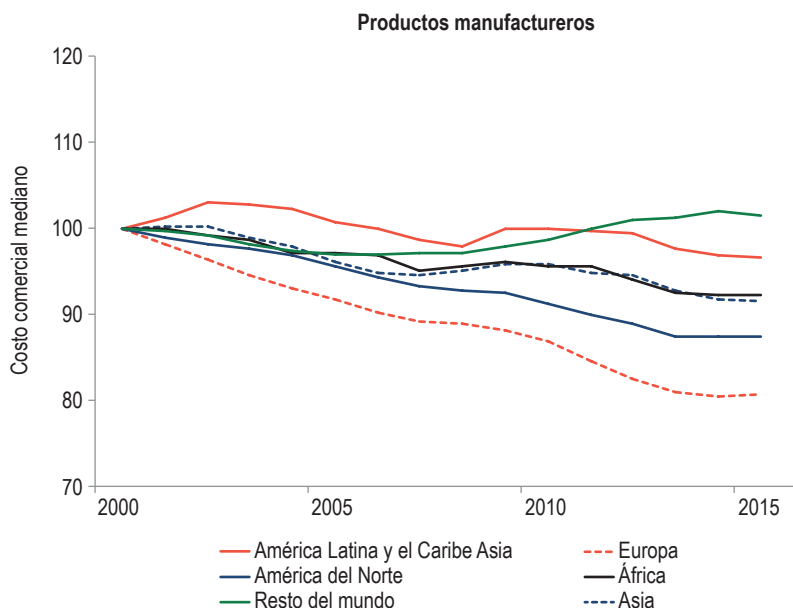
Las estimaciones que se presentan en el gráfico 7.6 se centran en el costo de las exportaciones de la región a ocho de las economías más grandes del mundo (Alemania, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido). También capturan las barreras arancelarias

Gráfico 7.6 Costos comerciales medianos, generales y por tipo de producto, América Latina y el Caribe y otras regiones, 2000–15



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 7.6 Costos medianos del comercio, generales y por tipo de producto, América Latina y el Caribe y otras regiones, 2000–15 (continuación)



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de UNESCAP y el Banco Mundial.

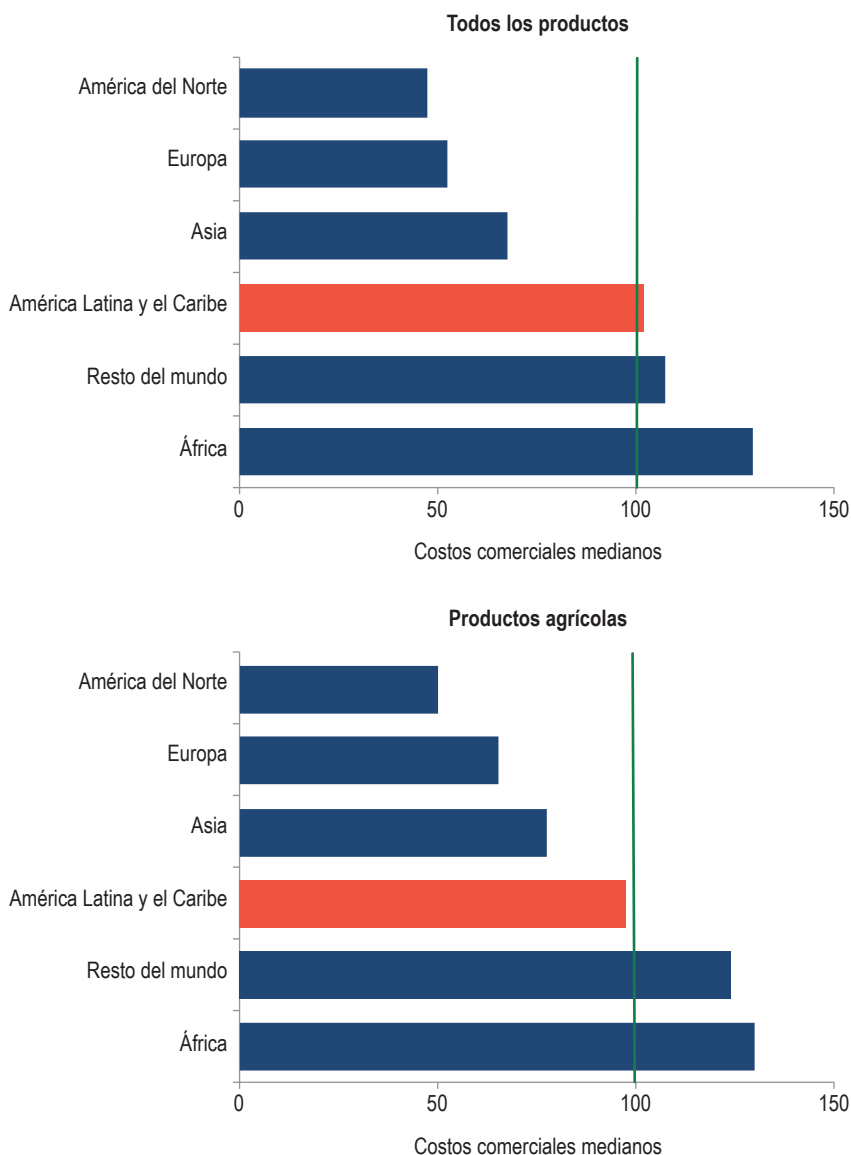
Nota: Las cifras presentan la evolución de los costos comerciales medianos entre socios en relación con la mediana en 2000 (100) para diferentes regiones y tipos de productos (agrícolas y manufactureros). Los costos comerciales se calculan invirtiendo una ecuación de gravedad estándar estimada basándose en la producción observada y los datos de comercio bilateral; los costos corresponden a las exportaciones a Alemania, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. Para estos países de destino es más probable que el comercio sea positivo, y que los datos sean mucho más completos. Esto impide que los costos comerciales aumenten como un mero resultado de la diversificación geográfica del comercio. En Arvis et al. (2013) se puede encontrar más información detallada sobre cómo se estiman los costos comerciales. Las regiones están definidas como en los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

tradicionales en estos destinos, pero puesto que estas suelen ser bajas y apenas han cambiado en el período de análisis (2000–15), es razonable suponer que ambas tendencias y niveles son producto en gran parte de las barreras no tradicionales. Las estimaciones muestran que estos costos han disminuido desde comienzos de la década de 2000, pero a un ritmo mucho más lento que en América del Norte, Europa y Asia, lo cual contribuye a ampliar una brecha competitiva que ya es grande.

Esta brecha competitiva se refleja en el gráfico 7.7. Se estima que hoy en día los costos comerciales de la región son considerablemente más altos que los de Europa y América del Norte, regiones que ostentan los más bajos, o que aquellos de Asia, y son más bajos que los costos comerciales de otras partes del mundo en desarrollo.

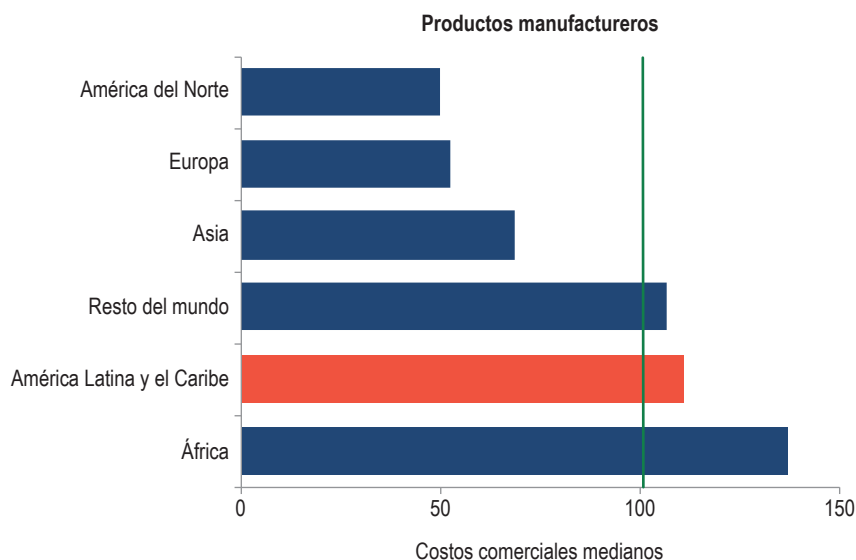
Desde luego, se aprecian diferencias (véase el gráfico 7.8). Algunos países se enfrentan a costos comerciales relativamente altos, tanto en los productos agrícolas como manufactureros (por ejemplo, los países

Gráfico 7.7 Costos comerciales medianos, generales y por tipo de producto, América Latina y el Caribe y otras regiones, 2015



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 7.7 Costos comerciales medianos, generales y por tipo de producto, América Latina y el Caribe y otras regiones, 2015 *(continuación)*



Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en datos de UNESCAP y Banco Mundial.

Nota: El gráfico presenta las estimaciones de la densidad de kernel de la distribución de los costos comerciales en relación con la mediana mundial (100) para diferentes regiones y tipos de productos (agrícolas y manufactureros). Los costos comerciales se calculan invirtiendo una ecuación de gravedad estándar estimada basada en la producción observada y los datos del comercio bilateral. Se puede encontrar información detallada sobre cómo se estiman los costos comerciales en Arvis et al. (2013).

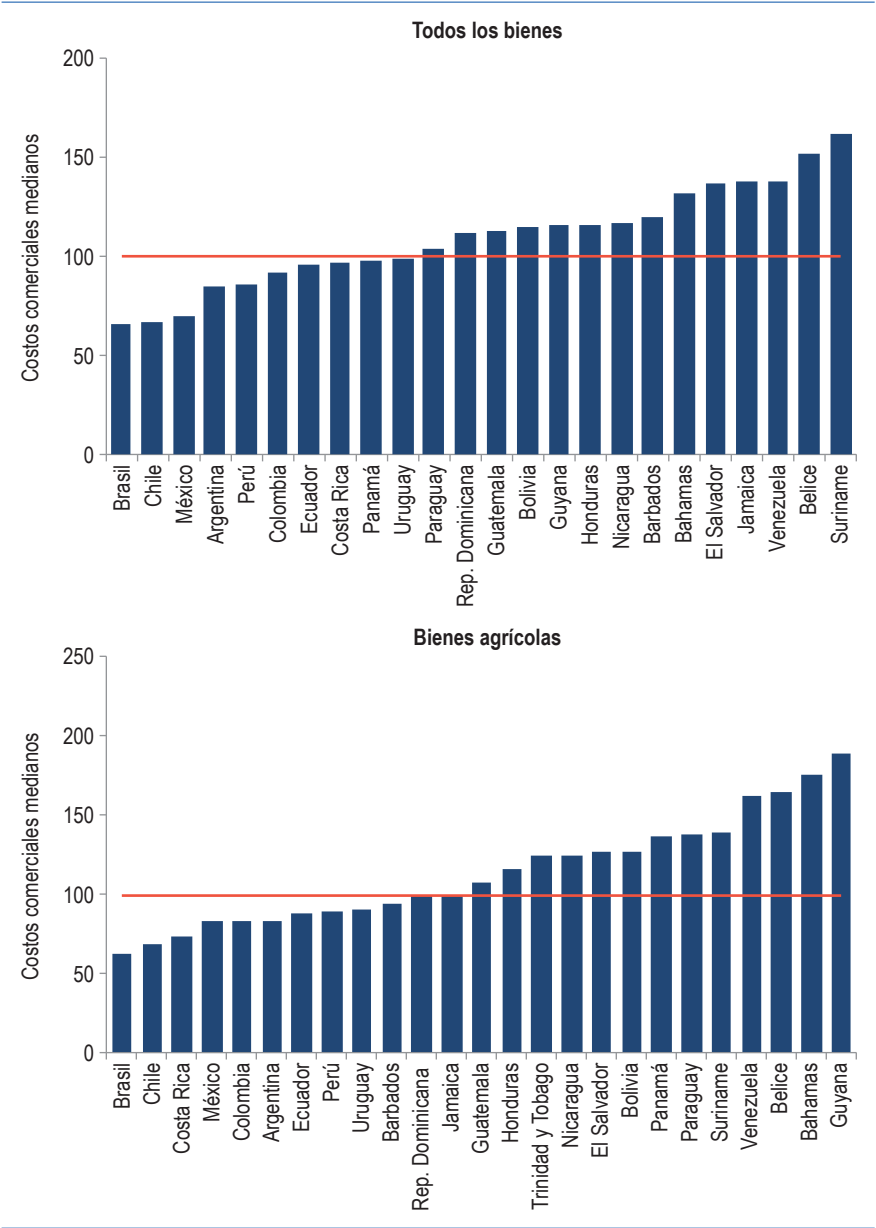
sin salida al mar, Bolivia y Paraguay); otros se jactan de costos comerciales totales cercanos o ligeramente inferiores a la media mundial (por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile y México); en un tercer grupo, los costos son más altos para los productos manufactureros y más bajos para los productos agrícolas (por ejemplo, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana).

El desglose de los factores determinantes de estos costos muestra que los responsables de las políticas públicas se ven limitados por la geografía y la historia, y que factores como la distancia y la cultura desempeñan un rol fundamental (gráfico 7.9, panel superior). Sin embargo, esto no significa que las variables de política sean débiles. Un componente considerable de las políticas (panel inferior) puede magnificar tanto los costos como los beneficios.

Todavía queda mucho por hacer para reducir los costos de transporte, por ejemplo aumentando la cobertura vial y la capacidad de contenedores de los puertos. El tiempo y los costos de procesamiento en la frontera también se pueden reducir gracias a medidas como técnicas de gestión

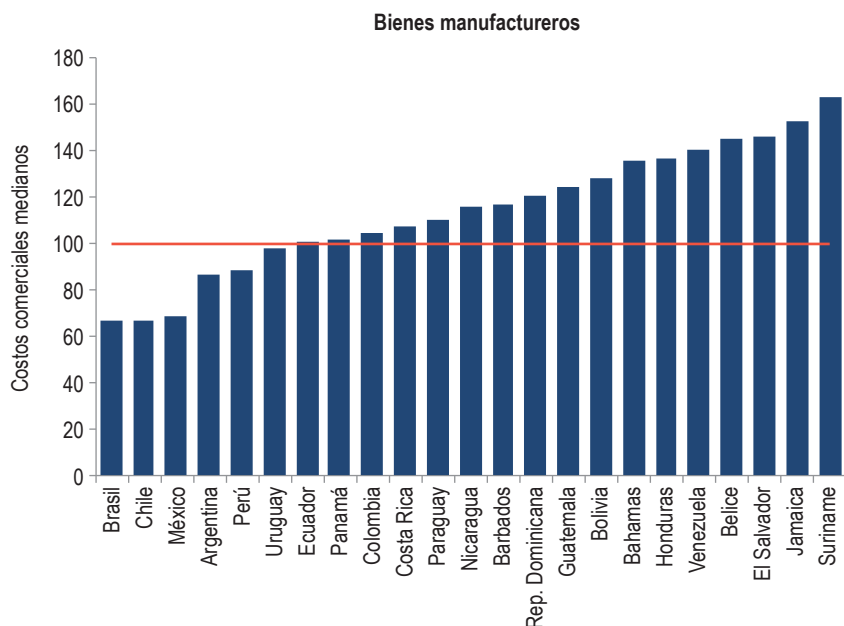
del riesgo o ventanillas únicas electrónicas. De la misma manera, la búsqueda de negocios en el extranjero o de oportunidades internas puede abaratare mediante el establecimiento de servicios comerciales en las

Gráfico 7.8 Costos comerciales medianos, en general y por tipo de bienes, América Latina y el Caribe, por país, 2015



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 7.8 Costos comerciales medianos, en general y por tipo de bienes, América Latina y el Caribe, por país, 2015 (continuación)



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de UNESCAP y Banco Mundial.

Nota: Los gráficos presentan los costos comerciales medianos de los distintos socios para cada país de América Latina y el Caribe en relación con la mediana mundial (100), tanto en general como por tipos de bienes (agrícolas y manufactureros). Los costos comerciales se calculan invirtiendo una ecuación de gravedad estándar estimada basándose en la producción observada y los datos del comercio bilateral. En Arvis et al. (2013) se puede encontrar información detallada de cómo se estiman los costos comerciales.

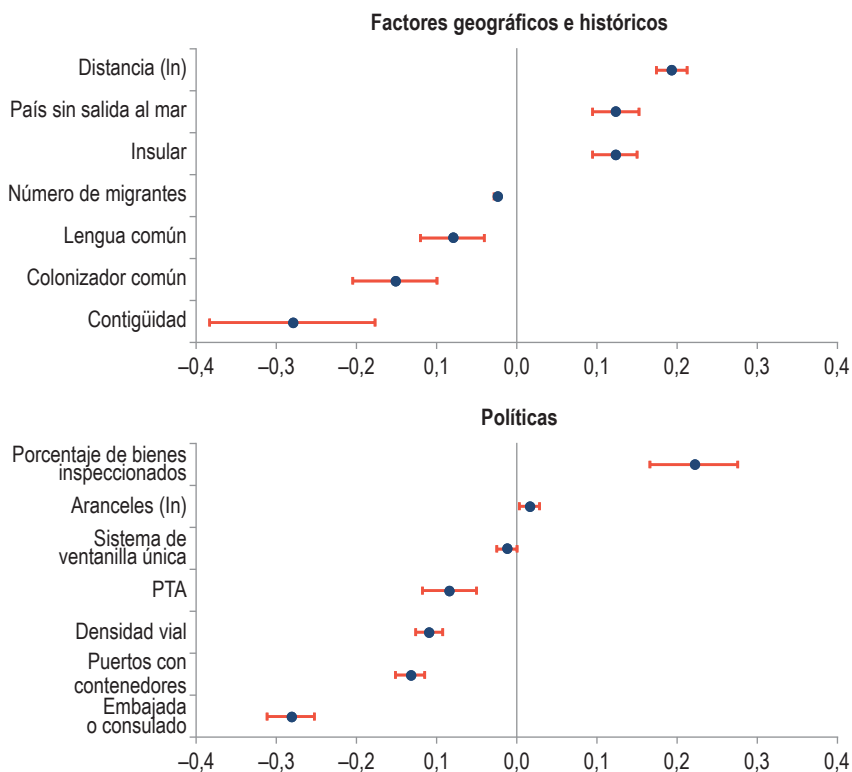
embajadas, y la apertura de oficinas de comercio y organizaciones de promoción de la inversión en los países socios.²⁷

Cómo destapar las arterias

De todos los asuntos de política no atendidos en los últimos 30 años, los costos de transporte encabezan la lista. La Gran Liberalización, el rápido desarrollo tecnológico y los cada vez más bajos costos de comunicación y transporte han modificado las ventajas comparativas de los países y han impuesto una penalización mucho mayor en las economías que no son eficientes en sus servicios de transporte e infraestructura.

²⁷ Esto en general es válido tanto para América Latina y el Caribe como para el resto del mundo.

Gráfico 7.9 Factores determinantes de los costos comerciales, todos los países, 2015



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de UNESCAP, Banco Mundial, CFI, CEPIL, Moons (2017), Brooks et al. (2018) y Felbermayr et al. (2018).

Nota: El gráfico recoge las estimaciones de mínimos cuadrados ordinarios de una ecuación de tipo gravedad cuya variable dependiente es el logaritmo natural de los costos comerciales a nivel bilateral en 2015, y las variables explicativas incluyen el logaritmo natural del PIB de los países; el PIB per cápita; la distancia bilateral; un indicador binario que asume el valor de 1 si los países comparten una frontera y de 0 en caso contrario; el número de islas en los dos países (0, 1, 2); el número de países sin salida al mar en los dos casos (0, 1, 2); un indicador binario que asume el valor de 1 si los países comparten una lengua común y de 0 en caso contrario; un indicador binario que asume el valor de 1 si los países comparten un colonizador común y de 0 en caso contrario; el logaritmo natural de la población migrante bilateral; el porcentaje promedio de envíos de bienes sujetos a inspección física; el logaritmo natural de 1 más tarifas bilaterales; un indicador binario que asume el valor de 1 si los países tienen un tratado comercial preferencial, y de 0 en caso contrario; el número de países, en el par de países, con ventanilla única activa (0, 1, 2); el logaritmo natural de la densidad promedio diaria; el logaritmo natural del número total de puertos con contenedores en los dos países, y un indicador binario que asume el valor de 1 si los países tienen misiones diplomáticas en el territorio del otro país y de 0 en caso contrario. Para cada variable, el punto corresponde a la estimación puntual, y el segmento corresponde al intervalo de confianza. Los errores estándar son robustos ante la heterocedasticidad.

Con costos laborales mucho más altos que en Asia, una ventaja geográfica erosionada por tarifas aéreas en rápida disminución (Hummels, 2007), y economías de escala y oligopolios en el transporte oceánico (Hummels, Lugovskyy y Skiba, 2009), la región ya no puede darse el lujo

de ignorar lo evidente. A menos que mejore su infraestructura de transporte, es poco probable que pueda cumplir con sus objetivos de ampliar y diversificar las exportaciones aprovechando plenamente la creciente fragmentación y la sensibilidad ante el tiempo del comercio internacional, o de sacar ventaja de los aumentos de escala que traería consigo la convergencia de sus numerosos PTA regionales.

Los países también verán que es difícil, cuando no imposible, expandir más las ganancias del comercio en su territorio, dado que los costos internos del transporte contribuyen a concentrar las exportaciones en unos pocos municipios bien conectados y ricos (Mesquita Moreira et al., 2013).

¿Cuán altos son los costos de transporte de la región y cuáles son los beneficios potenciales de reducirlos para el comercio? Comparar los costos de transporte entre países es notoriamente complicado, debido a las diferencias entre países en cuanto a los modos de traslado, los productos y los socios. Las pocas estimaciones disponibles corresponden a comienzos de la década de 2000 y el cuadro que pintan no es alentador. Por ejemplo, las exportaciones de América Latina a Estados Unidos pagaban tasas de transporte marítimo un 70% más altas, en promedio, que los Países Bajos, un resultado que se explica en gran parte por la presencia de productos más pesados, pero que también se ve influido por ineficiencias y falta de competencia entre las navieras (Mesquita Moreira et al., 2008).

Las cosas no han avanzado mucho desde entonces, ya que las inversiones en infraestructura de transporte siguen siendo relativamente bajas (Serebrisky et al., 2018) y el único indicador objetivo de calidad de la infraestructura disponible (el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial) no sugiere ninguna mejora radical en la última década.²⁸

Esta tendencia se confirma a partir de un ejercicio econométrico realizado con los datos del transporte oceánico internacional para 2014 que controla por diferencias en los socios (por ejemplo, la distancia entre ambos) y la composición del producto (por ejemplo, la comercialización de productos ligeros o pesados). Según las estimaciones, las tarifas de transporte promedio de la región son un 50% más altas que en América del Norte.²⁹

²⁸ El puntaje promedio de la región aumentó de 2,6 a 2,7 en una escala de 0 a 5 entre 2008 y 2018. Véase <https://lpi.worldbank.org/international/global>.

²⁹ Se trata de estimaciones de una ecuación cuya variable dependiente es el logaritmo natural de las tarifas de transporte oceánico y cuyas principales variables explicativas son indicadores binarios para cada región (omitiendo América del Norte), el log natural de la distancia bilateral, un indicador binario que adopta el valor de 1 si los países comparten una frontera y de 0 en caso contrario, y efectos fijos relacionados con el país socio y el producto. Los datos provienen de International Transport and Insurance Costs of Merchandise Trade (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CIF_FOB_ITIC).

Por el lado positivo, estas cifras indican que hay un gran espacio para mejoras y las (escasas) estimaciones empíricas disponibles apuntan a un impacto considerable en el nivel, la diversificación y la distribución subnacional de las exportaciones de los países. Una estimación sugiere que una reducción del 10% en los costos del transporte internacional aumentaría los valores de exportación en al menos un 30% e incrementaría el número de productos exportados en un 25%, tanto dentro de la región como para Estados Unidos (Mesquita Moreira et al., 2008).

Las mejoras en los costos del transporte local tendrían un impacto igualmente fuerte. En un estudio de cinco países de América Latina (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) se observó que un recorte del 1% en las tarifas de transporte de la fábrica al puerto podría aumentar las exportaciones municipales de productos agrícolas, mineros y manufactureros en un promedio del 4,5% (Mesquita Moreira et al., 2013).³⁰

En función de cómo se dispongan dichos recortes en el territorio, estos podrían también tener importantes efectos distributivos. Volpe Martincus et al. (2013) simulan los efectos en el comercio de costos de transporte internos más bajos en Perú como producto de las inversiones para pavimentar todas las rutas existentes y construir todos los caminos de la cartera logística del gobierno. Los resultados revelan que estas inversiones beneficiarían de manera desproporcionada a las regiones más pobres que tienen el menor acceso a infraestructura, impulsarían sus exportaciones en un 12,8% en promedio, y aumentarían el número de productos exportados hasta en un 30% en algunos casos.³¹

Las medidas que los gobiernos deberían adoptar para mejorar su infraestructura de transporte exceden el alcance de esta publicación, van mucho más allá de la política comercial, y estarán en el centro de la edición de 2020 de este informe sobre servicios de infraestructura. Sin embargo, el principal problema parece ser la falta de inversión, particularmente en modos de transporte más baratos y alternativos, como el ferrocarril y las vías fluviales. No es de extrañar que las dificultades presupuestarias no sean el único problema: las prioridades del gasto público y las debilidades institucionales y reglamentarias también tienen un impacto. El desafío tiene más que ver con la economía política que con consideraciones de carácter técnico, como en el caso de la política comercial misma.

³⁰ Véase Molina et al. (2016) para un estudio de seguimiento centrado en los países de la Alianza del Pacífico.

³¹ Volpe Martincus y Blyde (2013), Volpe Martincus et al. (2014) y Volpe Martincus et al. (2016) también encuentran efectos comerciales robustos para los shocks de infraestructura de la región.

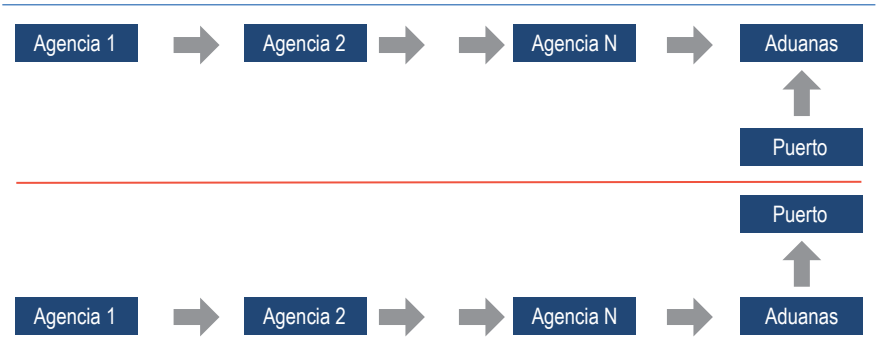
El agujero negro de la frontera

Los modelos de los economistas normalmente suponen fronteras sin dimensiones y lineales. Las fronteras reales, no obstante, son densas.³² No constituyen solamente una línea, sino una “región” cuyo cruce implica múltiples actividades (por ejemplo, inspecciones) que llevan a cabo múltiples actores (por ejemplo, agencias fronterizas, como las aduanas). Las agencias fronterizas desarrollan y administran las regulaciones y procedimientos para garantizar la seguridad, la protección, la legitimidad y el cumplimiento de las reglas fiscales en particular, que las empresas deben respetar cuando participan en el comercio internacional (gráfico 7.10).

En función de cómo estén diseñadas y gestionadas desde el punto de vista institucional, las fronteras pueden convertirse en un agujero negro del que es difícil y lleva tiempo escapar. La evidencia empírica disponible sugiere que el tiempo gastado en la frontera es de hecho un componente importante del tiempo total entre el origen y el destino. Por ejemplo, datos de 2013 de las importaciones marítimas de Perú revelan que, en promedio, el total de los tiempos en la frontera y los tiempos de procesamiento en puertos y aduanas representaban respectivamente el 37,3% y el 21,9% del tiempo total entre la salida del puerto del país de origen y su despacho en aduanas.

El tiempo transcurrido en la frontera depende de varios factores, entre los que cabe citar: i) la coordinación entre agencias; ii) el diseño de

Gráfico 7.10 Representación esquemática de una frontera bilateral



Fuente: Elaboración del equipo BID.

³² Esta sección se basa principalmente en Volpe Martincus (2017).

regulaciones y procedimientos y aspectos específicos de su implementación, como el porcentaje de envíos sujetos a inspección física, que acaban teniendo tiempos de procesamiento más largos; iii) la tecnología disponible para completar estos procedimientos (por ejemplo, papel versus formularios electrónicos) y si esta tecnología es común o interoperable entre agencias; iv) la existencia de sistemas especiales para las empresas, los envíos y los flujos comerciales, como los de los operadores económicos autorizados (OEA) y el tránsito internacional; y v) los recursos disponibles en las agencias (por ejemplo, personal).

Progreso en la frontera

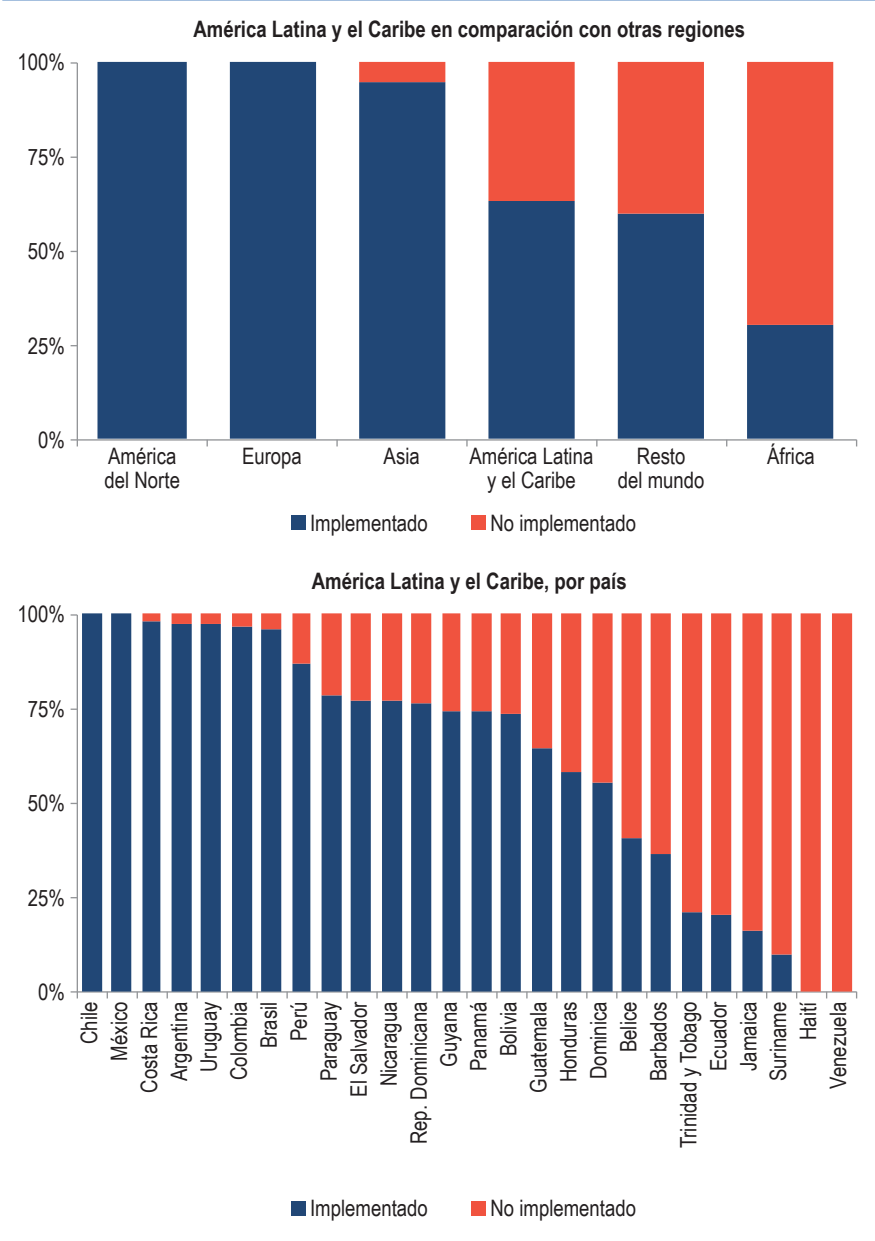
A finales de los años noventa, y particularmente después de la mitad de la década de 2000, los países comenzaron a introducir cambios considerables en la organización de las agencias fronterizas, a reestructurar los procesos administrativos adaptando tecnología de la información y comunicación para digitalizar formas y procedimientos, y a implementar iniciativas para facilitar los envíos transfronterizos, reduciendo así los tiempos y costos de las empresas comerciales.

Estas iniciativas incluyen sistemas de gestión de riesgos más sofisticados y efectivos, programas de OEA (acuerdos de cooperación entre agencias aduaneras y empresas, por los cuales estas últimas obtienen ventajas de facilitación del comercio), ventanillas únicas de comercio electrónico (disposiciones que permiten que todas las transacciones relacionadas con el comercio se procesen de forma electrónica en un punto único) y sistemas de tránsito internacional modernizados (disposiciones que simplifican el cruce de múltiples fronteras), entre otros.³³

La implementación de estas iniciativas, que son compromisos explícitos en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, ha tenido un nivel de progreso relativamente bajo en la región. A pesar de que hay grandes variaciones entre los países, América Latina y el Caribe todavía muestra un rezago significativo en relación con América del Norte y Europa en muchas de estas importantes dimensiones. En particular, la región tiene un atraso en ámbitos clave como gestión del riesgo, ventanillas únicas, operadores autorizados, tiempos de despacho y cooperación de aduanas y organismos fronterizos (gráfico 7.11).

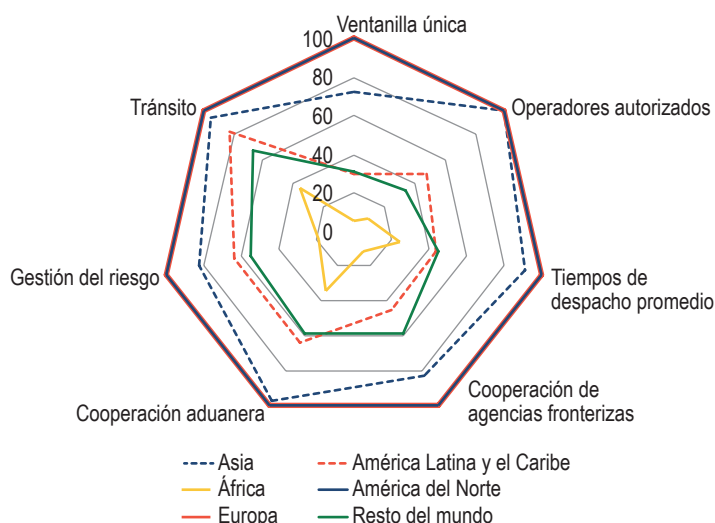
³³ Véase Volpe Martincus (2017) para una descripción completa de estas iniciativas.

Gráfico 7.11 Implementación de los compromisos del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, 2019



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 7.11 Implementación de los compromisos del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, 2019 (continuación)



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en los datos proporcionados por cada país a la OMC.

Nota: El gráfico recoge el promedio simple del porcentaje de los compromisos del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC implementados en diferentes países en cada región, el porcentaje de estos compromisos implementados en cada país de América Latina y el Caribe, y el porcentaje de países de cada región que ha implementado el compromiso respectivo.

Por qué importa

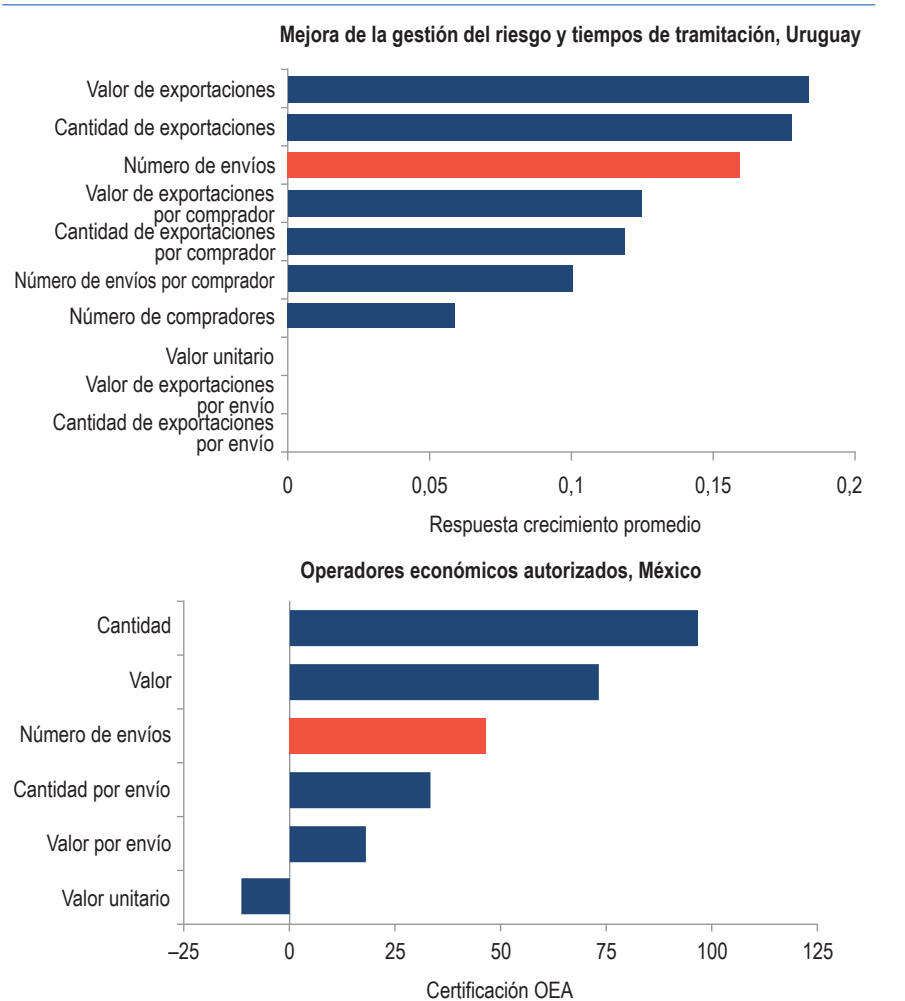
El BID ha evaluado las iniciativas de facilitación del comercio que involucran a varios países de América Latina y el Caribe.³⁴ Los resultados sugieren que en la mayoría de los países estas medidas han sido efectivas para facilitar el comercio: las exportaciones e importaciones aumentaron de manera considerable.³⁵ Cabe señalar que las iniciativas han sido costo-efectivas. Las exportaciones adicionales e incluso el incremento asociado en los ingresos (o ahorros de coste) superaron por mucho los costos implicados.

³⁴ Existe una literatura limitada, pero creciente, sobre el impacto de las aduanas y otras reformas de las direcciones de frontera en el comercio y otros resultados económicos: Fernandes et al. (2015) para Albania; Fernandes et al. (2016) para Serbia; Fernandes et al. (2017) para Macedonia; Eslava et al. (2018) para Colombia.

³⁵ El gráfico 7.2 recoge la respuesta estimada de las exportaciones ante la reducción de los tiempos de procesamiento de aduanas. Estos lapsos han disminuido considerablemente a lo largo del tiempo, lo que ha ayudado a las empresas a ampliar sus ventas en el extranjero.

El principal canal a través del cual ha tenido lugar esta expansión del comercio es la mayor frecuencia de los envíos (marcados en rojo en el gráfico 7.12). Dado que el cruce de fronteras se vuelve cada vez más fácil y rápido, las empresas pueden responder mejor a las demandas de los pares y consumidores, y ajustarse a sus tiempos de entrega preferidos, así como a los insumos para utilizar en sus procesos de producción o para la venta en el mercado nacional. Es interesante señalar que esto ha sido asociado con una ampliación de las bases del comprador/proveedor.

Gráfico 7.12 Impacto de las medidas de facilitación del comercio en las exportaciones de las empresas, países seleccionados de América Latina y el Caribe



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 7.12 Impacto de las medidas de facilitación del comercio en las exportaciones de las empresas, países seleccionados de América Latina y el Caribe *(continuación)*



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en datos de DNA para Uruguay (2002-11), SAT para México (2011-14), DGA para Costa Rica (2007-13) y DGA para El Salvador (2010-13).

Nota: Las cifras recogen la respuesta de crecimiento promedio de diferentes márgenes de las exportaciones de las empresas a los tiempos de procesamiento en aduanas, la certificación OEA, el uso de una ventanilla única electrónica, la adopción de un sistema de tránsito internacional racionalizado. En Volpe Martincus (2017) se puede encontrar una explicación detallada de las estrategias de estimación específicas.

La facilitación parece haber generado beneficios del comercio que son asimétricos en diferentes empresas y productos y, por lo tanto, pueden influir en los patrones de especialización. Como se preveía, el comercio de productos en los que el tiempo es un factor esencial es el que más ha crecido. Además, si bien de estas iniciativas han sacado provecho tanto las empresas pequeñas como las grandes, ampliando sus relaciones comerciales

existentes, las pequeñas también han aprovechado la simplificación de los procedimientos para aventurarse en nuevos mercados extranjeros.³⁶

Hacia un marco más integral y consistente en el ámbito internacional

A pesar de este progreso, todavía hay espacio considerable para mejoras. Queda mucho por hacer tanto en los márgenes intensivos como extensivos de la facilitación del comercio. Por lo tanto, si bien las diferentes iniciativas específicas están lógicamente conectadas, en varios casos se han desarrollado a lo largo del tiempo como módulos separados y disociados que a menudo utilizan diferentes soluciones de tecnología de la información. Esta situación en realidad limita la facilitación, dado que las empresas tienen que tratar con sistemas dispares, y perjudica la plena explotación sistemática de los datos producidos por estos sistemas.

Por lo tanto, la primera dificultad a la que se enfrentan los países en la búsqueda para facilitar el comercio consiste en desarrollar una visión integral y adoptar un enfoque operativo consistente para conectar iniciativas dentro y entre los países. La así llamada reingeniería inteligente de los procesos y las condiciones de operación adecuadas debe permitir que los países aprovechen plenamente las posibilidades que presentan las emergentes tecnologías de la información y el campo de *big data* (véase el capítulo 11). Por lo tanto, esta estrategia implica tres grandes pilares: remodelar procesos (es decir, administrar bien el flujo de trabajo), mejorar las operaciones (por ejemplo, actividad 24 horas al día), y contar con más y mejor tecnología (por ejemplo, interoperabilidad de las ventanillas únicas nacionales). Estos pilares se traducen en una serie de principios específicos:

- *Mejor coordinación fronteriza para el comercio y el tránsito:* Los países deben colaborar para concebir procedimientos fronterizos más efectivos, avanzando hacia mecanismos virtuales que interconecten todos los organismos públicos pertinentes y los proveedores del sector privado para procesar documentos comerciales digitalizados convergentes y comunes. Se trata de una automatización que debe permitir la operación 24 horas al día, lo cual contribuiría a crear las condiciones para introducir controles fronterizos integrados en un solo punto.³⁷

³⁶ Véase Volpe Martincus (2017).

³⁷ Los países de la región también están implementando cada vez más una ventanilla única para las inversiones con el fin de actualizar los procedimientos administrativos pertinentes y facilitar así la entrada de IED (por ejemplo, Costa Rica, Ecuador).

- *Una gestión del riesgo más sólida y programas ampliados de OEA:* En congruencia con el marco definido más arriba, los países deben adoptar un enfoque de riesgo integrado que comprenda todas las agencias fronterizas. Esto, combinado con un uso más efectivo de la creciente abundancia de datos a través de herramientas econométricas más sofisticadas y de tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial, permitiría que los países pudieran analizar mejor los flujos y los actores comerciales, y detectar de forma más adecuada las operaciones sospechosas. Además, las agencias deberían trabajar más estrechamente con el sector privado para intercambiar información en tiempo real y conectar programas de OEA en diferentes países a través de acuerdos de reconocimiento mutuo con el fin de acelerar las operaciones a ambos lados de las fronteras.
- *Eliminación de barreras específicas de comercio electrónico y comercio de servicios:* Los países de América Latina y el Caribe todavía tienen que aprovechar las oportunidades que brindan estas modalidades de comercio dinámicas. Avanzar en esta dirección requiere regulaciones y procedimientos apropiados para los envíos postal y exprés, así como para los flujos de datos, entre otras cosas (véase el capítulo 11).

Estas medidas implican reducciones multilaterales de costos comerciales, por oposición a los esfuerzos unilaterales que solían realizarse hasta ahora. Si se adoptan de esta manera, es probable que generen importantes beneficios del comercio.

Navegando por territorios inexplorados más allá de las fronteras: promoción del comercio y las inversiones

Aunque las nuevas tecnologías han reducido enormemente los costos de búsqueda, la falta de información sigue limitando severamente a las empresas que procuran operar más allá de las fronteras nacionales en diferentes contextos de negocios.³⁸ A diferencia de los aranceles y los costos de transporte, no hay una medida directa de la importancia relativa de las barreras de información. Sin embargo, los medios indirectos que utilizan estimaciones econométricas de los efectos en el comercio de las instituciones informales (como las redes de inmigrantes) y los intermediarios,

³⁸ Esta sección se basa fundamentalmente en Volpe Martincus (2010), Blyde et al. (2014) y Volpe Martincus y Sztajerowska (2019).

permiten llegar a algunas conclusiones. Los costos de información estimados de esta manera oscilan entre el 6% y el 13%.³⁹

Sistemas de posicionamiento global de financiamiento público

En décadas recientes, las agencias de promoción de exportaciones (APE) y de promoción de inversiones (API), con diseños organizacionales diversos e innovadores, se han difundido en todos los países.⁴⁰ Así, en los últimos 30 años la cantidad de países de América Latina y el Caribe y de la OCDE con estas nuevas API se ha cuadruplicado. De hecho, la mayoría de las API de los países de la región se creó durante ese período. Si bien existen diferencias destacables entre los países, estas agencias suelen ser pequeñas. La API mediana en una muestra de 52 países de América Latina y el Caribe y de la OCDE tiene un presupuesto anual total de US\$7 millones. Las agencias de la región son más reducidas aún: la API mediana en América Latina y el Caribe cuenta con un presupuesto total de US\$5 millones, mientras que la mediana de la OCDE es casi tres veces mayor (gráfico 7.13).⁴¹

Las agencias normalmente proporcionan a las empresas servicios de información que les ayudan a viajar en las dimensiones desconocidas del comercio exterior y la inversión y, como tales, se pueden ver cómo un sistema de posicionamiento global que se brinda (o financia) públicamente.⁴² Más concretamente, despliegan actividades que abordan las barreras de información a las que se enfrentan las empresas que buscan oportunidades de negocios más allá de las fronteras nacionales.⁴³

³⁹ Véase Rauch y Trindade (2002); Feenstra y Hanson (2004); Anderson y van Wincoop (2004) y Volpe Martincus (2010) para los detalles de estos cálculos.

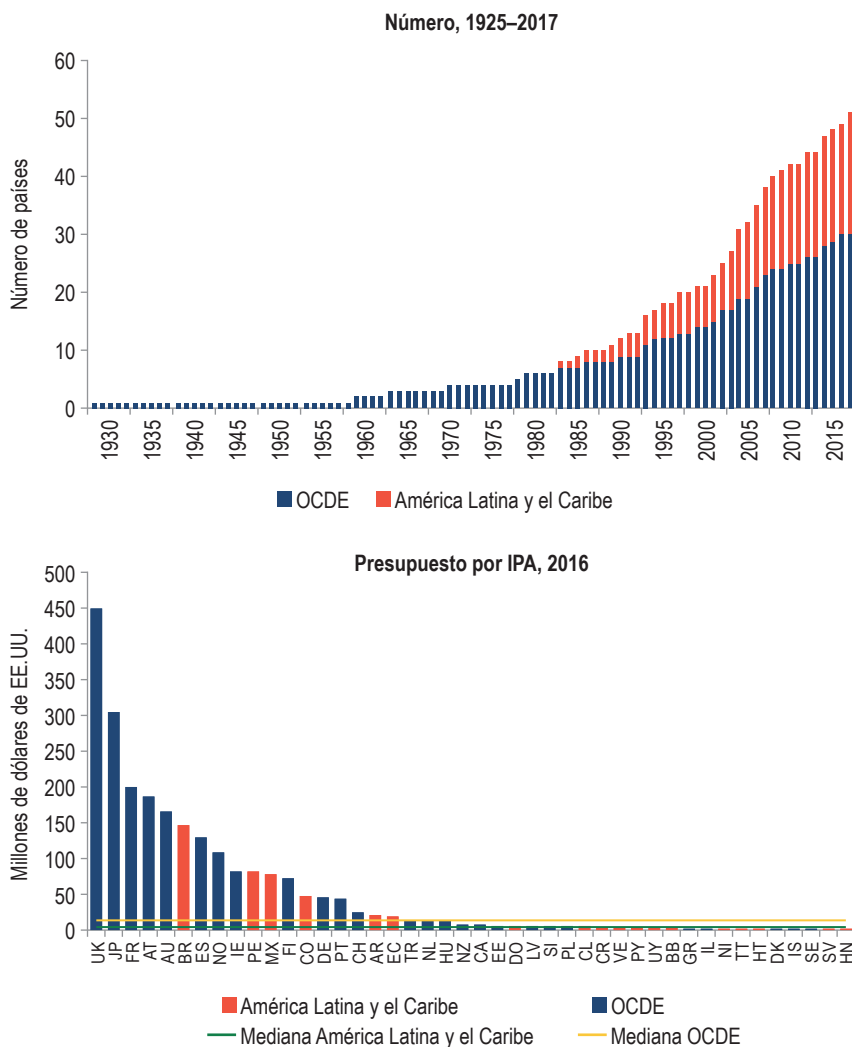
⁴⁰ Véase Blyde et al. (2014) sobre la evolución de las políticas de internacionalización de los países de América Latina y el Caribe.

⁴¹ Con el fin de llevar a cabo la promoción del comercio y la inversión, se debe crear un mecanismo institucional acorde. Esto requiere considerar el contexto institucional e implica determinar el rol adecuado del sector privado, estructuras internas sólidas, y un personal y salarios apropiados, entre otras cosas. El BID ha producido un mapa institucional detallado de las APE y API (véase Jordana et al., 2010; Volpe Martincus y Sztajerowska, 2019).

⁴² Las tecnologías emergentes también sirven para reducir los costos de información. Las APE de todo el mundo están capacitando a las empresas para hacer un uso efectivo de estas tecnologías (véase el capítulo 11).

⁴³ Véanse Rauch (1996) y Hausman y Rodrik (2003). Las externalidades también provienen de prácticas de negocios, organizacionales y de gestión, actividades de capacitación, métodos y tecnologías de producción y vínculos de producción con los exportadores y las empresas multinacionales (véanse, por ejemplo, Rodríguez-Clare, 1996; Mion y Opromolla, 2014). Sin embargo, estas externalidades no se incluyen en la evaluación empresarial privada de los costos y beneficios asociados con hacer negocios e invertir

Gráfico 7.13 Número y presupuesto de las agencias de promoción de inversiones, países de América Latina y el Caribe y OCDE

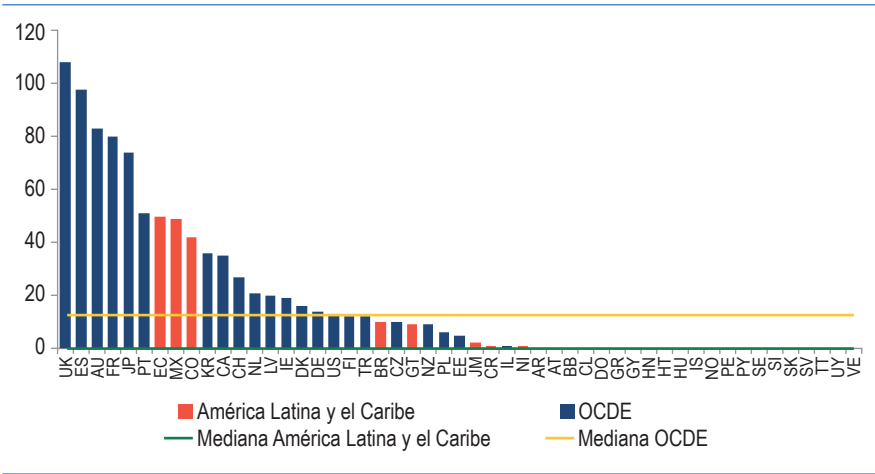


Fuente: Volpe Martincus y Sztajerowska (2019).

Al hacer esto, las APE y las API pueden establecer oficinas en el extranjero para llevar a cabo operaciones de inteligencia comercial e identificar oportunidades de negocios. En este sentido, las agencias de América Latina y el Caribe son bastante diferentes de sus contrapartes en los países

en el exterior. Por consiguiente, la inversión en el desarrollo de estas actividades podría ser subóptima, y proporcionar un argumento a favor de la intervención pública.

Gráfico 7.14 Oficinas en el extranjero de las agencias de promoción de inversiones, 2017



Fuente: Volpe Martincus y Sztajerowska (2019).

desarrollados: mientras que la API mediana de América Latina y el Caribe no tiene oficinas en el extranjero, la de la OCDE cuenta con más de 10 establecimientos de ese tipo (gráfico 7.14).

¿Funciona el GPS de promoción del comercio y la inversión? Una guía de política

Las iniciativas de ayuda al comercio pueden disminuir los costos fijos en que incurren las empresas locales cuando exportan por primera vez y cuando entran en nuevos mercados, reduciendo los costos asociados con la recopilación de información sobre los precios, las normas de los productos y los compradores potenciales. Como resultado, el apoyo de las APE puede allanar el camino para que las firmas nacionales se aventuren al extranjero, se expandan o entren en nuevos mercados, contribuyendo así a aumentar las exportaciones. De la misma manera, las API pueden disminuir los costos fijos en que incurren las empresas extranjeras cuando se establecen en un país nuevo o amplían su presencia allí. Al hacerlo, las API pueden fomentar la entrada de IED. ¿Pero hasta qué punto realmente lo hacen?

La evidencia macro disponible suele apuntar a una correlación positiva entre recursos financieros asignados a las APE y API y los resultados del comercio y la inversión.⁴⁴ Lo mismo rige para la presencia de las misiones

⁴⁴ Véanse Lederman et al. (2010) y Volpe Martincus y Sztajerowska (2019).

diplomáticas y las oficinas de APE/API en países socios.⁴⁵ En particular, las oficinas de las APE de América Latina y el Caribe en el extranjero están asociadas con más exportaciones en el margen extensivo, principalmente de bienes diferenciados.⁴⁶

Casi todos los estudios empíricos existentes que utilizan microdatos, incluidos diversos estudios del BID sobre los países de América Latina, observan que el apoyo a la promoción de las exportaciones favorece considerablemente a estas últimas a nivel de empresa y que ha sido costo-efectivo (gráfico 7.15).⁴⁷

En general, los efectos estimados tienden a ser mayores cuando el tipo de firma o de comercio tiene probabilidades de enfrentarse a problemas de información más serios, lo que proporciona una perspectiva de cómo diseñar estos programas. Se estima que la promoción del comercio tiene el mayor efecto en las actividades de exportación que sufren de información incompleta. Los efectos estimados son particularmente grandes en el margen extensivo, cuando las empresas intentan exportar por primera vez o entrar en un país o en un mercado de productos.⁴⁸

Sin embargo, los efectos varían. Es probable que el comercio de productos más complejos y firmas más pequeñas o menos experimentadas con una exposición limitada a los mercados internacionales se enfrenten a barreras de información más severas, lo que sugiere que se beneficiarán más de la asistencia en materia de exportaciones.⁴⁹ Los servicios de apoyo proporcionados a través del proceso de exportación son más efectivos que las acciones aisladas.⁵⁰

Las empresas objeto de apoyo exportaron relativamente más que las que no recibieron respaldo durante la crisis financiera. Esto no es de

⁴⁵ Véanse Rose (2007); Gil-Pareja, Llorca-Vivero y Martínez-Serrano (2008), y Gil-Pareja et al. (2015), para España; Hayakawa, Kim y Lee (2014), para Japón y República de Corea; Moons (2017); Volpe Martincus y Sztajerowska (2019).

⁴⁶ Véase Volpe Martincus et al. (2010, 2011).

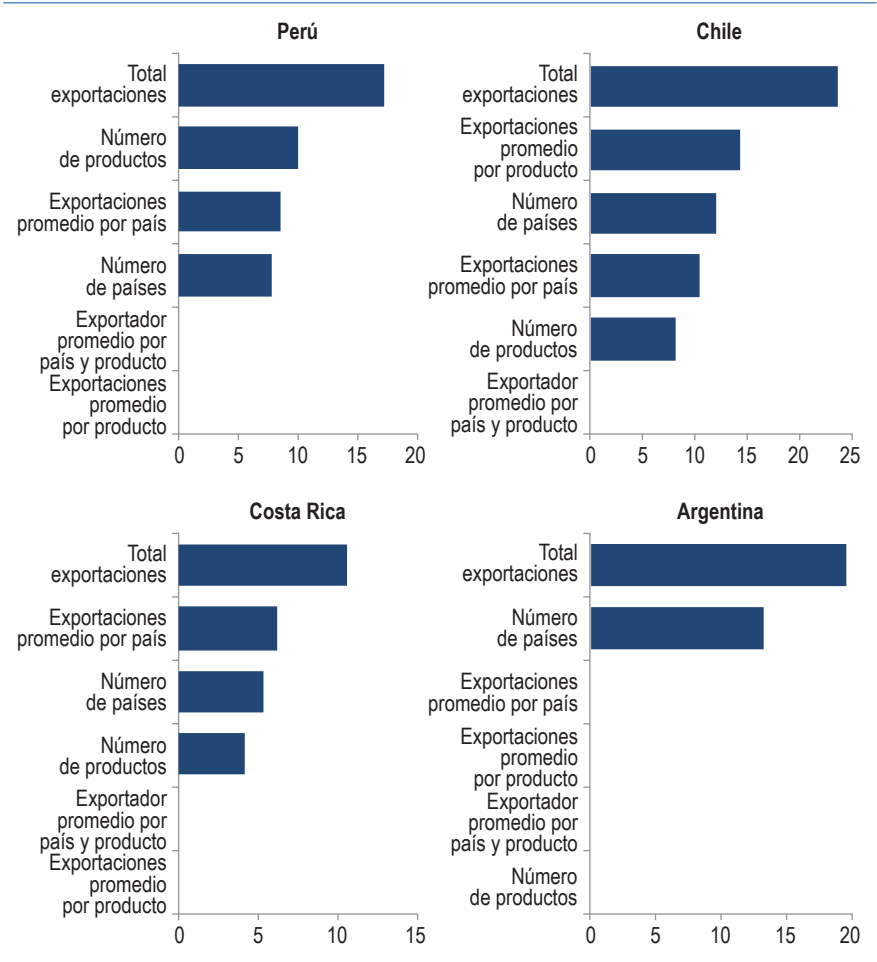
⁴⁷ Véase Volpe Martincus (2010).

⁴⁸ Véanse Cruz (2014), para Brasil; Lederman et al. (2015); Mion y Muuls (2015), para Reino Unido; Broocks y van Biesebroeck (2017), para Bélgica; y Volpe Martincus y Carballo (2008, 2010), para Perú y Uruguay.

⁴⁹ Véanse Volpe Martincus y Carballo (2012), para Costa Rica; Volpe Martincus y Carballo (2010), para Chile; Volpe Martincus et al. (2012), para Argentina; y Munch y Schaur (2018), para Dinamarca.

⁵⁰ Véase Volpe Martincus y Carballo (2010), para Colombia. Un estudio sugiere que los efectos de la promoción de las exportaciones pueden no ser durables (Cadot et al., 2015). Sin embargo, cabe señalar que este resultado se basa en un único caso, la iniciativa tunecina FAMEX, que difiere considerablemente de las operaciones de las APE tradicionales (van Biesebroeck et al., 2016).

Gráfico 7.15 Impacto de la promoción de las exportaciones en las exportaciones de las empresas, expresado como respuesta al crecimiento (porcentaje), varios años



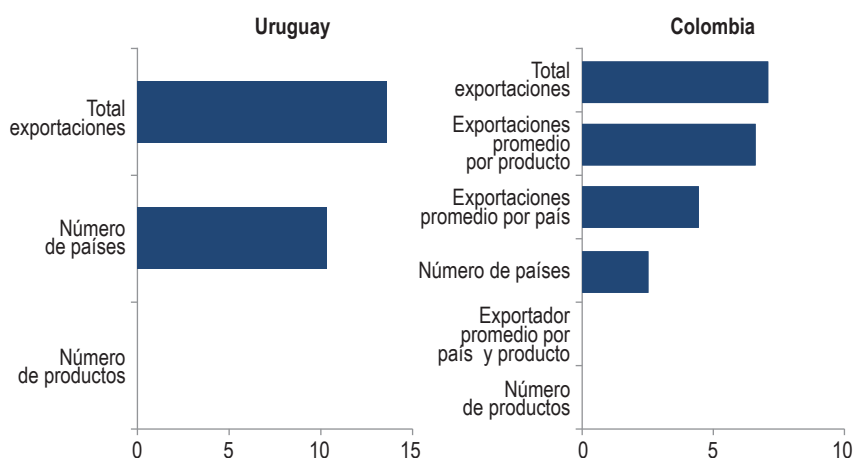
(continúa en la página siguiente)

extrañar, dado que las APE ayudaron a las firmas a encontrar nuevos clientes para reemplazar a los antiguos afectados por la crisis.⁵¹

Por último, y no menos importante, al aumentar las ventas en el extranjero, la promoción del comercio puede mejorar el desempeño general de las empresas. La promoción de las exportaciones aumenta las ventas, el

⁵¹ Véase van Biesebroeck et al. (2016), para Bélgica y Perú.

Gráfico 7.15 Impacto de la promoción de las exportaciones en las exportaciones de las empresas, expresado como respuesta al crecimiento (porcentaje), varios años (continuación)



Fuente: Volpe Martincus (2010) sobre la base de datos PROMPEX/PROMPERU, PROCOMER, Uruguay XXI, PROCHILE, EXPORTAR y PROEXPORT/PROCOLOMBIA.

Nota: El gráfico muestra la respuesta de crecimiento promedio de los resultados de las exportaciones de diferentes empresas al apoyo de la promoción del comercio. Los efectos estimados que no son estadísticamente significativos al nivel del 10% se reportan como cero. En Volpe Martincus (2010) se puede encontrar una explicación metodológica detallada.

empleo y la productividad de los trabajadores, particularmente en el caso de las firmas pequeñas.⁵²

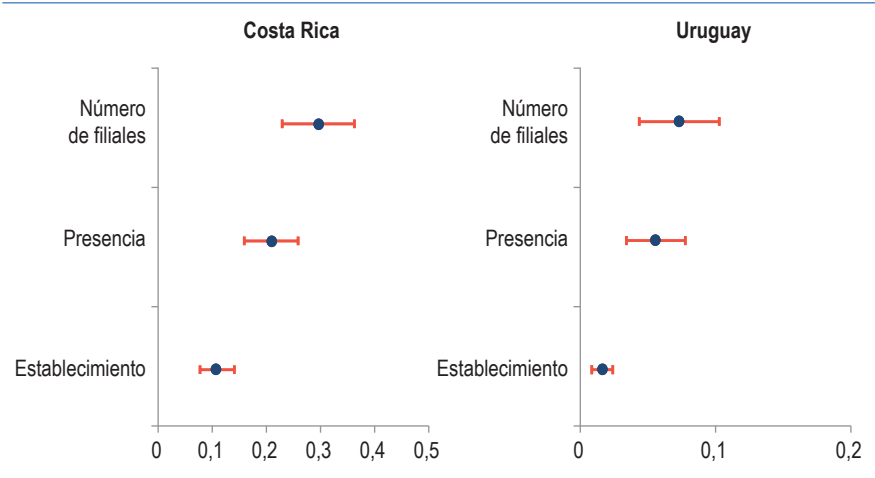
Si bien múltiples estudios utilizan microdatos para evaluar la efectividad de los programas de promoción de las exportaciones de los países, la evidencia microeconómica sobre el impacto de la asistencia en materia de promoción de las inversiones en las decisiones de localización de las empresas multinacionales es casi inexistente.⁵³ Un reciente estudio del BID centrado en Costa Rica y Uruguay presenta por primera vez evidencia de que la promoción de las inversiones ha sido efectiva para atraer filiales de empresas multinacionales. En particular, las firmas apoyadas por las API nacionales tienen más probabilidades de establecerse en estos países y ampliar sus actividades con mayor rapidez (gráfico 7.16).⁵⁴ Estos efectos

⁵² Véanse Munch y Schaur (2018), para Dinamarca, y Rincón Aznar et al. (2015), para Reino Unido, respectivamente.

⁵³ Véase van Biesebroeck et al. (2016).

⁵⁴ Véase Volpe Martincus et al. (2019) y Carballo et al. (2019) sobre cómo se abordan cuestiones relacionadas con la estimación, tales como la endogeneidad potencial de la asistencia para la promoción de las inversiones.

Gráfico 7.16 Impacto de la promoción de las inversiones en las decisiones de localización de las empresas, Costa Rica y Uruguay, 2000–16



Fuente: Cálculos del equipo BID basados en Volpe Martincus et al. (2019).
Nota: Los gráficos presentan el impacto estimado de la ayuda de la promoción de las inversiones en la probabilidad que una empresa multinacional se establezca o esté presente en el país y en el número de sus filiales en el país. Se puede encontrar una explicación metodológica detallada en Volpe Martincus et al. (2019).

suelen ser más marcados en las inversiones de los países desarrollados de origen, que previsiblemente se enfrentarán a altas barreras de información cuando inviertan en la región.

Treinta años más tarde: un trabajo en curso

Treinta años después de que la región se embarcara en una liberalización a gran escala, se podría haber esperado que la política comercial se convirtiera en algo prácticamente irrelevante, el equivalente en las políticas públicas del “fin de la historia” geopolítico declarado por Fukuyama (1989) al final de la Guerra Fría. Pero esto no es lo que sucedió. Así como la democracia liberal occidental siguió enfrentándose a graves e inesperados desafíos, el comercio y la integración en América Latina y el Caribe todavía constituyen un trabajo en curso.

Al mismo tiempo que hubo notables avances, surgieron nuevos desafíos, mientras que otros antiguos han demostrado ser evasivos. Entre los nuevos, las amenazas para el sistema de comercio internacional basado en reglas son las más alarmantes. El comercio difícilmente pueda ser un instrumento para la prosperidad si el mercado mundial se fragmenta en bloques balcanizados, regidos por el poder y no por las leyes.

Entre los antiguos desafíos, la integración regional, que ha adquirido incluso mayor relevancia estratégica con las actuales fricciones comerciales, exige un ejercicio de convergencia y un ejercicio que permita salvar las brechas, lo cual podría añadir racionalidad y peso al mercado regional. A nivel nacional, el proteccionismo sigue vivo y goza de buena salud en algunas de las economías más grandes de la región. Este es un desafío que no puede abordarse plenamente sin una acción unilateral, y debe fundamentarse en las lecciones de economía política de los últimos 30 años. Por último, la región sigue luchando con los altos costos que representan la logística, la información y los procedimientos fronterizos. Los remedios son bien conocidos. Los considerables beneficios de tomar medidas también están bien documentados y se entienden bien. Sin embargo, son menos transparentes los motivos de la falta de acción.

EN RESUMEN

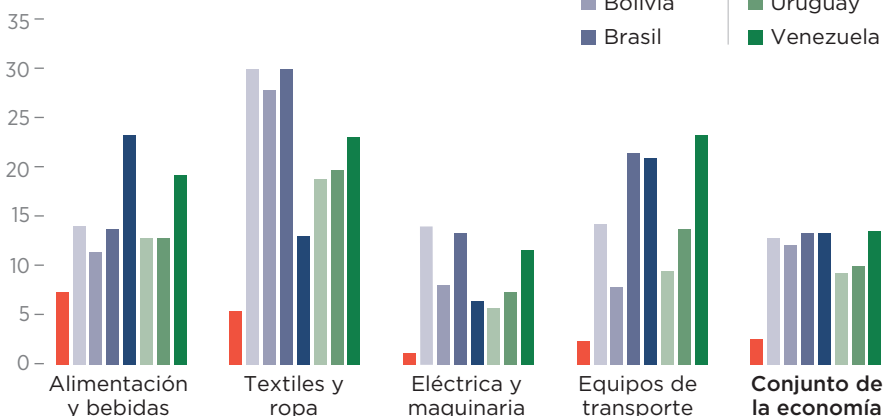
POLÍTICAS COMERCIALES Y DE INVERSIÓN: 30 AÑOS MÁS TARDE



La protección todavía sigue siendo demasiado alta en algunas de las economías más grandes de la región.

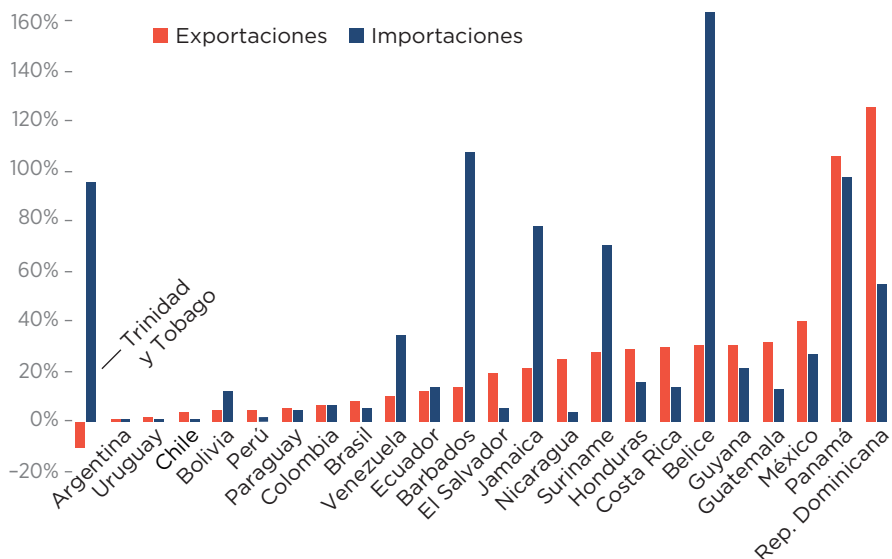
Nivel y estructura del arancel a las importaciones aplicado

Países poco liberalizadores de América Latina y la OCDE, 2015



La convergencia entre los 33 tratados de la región aumentaría el comercio intrarregional en un 12%, en promedio.

Impactos del comercio en toda la economía de una zona de libre comercio en América Latina y el Caribe





Reducir los aranceles a los niveles de la OCDE daría un gran impulso al comercio.

Impactos en toda la economía de la convergencia con los niveles de aranceles aplicados de la OCDE: comercio/PIB

Países poco liberalizadores de América Latina

Uruguay

5,6%

Paraguay

5,8%

13,2%

13,3%

13,7%

23,1%

249,3%

Bolivia

Ecuador

Brasil

Argentina

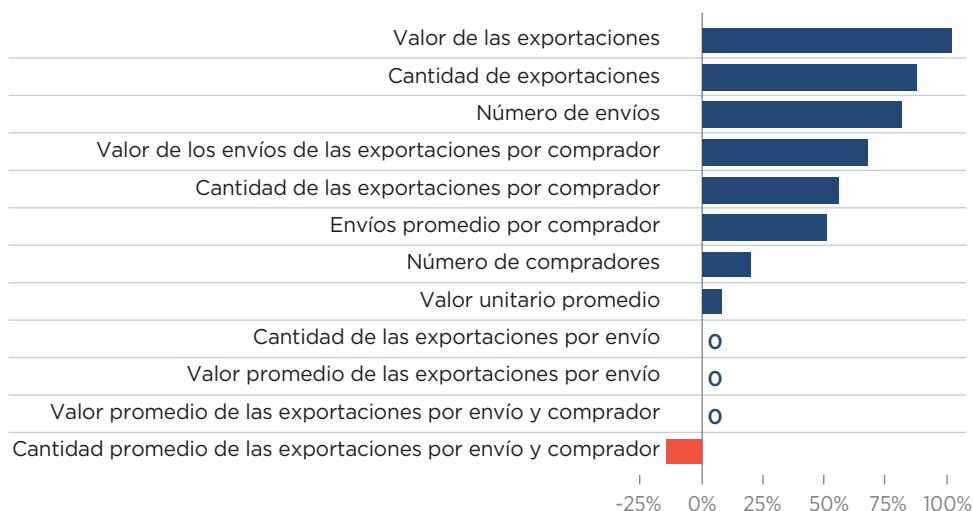
Venezuela



La reducción del tiempo y los costos de la frontera puede arrojar beneficios significativos.

Impacto en el comercio de la ventanilla electrónica única en Costa Rica

Respuesta crecimiento promedio



LO ESENCIAL

Tres décadas después, la región todavía sigue lidiando con problemas esquivos: aranceles altos en algunas de sus economías más grandes, una plena integración de su mercado regional, y altos costos logísticos, de información y de procesamiento en la frontera.

Políticas de ajuste del mercado laboral: ¿qué es lo que funciona?

Si bien el comercio internacional puede beneficiar al conjunto de la economía, también puede generar ganadores y perdedores. En ningún lugar este principio es más verdadero que en el ámbito del empleo. Los ajustes derivados de una reasignación de la mano de obra ligada al comercio pueden ser duros para algunas personas y comunidades. Los gobiernos deberían ser conscientes de estos cambios y adaptar sus políticas de manera correspondiente.

Las políticas de ajuste del mercado laboral se pueden justificar por varios motivos. Desde una perspectiva de equidad social, los gobiernos pueden proponerse compensar a los trabajadores que cargan con los costos del libre comercio. Las políticas de ajuste también se pueden justificar a partir de la política económica. Las percepciones negativas del impacto distribucional del comercio pueden crear una reacción política contra la globalización y amenazar el futuro de la liberalización comercial. Las políticas de ajuste pueden contribuir a garantizar la continuidad de las reformas.¹ Las políticas también pueden ser aprobadas por motivos de eficiencia. Por ejemplo, en las economías donde la búsqueda de empleo y la movilidad son caras, las personas tienden a invertir poco en la formación de habilidades porque su retorno personal sobre esa inversión es inferior al retorno para el conjunto de la sociedad (Acemoglu, 1997).² Las políticas que alientan a

¹ Galiani, Torre y Torrens (2015) presentan un modelo teórico interesante en el cual las reformas duraderas sin compensación no pueden ser más que parciales, ya que es probable que una reforma completa desate una costosa reversión salvo que vaya acompañada de un sistema para compensar adecuadamente a quienes pierden.

² Con las fricciones de mercado, los salarios están determinados por la negociación. Por lo tanto, habrá algún grado de rentas compartidas entre empleados y empleadores. Esto implica que los empleados no se apropian de todas las ganancias de la productividad marginal provenientes de la capacitación general. Por lo tanto, hay subinversión en la formación de habilidades (véase Acemoglu, 1997).

los trabajadores a mejorar sus habilidades pueden abordar el problema de la falta de inversión. Los trabajadores tienen un incentivo mayor para mejorar sus habilidades si eso optimiza su capacidad para cambiar de sector, de ocupación o ambos. Por otro lado, una fuerza laboral más calificada beneficia por igual a los trabajadores y a la sociedad.

Para diseñar políticas de ajuste adecuadas, es importante identificar los factores que influyen en el ajuste del mercado laboral relacionado con el comercio. La barrera del capital humano es el primer factor evidente que limita la reasignación de la mano de obra a diferentes sectores. Los trabajadores desplazados de un sector en declive pueden no tener las habilidades necesarias para cambiar de ocupación y entrar en un sector diferente. Los problemas de búsqueda constituyen otro obstáculo asociado a la falta de información. Las personas no necesariamente saben cuáles son las oportunidades laborales disponibles en otros sectores y, particularmente, en otros lugares. Incluso puede ocurrir que los trabajadores con las habilidades correctas no encuentren el empleo adecuado por carecer de información sobre el mercado laboral. Los problemas relacionados con una mudanza también constituyen una barrera; estos comprenden el costo de la mudanza misma más las diferencias potenciales en los precios de la vivienda en diferentes localidades. Dichos costos pueden desalentar la búsqueda de oportunidades de empleo en otras regiones. Queda claro que la reasignación de la mano de obra puede verse limitada por diversos motivos, lo cual aumenta los costos de un ajuste inducido por el comercio. Estas dificultades deben tenerse en cuenta cuando se diseñan y se implementan las política.

Políticas de ajuste: un punto de vista específico del comercio

Algunos países han diseñado políticas de ajuste que se activan con eventos relacionados con el comercio. Los ejemplos más destacados son los de Estados Unidos, con la Asistencia de Ajuste Comercial (TAA, por sus siglas en inglés, *Trade Adjustment Assistance*) y Europa, con el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG). Una breve revisión de estos programas proporciona perspectivas útiles para un debate de política.

El diseño de los programas de asistencia relacionados con el comercio en Estados Unidos y Europa aborda los múltiples factores que limitan la reasignación de la mano de obra. El programa TAA de Estados Unidos proporciona asesoría mediante un conjunto de instrumentos, entre ellos: el pago de gastos de capacitación, el seguro de desempleo temporal, el seguro salarial, y el pago por algunas búsquedas de empleo y los gastos por reasignación. De la misma manera, el FEAG ayuda a los trabajadores

mediante el otorgamiento de fondos para cubrir los costos de diversas políticas activas del mercado laboral, como la búsqueda de empleo y la capacitación. El sello distintivo de estos programas es que se brinda ayuda solo cuando se produce el ajuste laboral como resultado de un hecho relacionado con el comercio. Sin embargo, determinar que hay una conexión entre un cambio en el estatus laboral y un episodio relacionado con el comercio no es necesariamente un proceso claro. Por lo tanto, estos programas han establecido una serie de criterios y procedimientos para demostrar la existencia de un vínculo (véase el recuadro 8.1).

La evidencia empírica del impacto de los programas de asistencia relacionados con el comercio es diversa. Si bien algunos estudios de la TAA observaron que el programa hacía poco o nada para mejorar los ingresos (Decker y Corson, 1995; D'Amico et al., 2007), otros señalaron que el componente de capacitación tenía un impacto positivo (Park, 2012). La diferencia de los resultados puede deberse a enfoques empíricos distintos y a la posibilidad de que los resultados promedio oculten impactos variables en diferentes grupos de personas. Por ejemplo, Park (2012) advierte ingresos más altos entre los participantes de la TAA que encontraron un empleo en las ocupaciones para las cuales habían sido capacitados. En cambio, los ingresos no fueron más altos para los participantes de la TAA que hallaron empleo en ocupaciones que no se correspondían con su programa de capacitación.

Los impactos del programa TAA también pueden diferir en función del horizonte temporal. Por ejemplo, a corto y mediano plazo, los participantes de la TAA disfrutaban de ingresos más elevados que los no participantes —un resultado que se debe a los ingresos más altos y a una mayor participación en la fuerza laboral—, pero los mayores retornos tienden a desaparecer al cabo de unos 10 años (Hyman, 2018). No ha habido una evaluación equivalente de los impactos utilizando microdatos para el programa FEAG, sobre todo por la falta de información necesaria para llevar a cabo dicha evaluación (Claeys y Sapir, 2018).

Sin embargo, la percepción general es que tanto la TAA como el FEAG son programas muy pequeños, por lo cual es difícil que tengan un gran impacto. De 2007 a 2016, el FEAG financió solo 147 casos, que cubrían a 140.000 trabajadores despedidos. Autor, Dorn y Hanson (2013) muestran que las transferencias de ingresos relacionadas con la TAA compensan únicamente el 10% de la pérdida de ingresos por la competencia generada por la penetración de las importaciones asiáticas. Los presupuestos de estos programas son relativamente pequeños, en comparación con el tamaño de estas economías. Más específicamente, los presupuestos de la TAA y el FEAG ascendían a US\$800 millones (2015) y US\$150 millones (2014),

RECUADRO 8.1 ELEGIBILIDAD PARA LA ASISTENCIA DE AJUSTE COMERCIAL Y EL FONDO EUROPEO DE ADAPTACIÓN A LA GLOBALIZACIÓN

La Asistencia de Ajuste Comercial (TAA) de Estados Unidos

El programa TAA, originalmente creado en 1962, proporciona asesoría para los ajustes del mercado laboral asociados con eventos comerciales. Estos incluyen aumentos de las importaciones, despidos por parte de un productor aguas arriba o aguas abajo de la cadena de producción de una industria que se enfrenta a un incremento de las importaciones, o el traslado de la producción a otro país. Para obtener los beneficios de la TAA, un grupo de trabajadores perjudicados por el comercio exterior primero debe presentar una petición al Programa TAA del Departamento de Trabajo. La petición puede ser expuesta por tres o más trabajadores, un empleador o un grupo, un sindicato, un funcionario de la fuerza laboral estatal, un operador/socio del American Job Center (Centro de Empleo de Estados Unidos), u otro representante debidamente autorizado. Una vez presentada la petición completa, la Oficina de Asistencia por Ajuste Laboral (OTAA, por sus siglas en inglés, *Office of Trade Adjustment Assistance*) inicia una investigación para determinar si el grupo de trabajadores cumple con los requisitos de elegibilidad. Esta investigación puede incluir un contacto con la empresa de los trabajadores, con los clientes de la empresa de los trabajadores, los peticionarios, los sindicatos, los organismos estatales que cooperan u otras fuentes relevantes, según sea necesario, para recopilar datos. Si el grupo de trabajadores cumple con los criterios, se emitirá el correspondiente certificado, luego de lo cual cada trabajador del grupo debe postularse de manera individual para acceder a servicios y beneficios a través de su centro de empleo local.

El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)

El programa FEAG, creado en 2007, proporciona ayuda si los trabajadores han sido despedidos como resultado de un episodio relacionado con la globalización, definido en términos de un cambio estructural mayor en los patrones del comercio mundial —como un aumento de las importaciones, un cambio repentino en el comercio de bienes o servicios, la deslocalización o una disminución de la cuota de mercado— o como resultado de una crisis financiera global. Una autoridad del país miembro de la Unión Europea (UE) (nacional, regional o local) es la responsable de determinar las necesidades de los respectivos trabajadores, diseñar las medidas adecuadas, presentar la postulación ante la UE e implementar las medidas una vez que hayan sido financiadas. Las postulaciones son aceptadas si se cumple uno de los dos criterios de intervención, a saber: (i) se ha despedido al menos a 500 trabajadores en una misma empresa a lo largo de un período de cuatro meses o (ii) se ha despedido al menos a 500 trabajadores en el mismo sector, particularmente en las pequeñas y medianas empresas (pyme) a lo largo de un período de nueve meses.^a Los postulantes deben presentar un análisis razonado del vínculo entre los despidos y los grandes cambios estructurales en los patrones del comercio mundial. Este análisis debe basarse en estadísticas y en otra información para demostrar que se ha cumplido con los criterios de intervención.

^a El segundo criterio se incluye para abordar los desplazamientos laborales en las pyme.

respectivamente. Hay evidencia adicional que señala que numerosos trabajadores en Europa ni siquiera conocen la existencia del programa FEAG (Cernat y Mustilli, 2017).

Programas específicos del comercio vs. programas generales del mercado laboral: a favor y en contra

La asistencia para los ajustes relacionados con el comercio se puede proporcionar ya sea con programas específicos de este rubro —como la TAA y el FEAG— o con programas más amplios. Si los gobiernos tienen que depender de programas de ayuda específicos para el comercio o de políticas del mercado laboral más generales para abordar los efectos del comercio es un asunto sujeto a debate. El cuadro 8.1 presenta argumentos a favor y en contra de la dependencia de programas que solo abordan episodios comerciales específicos. El argumento a favor de un enfoque amplio suele fundarse en diversos argumentos. Para empezar, puede que los trabajadores no sean conscientes de la existencia de programas específicos relacionados con el comercio porque estos programas tienden a ser pequeños. Por otro lado, quizá sea difícil probar que un cambio en el estatus laboral es consecuencia de un episodio relacionado con el comercio en lugar de otros shocks, como los provocados por la tecnología. Por último, un programa que se centra en el comercio podría enviar el mensaje equivocado y alimentar la percepción de que el comercio internacional es la única causa del desplazamiento de los trabajadores. No obstante, los programas relacionados con el comercio podrían requerir menos recursos, lo cual podría ser importante para los países con limitaciones fiscales. Sin embargo, lo que más cabe destacar es que

Cuadro 8.1 Argumentos a favor y en contra de los programas de ayuda específicos del comercio

A favor	En contra
Los programas específicos del comercio pueden ser más baratos que los que cubren todo tipo de shocks.	Los programas específicos del comercio tienden a ser pequeños. Puede que los trabajadores no sepan de la existencia de estos programas.
Mientras que los beneficios del comercio internacional tienden a expandirse en toda la economía (por ejemplo, mediante precios más bajos), los costos del libre comercio son asumidos por un grupo de trabajadores. Estas personas requieren una ayuda especial.	En la práctica, es difícil distinguir un shock comercial de otros shocks, como los de la tecnología. Es preferible utilizar programas amplios para abordar ambos tipos de shocks de manera simultánea.
Puede que el comercio sea el motivo políticamente más contencioso del desplazamiento relacionado con la globalización. Por lo tanto, las personas desilusionadas con la globalización pueden ver que hay un instrumento específico para lidiar con los efectos adversos del comercio.	Un programa que se centra en el comercio crea la percepción de que este es la única causa del desplazamiento de los trabajadores, lo cual alimenta la reacción contra el comercio internacional.

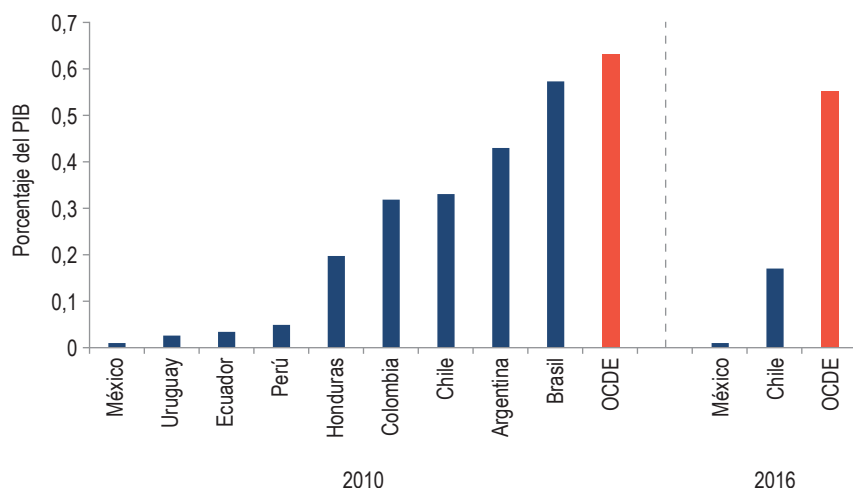
el diseño de un programa de ajuste relacionado con el comercio, o bien de un programa más amplio, debe tener en cuenta los múltiples factores que podrían llegar a dificultar la reasignación de la mano de obra.

Hay diferentes políticas diseñadas para abordar distintos elementos del ajuste. Las políticas del mercado laboral suelen dividirse en activas y pasivas. Las activas se proponen aumentar las oportunidades de las personas para encontrar nuevos empleos y normalmente incluyen medidas como los servicios públicos de intermediación laboral (por ejemplo, ayuda y asesoría en la búsqueda de empleo), capacitación profesional o incentivos para la contratación. Por su parte, las políticas pasivas están delineadas para proporcionar algún tipo de apoyo a personas desempleadas sin necesariamente ayudarles de manera directa a encontrar un nuevo empleo. Estas políticas, que incluyen el seguro de desempleo, las prestaciones por desempleo y compensaciones por despido, suelen abarcar un período limitado. Los programas de ajuste para individuos desplazados por motivos relacionados con el comercio pueden incluir elementos de políticas activas y pasivas del mercado laboral, e instrumentos complementarios, como las prestaciones por traslado. El principio consiste en ayudar a los trabajadores en la transición más que conservar empleos que ya no son viables. Al centrarse en los trabajadores en vez de hacerlo en los empleos, es probable que las políticas de ajuste resulten más efectivas en la reasignación de la mano de obra.

Las políticas del mercado laboral en América Latina

Los países de América Latina no cuentan con programas de ayuda asociados a shocks comerciales similares a los de Estados Unidos (TAA) o Europa (FEAG). Aún así, los gobiernos de la región implementan políticas del mercado laboral por diversos motivos y, en principio, una combinación de estas políticas podría ayudar a los trabajadores afectados por las crisis comerciales³. Sin embargo, los países de América Latina suelen gastar menos en políticas activas del mercado laboral que otras regiones. El gráfico 8.1 muestra datos de 2010 para nueve países de América Latina, así como datos de 2016 para Chile y México. También incluye datos comparables para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En América Latina, los ministerios de Trabajo normalmente son responsables de ofrecer programas de capacitación a corto plazo a las personas desempleadas. Sin embargo, sus servicios suelen

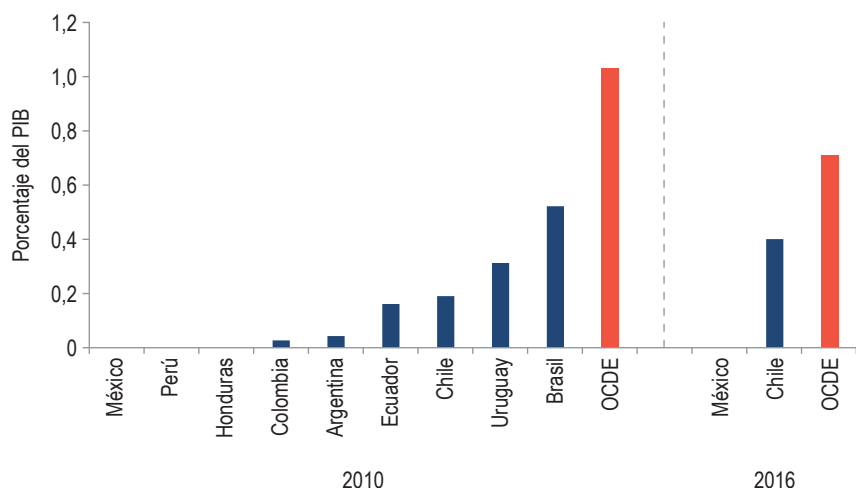
³ Rodrik (1998) encuentra una correlación positiva entre la apertura y el tamaño del gobierno que atribuye a la necesidad de brindar una red de protección social para amortiguar el impacto de los shocks comerciales.

Gráfico 8.1 Gasto público en los programas activos del mercado laboral

Fuente: Cerutti et al. (2014) y base de datos de empleo de la OCDE.

proporcionar escasa cobertura y tienden a focalizarse en un segmento específico de los desempleados, como los jóvenes, que no constituyen el grupo con las mayores probabilidades de desplazamiento por shocks comerciales (BID, 2015). Limitar la focalización, por ejemplo, centrándose en los jóvenes deja a otros trabajadores (de edad mediana y mayores) sin una ayuda efectiva frente a un shock comercial.

Las políticas pasivas del mercado laboral, como el seguro de desempleo, pueden contribuir a estabilizar el consumo durante la transición, pero estas tampoco se utilizan con frecuencia en América Latina. En principio, las personas que tienen aunque más no sea una pequeña reserva de ingresos pueden dedicar más tiempo a buscar el empleo adecuado e incluso inscribirse en programas de capacitación mientras están desempleadas. Por lo tanto, estos instrumentos pueden desempeñar un rol clave para devolver a los desempleados al mercado laboral con las habilidades adecuadas y un “buen empleo” (Alaimo et al., 2015). Sin embargo, el seguro de desempleo no es habitual en América Latina (véase el cuadro 8.2), e incluso allí donde existe, la cobertura es muy baja. Por ejemplo, en Brasil, el país con la cobertura más alta de la región, solo el 13% de los desempleados reciben prestaciones, en comparación con el 26% en Estados Unidos y el 40% en Canadá (Alaimo et al., 2015). Al igual que en el caso las políticas activas del mercado laboral, los países de América Latina gastan menos que otras regiones en políticas pasivas (gráfico 8.2).

Gráfico 8.2 Gasto público en los programas pasivos del mercado laboral

Fuente: Cerutti et al. (2014) y base de datos de empleo de la OCDE.

La indemnización por despido y los programas de empleo temporal son prestaciones complementarias durante el desempleo, pero se trata de instrumentos limitados cuando se lidia con ajustes del mercado laboral relacionados con el comercio. Las columnas 3 y 4 del cuadro 8.2 muestran el predominio de las regulaciones sobre indemnización y los programas de empleo temporal en América Latina. La indemnización por despido puede ser un instrumento útil para estabilizar el consumo durante períodos de desempleo (MacIsaac y Rama, 2001; Kugler, 2002), pero también sirve como un mecanismo de protección del empleo, al aumentar el costo para la empresa de despedir a un trabajador. De la misma manera, puede que las regulaciones estrictas sobre indemnizaciones por despido inhiban la rotación, sobre todo en ciertos grupos de trabajadores (véase Montenegro y Pagés, 2004) y limiten potencialmente la necesaria reasignación de la mano de obra después de un episodio relacionado con el comercio. El costo promedio por despido (como porcentaje del salario anual) para una empresa en América Latina y el Caribe es aproximadamente un 70% más elevado que para la empresa promedio de la OCDE (Alaimo et al. 2015).⁴ Por

⁴ La indemnización por despido, que es la forma más antigua de protección social, ha sido popular en América Latina en parte porque el sistema depende del empleador y, por lo tanto, no ejerce una presión sobre las capacidades administrativas del sector público. Sin embargo, a medida que los países mejoran sus capacidades de gestión y administrativas, deberían considerarse otros instrumentos, como el seguro de desempleo (Alaimo et al. 2015).

Cuadro 8.2 Prestaciones complementarias en América Latina

País	Seguro de desempleo	Seguro de desempleo en cuenta de ahorro personal	Indemnización por despido	Programas de empleo temporal
Argentina	Sí		Sí	Sí
Bahamas	Sí			
Barbados	Sí		Sí	Sí
Belice				
Bolivia			Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí	
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia		Sí	Sí	
Costa Rica			Sí	Sí
Ecuador				Sí
El Salvador			Sí	
Guatemala				
Guyana				
Haití			Sí	Sí
Honduras				
Jamaica			Sí	Sí
México			Sí	Sí
Nicaragua		Sí	Sí	Sí
Panamá				Sí
Paraguay		Sí	Sí	Sí
Perú			Sí	
República Dominicana		Sí	Sí	
Suriname				
Trinidad y Tobago			Sí	Sí
Uruguay	Sí		Sí	Sí
Venezuela	Sí		Sí	

Fuente: Alaimo et al. (2015).

otro lado, en la región se utilizan habitualmente los programas de empleo temporal para garantizar un ingreso mínimo para los trabajadores pobres y no calificados (véase el cuadro 8.2). El empleo ofrecido tiende a durar entre tres y seis meses, y en general tiene lugar en proyectos intensivos en mano de obra, como reparación y mantenimiento de caminos, edificios y espacios públicos. Sin embargo, la evidencia señala que los programas de empleo temporal no aumentan las probabilidades de los participantes de encontrar un nuevo empleo al final de la intervención, y el estigma de participar en estos programas puede tener efectos adversos (Alaimo et al.

2015). En su forma actual, los programas de empleo temporal no parecen ser una herramienta adecuada para ayudar a los trabajadores afectados por el comercio a reingresar en el mercado laboral.

A pesar de que el corpus de investigación sobre la efectividad de las políticas del mercado laboral en América Latina y el Caribe y otras regiones ha crecido, los resultados dispares de las diversas evaluaciones dificultan extraer un mensaje homogéneo en relación con los impactos de estas políticas en la empleabilidad y los ingresos. Por ejemplo, McKenzie (2017) presenta una encuesta basada en 24 ensayos controlados aleatorios que evalúan un conjunto de diferentes programas del mercado laboral y llega a la conclusión de que muchas de estas políticas son mucho menos efectivas de lo que los responsables de las políticas suelen suponer. Sin embargo, Card, Kluve y Weber (2018) proporcionan una visión más matizada. Sobre la base de más de 200 evaluaciones de políticas activas del mercado laboral en todo el mundo, llegan a la conclusión de que, si bien los impactos a corto plazo promedio se acercan a cero, los impactos se vuelven más positivos dos o tres años después de completarse el programa; también señalan que los programas que ponen énfasis en alguna forma de acumulación de capital humano suelen arrojar los mejores resultados.

Las diferencias en los resultados se relacionan con las metodologías de las evaluaciones, la calidad de las intervenciones y el contexto en que estas últimas se llevan a cabo, entre otros factores. Podría haber múltiples motivos por los que una política funciona en un contexto y no en otro. Si el principal motivo detrás de una reasignación lenta de la mano de obra es la reticencia a mudarse debido a los altos costos de la vivienda, puede que las políticas diseñadas para vincular a las personas con empleadores en otras localizaciones (una política centrada en los problemas de búsqueda de empleo) tengan un impacto pequeño. Incluso el instrumento adecuado podría ser inefectivo. Por ejemplo, si se requieren nuevas habilidades pero hay un desajuste entre las habilidades cubiertas por la capacitación y la demanda de habilidades, es probable que el impacto en la empleabilidad sea bajo. Además, puede que el mismo tipo de programa sea más efectivo en algunos países que en otros porque el nivel de habilidades de la población focalizada varía según la ubicación geográfica (Kluve, 2016).

Si bien las opiniones a propósito de lo que funciona varían, están surgiendo algunas recomendaciones comunes para ámbitos particulares de intervención. Una de las políticas del mercado laboral más analizadas en América Latina es la capacitación. Entre los estudios sobre la efectividad de los programas de capacitación en América Latina, cabe citar Ibararán y Rosas Shady (2009); Urzúa y Puentes (2010), y Kluve (2016). El recuadro 8.2 presenta una revisión de estudios realizada por el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) que evalúan programas de capacitación en todo el mundo. Algunas de las recomendaciones más importantes de estos estudios son: i) los programas integrales que combinan más de un componente (por ejemplo, capacitación en el aula con capacitación en el lugar de trabajo) tienden a ser más efectivos; ii) los programas proporcionados por instituciones del sector privado o los que reciben aportes del sector privado tienen un impacto mayor porque la participación de dicho

RECUADRO 8.2 LA CAPACITACIÓN DE LOS ADULTOS: ¿QUÉ SE SABE?

Este recuadro presenta un estudio de Busso y Messina (2019) sobre la efectividad de las políticas activas del mercado laboral. Con el fin de acercarse a la población de interés (trabajadores desplazados debido al comercio), el análisis se centra en programas cuyo objetivo es recapacitar a los trabajadores proporcionándoles algún tipo de formación. Así, quedan fuera los programas de búsqueda de empleo, los subsidios al empleo y los programas de formación para los jóvenes que se enfocan en quienes buscan trabajo por primera vez.

El estudio se basa en el SkillsBank del BID,^a que analiza sistemáticamente la efectividad de los programas que han sido evaluados de manera fidedigna. Solo se incluyen aquellos trabajos en los que se construyen contrafactuales adecuados y se utilizan estrategias de identificación creíbles. En esta revisión sistemática de la literatura, la unidad de análisis es el programa. La evaluación cubre un total de 40 programas que proporcionan habilidades a trabajadores desempleados. Se enfoca en dos resultados: la probabilidad de encontrar un empleo y los salarios.

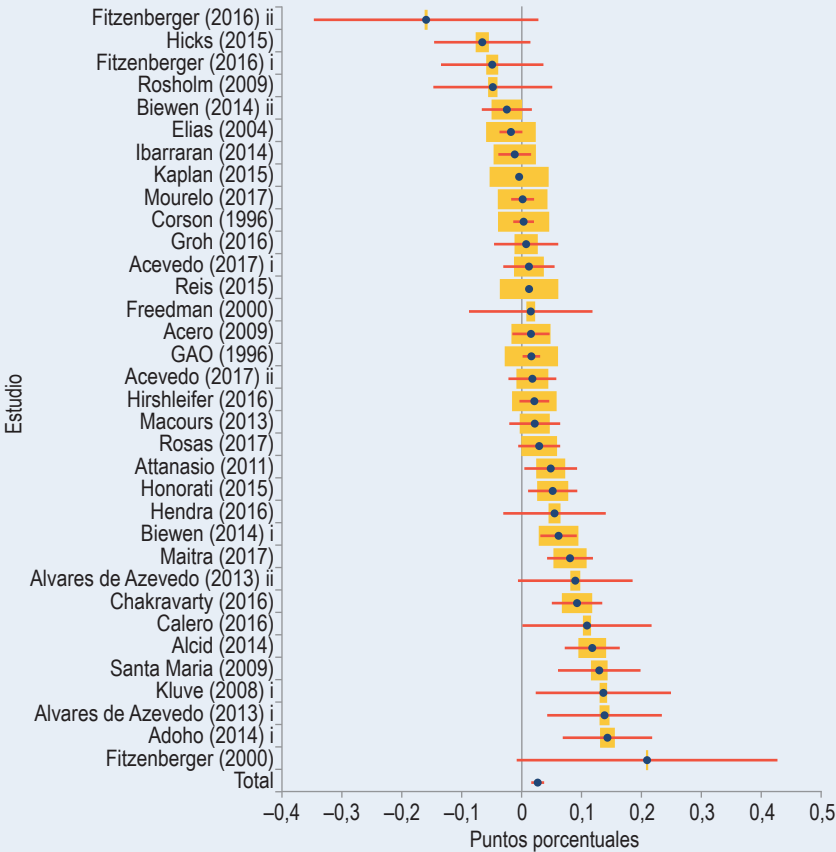
El gráfico 8.2.1 exhibe los resultados del análisis sobre la probabilidad de encontrar un empleo. El efecto total en el empleo de todos los programas de capacitación examinados es positivo y estadísticamente significativo al nivel del 5%. En general, la probabilidad de los participantes del programa de encontrar un empleo aumenta en 2,6 puntos porcentuales después del programa. Resultados similares para los salarios (no mostrados) sugieren que participar en un programa de capacitación incrementa los salarios de manera considerable, en un 0,08% de una desviación estándar.^b

Las estimaciones del programa varían ampliamente, lo que indica que es probable que las características del programa y el contexto en que se implementó sean importantes. Para arrojar más luz sobre las fuentes de la heterogeneidad, las intervenciones se separan por duración (menos y más de 480 horas de capacitación), tipo de habilidades proporcionadas (habilidades técnicas, habilidades básicas, o ambas), carácter de la capacitación (solo aula vs. una combinación de capacitación en el aula más una pasantía), agencia implementadora (gobierno vs. organización no gubernamental [ONG] o multinacional), proveedor de la capacitación (privado vs. público) y región de implementación (América Latina

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 8.2 LA CAPACITACIÓN DE LOS ADULTOS: ¿QUÉ SE SABE? (cont.)

Gráfico 8.2.1 Efecto de los programas de capacitación en el empleo
(Cambio en la probabilidad de estar empleado gracias a la participación en el programa de capacitación)



Fuente: Basado en Busso y Messina (2019).
Nota: Cada barra representa el tamaño del efecto promedio y su intervalo de confianza del 95% reportado en cada uno de los estudios listados en el eje y. Para mejor legibilidad, solo se indican el primer autor del estudio y el año de publicación. Los números i y ii se refieren a diferentes evaluaciones presentadas en los mismos estudios. Para más detalles, véase www.iadb.org/skillsbank.

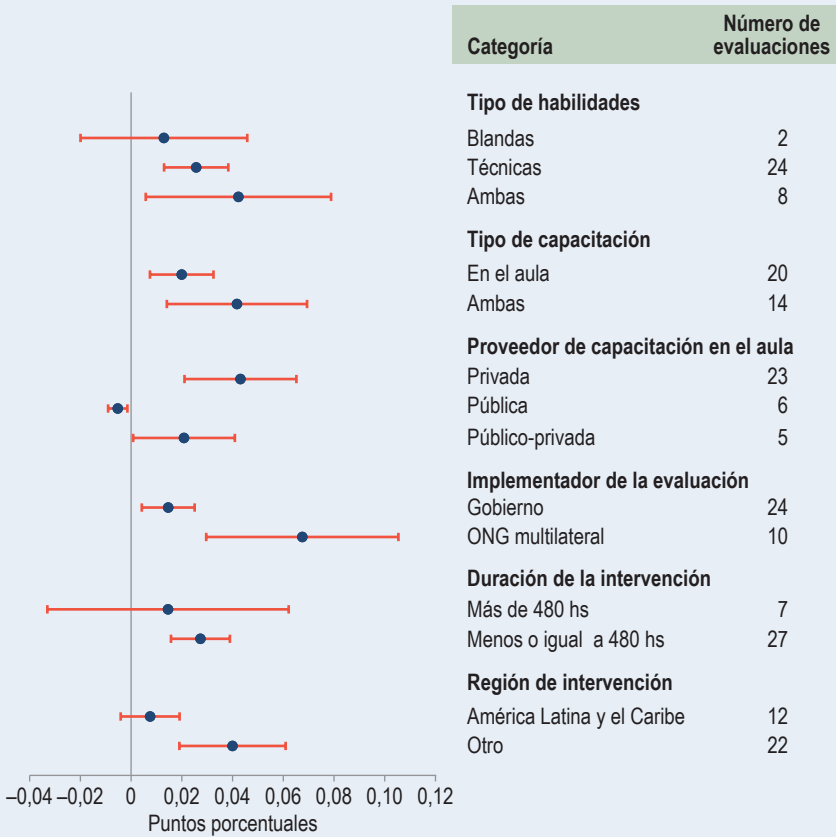
y el Caribe vs. otra región). El gráfico 8.2.2 resume los resultados para la empleabilidad. Existe un conjunto equivalente de resultados para los salarios (no mostrados).

Se ha observado que los programas que enseñan solo habilidades técnicas tienen un impacto positivo, mientras que aquellos que brindan únicamente habilidades generales no son efectivos. El efecto de los programas combinados

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 8.2 LA CAPACITACIÓN DE LOS ADULTOS: ¿QUÉ SE SABE? (cont.)

Gráfico 8.2.2 Tipos de programas de capacitación y empleabilidad
(Cambio en la probabilidad de estar empleado gracias a la participación en el programa de capacitación, por característica del programa)



Fuente: Basado en Busso y Messina (2019).

(habilidades técnicas más habilidades básicas) y de aquellos que proporcionan solo habilidades técnicas es prácticamente idéntico.

Los programas que combinan la enseñanza en el aula con prácticas en el lugar de trabajo tienen impactos ligeramente mayores en el empleo y los salarios que aquellos que solo ofrecen capacitación en el aula, aunque las diferencias entre los dos grupos no son estadísticamente diferentes. Los programas suministrados por instituciones del sector privado muestran un aumento mayor en la probabilidad de empleo que los programas en los que la capacitación ha sido diseñada y provista por organismos públicos (que en promedio no tienen un

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 8.2 LA CAPACITACIÓN DE LOS ADULTOS: ¿QUÉ SE SABE? (cont.)

efecto en el empleo). Estas diferencias son estadísticamente significativas solo para la probabilidad de empleo.

Las intervenciones de pequeña escala gestionadas por ONG e instituciones multilaterales tienen un impacto mayor en el empleo que las intervenciones públicas, que tienden a implementarse a mayor escala. Sin embargo, estas diferencias no repercuten en los salarios. Los efectos en el salario de los programas gestionados por el gobierno y ONG/multinacionales son positivos e importantes, y aunque estos sean ligeramente mayores, las diferencias con los programas públicos no son estadísticamente significativas.

Si bien los impactos estimados de los programas largos varían más, su efecto en el empleo y los salarios es prácticamente nulo. Por un lado, la mayoría de los programas cortos tienden a tener efectos positivos. Los programas implementados en América Latina y el Caribe también fueron separados de aquellos ejecutados en otras regiones. Los efectos de tratamiento no variaron significativamente ni en términos del empleo ni de los salarios. Sin embargo, los efectos del programa en el empleo en América Latina y el Caribe no son estadísticamente diferentes de cero, mientras que son diferentes de cero en el resto del mundo, una característica que merece un análisis más detallado.

Para resumir, la evidencia muestra que proporcionar capacitación a los trabajadores desplazados puede funcionar. En promedio, los programas de capacitación tienen algún efecto en el empleo y los salarios y abren una ruta potencialmente viable para recapacitar a los trabajadores que han sufrido las consecuencias negativas del comercio. Sin embargo, la evidencia también muestra que la efectividad de las iniciativas de capacitación varía considerablemente. Los programas deben estar bien vinculados a las necesidades del mercado laboral y a las realidades del presente, y se necesitan más evaluaciones sistemáticas de los mismos para comenzar a entender qué funciona y qué no lo hace.

^a El SkillsBank, disponible en el enlace <https://skillsbank.iadb.org>, es una plataforma web que proporciona un repositorio de programas rigurosamente evaluados diseñados para desarrollar las habilidades de personas pertenecientes a diferentes grupos de edad (desde la temprana infancia hasta la adultez).

^b Algunos estudios informan del cambio porcentual en los salarios debido a los programas; y otros informan de diferencias en los medios, es decir, cuantos dólares más (o menos) obtuvieron los participantes del programa como consecuencia de la participación en el mismo. De la misma manera, los efectos en los salarios están estandarizados en una diferencia media, que es la diferencia en las medias dividida por la desviación estándar de los salarios. Por lo tanto, los efectos de los programas en el salario se interpretan como un porcentaje de la desviación estándar de los salarios.

sector reduce el desajuste entre las habilidades desarrolladas a través de la capacitación y las habilidades demandadas; iii) los programas que enseñan habilidades técnicas orientadas a un oficio o comercio demandado por los empleadores son más efectivos que los que se centran únicamente en habilidades básicas que no son específicas de un empleo o una carrera.

Todavía queda mucho por aprender acerca de la efectividad de las políticas del mercado laboral, particularmente en el contexto de las disrupciones de dicho mercado inducidas por el comercio. En este ámbito, hay preguntas relevantes que siguen sin respuesta. Por ejemplo, ¿hasta qué punto los programas de capacitación general ya disponibles en la región facilitan la reasignación de trabajadores específicamente afectados por las crisis comerciales? Para contribuir a fundamentar este debate, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llevó a cabo una evaluación de programas de capacitación en Brasil, el país en América Latina que ha realizado el mayor esfuerzo, tanto en materia de programas activos como pasivos (véase el recuadro 8.3).

La capacitación y el empleo: un estudio de caso en Brasil

El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) es una red de centros de capacitación sin fines de lucro creada por la *Confederação*

RECUADRO 8.3 LA CAPACITACIÓN DEL SENAI Y LOS AJUSTES LABORALES DEL COMERCIO

Aunque los programas de asistencia en América latina no se centran específicamente en los impactos del comercio, numerosos países de la región utilizan políticas activas del mercado laboral para apoyar a los desempleados. ¿Ayudan estas políticas generales a los trabajadores desplazados por los shocks comerciales a encontrar un nuevo empleo? Este recuadro aborda esta pregunta evaluando los programas de capacitación proporcionados por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil. El material se basa en Blyde, Pires et al. (2019), un proyecto de investigación que se realizó gracias a la colaboración entre el BID, el SENAI y el Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil.

El estudio construye una base de datos que permite efectuar un seguimiento del historial laboral de un trabajador y sus actividades de capacitación entre 2009 y 2015, fusionando una base de datos que vincula al empleador y al empleado (*Relação Anual de Informações Sociais*, RAIS), abarcando el universo de las empresas formales en Brasil con datos a nivel individual sobre la capacitación del SENAI. Sobre la base de estos datos, los autores exploran hasta qué punto la capacitación tiene un impacto en la probabilidad de volver a ser empleado y si el impacto varía con la exposición a la competencia de las importaciones del sector desplazado.

El análisis se centra en los cursos de calificación del SENAI, cuyo objetivo es mejorar o ampliar las habilidades. Los cursos están abiertos al público a partir de los 16 años, independientemente del nivel educativo de los participantes. Los mismos se suelen ofrecer por una tarifa que varía por localización, tipo de curso y duración. Algunos se brindan gratis y las poblaciones vulnerables pueden tener acceso a capacitación subvencionada a través de programas públicos.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 8.3 LA CAPACITACIÓN DEL SENAI Y LOS AJUSTES LABORALES DEL COMERCIO *(continuación)*

Cuadro 8.3.1 Probabilidad de que los trabajadores desplazados de las manufacturas vuelvan a ser empleados en un año

	Capacitados	No capacitados
Todos los sectores de manufacturas	56,5	43,1
Sectores de alta penetración de las importaciones	57,8	43,2

Fuente: Basado en Blyde, Pires et al. (2019).
Nota: El cuadro recoge probabilidades de transición (incondicionales) de los trabajadores desplazados según su capacitación (por SENAI).

Cada año, se efectúa el seguimiento de trabajadores que no están en el mercado laboral pero que estuvieron empleados en el sector manufacturero el año anterior. Durante este período fuera del mercado laboral, algunos trabajadores cursaron una capacitación mientras que otros no lo hicieron. Luego se analiza si la persona reingresó en el mercado laboral formal antes del final del año siguiente. La muestra está conformada por trabajadores que se han visto desplazados de forma involuntaria, definidos como aquellos que han sido despedidos o cuyos contratos han terminado. Esta identificación se basa en una variable en RAIS que especifica el motivo del desplazamiento (despido, renuncia, fin de contrato, jubilación, defunción, etc.).

El cuadro 8.3.1 presenta algunas estadísticas básicas sobre las probabilidades (incondicionales) de transición de trabajadores desplazados según su nivel de capacitación. En general, los que se han capacitado tienen una probabilidad 13,4 puntos porcentuales más alta de volver al mercado laboral formal (56,5%) que quienes no se han capacitado (43,1%). La situación es similar para los trabajadores desplazados de sectores con una alta penetración de las importaciones; aquellos que siguieron la capacitación tienen una probabilidad 14,6 puntos porcentuales más alta de volver al mercado laboral (57,8%) que los no capacitados (43,2%).

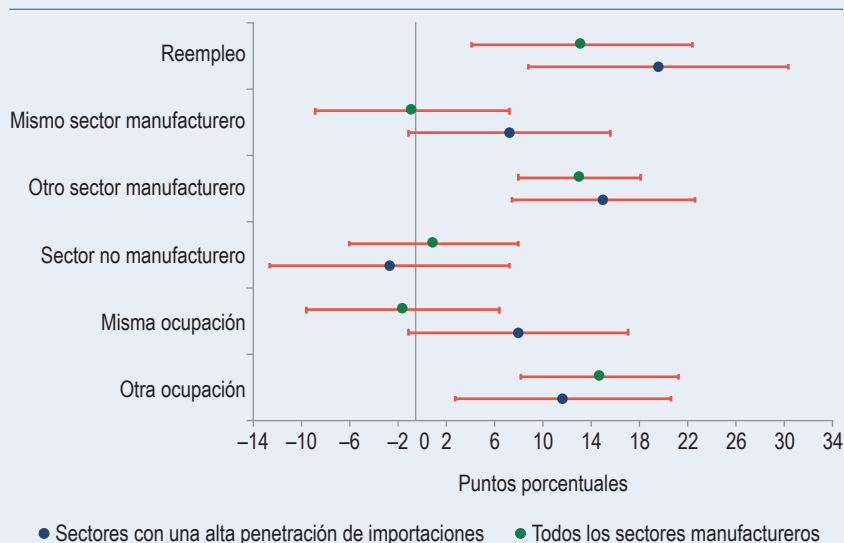
La evaluación consiste en un modelo econométrico en el que la variable principal tiene un valor de 1 si una persona desplazada de un sector manufacturero vuelve al mercado laboral formal un año más tarde. En cambio, se asigna a la variable un valor de 0 si la persona no vuelve al mercado laboral formal. La principal variable explicativa identifica si el individuo se capacitó después del desplazamiento. Otras variables explicativas son la edad, el género, la educación y la experiencia laboral de la persona, así como el tamaño (número de empleados) de la empresa que desplazó al trabajador, y efectos fijos por año, sector y municipio.

El principal reto para evaluar los programas de capacitación consiste en controlar por la selección. Es probable que la decisión de capacitarse responda a características individuales difíciles de observar. Por ejemplo, los individuos más motivados tienen más probabilidades de capacitarse, pero también tienen más

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 8.3 LA CAPACITACIÓN DEL SENAI Y LOS AJUSTES LABORALES DEL COMERCIO (continuación)

Gráfico 8.3.1 Impacto de la capacitación en la probabilidad de reintegrarse al mercado laboral



Fuente: Basado en Blyde, Pires et al. (2019).

Nota: El gráfico muestra los efectos de la capacitación de SENAI en la probabilidad de reempleo de los trabajadores manufactureros desplazados. Cada estimación de un punto es una regresión separada que incluye como controles la edad de la persona, la edad al cuadrado, un indicador para mujeres, años de estudios, años de antigüedad en la empresa del desplazamiento, años de antigüedad al cuadrado y tamaño (es decir, el logaritmo del número total de empleados) de la firma del desplazamiento, además de efectos fijos de sector-año y municipio. La estimación de la variable instrumental se utiliza para controlar por la selección de la capacitación donde el instrumento es el número de cursos disponibles por cada 1.000 habitantes tanto en la municipalidad del trabajador como en las municipalidades contiguas.

probabilidades de volver a ser empleados. Por lo tanto, el impacto estimado podría capturar estas diferencias en motivación más que capturar solo el efecto de la capacitación. Así, la estrategia empírica tiene que distinguir entre el impacto de la capacitación y el de aquellas características no observables. Una manera de hacer esto consiste en utilizar variables instrumentales. Se trata de recurrir a un factor que influya en las posibilidades de seguir una capacitación pero que no dependa de las características individuales. En este análisis, el instrumento es el número de cursos por cada 1.000 habitantes que están disponibles en la municipalidad donde el trabajador fue empleado por última vez y en las municipalidades contiguas. Independientemente de su motivación, los individuos con un mejor acceso a los cursos tienen más probabilidades de tomar una capacitación.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 8.3 LA CAPACITACIÓN DEL SENAI Y LOS AJUSTES LABORALES DEL COMERCIO *(continuación)*

Los impactos de la capacitación en la probabilidad de volver al mercado laboral se presentan en el gráfico 8.3.1. Los trabajadores desplazados que se capacitaron tienen una probabilidad 9,2 puntos porcentuales más alta de ser empleados en el período posterior al desplazamiento que los trabajadores que no se capacitaron. La probabilidad para todos los sectores manufactureros es similar a la de los sectores con una elevada penetración de las importaciones (véase la primera fila denominada “Reempleo”).

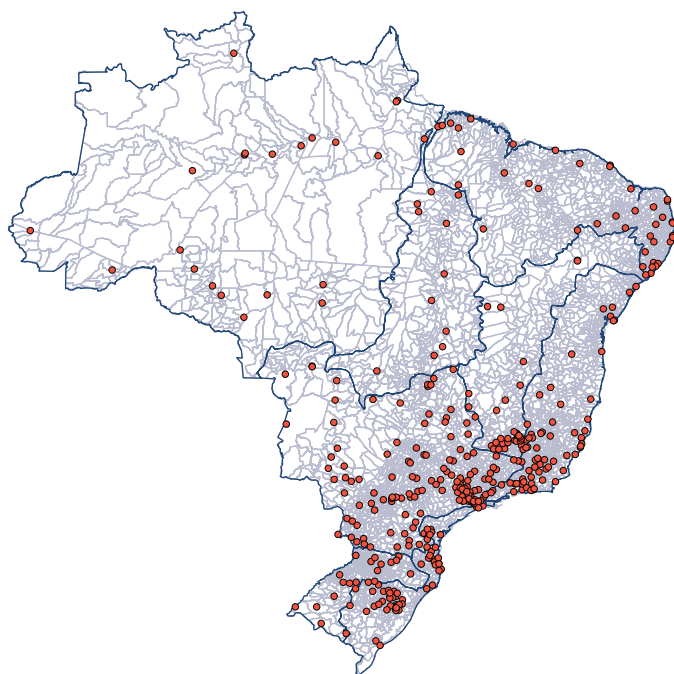
Posteriormente, la evaluación analiza hasta qué punto los alumnos de los cursos de capacitación se reasignan a otros sectores. Con este fin, los autores primero descomponen la probabilidad total de reempleo en la probabilidad de reempleo en el mismo sector manufacturero del desplazamiento, en un sector manufacturero diferente y en un sector no manufacturero. En segundo lugar, lo descomponen en la probabilidad de ingresar en la misma ocupación y en una ocupación diferente. La principal conclusión que surge del gráfico 8.3.1 es que el impacto general de la capacitación del SENAI se explica de manera abrumadora por los trabajadores que cambian de sectores manufactureros u ocupaciones, independientemente de la penetración de las importaciones del sector desplazado.

En resumen, las estimaciones muestran que la capacitación facilita la transición a un nuevo empleo. Si bien no allana el camino para el reingreso en el mismo sector u ocupación, sí ayuda a reingresar en un sector manufacturero diferente o en una ocupación diferente. Los efectos son similares en sectores que tienen un alto nivel de exposición a la competencia de las importaciones. Estos resultados sustentan la idea de que la capacitación facilita la reasignación de la fuerza laboral en diferentes sectores.

Nacional da Indústria (CNI) de Brasil, el mayor proveedor de capacitación de este país para el sector manufacturero. El financiamiento de los programas corre a cargo principalmente del sector público, con recursos de un impuesto sobre la nómina. El SENAI opera mediante un sistema de organismos nacionales y regionales, con delegados de los ministerios de Educación y de Trabajo, y cuenta con centros de capacitación en todos los estados de Brasil, y con más de 800 centros en total (gráfico 8.3).⁵ Los programas que se ofrecen son variados, y entre ellos hay

⁵ El SENAI forma parte del Sistema S de Brasil, un conjunto de instituciones de formación profesional gestionadas por la Confederación Nacional de la Industria (CNI), y se centra en la capacitación para los sectores manufactureros, mientras que otras instituciones similares que también están gestionadas por la CNI proporcionan capacitación para el sector agrícola y el sector de servicios.

Gráfico 8.3 Localización de los centros de capacitación del SENAI



Fuente: BID, con datos de SENAI.

cursos de aprendizaje diseñados para apoyar a los trabajadores jóvenes, pero también cursos de calificación profesional para mejorar y ampliar las habilidades. La evaluación del BID descrita más abajo se centra en los cursos de calificación.

En el recuadro 8.3 se detalla el impacto de los cursos del SENAI en el empleo. El estudio realiza un seguimiento de personas que tuvieron empleos formales en el sector manufacturero pero que luego abandonaron ese mercado laboral. Después de salir, algunas personas siguieron capacitándose mientras que otras no lo hicieron. El análisis mide el impacto de la capacitación en la probabilidad de volver al mercado laboral.⁶ Los resultados indican que la capacitación aumenta en alrededor de 13,2 puntos porcentuales la probabilidad de reingresar en el mercado

⁶ Identificar a un individuo como alguien que está fuera del mercado laboral o desempleado significa que está fuera del mercado laboral *formal*. Dado que la *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS) solo estudia las empresas formales, no es posible seguir las trayectorias individuales en el mercado laboral informal.

laboral formal después de haber sido desplazado, y que es efectiva para trabajadores desplazados en sectores altamente expuestos a la competencia de las importaciones. Dado que la probabilidad general de reingresar en el mercado laboral formal para los que no hayan recibido capacitación es de un 43,1%, la estimación de 13,2 puntos porcentuales implica un incremento del 30,6% en esta probabilidad para los que toman los cursos de capacitación.

El impacto estimado se explica casi exclusivamente por el reingreso en un sector manufacturero u ocupación distinta de aquella de la que el trabajador fue desplazado. La naturaleza sectorial de los shocks comerciales implica que se espera que los trabajadores desplazados de sectores expuestos al comercio tengan más probabilidades de encontrar un empleo en un sector diferente, proceso que puede ser lento y costoso. Al mostrar que los cursos del SENAI mejoran la probabilidad de hallar un empleo en diferentes sectores, los resultados sugieren que este tipo de cursos contribuye a reducir el tiempo que tardan los trabajadores en dar con un nuevo empleo.

Cabe señalar que esas estimaciones no deberían generalizarse a otros contextos, sobre todo porque la calidad de los programas de capacitación profesional en otros países puede no ser la misma que en Brasil. Sin embargo, los resultados apoyan la idea de que las políticas del mercado laboral amplias podrían tener un impacto en los ajustes relacionados con el comercio, aun cuando no estén diseñadas específicamente para lidiar con desplazamientos relacionados con el comercio.

Se requiere aún más investigación en el ámbito de las políticas y ajustes del mercado laboral en América Latina, sobre todo en lo que respecta a las disrupciones del mercado laboral relacionadas con el comercio y la tecnología. Todavía queda mucho que aprender a propósito del diseño de políticas y de los contextos en los que una intervención puede funcionar o no. Estos temas demandan información de alta calidad, lo cual significa que los organismos públicos de la región deberían asociarse con la comunidad académica y grupos de expertos con el fin de compartir sus datos y su conocimiento de la situación en el terreno.

Encontrar, diseñar, implementar y afinar las políticas y ajustes del mercado laboral es una prioridad económica, social y política. Los trabajadores desplazados por los cambios provenientes de la liberalización comercial pueden tener mucho que perder si siguen desempleados o mucho que ganar si están preparados para nuevos y mejores empleos. A su vez, su condición de perdedores o ganadores determinará si se convierten en un activo o en un pasivo para la sociedad en general, y en aliados o enemigos políticos de una reforma comercial.

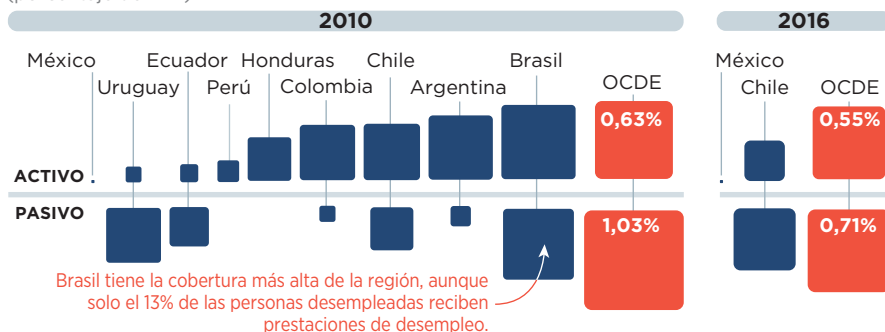
EN RESUMEN

POLÍTICAS DE AJUSTE DEL MERCADO LABORAL: ¿QUÉ ES LO QUE FUNCIONA?



Los países de América Latina no tienen programas de ayuda relacionados con el comercio como Estados Unidos o Europa. También gastan menos que otras regiones en políticas del mercado laboral, activas (por ejemplo, capacitación) o pasivas (por ejemplo, prestaciones por desempleo).

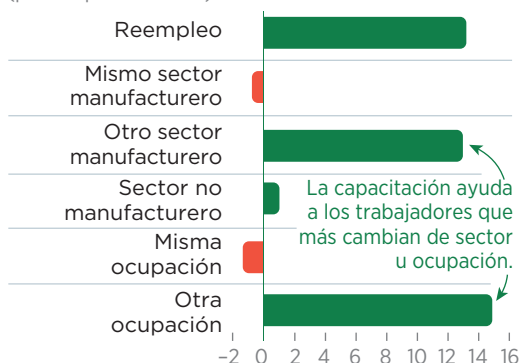
Gasto público en programas activos y pasivos del mercado laboral (porcentaje del PIB)



La barrera del capital humano es el primer factor que limita la reasignación laboral. La capacitación funciona, pero debe estar bien ajustada a las necesidades del mercado laboral.

Impacto de la capacitación en la probabilidad de reingreso en el mercado laboral en Brasil

Sectores de alta penetración de las importaciones (puntos porcentuales)



Programas de capacitación con más probabilidades de conseguir un empleo



Capacitación en el aula combinada con prácticas



Capacitación proporcionada por el sector privado



Habilidades técnicas en lugar de habilidades blandas



Programas a pequeña escala de las ONG y multilaterales



Aumento de la probabilidad de los alumnos capacitados de encontrar un empleo

LO ESENCIAL

A la vez que intentan maximizar los beneficios del comercio, los gobiernos deberían aliviar los impactos en aquellos que pierden. Se requieren iniciativas por motivos sociales y para impedir una reacción adversa contra la globalización.

9 Políticas de desarrollo productivo: de la protección a la integración global

La historia de las políticas industriales —o políticas de desarrollo productivo (PDP)— en América Latina y el Caribe ha sido problemática. A diferencia de las PDP de los países del Este Asiático, orientadas sobre todo a aprovechar las oportunidades brindadas por la globalización, las políticas industriales de la región tuvieron un carácter más proteccionista. En lugar de apoyar una estrategia de integración global, se utilizaron para aislar a las economías locales, protegiendo a las empresas no competitivas de las amenazas de la competencia internacional. Y en lugar de utilizarlas para abordar fallas de mercado, a menudo se introdujeron en respuesta a actividades de búsqueda de rentas del sector privado.

El informe Desarrollo en las Américas (DIA) 2014 del BID, *Cómo repensar el desarrollo productivo*, clasifica a las PDP en dos dimensiones importantes. La primera es su alcance. Las políticas pueden centrarse en sectores específicos (políticas verticales) o tener una base amplia sin un intento específico de beneficiar a una industria en particular (políticas horizontales). La segunda dimensión se relaciona con el tipo de intervención: el apoyo puede asumir la forma de insumos públicos (o bienes públicos) que procuran aumentar la productividad, o de intervenciones de mercado, como subsidios, exoneraciones fiscales y protección. Estas dos dimensiones se pueden combinar en una matriz de 2×2, que divide el universo de PDP en cuatro cuadrantes (gráfico 9.1).

¿Por qué clasificar a las PDP de esta manera? Porque el tipo de consideraciones de política relevantes para las PDP en cada uno de los cuadrantes difiere de forma significativa, y lo mismo sucede con los riesgos asociados a las intervenciones en cada uno de ellos. En particular, el riesgo de búsqueda de rentas y captura es especialmente fuerte en el cuadrante

Gráfico 9.1 Una tipología de las PDP

	Horizontal	Vertical
Bienes públicos		
Intervenciones de mercado		

vertical correspondiente a las intervenciones de mercado. Los subsidios y la protección, en particular cuando son específicos de un sector, tienden a generar grandes beneficios concentrados que afectan de manera directa los resultados de las empresas. Los beneficiarios tienen incentivos para organizarse y hacer *lobby* para continuar obteniendo apoyo. Y aquellos que no se ven favorecidos tienen incentivos para presionar con el fin de recibir sus propios beneficios.

Durante décadas, el panorama de las PDP en América Latina estuvo dominado por intervenciones en este cuadrante. Los ejemplos abundan. En Argentina, una ley de promoción industrial de 1972 combinó la protección y exenciones fiscales para favorecer la producción de artículos electrónicos en la isla de Tierra del Fuego. Esta política sigue siendo una parte importante de la política industrial de Argentina actualmente (véase el capítulo 5). En Brasil, una ley de 1984 estipulaba que solo las empresas brasileñas estarían autorizadas para vender *hardware* informático en el mercado nacional. En Costa Rica, el arroz está fuertemente protegido, pero a los procesadores de este cereal se les asignan cuotas de importación libres de aranceles en proporción con sus compras de arroz nacional (véase el capítulo 5 y Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014).

Por fortuna, el panorama de las PDP en América Latina y el Caribe está cambiando. Aunque es probable que las intervenciones de mercado vertical todavía concentren la mayoría de los gastos relacionados con las PDP y encabezan la lista de demandas del sector privado, están comenzando a emerger otros enfoques más fructíferos. En lugar de aislar la economía doméstica del resto del mundo, estos enfoques son consistentes con una estrategia de integración global.

En algunos casos, su objetivo consiste en mejorar la productividad de los sectores en los que un país tiene (al menos potencialmente) ventajas

comparativas, identificando los obstáculos para su desarrollo —problemas de coordinación, regulación inadecuada, bienes públicos insuficientes—, y en establecer mecanismos de colaboración público-privada para identificar e implementar las soluciones requeridas. Estas se pueden concebir como políticas ofensivas, en el sentido de que intentan aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización. Nótese que estas políticas también son verticales en el sentido de que buscan soluciones en sectores específicos. Sin embargo, la mayoría de las soluciones que buscan adoptan la forma de insumos públicos, en lugar de ser intervenciones de mercado verticales más riesgosas.

En otros casos, el objetivo consiste en abordar los problemas de aquellos que pierden debido a la integración global. Se puede pensar en esta segunda clase de PDP como políticas defensivas. Esta clase de políticas se lleva a cabo en gran parte en base a subsidios. Sin embargo, la novedad estriba en que, en lugar de utilizar los subsidios para reforzar sectores no competitivos que no tienen chances de alcanzar ventajas comparativas, el nuevo enfoque se apoya en subsidios para ayudar a transformar empresas y sectores, y para facilitar la transición de los factores de producción —sobre todo los trabajadores— de empresas no competitivas en sectores no competitivos a empresas más prometedoras en sectores competitivos de la economía.

Este capítulo ilustrará estos enfoques novedosos de las PDP mediante la exposición detallada de dos políticas específicas. Por el lado ofensivo, el foco se centrará en las mesas ejecutivas de Perú. Las mesas, que combinan una estrecha colaboración público-privada con una buena dosis de coordinación público-pública, ya han despertado interés en otros países, entre ellos Argentina, que ha implementado su propio programa de mesas sectoriales, siguiendo la experiencia peruana. Por el lado defensivo, la atención se centrará en el Programa Nacional de Transformación Productiva, de Argentina, que combina prestaciones por desempleo para los trabajadores desplazados, subsidios al empleo para que empresas competitivas los absorban y subsidios crediticios para facilitar el proceso de transformación productiva.

Las mesas ejecutivas de Perú

Las mesas ejecutivas de Perú constituyen un instrumento de gestión pública creado en 2014 por el entonces Ministro de la Producción de Perú, Piero Ghezzi. Se trata de foros para la interacción público-privada en los cuales se identifican los obstáculos para el desarrollo de un determinado sector, y rápidamente se identifican e implementan las soluciones. El énfasis en una

implementación rápida es un componente clave de las mesas y el motivo por el cual se denominan *ejecutivas*, en contraste con muchos otros foros público-privados donde hay mucho diálogo pero poca acción.

En la taxonomía de las PDP que se presentó anteriormente, las mesas ejecutivas son insumos públicos verticales.¹ Abordan problemas específicos de los sectores y proporcionan soluciones de tipo insumos públicos: cambios regulatorios necesarios para que un sector se desarrolle o prospere; infraestructura pública específica; modernización de organismos públicos que ofrecen servicios al sector; o resolución de diversos tipos de problemas de coordinación. Estos obstáculos y soluciones tienden a ser altamente específicos de los sectores. Por lo tanto, ¿cómo los pueden identificar los gobiernos? Para hacerlo se requiere una importante dosis de interacción público-privada.

Los peligros y promesas de una estrecha interacción público-privada

Sin embargo, la interacción público-privada en la gestión de las PDP verticales no deja de tener riesgos. De hecho, dependiendo de cómo se estructure esta interacción y del carácter de las políticas involucradas, una interacción público-privada estrecha puede exacerbar el riesgo de captura y generar precisamente los resultados ineficientes que caracterizaron a las políticas industriales en el pasado. En este sentido, resulta ilustrativa la experiencia de Brasil con las *cámaras sectoriales*, puestas en marcha a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. Se trataba de foros sectoriales que reunían a funcionarios y asociaciones empresariales, y —casualmente— en cierto momento también se denominaron grupos ejecutivos de política sectorial (Fritsch y Franco, 1993).

Los instrumentos de política abordados por estas cámaras fueron básicamente intervenciones de mercado, que incluían acuerdos para contener los precios a cambio de beneficios fiscales (en la industria automotriz, por ejemplo), objetivos de contenido local y otros incentivos fiscales y regulatorios. Según Fritsch y Franco (1993), estas organizaciones eran “acuerdos corporativistas mediante los cuales las minorías activas explotaban a las mayorías no organizadas”, buscando privilegios y desplazando los costos a otros agentes económicos.

Los problemas de captura por parte del gobierno, como los que describen Fritsch y Franco (1993), generaron mucho escepticismo acerca de la interacción público-privada, y una visión dominante, durante los años

¹ Hay unas pocas excepciones, como la mesa de logística, que se ocupó del problema transversal específico del acceso al Puerto de El Callao.

del Consenso de Washington, de que los sectores público y privado debían tener roles completamente separados. Según esta visión, el gobierno debía proporcionar un clima de negocios adecuado, fijar las reglas del juego y establecer ciertos instrumentos para abordar fallas de mercado. Si el gobierno cuenta con toda la información necesaria para elegir las reglas correctas, la búsqueda de beneficios por parte de las empresas generará buenos resultados, sin necesidad de una interacción público-privada potencialmente riesgosa.

Sin embargo, esta visión se basa en una premisa falsa. En particular, cuando se trata de regulaciones, problemas de coordinación e insumos públicos específicos del sector, los gobiernos *no* poseen toda la información necesaria. Gran parte de ella se encuentra en el sector privado. Las empresas conocen mejor los obstáculos a los que se enfrentan, el impacto que los cambios de la normativa puede causar en su actividad y los insumos públicos que necesitan para competir a escala global. Por lo tanto, cuando se trata de estos asuntos, la colaboración público-privada es esencial.

Desde luego, centrarse en los insumos públicos no elimina por completo el riesgo de captura. Por ejemplo, puede que un sector desee que la normativa ambiental se relaje más allá de lo que es socialmente deseable, o presione a favor de insumos públicos que lo beneficien de manera desproporcionada pero que están financiados por todos. En la estructuración de estas interacciones público-privadas, el gobierno no debe renunciar a su rol regulador ni delegar la formulación de políticas en el sector privado.² Y las decisiones deben ser transparentes y estar abiertas al escrutinio público, aunque el riesgo de captura y búsqueda de rentas en los insumos públicos verticales es significativamente menor que en el caso de las intervenciones de mercado verticales (véase Fernández-Arias et al., 2016).

Pero no basta con identificar los insumos públicos adecuados; estos también deben materializarse. Proporcionar estos insumos de manera efectiva a menudo requiere coordinación dentro del sector público. Un programa de capacitación laboral para el sector minero puede tener la mayor importancia para el ministerio de Minería. No obstante, sin la colaboración del ministerio de Trabajo, responsable de la capacitación laboral, puede que la solución requerida no se materialice. Y la coordinación público-pública es difícil. A menudo, el sector público funciona con una mentalidad de silo, por lo cual diferentes organismos toman

² De hecho, en la mesa minera de Perú, el sector efectivamente pidió flexibilizar las regulaciones ambientales, lo cual fue rechazado por el equipo central de la mesa.

decisiones autónomas y descoordinadas, y la información que comparten es escasa o nula.³

Las mesas ejecutivas de Perú abordan a la vez los problemas de colaboración público-privada y de coordinación público-pública asociada con la identificación y el suministro de insumos públicos sectoriales. Si bien otros programas de la región —como el Programa de *Clusters* de Chile, puesto en marcha durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, o el Programa de Transformación Productiva de Colombia, llevado a cabo durante las administraciones de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos— han intentado hacer precisamente eso, las mesas tienen algunas características distintivas que las hacen especialmente interesantes, y hasta el momento las más exitosas de este tipo de programas.

Las mesas ejecutivas nacieron como parte de un plan de diversificación productiva más amplio lanzado por el Ministerio de la Producción del Perú en 2014. Si bien había otros componentes importantes (sobre todo una serie de centros tecnológicos específicos por sector denominados CITES), las mesas se convirtieron rápidamente en la pieza central del plan.

La inspiración inicial provenía de la participación del ministro en el Proyecto Olmos, un programa de irrigación a gran escala dirigido por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que abarcaba diversos ámbitos del sector público (entre ellos los ministerios de Agricultura, Transporte, Vivienda y Producción). El proyecto, que comprendía la construcción de caminos, un puerto, instalaciones de generación eléctrica e incluso una nueva ciudad, requería una coordinación considerable entre estos ministerios, y ponía en evidencia el valor de la coordinación público-pública en la solución de los problemas del desarrollo. Esta experiencia llevó al ministro a lanzar las mesas. Había una cierta dosis de casualidad implícita.⁴ Por motivos ajenos al Proyecto Olmos, el ministro de la PCM renunció, y Ghezzi consiguió atraer a su ministerio al pequeño pero muy destacado equipo que coordinaba dicho proyecto. Estos coordinadores se convirtieron en el

³ Ghezzi (2019) presenta un buen ejemplo de la falta de coordinación relacionada con la acuicultura. Este sector está supervisado por diferentes organismos públicos, entre ellos, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES). En lo que concierne a la seguridad de los trabajadores, SUNAFIL requería el uso de calzado de seguridad con punta de acero. Sin embargo, por cuestiones de inocuidad alimentaria, SANIPES prohibió el uso de dicho calzado. Estos problemas de coordinación fueron resueltos en la mesa de acuicultura mediante el desarrollo de protocolos de intervención conjuntos que involucraban a estas y otras instituciones públicas.

⁴ Véase la discusión de Sabel sobre el “feliz accidente de las mesas ejecutivas” en su prólogo a Ministerio de la Producción del Perú (2016).

núcleo del equipo dedicado de mesas ejecutivas sobre el cual se hablará con mayor detalle a continuación.

¿Cómo funcionan las mesas ejecutivas?

Como en el Programa de *Clusters* de Chile (véase Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014), el plan original consistía en involucrar una empresa consultora en la selección de sectores y en la definición de sus planes de acción. Sin embargo, como al gobierno solo le quedaban dos años por delante, decidió evitar el largo proceso de identificar los sectores ideales y, en su lugar, eligió desplegar rápidamente el programa en un pequeño número de sectores que cumplieran con criterios razonables.⁵ Y en vez de establecer hojas de ruta detalladas para cada sector después de un largo proceso de diagnóstico, la necesidad de producir éxitos rápidos llevó a una veloz puesta en marcha de las mesas ejecutivas sin estos planes. Quizá por accidente iniciaron un camino en el que la planificación y la implementación formaron parte integral de un proceso único, iterativo y recursivo, en lugar de estructurar un proceso lineal donde el diagnóstico era seguido por la implementación. Esto coincide con las ideas de autores como Sabel y Zeitlin (2012) y Andrews, Pritchett y Woolcock (2013).⁶ Este proceso recursivo, que distingue la experiencia peruana de la de otros programas relacionados de la región, es una característica clave de las mesas ejecutivas. En palabras de Ghezzi (2019), “la experiencia muestra que solo durante la implementación se entienden los problemas en profundidad y con la granularidad suficiente. La implementación mejora el diagnóstico, que por definición es casi siempre preliminar. Por lo tanto, el enfoque que funciona mejor no es lineal sino recursivo”.

⁵ La selección de sectores no fue vista como una “elección de ganadores”. Más bien, su ancho de banda limitado requería que el equipo fuera selectivo, que trabajara primero con unos pocos sectores y siguiera de manera secuencial con otros a medida que se abordaban los problemas de los primeros y el equipo adquiría experiencia en la gestión del programa.

⁶ En la *gobernanza experimental* de Sabel y Zeitlin (2012), las tareas que se deben llevar a cabo con el fin de solucionar un problema no se conocen ex ante sino que se descubren durante la implementación. Es precisamente durante el proceso de implementación cuando se produce el aprendizaje, se mejoran las capacidades y se adapta el diseño de las políticas. De la misma manera, Andrews, Pritchett y Woolcock (2013) argumentan a favor de un proceso de adaptación iterativa basada en la solución de problemas, donde se prueban diferentes enfoques de manera iterativa para resolver problemas específicos hasta dar con la solución, generando un proceso de evaluación y aprendizaje que se utiliza en la siguiente iteración y lleva a la adaptación de la política. Ninguno de los enfoques implica una separación entre la etapa de diseño de las políticas y la etapa de implementación.

Al principio, el equipo de las mesas ejecutivas decidió trabajar con unos pocos sectores que tuvieran potencial competitivo, un sector privado comprometido con un buen conocimiento de sus retos y oportunidades, y el potencial para “mover la aguja”. El primer sector elegido fue el forestal, seguido rápidamente del textil y la acuicultura. Hacia el final del gobierno de Ollanta Humala, el programa de las mesas se había ampliado a 10 sectores.

La selección del sector involucra un proceso llamado “pre-mesas”. Cuando un sector expresa interés, el equipo central participa de una serie de reuniones con los principales actores privados y públicos para evaluar si sería un buen candidato para las mesas. Para seguir, la contraparte privada debe comprometerse con el proceso y estar abierta al tipo de soluciones que las mesas ejecutivas pueden proporcionar. Una vez seleccionado el sector, la interacción continúa antes de la primera reunión formal, para poder rápidamente presentar algunas soluciones poco después de la inauguración de la mesa. Esto transmite un fuerte mensaje a los participantes privados de que las mesas están para proveer soluciones, y son algo más que simples espacios de diálogo. Y, al mismo tiempo, obliga a los participantes públicos a cambiar su chip, dejando atrás su mentalidad de silo y participando en procesos de coordinación proactiva para generar soluciones (Ghezzi, 2019).

¿Quién participa de una mesa ejecutiva? Por el lado privado, además de las asociaciones empresariales, se hace un esfuerzo para incluir a algunos de los propietarios/gerentes generales de las empresas más importantes. Estos tienden a ser más conscientes de las oportunidades disponibles y de los obstáculos para el desarrollo del sector. En algunos casos, la mesa incluye una sólida representación de productores bien organizados de pequeñas y medianas empresas (pyme), que en el caso forestal se unieron como resultado de las mesas. Con muy pocas excepciones, los sindicatos no forman parte de las mesa ejecutiva en Perú.⁷

Por el lado público, todos los organismos involucrados en el sector participan activamente. Por ejemplo, en la mesa forestal, los actores clave comprenden el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) —la agencia regulatoria, que reporta al Ministerio de Agricultura— y el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales (OSINFOR), que reporta a la PCM, que vela por el cumplimiento de la regulación. Además de los participantes más permanentes, algunos organismos públicos participan en reuniones específicas cuando se trata de resolver asuntos bajo su

⁷ Sí desempeñan un rol más importante en las mesas de Argentina, donde los sindicatos han sido mucho más fuertes tradicionalmente.

competencia. Este es el caso de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), que puede ser invitada para ayudar a resolver asuntos relacionados con el acceso al financiamiento. En la mesa de las exportaciones agrícolas, El Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), que tiene un fuerte rol en la apertura de mercados específicos de productos en el exterior, y el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) desempeñan un papel fundamental, al igual que el Ministerio de Agricultura.

Las mesas ejecutivas están gestionadas por un equipo central especializado, que originalmente se alojaba en el Ministerio de la Producción, pero hoy en día se encuentra en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. Es probable que este reducido equipo sea el componente más importante del mecanismo de las mesas, el pequeño engranaje que hace que todo el sistema funcione. Formado por personal experimentado con un amplio conocimiento del funcionamiento del sector público y capacidad para “hacer hacer”, el grupo convoca y preside las reuniones, documenta los acuerdos y monitorea los avances. No es necesario que sus integrantes sean expertos sectoriales. Más bien, son vistos como intermediarios honestos que no tienen intereses en juego y, por lo tanto, pueden mantener una visión equilibrada, asegurar que se escuchen las posiciones de las diferentes partes interesadas y orientar el proceso hacia la identificación de obstáculos y el hallazgo y la implementación de soluciones. Si bien a veces contribuyen a las soluciones (por ejemplo, poniendo a trabajar a sus expertos legales en la redacción de normativas para otros ministerios o agencias), en general suelen dejar que otros organismos públicos se lleven el crédito, lo cual les ayuda a traer a estos a la mesa, y los mantiene comprometidos mediante un sentido de pertenencia. La gestión del proceso de las mesas requiere considerables habilidades interpersonales.

La mayor parte del tiempo, los problemas identificados en las mesas pueden ser resueltos por los participantes regulares. Ocasionalmente las decisiones superan el nivel técnico de las mesas y se trasladan al ministro pertinente, quien trabaja luego con otros ministros o jefes de agencias para resolver asuntos críticos o para asegurar el cumplimiento. Durante los primeros días, cuando las mesas ejecutivas funcionaban en el Ministerio de la Producción, era clave el fuerte apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (un ministerio muy poderoso en Perú) para asegurar que otros ministerios y organismos públicos siguieran comprometidos y produjeran lo que la mesa requería. Este compromiso y apoyo político de alto nivel es esencial para el funcionamiento adecuado de este instrumento.

¿Qué tipo de asuntos aborda la mesa? El foco se centra en asuntos regulatorios (ya sea porque faltan normativas clave o porque hay que eliminar o cambiar ciertas regulaciones engorrosas), en la ausencia de ciertos bienes

públicos o en la solución de problemas de coordinación del gobierno que impiden que el sector en cuestión alcance mejores resultados. Tan importantes como los problemas que la mesa aborda son los que no aborda. Las solicitudes de exenciones fiscales o de créditos subsidiados no son tratadas, lo cual limita la búsqueda de rentas. El dejar de lado los subsidios y exenciones fiscales ha sido una condición esencial para obtener apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (véase el recuadro 9.1 para el tipo de problemas que abordan las mesas).

RECUADRO 9.1 LAS MESAS, LOS ÁRBOLES Y EL BOSQUE

El sector elegido para lanzar las mesas ejecutivas fue el forestal, que incluía los bosques nativos y las plantaciones. Dada la disponibilidad de bosques nativos y la existencia de especies de rápido crecimiento adecuadas para plantaciones, Perú tiene claras ventajas competitivas. Sin embargo, el país exportaba solo US\$150 millones anuales de madera (Chile, con condiciones naturales menos favorables, exporta por un valor de US\$5.000 millones) e importaba una parte considerable de la madera utilizada en la construcción. El sector de plantaciones, además, es intensivo en mano de obra y tiene el potencial para generar empleo formal en la Amazonía peruana, una región sin demasiadas alternativas, donde mucha gente participa del tráfico de drogas o de la minería ilegal. A pesar de su potencial, el sector enfrentaba diversos problemas y nunca había sido una alta prioridad para el Ministerio de Agricultura. A través de sus asociaciones empresariales, empresas forestales solicitaron una mesa. Una serie de reuniones con participantes del sector convenció a las autoridades de que tenían una buena contraparte. Y así nació la primera mesa ejecutiva.

Al comienzo, los participantes del sector privado identificaron como uno de los principales obstáculos para su desarrollo la falta de incentivos fiscales. Así, solicitaron una exención del impuesto sobre la renta y créditos subsidiados. El equipo de la mesa denegó estos pedidos, al considerar que se hallaban fuera del alcance de las políticas abordadas por las mesas. Después de unas cuantas sesiones, se identificaron varios otros problemas: i) una regulación inadecuada (las plantaciones requerían permisos para extraer madera; otras actividades demandaban procedimientos excesivamente engorrosos), ii) la falta de coordinación entre SERFOR y OSINFOR, y iii) la falta de financiamiento con plazos adecuados (véase Ministerio de la Producción del Perú, 2016).

Dado que las regulaciones forestales metían en un mismo saco a las plantaciones y al bosque nativo, los procedimientos para la extracción de madera eran igual de restrictivos en las plantaciones (donde no tienen sentido) que en las concesiones de bosque nativo (donde tienen todo el sentido). Gracias a la mesa, la extracción de madera en las plantaciones ya no requiere permisos. En el sector de bosques nativos, las concesiones con certificación del Consejo de

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 9.1 LAS MESAS, LOS ÁRBOLES Y EL BOSQUE *(continuación)*

Manejo Forestal (CMF, en inglés *Forest Stewardship Council*) y sus muy exigentes estándares ya no precisan de las auditorías regulares del OSINFOR.

El sector del bosque nativo tiene problemas generalizados de informalidad y tala ilegal. En este contexto, la falta de coordinación adecuada entre SERFOR y OSINFOR, junto con el hecho de que OSINFOR llevaba a cabo inspecciones posteriores a los hechos, provocó que se exportara madera ilegal a Estados Unidos. Esto generó problemas graves, manchó la reputación del sector y restringió el acceso a este mercado crucial. La participación de ambas agencias en la mesa las obligó a coordinarse y a responder a las necesidades del sector privado. Actualmente, OSINFOR ha añadido inspecciones tempranas, y tanto SERFOR como OSINFOR están desarrollando sistemas de trazabilidad de la madera para facilitar la detección temprana de cargamentos ilegales y así reducir los costos de transacción para los exportadores legales.

En relación con el financiamiento, la nueva ley forestal permitió el uso de contratos de concesión y de los propios árboles como garantía. Además, la COFIDE creó un Fondo Forestal para proporcionar al sector créditos con hasta 30 años de plazo y 10 años de gracia. La tasa de interés no estaba subsidiada y los fondos públicos tenían como objetivo apalancar la participación privada, que era necesaria para activar el uso de fondos públicos. Este fondo ha sido en gran parte subutilizado, dado que los bancos privados han mostrado escaso interés en financiar al sector en esas condiciones. En un esfuerzo por resolver este inconveniente, el gobierno está analizando el uso de fondos del cambio climático/ fondos ecológicos para contribuir a abordar las limitaciones financieras del sector. Esto ilustra el hecho de que el primer intento para solucionar un problema suele fracasar. La perseverancia y el aprender de los errores son herramientas esenciales para alcanzar eventualmente el éxito.

Normalmente, se celebran sesiones plenarias cada dos semanas. Las reuniones frecuentes ayudan a mantener vivo el impulso y a todos comprometidos. También proporcionan oportunidades para ir ajustando la lista de problemas y soluciones. Sin embargo, las reuniones plenarias son solo la punta del iceberg. Gran parte de la acción en la práctica se produce entre sesiones, y suele involucrar a un subconjunto de participantes que trabajan en soluciones para problemas específicos o preparan sus posiciones para la siguiente reunión plenaria. El hecho de que las contrapartes privadas hayan estado dispuestas a dedicar tanto tiempo a este proceso demuestra que consideran que la mesa ofrece soluciones reales.

Si bien no todas las mesas en Perú han tenido éxito, hasta ahora los resultados en general han sido muy alentadores. En sectores como el forestal, la acuicultura o las exportaciones agrícolas, han generado importantes

cambios en las regulaciones, solucionado problemas de coordinación y logrado mejoras en organismos públicos específicos de los sectores.⁸ También han generado un aumento de la inversión.⁹ Tienen las características de una buena política ofensiva: se centran en insumos públicos, no en subsidios, y combinan una intensa colaboración público-privada con mecanismos explícitos para resolver problemas de coordinación al interior del sector público. Constituyen un instrumento recursivo ágil dedicado a la implementación rápida de soluciones, en lugar de a la elaboración de largos diagnósticos. En su mejor expresión, trabajan como organismos que solucionan problemas y mejoran su capacidad de hacerlo a medida que avanzan y aprenden.

Sin embargo, al igual que cualquier política, las mesas ejecutivas son susceptibles de ser mejoradas. Hasta la fecha se han centrado sobre todo en solucionar problemas regulatorios y de coordinación, la mayoría de los cuales no requieren asignaciones presupuestarias. Sin embargo, hasta su reciente traslado al Ministerio de Economía y Finanzas, no había ningún mecanismo para financiar los bienes públicos específicos del sector, disminuyendo así su contundencia. En cambio, los Programas Estratégicos de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), un sucesor del Programa de *Clusters* de Chile mencionado anteriormente, cuentan con el apoyo del Fondo de Inversión Estratégica, un fondo gestionado por el Ministerio de Economía que asigna recursos de manera competitiva a insumos públicos identificados en el contexto de las hojas de ruta de cada sector. Uno de los criterios para la selección de los proyectos del Fondo es el cofinanciamiento privado, con lo cual se reduce el riesgo de trasladar a otros el costo de programas que favorecen al sector exclusivamente. Las mesas peruanas se beneficiarían de un programa complementario similar.

Desde sus comienzos durante el gobierno de Humala, las mesas han sobrevivido dos transiciones de gobierno, pero no sin dificultades. El compromiso y entusiasmo del sector privado, que hizo un intenso *lobby* para su continuación, resultó vital para sostenerlas a lo largo de la transición política. Después de un período de inestabilidad e incertidumbre, fueron finalmente adoptadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, donde

⁸ Por ejemplo, la creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), la institución sanitaria de pesca y acuicultura de Perú, fue resultado de la mesa de acuicultura.

⁹ La mesa forestal ha generado proyectos de inversión a gran escala por parte de empresas como Reforestadora Inca (del grupo Dyer-Coriat, propietarios de Campo-sol), Campbell Global (uno de los fondos de reforestación más grandes del mundo), Bosques Amazónicos y Reforesta Perú.

siguen funcionando. El apoyo del BID también fue clave durante esta transición.

El éxito de las mesas peruanas ha generado gran interés en la región. En Argentina, entidades similares se están convirtiendo rápidamente en una parte central de las PDP, no solo a nivel nacional, donde han sido acogidas por el presidente, sino también en jurisdicciones como la Ciudad de Buenos Aires (véase el recuadro 9.2). Otros países, como Costa Rica,

RECUADRO 9.2 LAS MESAS SECTORIALES EN ARGENTINA

Las mesas ejecutivas peruanas han generado mucho interés en otros países. En Argentina, las mesas peruanas fueron una fuente de inspiración para el lanzamiento de las mesas sectoriales, coordinadas desde el Ministerio de la Producción y Trabajo. Hoy Argentina tiene una gran cantidad de mesas (tal vez demasiadas), que funcionan no solo en la órbita del Ministerio de la Producción, sino también de otros ministerios como Agricultura, Ganadería y Pesca, o la Secretaría de Energía. Si bien los temas que se tratan en cada mesa varían de sector a sector, hay algunos ejes —laboral, de simplificación productiva, y de calidad e internacionalización— que aparecen de manera transversal en la mayoría de las mesas sectoriales.

Entre las mesas sectoriales más importantes se incluyen la forestal (incluida la industrialización), la de Vaca Muerta (gas y petróleo no convencional), y la de la carne. Más recientemente, han surgido nuevos tipos de mesas, incluidas algunas centradas en temas de carácter transversal, como la de logística (coordinada con el Ministerio de Transporte) y la de exportaciones (coordinada por la Subsecretaría de Inserción Internacional del Ministerio de la Producción y Trabajo), y otras con enfoque regional, una en Tierra del Fuego y otra en el Golfo de San Jorge. En estos dos últimos casos, el foco de las mesas se centra en la aparición de sectores que puedan reemplazar a los de electrónica o hidrocarburos, respectivamente.

Si bien hay muchas similitudes entre las mesas peruanas y las argentinas —incluyendo la presencia de un pequeño equipo dedicado que las coordina de manera efectiva, o el proceso iterativo con foco en la rápida implementación de soluciones—, también hay importantes diferencias que vale la pena resaltar.

- **Involucramiento directo del presidente:** En contraste con las mesas peruanas, que pasaron desapercibidas para el Presidente Ollanta Humala, en Argentina el Presidente Mauricio Macri participa con frecuencia de las reuniones plenarias de la mesa, escuchando al sector privado y exigiendo la toma de medidas de parte del sector público. El Presidente ve las mesas como un instrumento clave en la gestión de gobierno, y se refiere a ellas de manera frecuente en sus discursos. La presencia del Presidente ha sido muy importante para alinear al resto de los jugadores, y asegurar que el sector público se coordine para brindar las soluciones.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 9.2 LAS MESAS SECTORIALES EN ARGENTINA *(continuación)*

- **Participación de los sindicatos:** Desde su origen, las mesas tuvieron un importante componente laboral. En Vaca Muerta, por ejemplo, un precedente esencial de la mesa fue la “adenda” al convenio colectivo de trabajo (CCT), una serie de compromisos entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos de trabajadores petroleros que llevó a reducir costos laborales y mejorar la productividad, atrayendo así grandes inversiones. Los cambios en el CCT incluían metas de productividad, la posibilidad de reasignar trabajadores entre tareas, medidas contra el ausentismo, cambios en el número de trabajadores por pozo, o la posibilidad de trabajar con vientos más fuertes. Si bien en las mesas los asuntos laborales han sido en general los más complejos y los que menos avances han tenido, forman parte integral de la variante argentina de las mesas sectoriales.
- **Equipo dedicado de simplificación productiva:** Las mesas cuentan con la participación activa de funcionarios de la Secretaría de Simplificación Productiva, que han desempeñado un rol fundamental en muchos de los logros de las mesas. Esta Secretaría, con un fuerte respaldo del Presidente, tiene equipos de trabajo en muchos de los organismos públicos que deben proveer soluciones para los obstáculos identificados en las mesas —la aduana, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), etc.— y brinda asistencia en la identificación e implementación de soluciones. También trabaja en forma cercana con provincias y municipios, por ejemplo, para que las oficinas de vialidad provinciales se adhieran a la nueva normativa nacional, introducida en respuesta a la mesa forestal, que permite el transporte de madera en bitrenes, reduciendo los costos logísticos asociados a esta actividad.⁹
- **Eje de calidad e internacionalización:** Muchas de las mesas incluyen un eje (y la respectiva submesa) de calidad e internacionalización, manejado por la Subsecretaría de Inserción Internacional. Las cuestiones de calidad, en las que también se involucra el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), abarcan temas de certificaciones de calidad, talleres de metodología Kaizen (mejora continua) para las empresas del sector, y provisión o acreditación de laboratorios. Entre los temas de internacionalización se incluye el desarrollo de estrategias de internacionalización del sector consensuada entre el sector público y el privado, que involucra la identificación de segmentos de productos con potencial competitivo, los mercados geográficos a los que se apunta en cada segmento, y la identificación e implementación de las acciones necesarias para lograr el éxito.
- **Intervenciones de mercado:** Si bien el foco de las mesas ha estado puesto en la mejora regulatoria, la resolución de problemas de coordinación y la provisión de bienes públicos sectoriales, en contraste con las peruanas, las

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 9.2 LAS MESAS SECTORIALES EN ARGENTINA *(continuación)*

mesas argentinas han tenido una mayor dosis de intervenciones de mercado. Entre los ejemplos cabe citar la inclusión de ciertos sectores como el textil y del calzado en el programa Ahora 12, que ofrece financiamiento subsidiado a los consumidores, o la extensión de ciertos beneficios fiscales a un rango de actividades más amplio en la mesa de economía del conocimiento. Esto se puede atribuir, en parte, al punto de partida —Argentina, en contraste con Perú, venía de un régimen en el que los subsidios eran generalizados— y, en parte, al contexto recesivo en el que se desarrollaron las mesas. Estas actividades de la mesa traen aparejado el riesgo de estimular la búsqueda de rentas. Sin embargo, a medida que avanzan, las mesas dedican cada vez menos atención a las intervenciones de mercado, y más a los bienes públicos.

Además de mesas de nivel nacional, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recientemente se han lanzado mesas ejecutivas —en gastronomía, ensayos clínicos, el sector audiovisual—, también inspiradas en las mesas peruanas. El Jefe de Gobierno de la ciudad, Horacio Rodríguez Larreta, las ha adoptado de manera entusiasta. En la mesa gastronómica, por ejemplo, se han agilizado los procesos de reapertura de locales clausurados, se han eliminado tasas a las mesas y sillas en la vía pública (cosa que en realidad el gobierno busca alentar) y se han simplificado los trámites para obtener los permisos sanitarios, entre otros logros. En una reunión reciente, un representante del sector privado expresó su satisfacción en estos términos: “Lo que no logramos en 20 años, con la mesa lo hemos podido resolver en dos meses”.

^a Bitrenes son camiones con dos acoplados, que pueden llegar a tener 26 metros de largo.

también están considerando su adopción. Naturalmente, para ser efectivo, este instrumento tiene que tener en cuenta las condiciones locales y adaptarse a ellas. Por ejemplo, restringir el alcance a los insumos públicos más que a los subsidios o la protección puede ser más difícil en países como Argentina y Brasil, donde existe una larga tradición de intervención del gobierno y las empresas esperan este tipo de apoyo público. Los gobiernos tendrán que trabajar mucho para cambiar dichas expectativas, así como para desarrollar las capacidades para que el sector público trabaje de forma colaborativa, resolviendo sus propios problemas de coordinación. El compromiso político es fundamental para que esto ocurra. Sin embargo, los responsables del programa tienen que tener en cuenta los riesgos, con el fin de evitar el tipo de dificultades que aquejaban a las PDP en el pasado, incluso aquellas relacionadas con una estrecha colaboración público-privada.

El Programa Nacional para la Transformación Productiva de Argentina

El Programa Nacional para la Transformación Productiva (PNTP) es una PDP que trata con sectores e industrias con escaso potencial competitivo en un contexto de integración global creciente. El PNTP es una PDP dentro del cuadrante horizontal de intervenciones de mercado que utiliza los subsidios para contribuir a transformar las empresas y reasignar a los trabajadores de firmas e industrias con dificultades a otras firmas e industrias con un mayor potencial competitivo.

El programa fue creado en 2016 en la Secretaría de Transformación Productiva del Ministerio de la Producción, con la participación activa del antiguo Ministerio de Trabajo. El PNTP representa un punto de inflexión con respecto al Programa de Recuperación Productiva (REPRO), adoptado anteriormente. El REPRO buscaba ampliar la ayuda provisional (hasta un año) a las empresas que sufrían caídas temporales de la demanda, subsidiando los costos laborales para evitar despidos. Los beneficiarios debían presentar un plan de recuperación y se comprometían a no despedir trabajadores. Sin embargo, en la práctica, estos planes no eran analizados de manera exhaustiva ni se les exigían altos estándares, y el programa se terminó extendiendo a firmas con dificultades permanentes en lugar de temporales. Además, las empresas solían pedir (y obtener) extensiones. Como resultado, el REPRO acabó centrándose en sectores e industrias con escaso potencial de recuperación. De esta manera, contribuyó a preservar factores productivos en firmas y sectores no competitivos en lugar de contribuir a su reasignación hacia firmas y sectores más prometedores.

El PNTP puso al REPRO de cabeza. Este programa apoya la transformación de empresas no competitivas, que denomina “empresas en transformación”, y la reasignación de factores de producción a “empresas dinámicas” con potencial competitivo. ¿Cómo funciona? Considérese una firma que ensambla computadoras en un mercado local sumamente protegido. Los aranceles de los componentes son bajos, mientras que los de las computadoras son altos, y sus importaciones están muy restringidas a través de barreras no arancelarias. El nuevo gobierno sigue lo que denominan una estrategia de “integración inteligente”. Elimina los aranceles y las barreras no arancelarias para las computadoras. Una opción para la firma es cerrar. Como alternativa, puede postular al PNTP con un plan de transformación: en lugar de ensamblar computadoras, las importará y distribuirá, y proporcionará apoyo técnico. Sin embargo, ya no necesitará 700 trabajadores. Ahora bastará con 300 empleados, quizá con un conjunto de habilidades diferentes.

Si el plan supera el análisis cuidadoso del PNTP, la empresa y sus trabajadores son elegibles para un amplio conjunto de beneficios, que pueden ayudar a la transformación de la firma y también a los trabajadores desplazados. Este ejemplo no es hipotético. Fue precisamente para lidiar con las empresas en transformación en este sector que el plan se concibió originalmente.

En el caso de los trabajadores desplazados, el PNTP proporciona un seguro de desempleo ampliado de hasta 2,5 salarios mínimos por un período de hasta seis meses, cifras mucho más generosas que las del seguro de desempleo estándar.¹⁰ Además de las empresas en *transformación*, el programa admite firmas *dinámicas* que pueden absorber a los trabajadores despedidos de las primeras. Reciben una lista hecha a medida de los trabajadores desplazados del programa, con perfiles de experiencia detallados. Además, para alentar la absorción de esta mano de obra en las firmas dinámicas, el programa también proporciona subsidios —un salario mínimo por cada empleado contratado de este grupo— para cubrir parte de los costos laborales durante nueve meses. Las firmas beneficiarias se comprometen a mantener a estos trabajadores en su nómina durante un año después de que el período del subsidio ha terminado.¹¹

Tanto las empresas en transformación como las dinámicas pueden requerir inversiones, ya sea para ayudar a su proceso de transformación —por ejemplo, un centro logístico para la distribución de computadoras— o para permitir la absorción de trabajadores; por ejemplo, maquinaria nueva para ampliar su línea de productos. El PNTP proporciona a ambos tipos de firmas subsidios a la tasa de interés de 5 a 6 puntos porcentuales, para préstamos que las propias firmas deben conseguir a través de las instituciones financieras con las que operan. En el caso de las empresas en transformación sin acceso al crédito, los programas en ocasiones han ofrecido préstamos directos del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). En el caso de las empresas en transformación, el tamaño del préstamo elegible para recibir subsidios está vinculado a la capacidad de la firma para retener a sus trabajadores: cuantos más empleos se conserven, mayores serán los beneficios financieros. En el caso de las empresas dinámicas, dicho tamaño es proporcional al número de trabajadores del

¹⁰ El seguro de desempleo ampliado no debería superar el 50% del salario anterior. Actualmente, el seguro de desempleo estándar representa aproximadamente el 36% del salario mínimo.

¹¹ A las empresas dinámicas no se les permite despedir a otros trabajadores con el fin de absorber a los trabajadores del PNTP. Si los trabajadores absorbidos no resultan adecuados, las empresas dinámicas pueden reemplazarlos con otros del mismo grupo o perder los beneficios correspondientes.

PNTP absorbidos.¹² El programa también brinda beneficios de relocalización geográfica para los trabajadores desplazados dispuestos a mudarse, aunque dichos beneficios se han utilizado muy rara vez. Por otra parte, se suponía que el programa incluía un componente de capacitación, pero este componente ha sido muy débil.

Las transformaciones apoyadas por el programa varían considerablemente de una firma a otra. Por ejemplo, una empresa en transformación, Integral-K, solía producir calzado deportivo. Importaba suelas (aranceles del 18%) y capelladas (la parte superior del calzado, que pagaba aranceles del 22%), montaba los zapatos (sujetos a aranceles del 35% y protegidos mediante licencias de importación discrecionales) y los vendía a tiendas minoristas de calzado reconocidas en el mercado. La eliminación de las barreras no arancelarias acabó con todos sus clientes. Su plan de transformación consistió en orientarse al calzado de seguridad para los sectores industrial y de la construcción. Puesto que están fabricados con cuero natural, que es más barato en Argentina que en Asia, el país tiene cierta ventaja comparativa. Además, el calzado de seguridad debe cumplir con requisitos técnicos que imponen importantes costos a los proveedores extranjeros y proporcionan una protección natural a los productores nacionales.

Ingredion, una empresa multinacional que produce edulcorantes a base de maíz, tenía plantas en dos ciudades pequeñas y una relación muy conflictiva con el sindicato. Había huelgas frecuentes y la empresa tendía a ceder. Como resultado, los salarios eran altos, la flexibilidad laboral era baja y la firma había perdido competitividad. La sede central amenazó (de manera creíble) con cerrar una de las plantas, pero eventualmente acordó con el sindicato su integración al PNTP y mantuvo abiertas ambas instalaciones. La transformación implicaba recortar 150 empleos y revisar el convenio colectivo de trabajo. Las nuevas condiciones incluyen una evaluación del desempeño de los trabajadores, horas o turnos flexibles y una categoría de salarios más bajos para nuevas contrataciones.

Las empresas dinámicas también son muy diversas. Entre ellas cabe mencionar: una firma que produce lavadoras Samsung bajo licencia, que lanzó una línea de refrigeradores Samsung; una empresa textil que produce estropajos y paños de limpieza a partir de jeans reciclados; un proveedor de servicios técnicos informáticos para la mayoría de las marcas importadas; y una empresa de biotecnología de última generación que fabrica productos para procesos de esterilización. Multinacionales como Toyota y Accenture

¹² Las empresas dinámicas reciben subsidios de tasa de interés para los préstamos de hasta ARS\$1 millón (unos US\$25.000) por empleado absorbido.

también participan y contratan a trabajadores del grupo desplazado del PNTP, pero a menudo rechazan los subsidios de crédito y de empleo.

Terragene, una firma de biotecnología de rápido crecimiento ubicada en Rosario, es un caso particularmente interesante, que expone el potencial del programa pero también una de sus principales dificultades. Fundada como *startup* por dos alumnos de Biología en 2006, emplea a más de 200 trabajadores y exporta más de 150 productos a todo el mundo. Su producto insignia utiliza esporas no patogénicas —el organismo vivo más resistente del planeta— para testear procesos de esterilización: si las esporas mueren, quiere decir que la esterilización ha funcionado. Su producto permite que los centros de salud lleven a cabo pruebas de esterilización en minutos en lugar de días, con lo cual se reducen de manera considerable los *stocks* de equipos médicos necesarios.

Terragene vio en el PNTP un atractivo instrumento de política que podía apoyar su ambicioso plan de expansión. El conjunto de beneficios combinaba los subsidios a la tasa de interés para financiar una nueva planta de alta tecnología, con subsidios de empleo para contratar a trabajadores desplazados de las empresas en transformación. En el papel, Terragene tenía un gran potencial para absorber trabajadores. Al estar integrada verticalmente, la firma diseña, manufactura y repara su propia maquinaria, y produce sus propias partes de incubadoras mediante inyección de plástico, e incluso tiene prensas de impresión para sus productos de pruebas de esterilización basadas en papel. Por lo tanto, necesita trabajadores del sector manufacturero con experiencia en las industrias metalmecánica, de inyección plástica y de impresión. Sin embargo, pese al potencial de Terragene, el éxito ha sido muy limitado debido a motivos geográficos. Muy pocos trabajadores desplazados del PNTP son de Rosario, y otros parecen reacios reubicarse geográficamente, incluso durante una recesión.

El funcionamiento del PNTP

Esta sección aborda tres aspectos claves del PNTP, a saber: la identificación de beneficiarios potenciales; la asistencia técnica durante el proceso de aprobación, y el apoyo para insertar en empresas dinámicas a los trabajadores desplazados. Estos procesos muestran el alcance de la coordinación público-pública propia del programa, dado que hay varios organismos públicos —y, en algunos casos, distintos niveles del gobierno— que participan en cada paso.

Para identificar a las empresas en transformación, el personal del PNTP y la Secretaría del Trabajo promovieron el programa con asociaciones

empresariales y sindicatos. Los líderes sindicales en general vieron el programa con buenos ojos, dado que colabora en la resolución de conflictos laborales, y los sindicatos suelen servir como un nexo entre el PNTP y el sector privado, alentando a las empresas a participar. Para identificar a las empresas dinámicas, el PNTP realizó un seguimiento de los anuncios de inversiones en todo el país y se puso en contacto con firmas que habían contratado empleados de manera reciente. La coordinación público-pública también funcionó en diferentes niveles de gobierno: las agencias de producción y de trabajo de los niveles municipal y provincial contribuyeron a identificar empresas dinámicas y en transformación en sus respectivas jurisdicciones.

Durante el proceso de aprobación en el que las empresas formulaban sus estrategias de transformación o expansión, el PNTP también proporcionó una combinación de evaluación y asistencia técnica de alta calidad dirigida por la agencia de inversión y promoción del comercio. Nueve funcionarios, la mayoría con formación universitaria y amplia experiencia corporativa, evaluaron la viabilidad de los proyectos —incluidas las estrategias comerciales y financieras, y la calidad de los equipos directivos—, propusieron soluciones concretas y a medida para mejorarlos con el fin de maximizar la probabilidad de éxito y minimizar el riesgo de invertir recursos públicos en proyectos pobremente formulados. La agencia trabajó a menudo con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), que ofreció asesoría en los aspectos tecnológicos y de producción. Numerosos proyectos pivotearon durante este proceso iterativo de evaluación y asistencia: para cuando fueron aprobados por el Comité Ejecutivo del PNTP, en muchos casos los proyectos tenían diferencias sustanciales en comparación con las propuestas originales.

Otro proceso importante es el de los “operativos PNTP”, organizados por el equipo del programa con participación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de los organismos locales de la Secretaría de Trabajo. Durante los operativos, el personal de PNTP llevaba a cabo reuniones con los trabajadores que iban a ser despedidos, y les informaba acerca de los beneficios del programa y las oportunidades de capacitación profesional ofrecidas por las agencias públicas. Estos operativos han sido cruciales para amortiguar el conflicto asociado con la reducción de tamaño de la nómina de empleados de las empresas. Además, el personal del PNTP recopilaba datos sobre cada trabajador, incluido su historial laboral, las herramientas que había utilizado en el pasado, y si estaba dispuesto a relocarse geográficamente. Luego los perfiles se introducían en una base de datos con miles de casos. Después de los operativos, una unidad especial dentro del PNTP analizaba los datos y

compartía con las empresas dinámicas aquellas hojas de vida que parecían adecuarse bien a las necesidades de las firmas.

Retos y oportunidades de mejora

Durante sus primeros años de existencia, el PNTP ha enfrentado diversos desafíos, algunos asociados con el diseño y la implementación del programa, otros con el contexto económico en el que ha operado. El PNTP es un programa *boutique* a pequeña escala. Con el fin de tener un impacto a nivel agregado, debería aumentar de manera considerable su escala. Debido a la falta de escala, y a la reticencia de los trabajadores para relocarse, las empresas dinámicas enfrentan dificultades para encontrar trabajadores que se adecuen a sus necesidades en la base de datos del PNTP, particularmente si hay pocas firmas en transformación ubicadas en su vecindad, como en el caso de Terragene. No queda claro si un aumento de los beneficios de relocalización y su amplia publicidad sería suficiente para lidiar con este obstáculo.

Otro problema del PNTP es la debilidad de sus iniciativas para capacitar a los trabajadores desplazados. Esto contrasta con políticas que persiguen objetivos similares en otros países, como el programa de Asistencia de Ajuste Comercial (TAA, por sus siglas en inglés) (véase el capítulo 8) que destina significativamente más recursos para ayudar a los trabajadores a (re)construir sus habilidades. Si bien la intención original era que el PNTP contribuyera a la capacitación profesional para apoyar la reasignación de los trabajadores, en la práctica el PNTP solo comparte información sobre un pequeño número de cursos de capacitación vocacional existentes ofrecidos por otros organismos públicos. Esto es claramente insuficiente.

La falta de recursos para la capacitación laboral ha afectado a las empresas del PNTP. Por ejemplo, hace poco tiempo, Maxion-Montich, una firma manufacturera de repuestos de vehículos con sede en Córdoba, comenzó una profunda transformación, pasando de producir chasis de grandes camiones a pequeña escala a producir chasis para camionetas Nissan, a una escala mucho mayor. Convertirse en parte de la cadena global de valor de Nissan exigió que Maxion-Montich adoptara nuevos estándares de calidad y procesos de producción *just-in-time*. Por lo tanto, la empresa requería trabajadores con nuevas habilidades. Necesitaba técnicos con especialización en soldadura muy específica y personal capacitado en robótica para diseñar e implementar el proyecto de automatización de la empresa. Sin embargo, después de analizar 240 perfiles enviados por el equipo PNTP, sus ejecutivos de recursos humanos llegaron a la conclusión de que solo seis trabajadores tenían las habilidades

requeridas para merecer una entrevista. Eventualmente, la firma solo pudo contratar a dos trabajadores del programa.

Otro problema que surgió durante las visitas a empresas fue que los beneficios del seguro de desempleo ampliados pueden ser demasiado generosos. Y aunque los beneficios disminuyen después de cuatro meses para alentar a los trabajadores a volver al mundo laboral, algunas firmas dinámicas informaron que, a veces, los trabajadores no mostraban interés en ser contratados durante los seis meses del período de seguro de desempleo ampliado.

Una cuestión que requiere mejoras es la velocidad a la que se otorgan los beneficios financieros. El período transcurrido entre la postulación de la empresa al PNTP y el desembolso de los préstamos directos o de los subsidios de crédito puede durar más de seis meses, dado que deben aprobarlo varias agencias. Los retrasos plantean dificultades particulares dado el volátil contexto macroeconómico de Argentina. Por ejemplo, Tejidos Raquel, una pequeña firma textil, pretendía utilizar los beneficios financieros del PNTP para comprar nuevas maquinarias. Sin embargo, en un contexto marcado por importantes devaluaciones, cuando la empresa finalmente obtuvo el financiamiento, ya no podía comprar las máquinas que necesitaba. En términos más generales, el contexto recesivo ha dificultado que las firmas dinámicas planifiquen inversiones y contraten nuevos trabajadores, lo cual reduce la capacidad del programa para reasignar trabajadores.

La decisión de proporcionar crédito directo a las empresas en transformación también ha provocado dificultades. Originalmente, el programa solo ofrecía beneficios financieros bajo la forma de subsidios a la tasa de interés de los préstamos obtenidos por las empresas. Esto tenía la ventaja de que, además del análisis de la agencia de inversión, los bancos tenían que llevar a cabo su propia diligencia para analizar los proyectos de transformación y de expansión. El hecho de que los bancos a menudo no estaban dispuestos a financiar a las empresas en transformación (que, por definición, son empresas con problemas) condujo a la decisión de permitirles tener acceso a préstamos directos del BICE. Se trata de una decisión que acarrea inconvenientes, dado que los beneficios financieros se vuelven más riesgosos y requieren una magnitud mayor de recursos fiscales, en comparación con los subsidios a las tasas de interés. Además, debido a los fuertes aumentos de las tasas de interés, el beneficio del crédito directo (a una baja tasa de interés especificada con antelación) se volvió mucho más generoso que el subsidio de tasa de interés. En medio de un severo ajuste fiscal, el gobierno interrumpió de manera temporaria todos los beneficios financieros, y redujo de forma considerable la contundencia

del programa. Habrá que ver si al menos los subsidios de tasa de interés se reinstauran una vez que las condiciones fiscales mejoren.

Por último, otros desafíos están relacionados con la volatilidad institucional, un problema que afecta al sector público argentino de manera más general, pero que ha sido particularmente severo en este caso. El programa fue diseñado e inicialmente implementado en 2016 por la Secretaría de Transformación Productiva del Ministerio de la Producción después de una resolución conjunta con el Ministerio de Trabajo. Dos años más tarde, el ministro y el secretario fueron reemplazados y se produjo un cambio importante en la estructura organizativa del ministerio, por lo cual la responsabilidad del PNTP pasó a la Secretaría de Integración Productiva. Algunos miembros clave del personal del PNTP fueron reasignados a otras tareas, lo que afectó la acumulación de capacidades y experiencia de política, y la Secretaría tuvo que familiarizarse rápidamente con el programa. El esquema organizativo corregido requería una resolución conjunta que tardó tiempo en redactarse y aprobarse, lo cual retrasó procedimientos cruciales del PNTP, como la admisión de nuevas empresas. Después de la aprobación, una reorganización importante del Ejecutivo llevó a que el Ministerio de la Producción absorbiera al Ministerio de Trabajo, imponiendo más estrés administrativo. A comienzos de 2019, la Secretaría de Integración Productiva pasó a llamarse Secretaría de Empleo y se llevó consigo al PNTP (aunque solo una parte del equipo).

Balance y primeros resultados

El PNTP de Argentina es una PDP innovadora que contribuye a reasignar los factores de producción hacia empresas y sectores con un mayor potencial competitivo. Se implementó rápidamente, dando comienzo a un proceso de aprendizaje, descubrimiento y ajustes en la política. El programa muestra una coordinación público-pública considerable y ha sido el primero en articular bajo una ventanilla única varias herramientas diferentes de política —tanto para las empresas como para los trabajadores— que hasta hace poco se proporcionaban de manera descoordinada.

La mitigación del conflicto ha sido un éxito indiscutible. Al brindar un nuevo menú de opciones para firmas y trabajadores de sectores en declive, el PNTP ha evitado el aumento de conflictos laborales que, muy probablemente, habrían escalado en ausencia de los beneficios ofrecidos. Hasta la creación del programa, las empresas que necesitaban reducir sus nóminas tenían escasos recursos para iniciar procesos de transformación que les permitieran evitar el peor escenario, esto es: cerrar las operaciones y despedir a todos sus empleados. Los beneficios de desempleo ampliado, junto con el

apoyo para ayudar a los trabajadores a encontrar un nuevo empleo, han sido útiles en este sentido. Estos beneficios también han sido esenciales para conseguir la participación activa de los sindicatos, en ocasiones como intermediarios, explicando a los empleados el funcionamiento del programa, informándoles acerca de su existencia y alentándolos a postularse a él.

Pero pese a sus características positivas, el éxito del programa ha sido solo parcial. Para empezar, es demasiado pequeño: a julio de 2018 solo había cubierto 41 firmas en transformación y 48 empresas dinámicas. De los casi 1.500 trabajadores despedidos, casi 600 fueron reabsorbidos, una tercera parte de ellos con subsidios de empleo, en empresas dinámicas. En el futuro, será interesante seguir de cerca los avances para ver si los beneficios financieros se reestablecen y si el programa finalmente aumenta de escala, una vez que el país supere la recesión y las dificultades fiscales actuales. En el contexto del recientemente firmado acuerdo EU-Mercosur, un programa de este tipo puede ser más importante aún. Una cosa sí es segura: al alentar la reasignación de trabajadores hacia sectores y empresas más dinámicos, en lugar de mantenerlos en industrias no competitivas, el PNTP es una opción mucho mejor que su predecesor, el REPRO.

Hacia una nueva visión de las PDP

A lo largo de los años, los países de la región han adoptado PDP de manera intensiva. Sin embargo, tradicionalmente se han centrado en políticas que protegen a los productores nacionales de la competencia, en respuesta al *lobby* del sector privado. Estas PDP, que tomaron la forma más que nada de subsidios a sectores específicos y de protección comercial, están reñidas con el espíritu de la liberalización comercial. Dada la perspectiva de este informe de que la liberalización (acompañada de otras políticas complementarias) es un camino acertado, cabe preguntarse: ¿qué tipo de PDP puede hacer que los países aprovechen plenamente las oportunidades que brinda la globalización, a la vez que mitigan los costos asociados?

En cuanto al aprovechamiento de las oportunidades de los mercados externos, los países se beneficiarían al establecer mesas público-privadas sectoriales para identificar y solucionar cuellos de botella y ayudar a las empresas a ser más productivas. En el centro de estas políticas están las iniciativas para simplificar y optimizar las regulaciones específicas del sector, proporcionar bienes públicos específicos y solucionar problemas de coordinación, no solo en el sector privado, sino también en el público. Las mesas ejecutivas de Perú, que —en diferentes versiones— ya están siendo adoptadas en otros países, constituyen un buen ejemplo a seguir en este sentido.

Sin embargo, como debería quedar claro a partir de este informe, la liberalización produce ganadores y perdedores, de manera que la pregunta evidente es: ¿qué hacer con los perdedores? Si bien las PDP defensivas son un componente esencial para una estrategia de liberalización, estas se pueden hacer bien o se pueden hacer mal. Subsidios que mantienen el empleo en firmas y sectores carentes de potencial competitivo no forman parte del camino adecuado. La clave consiste en adoptar políticas que faciliten la reasignación de los trabajadores de empresas y sectores no competitivos a empresas y sectores con potencial competitivo.

En el capítulo 8 se abordaron algunas de estas políticas, como el TAA, de Estados Unidos, y las políticas para recapacitar categorías de trabajadores aptos para ser desplazados por la liberalización comercial. Aquí, el contraste entre el REPRO y el PNTP de Argentina ayuda a ilustrar tanto las políticas mal diseñadas como las políticas defensivas sensibles. Si bien en un contexto de recesión el PNTP solo ha tenido un éxito parcial, demostró haber sido exitoso en lo que respecta a la mitigación del conflicto laboral, pero menos efectivo para alcanzar una reasignación de trabajadores en cantidades suficientemente grandes. Y aunque su continuidad sigue estando en duda, constituye un buen ejemplo de una política que sigue el principio rector clave de lo que debería ser una buena política defensiva, a saber: la reasignación de trabajadores.

EN RESUMEN

POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO: DE LA PROTECCIÓN A LA INTEGRACIÓN GLOBAL



A fin de aprovechar las oportunidades del mercado internacional, los países se beneficiarían del establecimiento de foros público-privados específicos del sector para identificar y resolver cuellos de botella y ayudar a las empresas a ser más productivas.



Las mesas ejecutivas de Perú son un buen ejemplo. Simplifican y optimizan las regulaciones específicas de los sectores, proporcionan bienes públicos y mejoran la coordinación en los sectores privado y público.



Tipos de PDP

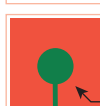
Horizontal
Base amplia

Vertical
Específico por sector

Insumos públicos
Bienes públicos



Intervenciones de mercado
Subsidios, exenciones
fiscales protección



Programa Nacional para la Transformación Productiva (PNTP)

No todas las PDP son iguales

Las mesas ejecutivas son políticas de desarrollo productivo (PDP) del tipo de insumos verticales (específicas por sector) públicos. Proporcionan bienes públicos buscando mejorar la productividad.

Durante décadas, las intervenciones en América Latina se centraron en subsidios específicos por sector ineficientes y en la protección de sectores no competitivos, generando una conducta de búsqueda de rentas.

Las PDP nuevas utilizan los subsidios más adecuadamente, facilitando la transición de los factores de producción de las empresas y sectores no competitivos a otros más competitivos. El PNTP de Argentina es un ejemplo.

LO ESENCIAL

Los subsidios a las empresas y sectores sin un potencial competitivo no son el camino adecuado; la clave consiste en implementar las PDP que maximizan las oportunidades para los sectores competitivos (como las mesas ejecutivas de Perú) o que facilitan la reasignación de los trabajadores de empresas y sectores no competitivos a sectores y empresas con potencial competitivo (como el PNTP de Argentina).

10 Los mercados agroalimentarios modernos: tierra fértil para la cooperación público-privada

El comercio lleva a la especialización. Y la especialización es precisamente lo que permite a los países hacer lo que mejor hacen y cosechar beneficios del comercio. En algunos países, las ventajas comparativas se encuentran en los sectores intensivos en recursos naturales, como la agricultura o la minería. En estos casos, la liberalización comercial puede llevar a una disminución del porcentaje de las manufacturas en el producto interno bruto (PIB). A menudo, esto ha generado preocupación en la región. ¿Hay motivos para ello?

Históricamente, se pensaba que el camino más rápido hacia el desarrollo era mediante la industrialización. El desarrollo se producía a través de la transformación estructural, es decir, desplazando a los trabajadores de sectores de baja productividad (mayormente, la agricultura tradicional) hacia sectores de alta productividad (en particular, la industria moderna), y así generar aumentos considerables de la productividad de toda la economía.

Se consideraba que las manufacturas eran convenientes por sus características únicas. Son productivas, y su productividad puede multiplicarse fácilmente. Utilizan mano de obra no calificada, abundante en los países en desarrollo. Sus productos son exportables y por consiguiente no se ven limitados por el tamaño del mercado interno. Y, a diferencia de la agricultura tradicional, generan “capacidades”, lo que permite que los países produzcan bienes cada vez más sofisticados en una amplia variedad de industrias, elemento que resulta clave.

Sin embargo, la experiencia reciente sugiere que, con la excepción de unos pocos países asiáticos, puede que la transformación estructural

basada en las manufacturas sea cosa del pasado. De hecho, a medida que los países se desarrollan, el porcentaje de las manufacturas en el PIB y el empleo no solo alcanza su pico a niveles más bajos, sino que también lo hace a niveles de ingreso per cápita menores (Rodrik, 2016). Este proceso de desindustrialización prematura, que se trata en el capítulo 3, implica que para los países en desarrollo las oportunidades de industrialización se están acabando antes que en el pasado. Las estrategias de desarrollo basadas principalmente en las manufacturas ya no parecen viables.

Además, las manufacturas se están volviendo menos excepcionales. Por un lado, las cadenas globales de valor y la desintegración vertical de la producción pueden reducir las oportunidades para adquirir capacidades en países de industrialización tardía, los cuales tienden a especializarse en segmentos de la producción de manufacturas que requieren tareas repetitivas (Sabel, 2017). Por otro lado, las características históricamente atribuidas a las manufacturas se han vuelto cada vez más habituales en otros sectores.

Pocos sectores han experimentado una transformación más drástica que la agricultura, desde la adopción de tecnología hasta los cambios en la organización de la producción. La genética avanzada, la agricultura de precisión, y el uso de sensores y de *big data* sugieren que, en su versión más moderna, la agricultura se ha convertido en una industria tecnológica. De hecho, como se muestra en el gráfico 10.1, a lo largo del último medio siglo el crecimiento de la productividad del trabajo en agricultura ha superado el de cualquier otro sector, incluidas las manufacturas, particularmente en América Latina.

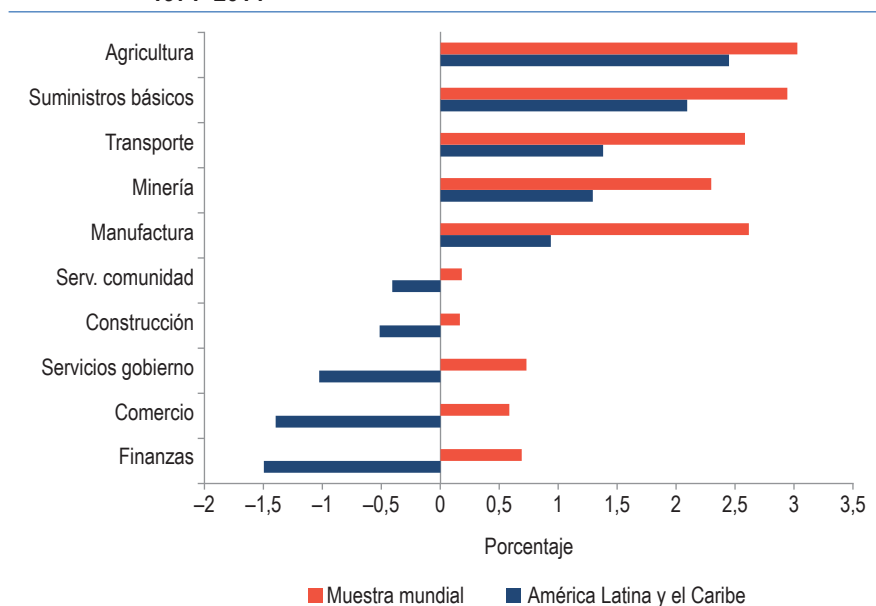
Por otro lado, hay una gran variedad de productos que ya no se enfrentan a una baja elasticidad del ingreso que históricamente hacía poco atractivo al sector. Como postula la ley de Bennett, a medida que las personas se enriquecen y diversifican sus dietas, productos como frutas, verduras, carnes y granos se enfrentan a demandas dinámicas.¹ La especialización en aquellos productos, en particular cuando los países tienen ventajas comparativas en ellos se ha vuelto cada vez más atractiva.²

Sin embargo, el éxito de la agricultura moderna dista mucho de ser automático. Compradores cada vez más sofisticados demandan alimentos

¹ Esta ley debe su nombre a M. K. Bennett, quien encontró una relación inversa entre el ingreso per cápita y el porcentaje de calorías derivadas de los cereales en su artículo de 1941 titulado “El trigo en las dietas nacionales” (“Wheat in National Diets”) (Bennett, 1941).

² Además, la agricultura moderna no tiene que producirse a expensas de la industria. Observando el caso de las semillas de soja diseñadas genéticamente en Brasil, Bustos, Caprettini y Ponticelli (2016) muestran cómo el cambio tecnológico en la agricultura puede conducir al crecimiento de la producción industrial.

Gráfico 10.1 Tasa promedio de crecimiento anual de la productividad laboral, 1971–2014



Fuente: Cálculos del equipo del BID basados en Ahumada y Navajas (2019), utilizando la base de datos GGDC de 10 sectores.

Nota: El gráfico presenta el promedio simple de la productividad laboral en diferentes países. La muestra del mundo excluye a países de África Subsahariana, que forman parte de la base de datos GGDC pero que quedaron fuera de la actualización de Ahumada y Navajas (2019).

de mayor calidad, lo que requiere nuevas capacidades tanto a nivel de empresa como de país. En este capítulo se abordan varias transformaciones importantes de los mercados mundiales de alimentos y las estrategias que pueden seguir tanto las empresas como los gobiernos para tener éxito en este contexto cambiante. Dos estudios de casos —sobre las frutas y verduras en Perú y la carne de cerdo en México— muestran cómo las empresas y los gobiernos pueden trabajar juntos para alcanzar el éxito.

Definiendo la agricultura moderna

La agricultura se puede pensar como un eje continuo entre dos extremos. En uno de ellos se encuentra la agricultura de subsistencia/tradicional: granjas de baja productividad que emplean técnicas de producción sencillas y material genético tradicional, con conexiones débiles con los mercados. En el otro, granjas que utilizan métodos de producción avanzados, a saber: equipos modernos, material genético mejorado, vínculos efectivos con las cadenas globales de valor y una buena comprensión

de los mercados y la demanda. Entre esos extremos hay un *continuum* de productores con diversas capacidades. Los productores que pueden satisfacer ciertos estándares (inocuidad alimentaria, propiedades físicas, regulaciones ambientales y laborales) e insertarse en las cadenas de valor formales se consideran parte de la agricultura moderna.

En relación con las granjas más avanzadas, *The Economist* (junio de 2016) lo expresó adecuadamente: “Las granjas se están volviendo más parecidas a las fábricas: operaciones estrechamente controladas para obtener productos fiables, inmunes en la medida de lo posible a los azares de la naturaleza”. Es cierto: las granjas más modernas realmente se están convirtiendo en fábricas. Mediante imágenes y sensores satelitales, optimizan la cantidad de agua, los fertilizantes y los pesticidas requeridos en cada píxel de terreno y en cada momento para maximizar la productividad, como sucede con los procesos de producción en tiempo real de las manufacturas.

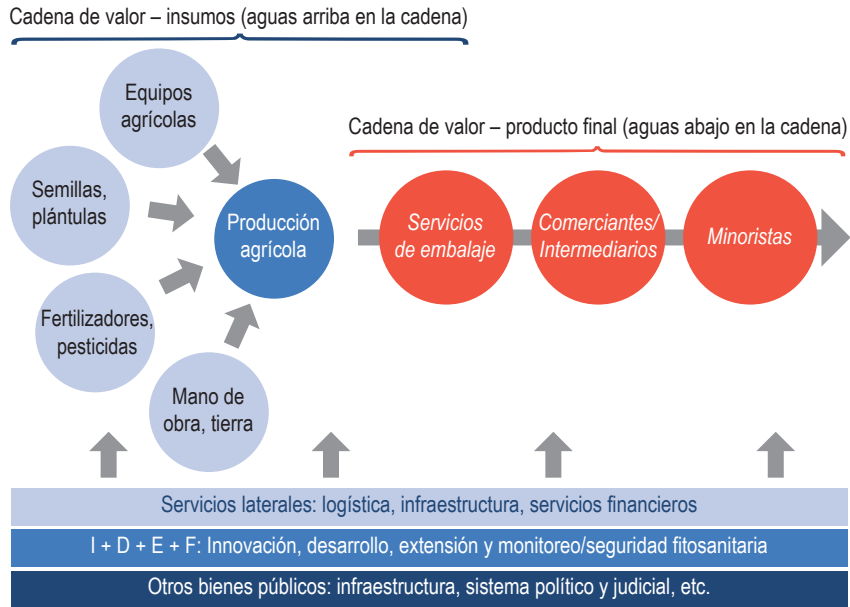
Sin embargo, la agricultura no acaba en la granja. Requiere una compleja red de vínculos hacia atrás y hacia adelante, y vínculos laterales con agentes e instituciones económicos especializados que permiten que los productores compitan en los mercados nacionales o internacionales y respondan a una demanda cambiante.

Los sistemas agroalimentarios modernos comprenden cinco elementos: i) la propia producción agrícola, que tiene lugar en la granja; ii) la cadena de valor de insumos, que vincula a los productores con las empresas agroquímicas, de maquinaria agrícola, de semillas y de biotecnología, y con los mercados de la tierra y laborales; iii) la cadena de valor del producto (procesadores, exportadores, mayoristas y supermercados); iv) servicios laterales (servicios financieros, transporte, logística, tecnología de la información); v) bienes públicos (investigación y extensión, servicios sanitarios y fitosanitarios, infraestructura, uso de la tierra y regulación laboral) (véase el gráfico 10.2). La producción moderna requiere prácticas modernas en los cinco elementos.

En la cadena de suministro de insumos, el desarrollo de sensores, imágenes satelitales, instrumentos de análisis de datos y maquinaria agrícola asistida por GPS han favorecido la revolución de la agricultura. Los avances en biotecnología han dado lugar a mejor material genético, han producido plantas y animales de mejor calidad más resistentes a las enfermedades y han generado cualidades específicas de los productos demandadas por los consumidores. Los instrumentos de edición del genoma, como CRISPR, prometen seguir revolucionando el sector.

En la cadena de valor del producto, las plantas de procesamiento se han vuelto cada vez más sofisticadas, con *layouts* optimizados y máquinas clasificadoras gestionadas por algoritmos de inteligencia artificial, lo que permite diferenciar los productos para diferentes mercados. A su vez, la

Gráfico 10.2 Sistemas agroalimentarios



Fuente: Elaboración propia.

logística moderna contribuye a mantener los productos en óptimas condiciones durante el transporte y los coloca de manera confiable en mercados de destino con la vida útil requerida.

La integración en las cadenas de valor modernas requiere el apoyo de bienes públicos clave como infraestructura e instituciones fitosanitarias adecuadas. El auge de las frutas y las verduras en Perú no habría sido posible sin los grandes proyectos públicos de irrigación que permiten a los agricultores cultivar en lo que antes era básicamente un desierto. También, en el país y en el extranjero, ha sido importante el apoyo de la agencia fitosanitaria de Perú. El Servicio Nacional de Sanidad (SENASA) trabajó con los productores locales para mitigar los problemas fitosanitarios y brindó ayuda en la apertura de mercados de exportación para una variedad de productos peruanos.

Los mercados de destino y su transformación

En esta época de mercados agrícolas en rápida transformación, ser competitivo en costos ya no es suficiente. Los exportadores deben ser capaces de adaptar su producto a las demandas específicas de los mercados de destino, en términos de calidad, seguridad, entregas, rasgos particulares y cumplimiento de estándares públicos y privados. Esta sección aborda 10

transformaciones clave que son relevantes para las estrategias regionales de competitividad a medida, así como sus implicaciones para diferentes mercados agrícolas.³ La próxima sección se centra en las estrategias —de las empresas y los gobiernos— para responder a esos mercados cambiantes.

En primer lugar, los mercados urbanos de alimentos de los países en desarrollo están creciendo rápidamente —se han multiplicado por seis a lo largo de tres décadas en África (Haggblade, 2011) y se han multiplicado por 10 en el Sudeste Asiático (Reardon y Timmer, 2014)— debido a la veloz urbanización y al aumento de los ingresos urbanos (Guinea y Islands, 2011; PNUD, 2014). La urbanización hace más accesibles los mercados de destino para los exportadores, ya que la aglomeración reduce los costos de transacción. También promueve la diferenciación.

En segundo lugar, las dietas están cambiando rápidamente en los mercados emergentes. El aumento de los ingresos, combinado con la ley de Bennett, estimula la demanda de productos no cereales, como carne, pescado, frutas, verduras y lácteos (Reardon et al., 2019). Además, la entrada de las mujeres a la fuerza laboral aumenta la demanda de alimentos procesados (Reardon et al., 2014).

En tercer lugar, los mercados alimentarios de la región en Estados Unidos y Europa Occidental han ido experimentando profundas transformaciones a lo largo del tiempo. La liberalización comercial, el auge de los supermercados y las nuevas tecnologías de transporte en frío modificaron las ventas de frutas y verduras en el mercado de Estados Unidos, largamente dominado por el comercio de banana y piña, ampliando así la gama a frutas y verduras fuera de temporada. El porcentaje de las importaciones en las ventas de fruta fresca en Estados Unidos aumentó del 23% en 1975 al 53% en 2016, con el 90% proveniente de América Latina. Las importaciones de verduras se dispararon del 6% al 31% (USDA, 2018; 2019).

En cuarto lugar, los mercados alimentarios emergentes/en desarrollo están experimentando transformaciones aún más veloces, pues están pasando de los mercados alimentarios tradicionales —fragmentados, centrados en los cereales, dominados por pequeños minoristas y procesadores— a una etapa de transición, que se caracteriza por la urbanización, cadenas de suministro más largas, diversificación de la dieta, minoristas y mayoristas más grandes, y la emergencia de estándares públicos.

Algunos mercados se están acercando o ya han ingresado en una etapa moderna, dominada por grandes procesadores, supermercados y mayoristas, y por el auge de productos diferenciados y estándares del

³ La expresión "comeptitividad a medida" ("*customized competitiveness*") fue introducida por Reardon y Flores (2006).

sector privado. Una clase media en rápido crecimiento de 1.000 millones de consumidores está comenzando a demandar la diferenciación de los productos en términos de calidad, seguridad y otros atributos antiguamente asociados con los consumidores de países de ingreso alto.

En quinto lugar, el centro de gravedad de la demanda alimentaria mundial ha cambiado. Actualmente, las importaciones de alimentos de Asia y África superan a las de Estados Unidos/Europa Occidental en un 25%, y en cerca de una década las duplicarán.

En sexto lugar, ha habido un drástico aumento de la competencia por parte de proveedores de mercados emergentes (Awokuse y Reardon, 2018). Los productos que antiguamente exportaba primordialmente América Latina hoy se cultivan en numerosos países de mercados emergentes tanto para la exportación como para el consumo interno. Chile, Costa Rica y México dominaban las exportaciones de frutas y verduras fuera de temporada a Estados Unidos y Europa, pero ahora nuevos exportadores como China han ingresado en el mercado fuera de temporada. Un recién llegado con mucho éxito es Perú, cuyo desarrollo como exportador de horticultura se abordará más adelante.

En séptimo lugar, los grandes minoristas y procesadores de alimentos han crecido de manera acelerada y ahora dominan los mercados alimentarios modernos. Traen consigo estándares privados y su certificación por terceras partes. Tanto los estándares como las certificaciones —incluidos los alimentos orgánicos— se traducen en requisitos de inversión a lo largo de la cadena de suministro (Reardon et al., 1999). Si bien para participar en un mercado es necesario cumplir los estándares públicos, a menudo esto dista mucho de ser suficiente.

En octavo lugar, los productos diferenciados han ganado prominencia. Los mercados agrícolas se caracterizan por un ciclo del producto. Normalmente en los mercados locales se introducen nuevos productos como productos de nicho. A medida que su producción aumenta y se convierten en productos básicos, los precios bajan. A medida que la rentabilidad disminuye, la competencia impulsa la innovación para crear productos diferenciados a partir de los productos básicos. Las innovaciones pueden estar relacionadas con la ventana temporal en la que se comercializa el producto (por ejemplo, en la contra-estación de los mercados de destino) o con características de calidad como la variedad, el color, el sabor o el tamaño. Una vez más, la difusión de la innovación conduce a la comoditización.⁴

⁴ Un ejemplo es la grosella china, originalmente cultivada en las montañas de China. Una variedad verde se denominó kiwi y las empresas de Nueva Zelanda la comercializaron como un producto exótico. En los años noventa, se cultivó de forma extensiva en todo

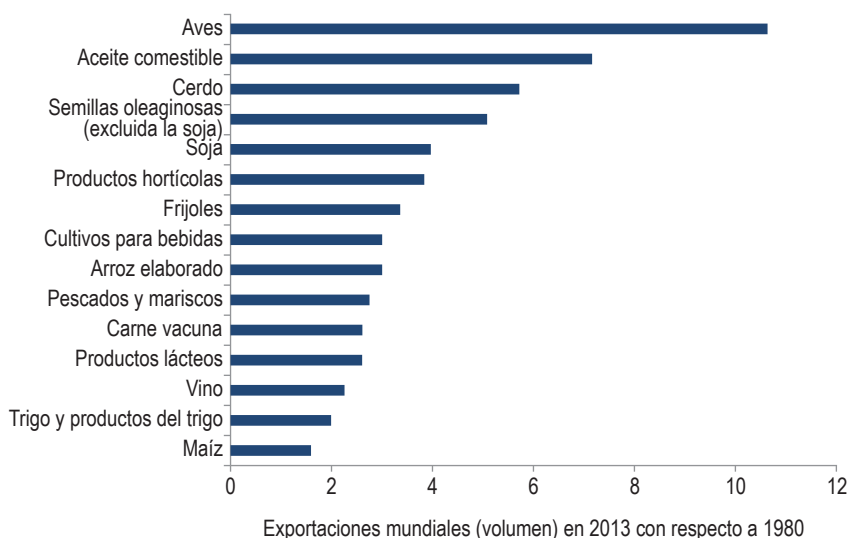
En noveno lugar, los sistemas agroalimentarios modernos demandan mucho más que solo alimentos. Demandan insumos, como semillas certificadas y maquinaria agrícola, y servicios como logística, análisis de datos agrícolas o servicios de consultoría. Tradicionalmente, estos mercados agrícolas “más allá de los alimentos” estaban dominados por países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, Países Bajos e Israel. Al desarrollar sus propios sistemas agrícolas, construyeron capacidades tecnológicas en insumos y servicios clave (la genética en Estados Unidos, la tecnología de invernadero en Canadá, la logística en Países Bajos y el riego por goteo en Israel), y se convirtieron en las fuentes de referencia para estas tecnologías avanzadas en todo el mundo.

Sin embargo, América Latina está madura para explotar algunas de estas oportunidades de mercado y, de hecho, ya está logrando adelantos. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina ha creado nuevas variedades de arroz que se comercializan internacionalmente, y ha sido pionero en el uso de embutidoras de forraje para el almacenamiento de cereales.

En décimo lugar, la geografía de la inversión extranjera directa (IED) está cambiando. En tiempos de la colonia, las empresas de Europa y, posteriormente, de Estados Unidos, invirtieron sustancialmente en agricultura en los mercados emergentes. Sin embargo, la última ronda de globalización de IED desde la década del 2000 incluye a empresas de mercados emergentes que realizan IED en otros países en desarrollo e incluso en países desarrollados (Awokuse y Reardon, 2018). Entre los ejemplos se incluyen Los Grobo, de Argentina, que estableció su modelo de producción de soja en Brasil, Paraguay y Uruguay; Camposol, de Perú, que compró tierras para producir mandarinas en Uruguay y aguacates en Colombia; y JBS, de Brasil, que adquirió plantas de productos cárnicos en Estados Unidos. Cualquiera sea la finalidad de estas inversiones —abastecer a los mercados del país anfitrión a través de ventas locales en lugar de exportaciones, aprovechar las capacidades tecnológicas adquiridas o ampliar las ventanas temporales de producción para ciertos productos—, se prevé que estas oportunidades seguirán aumentando rápidamente.

América Latina también se está beneficiando de esta nueva ola de IED, a menudo bajo la forma de *joint ventures*. Por ejemplo, en 2015 Mission Produce invirtió en conjunto con inversionistas locales en la planta más grande de envasado de aguacates de Perú. De la misma manera,

el mundo como un producto básico a granel. Luego los neozelandeses lo transformaron en el kiwi dorado, una variedad más dulce y diferenciada cuya piel se puede comer, que actualmente se está comoditizando con una producción masiva en Italia y California.

Gráfico 10.3 Crecimiento de la demanda mundial, productos seleccionados

Fuente: FAOSTAT.

Limoneira, una empresa de cítricos situada en California, acaba de crear una empresa con un productor de limones argentino, aprovechando la apertura del mercado de Estados Unidos a dichos frutos cítricos. Estas asociaciones proporcionan un mejor acceso a los mercados extranjeros.

Un menú nuevo para un mundo nuevo

No todos los productos alimentarios son igualmente prometedores. Impulsados por el aumento de los ingresos, la urbanización y los correspondientes cambios de dieta, la demanda de algunos productos ha crecido más rápidamente que la de otros (gráfico 10.3).

El trigo experimentó un crecimiento lento debido a la ley de Bennett y a un aumento de la producción de los países consumidores de este cereal, como India. Si bien el **maíz**, por su parte, se destina básicamente a alimentación animal, el crecimiento del consumo de carne en los mercados emergentes no ha generado incrementos correspondientes de las exportaciones, ya que los países de Asia sustituyeron el arroz por una producción intensiva de maíz.⁵ En cambio, el cultivo de **soja** es extensivo, de modo que China, Japón y Europa no producen su propia soja. Por lo tanto, las exportaciones de soja,

⁵ China ya produce más maíz que arroz para alimentación animal.

sobre todo a China para alimentación animal, se han multiplicado por cuatro. Argentina, Paraguay y especialmente Brasil han capturado un porcentaje creciente de este mercado, anteriormente dominado por Estados Unidos.

Como lo preveía la ley de Bennett, las exportaciones de **frutas y verduras** se cuadruplicaron, aunque el mercado se volvió cada vez más competitivo. El porcentaje de participación de América Latina ha ido disminuyendo a medida que fueron apareciendo otros proveedores de mercados emergentes. Aun así, el sector ofrece grandes oportunidades para el aumento y la diferenciación de las exportaciones, como muestra claramente el estudio de caso peruano.

El mercado de exportaciones de **carne de pollo** es el más dinámico. El pollo es barato, tiene un gusto neutro y es cada vez más vendido en los supermercados a granel y a precios bajos. Brasil se ha convertido en el principal exportador, y supera por poco a Estados Unidos. La **carne de cerdo**, un favorito en Asia Oriental y el Sudeste Asiático (véase el estudio de caso) también se ha expandido con rapidez. En cuanto a las exportaciones de **productos lácteos**, su crecimiento ha sido lento porque la leche es voluminosa y costosa de transportar, y la leche en polvo importada, antiguamente un producto básico, ahora es sustituida por las lecherías locales en países de alto consumo como India y China.

Estrategias de competitividad a medida

Para ser competitivas, las empresas necesitan adaptar sus productos y su cadena de suministro según las demandas específicas de los mercados de destino. A su vez, los gobiernos tienen que adecuar sus propias estrategias para apoyarlas. En la competitividad a medida, tanto las empresas como los gobiernos requieren estrategias de innovación y de implementación (Zilberman, Lu y Reardon, 2019).

Estrategias para la innovación

Las empresas privadas deben descubrir o crear innovaciones para los mercados de destino. Esto puede involucrar productos existentes, como la uva chilena para el mercado de invierno en Estados Unidos en los años ochenta, nuevos productos de nicho, como el kiwi verde de Nueva Zelanda, o productos diferenciados, como el kiwi dorado. Las innovaciones también pueden disminuir el costo de los productos existentes, como los contenedores que permiten el transporte de arándanos por mar en lugar de hacerlo por vía aérea. Por lo tanto, la innovación no tiene que estar en el producto mismo; puede implicar cualquier segmento de la cadena de suministro. Para innovar, las empresas deben: i) sondear los mercados en

busca de oportunidades de innovación; ii) invertir en I+D, y iii) probar los productos con los consumidores en los mercados de destino.

Los gobiernos también generan innovación o apoyan a las empresas innovadoras: i) financiando la investigación básica; ii) brindando apoyo a las instituciones públicas de I+D como la *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária* (Embrapa), en Brasil, o el INTA en Argentina, o bien a entidades como HortResearch en Nueva Zelandia o Fundación Chile, que introducen nuevos productos y trabajan con el sector privado para comercializarlos;⁶ iii) financiando la innovación y los programas de incubadoras tecnológicas agrícolas (Ag-tech); iv) ayudando a las empresas a sondear los mercados extranjeros en busca de demandas latentes, como lo hacen USDA Global Agriculture Network y las oficinas de los agregados agrícolas en numerosos países.

Estrategias para la implementación

La competitividad a medida requiere escoger la tecnología y la escala para proporcionar productos adaptados a las demandas de los compradores a un costo que se corresponda con la posición del producto en el ciclo del producto. Si bien en los productos básicos domina la competitividad en términos de costos, en el caso de los productos diferenciados las empresas deben cumplir con requisitos que van más allá del costo, como calidad, variedad, inocuidad, vida útil e impacto ambiental, sobre todo para los productos perecederos. Los gobiernos de los mercados de destino imponen normas fitosanitarias y de inocuidad públicas; los grandes minoristas, mayoristas y procesadores imponen estándares privados aún más estrictos y exigen calidad, consistencia y escala de transacciones. Para cumplir con estas normas, una empresa innovadora debe llevar a cabo inversiones.

Sin embargo, las firmas innovadoras también necesitan que sus proveedores cumplan las normas. Con esta finalidad, los exportadores suscriben contratos de suministro a largo plazo, para inducir a sus proveedores agrícolas a modernizarse y para permitirles acceder al crédito y a los mercados de insumos (Key y Rusten, 1999; Austin, 1981). Los exportadores de mango peruanos hacen esto con sus pequeños proveedores agrícolas, dada la necesidad de que estos obtengan la certificación GLOBALCAP (Lemeilleur, 2013).

Por otro lado, las empresas innovadoras requieren que las compañías de servicios, las firmas laterales y las que se encuentran aguas abajo en la cadena de producción también realicen las inversiones necesarias para

⁶ HortResearch creó el kiwi dorado, mientras que Fundación Chile demostró la viabilidad económica de los sectores del salmón y del arándano.

cumplir con los requisitos del mercado. Por ejemplo, los exportadores de frutos rojos de Chile —como Hortifrut— precisan que las firmas de logística que se hallan aguas abajo en la cadena de producción —como las de transporte aéreo— efectúen las inversiones necesarias para mantener la fruta a la temperatura adecuada y monitorearla durante su traslado.

A medida que los mercados de destino y los productos evolucionan, y se desarrollan nuevas prácticas comerciales, las empresas deben permanecer flexibles y adaptables. Los requisitos de los mercados cambian. Puede que repentinamente los compradores demanden estándares sanitarios más altos, o frutas sin semillas, o puede que necesiten firmas capaces de proveer un conjunto de productos más amplio, o que puedan proporcionar los mismos productos durante ventanas temporales más extensas, para “mantenerse en la lista de proveedores”.⁷

Los gobiernos pueden apoyar a las empresas de varias maneras. En primer lugar, los productos perecederos requieren instituciones fitosanitarias y de monitoreo de la salud animal adecuadas, condición mínima para que los exportadores lleguen a sus mercados. En segundo lugar, los gobiernos tienen que desarrollar la infraestructura dura y blanda necesaria (proyectos de riego, caminos, puertos y procedimientos de aduana adecuados), lo que influye en los costos de producción y transacción. En tercer lugar, los gobiernos pueden facilitar un amplio acceso a los mercados a través de tratados comerciales que complementen las acciones de las instituciones fitosanitarias y de salud animal, que son útiles para obtener el acceso de productos específicos a determinados mercados. La importancia de estos factores se ilustra en los estudios de casos que siguen.

Los gobiernos de los países con mayor éxito van más allá del suministro de estos bienes públicos básicos. Algunos establecen estándares públicos cercanos a los privados de los principales clientes para aumentar la disposición de las firmas a satisfacer los estándares rigurosos de los mercados de destino. La exigencia de México de que los exportadores de carne utilicen mataderos con la certificación Tipo Inspección Federal (TIF) es un ejemplo. En otros casos, como el de Chile o —una vez más— México, los costos de transacción de las empresas se reducen financiando misiones y ferias comerciales, y sistemas de información sobre mercados extranjeros. Algunos han atraído IED para mejorar la innovación y la capacidad exportadora.

⁷ Por ejemplo, los exportadores de aguacates de Perú se expandieron a Colombia para aumentar su ventanilla de oferta como respuesta a las demandas de los compradores. Por motivos similares, Hortifrut, de Chile, duplicó su producción de bayas comprando granjas de bayas en Perú.

Las innovaciones y el cumplimiento de los estándares que se necesitan para la competitividad a medida requieren acciones complementarias en diferentes segmentos de la cadena de suministro. Hay evidentes problemas de coordinación, dado que numerosas acciones e inversiones deben ser simultáneas. Los gobiernos pueden contribuir a solucionar estos problemas de coordinación, y a la vez identificar y proveer los bienes públicos requeridos para que las empresas tengan éxito. Algunos países han creado foros para que la coordinación público-privada aborde estos problemas y para aprovechar plenamente las oportunidades de mercado. Las Mesas Ejecutivas de Perú constituyen un ejemplo excelente (véase el capítulo 9 y Ghezzi, 2017).

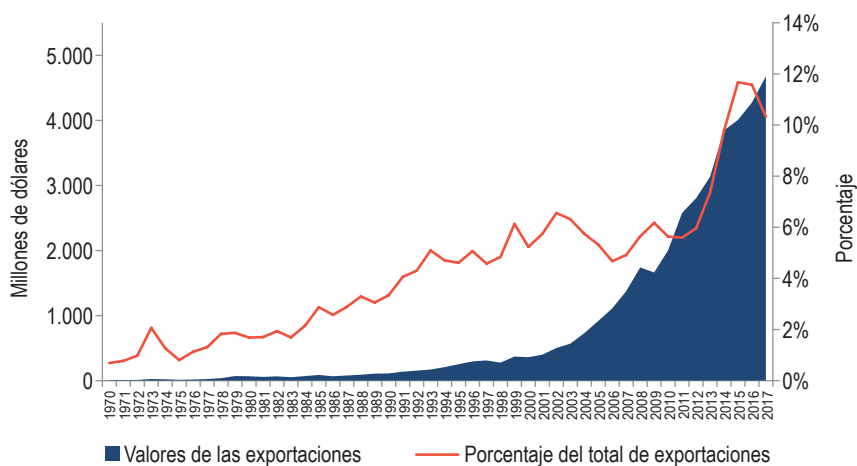
Historias de éxito de la región

En esta sección se abordan dos casos exitosos de integración en la agricultura moderna y se destacan algunos de los bienes públicos clave necesarios para facilitar estos procesos.

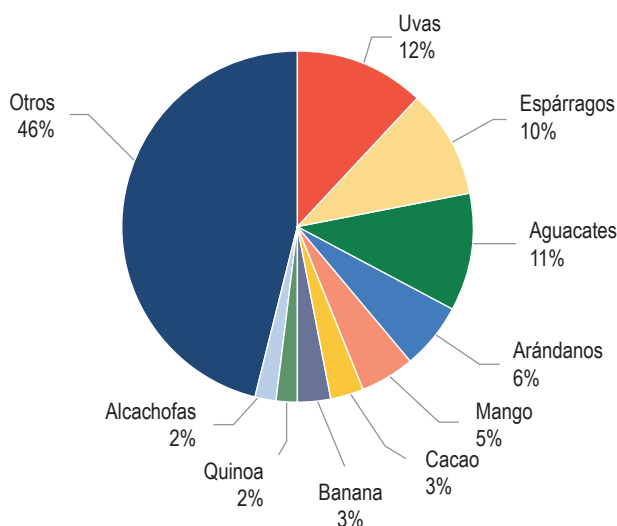
Frutas y verduras en Perú

En los últimos 25 años, las exportaciones agrícolas peruanas aumentaron muy rápidamente, de menos de US\$200 millones a comienzos de los años noventa a US\$5.000 millones en la actualidad (gráfico 10.4), y en cuanto a la proporción en el total de las exportaciones, el incremento fue del 3% al 12%.

Gráfico 10.4 Perú: exportaciones agrícolas no tradicionales, 1970–2017



Fuente: Cálculos propios basados en datos del BCRP.

Gráfico 10.5 Principales exportaciones agrícolas de Perú, 2017

Fuente: Cálculos propios basados en SUNAT-Aduanas.

El auge comenzó con los espárragos a principios de los años noventa (hacia 2003, Perú se había convertido en el mayor exportador mundial), pero se diversificó rápidamente con la uva y más tarde con otras frutas y verduras, entre ellos: mango, aguacate y quinua (gráfico 10.5). Más recientemente, los arándanos se han convertido en el producto más dinámico, y sus exportaciones pasaron de representar básicamente cero en 2013 a alrededor de US\$350 millones en 2017, con expectativas de crecimiento continuo.⁸

Pero el *boom* no se produce en la agricultura peruana en su conjunto, sino en la agricultura peruana moderna de las regiones costeras. La agricultura tradicional de las regiones andinas, que para todos los fines prácticos es un sector completamente diferente, apenas ha participado de este fenómeno.

Desde una perspectiva de desarrollo, hay dos características interesantes de las agroexportaciones peruanas: son intensivas en mano de obra y altamente productivas. Por ejemplo, los arándanos se extraen uno por uno y se necesitan 1.000 trabajadores para 1.000 hectáreas, mientras que una superficie similar de producción moderna de soja en Brasil

⁸ Se prevé que Perú supere a Chile como el mayor exportador hacia 2022.

requiere solo 17 trabajadores.⁹ En términos agregados, el sector ha generado entre 250.000 y 300.000 empleos directos, y es la principal fuente de trabajo formal en las provincias de Ica y Trujillo, que han logrado cero desempleo.

En términos de productividad, las empresas más eficientes operan en la frontera tecnológica y se comparan de manera favorable con firmas similares en otros países, con altos niveles de sofisticación en toda la cadena de valor. Esto incluye inversiones en I+D para identificar las variedades que mejor se adaptan a las condiciones locales, la clonación de semillas, prácticas de gestión sofisticadas de las granjas —plantaciones densas, suministro optimizado de nutrientes en el agua y de pesticidas—, la gestión después de la cosecha y la logística requerida para colocar productos de alta calidad con una extensa vida útil en mercados de destino exigentes.

Las excepcionales condiciones naturales favorecieron el despegue de las exportaciones agrícolas de Perú. Una clara ventaja es que este país puede producir durante las épocas fuera de temporada del Hemisferio Norte, lo que implica precios altos. Las condiciones climáticas de la costa —abundante sol, el efecto de enfriamiento de la corriente de Humboldt, y la ausencia de sequía, granizo y lluvias torrenciales— también son importantes.

Sin embargo, las condiciones naturales favorables siempre han existido. Otros factores activaron el auge, empezando por la cooperación internacional. A comienzos de los años noventa, USAID financió visitas a Estados Unidos para que la Asociación de Productores de Ica pudiera identificar productos de exportación potenciales fuera de temporada en aquel país. Se escogieron los espárragos y comenzó el *boom*. Posteriormente, Ica llevó adelante un proyecto piloto de 500 hectáreas de espárragos y una planta envasadora, reduciendo los riesgos para los primeros productores. La Universidad de California en Davis desarrolló una nueva variedad adaptada a las condiciones de Ica. USAID proporcionó asistencia para la precosecha, el envasado y la distribución.¹⁰

No obstante, también hubo algunas políticas públicas clave que desempeñaron un rol. Una fue la aprobación en el año 2000 de un régimen laboral específico para el sector agrícola que permitía contratos

⁹ Además, según la matriz de contabilidad social de 2014, en Perú el porcentaje del trabajo en el valor agregado de la agricultura peruana (95%) es muy superior al de las manufacturas (44%). Desafortunadamente, la matriz no distingue entre agricultura tradicional y moderna.

¹⁰ Curiosamente, el Instituto Nacional de Innovación Agraria no cumplió ningún rol en los comienzos del sector ni en el auge posterior.

flexibles, adaptados a la naturaleza de las actividades agrícolas, que demandan más mano de obra durante los períodos de cosecha.¹¹

Otro cambio normativo fundamental es el relacionado con las regulaciones del uso de la tierra. La reforma agraria de 1969 impuso grandes limitaciones de tamaño (de 150 hectáreas por granja). Ese techo se aumentó en 1988 y fue eliminado en 1995. Los productores más productivos eran dueños de tierras muy por encima de los límites anteriores, dado que el sector tenía importantes economías de escala. Camposol, el mayor exportador, comenzó en 1997 adquiriendo 4.900 hectáreas en el proyecto de riego de Chavimochic y 2.900 hectáreas en el valle de Piura.

Esto se conecta con el papel de los proyectos de riego. Casi todas las agroexportaciones peruanas provienen de tierras de la costa que anteriormente eran desérticas. A 2017 había cerca de 250.000 hectáreas destinadas a la agricultura moderna en las regiones costeras, sobre todo como resultado de proyectos de riego puestos en marcha desde comienzos de los años ochenta (Vázquez, 2015).

Otro factor fue la creación en 1992 y el posterior fortalecimiento del SENASA, que desempeñó un rol clave en dos niveles: i) internamente, trabajando con productores locales para reducir los problemas agrícolas fitosanitarios y ii) en el plano internacional, negociando con sus contrapartes en los países importadores y abriendo nuevos mercados para las exportaciones peruanas. Desde su creación, el SENASA ha introducido 157 productos agrícolas en más de 20 países.¹² Para complementar el rol del SENASA, gracias a una amplia red de tratados de libre comercio (TLC), los productos permitidos llegan a numerosos países importadores con cero aranceles. Los nuevos mercados de exportación sirven de contrapeso para el impacto potencial negativo que podrían tener los aumentos de la oferta (provenientes de los incrementos de la productividad y la incorporación de nuevas tierras) en los precios de las exportaciones.

Para que continúe el auge de las agroexportaciones, hay tres caminos evidentes: i) abrir más mercados y mejorar el acceso a mercados existentes, ii) encontrar nuevos productos y/o generar variedades diferenciadas, y iii) convertirse en un país exportador durante todo el año.

El primer camino es el más fácil, pero dado que la mayoría de los mercados para la mayoría de los productos relevantes ya están abiertos,

¹¹ Al ayudar a lanzar el auge exportador, la Ley 27630 se convirtió en un conducto para la formalización y la transformación estructural (hacia la agricultura moderna). El trato fiscal favorable en la ley —que incluía algunas desgravaciones fiscales y una depreciación acelerada— se considera de importancia secundaria.

¹² Las exportaciones nuevas recientes incluyen los aguacates en Corea, los arándanos y la quinoa en China y los espárragos y los aguacates en India.

las ganancias potenciales son limitadas. Encontrar nuevos “arándanos” (el último descubrimiento de las exportaciones de Perú) es más difícil. Una alternativa consiste en crear nuevas variedades diferenciadas a partir de productos de exportación existentes. Esto todavía no ha ocurrido. Prácticamente todos los esfuerzos internos de innovación en agricultura se han orientado hacia la adaptación de variedades desarrolladas en el Hemisferio Norte. El próximo paso natural sería comenzar con variedades locales.

Sin embargo, para que las exportaciones de Perú se multipliquen quizás el país deba convertirse en exportador durante todo el año en lugar de ser un exportador de ventanilla de oportunidad. Evidentemente tiene sentido priorizar las exportaciones durante la época fuera de temporada debido a los precios más altos. De hecho, la “ventanilla” se ha ensanchado. Sin embargo, Perú tiene que estar preparado para la fase inevitable de comoditización. Actualmente no lo está. Se requerirán importantes inversiones para alcanzar aumentos de la productividad y volverse competitivo durante la temporada alta del Hemisferio Norte. Los costos logísticos son una desventaja.

Ampliar las ventanillas, reducir los costos, descubrir nuevos productos de exportación y generar nuevas variedades requerirá que se redoblen los esfuerzos en innovación agrícola. Hasta la fecha, los esfuerzos de innovación solo han sido intentos aislados. Cada empresa desarrolla lo que es rentable para ella, pero no internaliza los beneficios para el resto. En consecuencia, se invierte muy poco en innovación. Y lo que se invierte tiene un horizonte limitado.¹³ Para superar esto se requiere una mayor participación del Estado, lo que significa modernizar el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), cuyo rol en el auge de las agroexportaciones peruanas ha sido nulo, en claro contraste con el destacado papel de otras instituciones de investigación de la región, como Embrapa en Brasil y el INTA en Argentina.

Por último, el auge de las frutas y verduras en Perú sin duda ha generado valiosas capacidades locales, pero no muchas capacidades exportables “más allá de los alimentos”. No se ha producido desarrollo alguno de la maquinaria agrícola, de los servicios comerciales intensivos en conocimiento ni de un ecosistema floreciente de empresas innovadoras que colaboren unas con otras. Para desarrollar esto, puede que también se requieran esfuerzos en materia de políticas públicas, dirigidos a maximizar el potencial a lo largo de toda la cadena de valor.

¹³ Un programa para estimular nuevos productos de exportación subvencionando a los pioneros en proporción con las exportaciones de los que siguen, como ha propuesto Stein (2014: 39-42), contribuiría a abordar este problema.

Exportaciones de carne de cerdo de México a Japón

En línea con la ley de Bennett, hay una gran demanda mundial de carne de cerdo. El volumen de las exportaciones se multiplicó por seis entre 1980 y 2013. Hay pocos productos agrícolas que hayan igualado ese crecimiento. Es más, a pocos otros casos se les puede aplicar mejor la metáfora de granjas como fábricas. Los productores de carne de cerdo más sofisticados operan a gran escala, están integrados verticalmente, usan tecnologías de punta y buscan desarrollar capacidades e implementar mejoras continuas a lo largo de toda la cadena de valor.

Durante mucho tiempo, Japón ha sido el principal importador de carne de cerdo del mundo y ningún país en América Latina ha tenido más éxito en acceder a este exigente mercado que México. En 2018, las exportaciones de carne de cerdo mexicano alcanzaron los US\$562 millones, y el 77% estuvo destinado a Japón. El auge fue posible gracias a una combinación de iniciativas complementarias de los sectores público y privado.

Hubo dos bienes públicos que fueron útiles en este caso: i) la negociación del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón (AAEMJ), ejecutado en 2005, y ii) el establecimiento de una institución sanitaria y fitosanitaria eficiente (el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, SENASICA), que ha sido capaz de resolver problemas sanitarios y negociar el levantamiento de sanciones contra los productos agrícolas mexicanos.

El AAEMJ

Los esfuerzos de la industria para centrarse en Japón comenzaron en 1993, cuando un estudio de mercado llevado a cabo por los productores de Sonora reveló un gran potencial de exportación. Las exportaciones aumentaron con fuerza en los ocho años siguientes, y llegaron a su punto máximo en 2001. Luego se estancaron, a medida que otros países empezaron a promover agresivamente este producto, hasta que el AAEMJ le dio un nuevo impulso en 2005.

A través del AAEMJ, Japón otorgó un acceso preferencial mediante cuotas a productos sensibles de gran interés para México, entre ellos la carne de cerdo. Pero quizá más importante sea el hecho de que creó una manera ordenada de lidiar con los problemas sanitarios y fitosanitarios a nivel bilateral, permitiendo que cada uno de los estados de México obtenga acceso al mercado japonés de carne de cerdo de manera secuencial.

Japón tiene políticas generosas para apoyar a los productores agropecuarios, y la producción de carne de cerdo no es una excepción. Las

importaciones de esta carne están sujetas a aranceles del 4,3% y se enfrentan a un complejo sistema de precios en granja (*gate price system*), que impone un precio mínimo a los cargamentos de carne de cerdo. Si los precios de las importaciones son inferiores a un umbral específico (actualmente 524 yen/kg), Japón aplica aranceles variables de hasta 482 yen/kg, cifra que disminuye a medida que aumentan los precios de las importaciones. Este precio umbral, y no el arancel, es la principal barrera al comercio. Los importadores superan estas restricciones combinando cortes de distintos precios en el mismo envío para llegar al umbral. Por lo tanto, el precio al productor en granja influye en la composición de las importaciones de carne de cerdo, favoreciendo los cortes de valores más altos.

Con el AAEMJ, a México se le otorgaron cuotas (que aumentaron de 38.000 toneladas en 2005 a más de 90.000 actualmente) sujetas a niveles arancelarios reducidos (un 2,2% en lugar de un 4,3%), pero el acuerdo no alteró el precio en granja.¹⁴ El elemento clave del Acuerdo está relacionado con las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). En particular, el AAEMJ creó el Subcomité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias como foro bilateral para discutir la implementación de las MSF, con el objetivo de promover la transparencia en su aplicación y facilitar el comercio.

El SENASICA

El SENASICA es la autoridad nacional responsable de la inocuidad y de los aspectos sanitarios de la producción agrícola. Cuenta con un presupuesto anual de US\$30 millones solo para servicios de salud animal. Además de participar en negociaciones comerciales internacionales, el SENASICA comprende actividades relacionadas con la salud animal, como las siguientes: i) gestionar una red de laboratorios especializados; ii) controlar la calidad de las importaciones agrícolas y de alimentos y certificar la calidad de las exportaciones de acuerdo con los requisitos del país importador; iii) gestionar campañas nacionales para erradicar las enfermedades animales; iv) llevar adelante un sistema de vigilancia epidemiológica de salud animal para identificar riesgos y controlar el movimiento de animales infectados; v) regular el uso de productos farmacéuticos veterinarios y monitorear la calidad de la alimentación animal; vi) crear una red de

¹⁴ El reciente TPP-11, del cual México es miembro, reduce los derechos variables máximos a 125 yen/kg y luego gradualmente a 50 yen/kg para el 10º año. Sin embargo, según los productores mexicanos, la disminución inicial no es lo bastante grande para afectar sus estrategias de exportación.

mataderos públicos certificados (TIF).¹⁵ Cabe puntualizar que no se puede exportar ningún producto cárnico mexicano sin un certificado TIF.

En el caso específico de las exportaciones de carne de cerdo a Japón, el SENASICA tuvo a su cargo el largo y costoso proceso que permitió que los estados individuales fuesen reconocidos como libres de la peste porcina clásica que comenzó en 2000 en Sonora, Chihuahua y Yucatán y acabó en abril de 2015 con el reconocimiento oficial de todo el país como territorio libre de la enfermedad.¹⁶ El subcomité MSF del AAEMJ fue fundamental para este logro. En términos más generales, gracias al SENASICA, México es uno de los cinco países en el mundo que ha sido certificado territorio libre de las seis enfermedades más críticas que afectan a las exportaciones de carne.

Acciones del sector privado

Con 1,3 millones de toneladas/año, México es el 15º productor mundial de carne de cerdo (SAGARPA, 2018). Sin embargo, es aún más importante como consumidor. De hecho, en 2016 exportó 105.000 toneladas de carne de cerdo, mientras que importó siete veces esa cantidad. ¿Por qué un país habría de importar el mismo producto que exporta? La respuesta está en los gustos, junto con el hecho de que la carne de cerdo viene en una gran variedad de cortes, con diferentes características. Mientras que los mexicanos tienden a consumir la carne de la pierna (jamón), otros cortes como el lomo, las costillas y la panceta están más valorados en los mercados de exportación, como Estados Unidos y Japón. De esta manera, las exportaciones de carne de cerdo complementan muy bien las ventas locales. Por este motivo, la mayoría de los países exportadores de carne de cerdo también son grandes consumidores.

Las exportaciones de carne de cerdo mexicano se llevan a cabo en empresas verticalmente integradas de gran escala, que utilizan tecnología avanzada. Todo el proceso, desde la cría hasta el engorde, y desde el procesamiento hasta la distribución, está estrechamente controlado por estas empresas. El material genético se importa de productores altamente especializados de Estados Unidos y se utiliza para la inseminación artificial realizada

¹⁵ El certificado TIF implica un estricto control por parte de veterinarios especializados de organismos públicos así como la adopción de complejos sistemas de gestión para abordar problemas de salubridad.

¹⁶ La importancia del trabajo del SENASICA queda de manifiesto en el hecho de que Brasil, un exportador de productos porcinos mucho más grande, ha sido incapaz de entrar en el mercado japonés de una manera significativa debido a problemas relacionados con medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF).

Cuadro 10.1 Kekén: escala y medidas de eficiencia

	2010	2017
Stock de cerdas	31.200	71.000
Cerdos vendidos	813.000	2.035.000
Cerdos destetados por cerda apareada/año	25,5	30,1 (23,6 promedio en EE.UU.)
Eficiencia alimentaria en la etapa de engorde (alimentación/aumento de peso, lb/lb, menos es mejor)	2,44	2,31 (2,54 promedio en EE.UU.)
Cantidad de tiendas minoristas en México	140	446
Volumen vendido en México (toneladas)	34.000	88.000
Volumen exportado	13.000	48.000 (65% a Japón)

Fuente: Elaboración del equipo BID sobre la base de Kekén.

en la compañía. La producción se separa en etapas de cría y engorde. Las granjas de cría son recintos cerrados, con climatización y normas sanitarias muy estrictas. Aunque las granjas de engorde son tecnológicamente menos complejas y tienden a ser independientes, brindan solo servicios de “cuidado y manipulación”, y todos los aspectos de su trabajo, incluida la alimentación y las medicinas, están estandarizados y estrechamente supervisados por las firmas integradas.¹⁷

La información específica del mayor exportador, Kekén, situado en Yucatán, da una idea de su rápido crecimiento y de sus aumentos de productividad (cuadro 10.1). Las medidas de eficiencia técnica para Kekén y otros productores modernos —tales como eficiencia alimentaria, cerdos/apareamientos, crías por madre/año, tasas de mortalidad, etc.— se ubican al nivel de los mejores productores de Estados Unidos.

Las granjas de engorde, algunas de propiedad de los ejidos, tienen con Kekén contratos a largo plazo que utilizan como garantía para tener acceso al crédito. Estos establecimientos funcionan bajo la estricta supervisión de la empresa, que proporciona la alimentación y las medicinas, monitorea el aumento de peso, y paga según la productividad. Las granjas de cría, donde los lechones permanecen hasta que tienen 20 días, son gestionadas exclusivamente por Kekén.

Además de la eficiencia técnica en la producción, exportar a los mercados internacionales requiere un buen conocimiento de las demandas del mercado con el fin de adaptar la estrategia competitiva. Los productores venden distintos cortes a diferentes mercados, en función de los

¹⁷ La alimentación depende del acceso a granos baratos de Estados Unidos en el contexto del TLCAN, lo que explica la preocupación de los productores de carne de cerdo de México por las recientes renegociaciones de este tratado.

gustos. Por ejemplo, Kekén exporta lomos a Japón, pero costillas a Estados Unidos. Tanto en México como en el exterior, Kekén evita vender a supermercados, ya que los márgenes son pequeños. En México, comercializan a través de su propia cadena de minoristas. En Japón, lo hacen sobre todo a través de distribuidores, que a su vez los venden a los clientes finales, como los restaurantes.

Si bien la mayoría de las exportaciones de carne de cerdo están comoditizadas, hay casos interesantes de diferenciación del producto. Uno de ellos es la venta de carne de cerdo fresco envasado al vacío (en lugar de congelado), producto por el cual los mercados están dispuestos a pagar precios excepcionales.¹⁸ Desde luego, vender fresco presenta desafíos. Desde el punto de vista logístico, requiere un sistema de transporte eficiente y fluido para llegar al mercado con 30 días de vida útil restante, que es lo que exige Japón. Esto comprende el embarque a través del puerto de Manzanillo (en el Pacífico) que es más rápido, en lugar de hacerlo en Progreso, Yucatán, que es más barato. Por el lado de la producción, demanda nuevas maquinarias de envasado al vacío y normas sanitarias mucho más estrictas en el matadero para permitir que el producto llegue al mercado con un contenido bromatológico dentro de límites aceptables.

El segundo caso es el de los productos de nicho por los que los clientes japoneses están dispuestos a pagar precios más altos, como los pinchos de tocino listos para cocinar, que se venden a los restaurantes a través de los distribuidores. Cada trozo se corta según especificaciones precisas y estos son cuidadosamente seleccionados según patrón de grasa/carne. Además, los trozos son bastante finos, de modo que la tarea de introducir el pincho no es fácilmente mecanizable. Por lo tanto, este producto es muy intensivo en mano de obra, lo que confiere una ventaja evidente a México en relación con exportadores como Estados Unidos, Canadá o la Unión Europea, que tienen costos laborales mucho más altos.

Un hecho destacado es el auge espectacular de China como mercado de destino. Hasta hace poco, en 2010, China representaba solo el 1% de las importaciones mundiales. En 2016 se había convertido en el segundo importador de carne de cerdo, con un 11%, y pronto podría llegar a superar a Japón a la cabeza de la lista. Sin embargo, China demanda algunos de los mismos cortes baratos —orejas, patas, tripas— que son valorados en México. Dada la gran demanda local, México nunca se preocupó por obtener acceso al mercado chino para estos productos de nicho. Sus protocolos

¹⁸ Según los ejecutivos de Kekén, el precio de la carne de cerdo fresco es US\$1 más alto, lo que aumenta los márgenes de ganancias en US\$0,50. Dado que la carne de cerdo se vende en aproximadamente US\$4,5/kilo, se trata de una diferencia importante.

sanitarios solo otorgan acceso a cortes de primera, como paletilla, jamón o lomo. Hasta el día de hoy, China no ha sido un mercado prioritario para Kekén u otros productores mexicanos.

Sin embargo, a China le está afectando un brote de peste porcina africana, una enfermedad incurable que causa un alto grado de mortalidad entre los cerdos. El virus se está propagando rápidamente por todo el país y generando escasez de oferta y aumentos de los precios. Kekén está prestando mucha atención y, junto con otros productores, está presionando al SENASICA para que tome medidas y renegocie los protocolos sanitarios. Las oportunidades de mercado cambian rápidamente, los sectores privado y público tienen que adaptarse y trabajar juntos con el fin de aprovechar plenamente estas oportunidades. Eso es lo que requiere la competitividad a medida.

Semillas de éxito en la agricultura moderna

Los sectores intensivos en recursos naturales no son lo que solían ser. Mientras que en el pasado se les asociaba con el retraso y la periferia del conocimiento, actualmente son más dinámicos y están más estrechamente asociados con el núcleo. La agricultura moderna, en particular, puede requerir —y formar— capacidades sofisticadas. Tiene el potencial para impulsar el crecimiento de la productividad, generar empleo, llevar la tecnología a pequeños y medianos productores y vincularlos con las cadenas globales de valor. Por lo tanto, la agricultura moderna puede ser una parte integral de la estrategia de desarrollo exitosa de un país.

Sin embargo, es poco probable que el éxito en la agricultura moderna sea únicamente resultado de la suerte. Dependerá de la capacidad de las empresas para seguir innovando y para adaptar sus productos y sus cadenas de valor a las cambiantes exigencias de los mercados de destino. También dependerá de la capacidad de los países para identificar y proporcionar los bienes públicos que contribuyen a impulsar la innovación y a aumentar la productividad, no solo en la granja sino en todo el sistema agroalimentario. Entre estos bienes se encuentran la infraestructura (proyectos de riego, caminos y puertos), la investigación y los servicios de extensión e instituciones sanitarias y fitosanitarias capaces que contribuyan a abrir los mercados extranjeros a los productos de su país.

No obstante, el conjunto de bienes públicos requeridos no puede limitarse a una lista de fórmulas universales. Los bienes públicos necesarios para exportar soja a China no son los mismos que los que se necesitan para

exportar aguacates a Estados Unidos o carne de cerdo a Japón. Así como las empresas deben adaptar sus productos para los requisitos específicos de sus mercados de destino, los gobiernos deben adaptar el conjunto de bienes públicos que ofrecen a las necesidades específicas de las empresas del país. Hacer esto, a su vez, requiere una estrecha colaboración entre los sectores privado y público. Y si bien no garantiza los resultados, la alineación de las estrategias de ambos sectores es, sin lugar a dudas, una condición indispensable para el éxito.

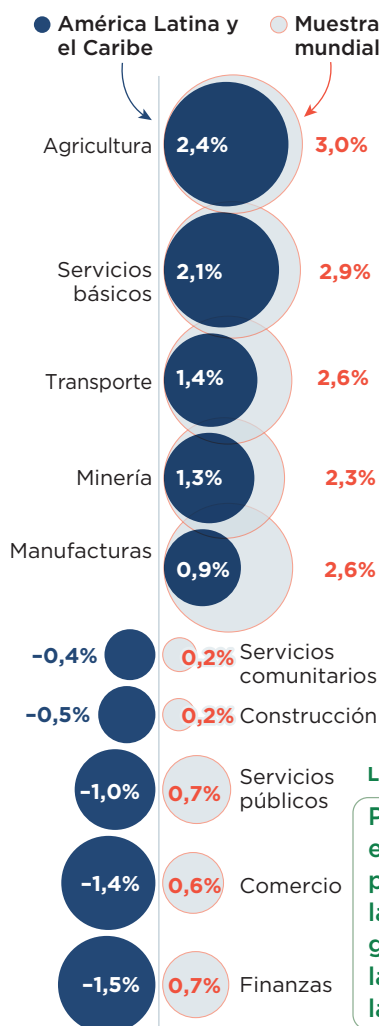
EN RESUMEN

MERCADOS AGROALIMENTARIOS MODERNOS: TERRENO FÉRTIL PARA LA COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA



Históricamente, el desarrollo desplazaba a las personas de una agricultura de baja productividad a las manufacturas. A lo largo del último medio siglo, las transformaciones impulsadas por la tecnología en la agricultura han generado un crecimiento más rápido de la productividad que cualquier otro sector.

Tasa de crecimiento anual promedio de la productividad laboral 1971-2014



La agricultura moderna no termina en la granja.

La agricultura moderna puede estimular el crecimiento de la productividad y el empleo en una red compleja de vínculos y cadenas de valor.

CADENA DE VALOR DE INSUMOS



LO ESENCIAL

Para tener éxito en la agricultura moderna, las empresas tienen que innovar y fabricar productos a la medida y cadenas de valor para las cambiantes exigencias del mercado. Los gobiernos, a su vez, tienen que personalizar la provisión de bienes públicos para satisfacer las necesidades del sector privado.

11 Las nuevas tecnologías y el comercio: nuevos retos para un mundo nuevo

A lo largo de la historia, la tecnología y el comercio internacional han estado estrechamente interrelacionados. Las mejoras en el transporte y en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) —y la reducción de los costos de comercio que implicaron— han optimizado el comercio entre los países y modificado la canasta de bienes en que estos se especializan. El surgimiento del barco de vapor en la segunda mitad del siglo XIX (Pascali, 2017), la aparición del transporte por contenedores en los años sesenta (Bernhofen, El-Sahli y Kneller, 2016; Coşar y Demir, 2018) y la introducción del telégrafo (Steinwender, 2018) fueron avances tecnológicos que tuvieron un profundo impacto sobre el comercio.¹

Hoy en día el mundo se encuentra en medio de una nueva ola de cambios tecnológicos que están influyendo considerablemente en la forma de interactuar entre individuos y empresas. Estos cambios suelen englobarse bajo el nombre de transformación digital.² En los círculos políticos y entre el público general ha aumentado la inquietud a propósito del impacto de esta transformación en la economía. El debate suele girar en torno a los efectos sobre el empleo, los salarios y la desigualdad, pero las consecuencias para el comercio internacional han sido relativamente menos exploradas. Estas implicaciones tienen múltiples facetas, dado que las nuevas tecnologías pueden influir en el tipo de productos que los países comercian, en los volúmenes y valores transados, en cómo se producen

¹ Otros ejemplos son el teléfono y los servicios de telefonía móvil (Fink, Mattoo y Neagu, 2005; Jensen, 2007, respectivamente).

² El conjunto de relaciones económicas a las que dan lugar estos cambios tecnológicos se denomina *economía digital*.

los bienes y en el conjunto de bienes en cuya producción se especializan los países.

Algunos de los efectos de la era digital en el comercio son similares a los de las revoluciones tecnológicas del pasado. Otros son completamente novedosos; por ejemplo, la aparición de nuevas formas de comercio, como el comercio electrónico, o la presencia de nuevas barreras comerciales, como la regulación de los flujos de datos transfronterizos. Estos nuevos aspectos traen consigo un conjunto de dilemas y retos para el diseño de las políticas.

La transformación digital: factores impulsores y consecuencias

Los propulsores y las nuevas tecnologías

Pese a la falta de una definición ampliamente aceptada de la transformación digital, algunos de los propulsores de las nuevas tecnologías y los cambios que traen consigo pueden reconocerse fácilmente. Los principales motores de la transformación digital son las mejoras de la potencia computacional y la disminución de los costos de recopilar, procesar, almacenar y transmitir datos. Entre las tecnologías que se identifican con la transformación digital (UNCTAD, 2017a) cabe citar la banda ancha de alta velocidad, la robótica avanzada, la inteligencia artificial (IA), la Internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés), la computación en la nube, el análisis de *big data* y la manufactura aditiva (que incluye las impresoras 3D).³ Estas tecnologías tienen el potencial para aumentar la eficiencia de los procesos de producción y cambiar las condiciones laborales. En términos más amplios, modifican las relaciones entre individuos, empresas y gobiernos.

Las nuevas tecnologías y el comercio: factores determinantes nuevos (y antiguos), nuevas modalidades y nuevas variedades

La transformación digital puede influir en el comercio internacional a través de diferentes canales. El más evidente es la reducción de los costos del comercio. Este se asemeja a los cambios que trajeron consigo los anteriores avances tecnológicos, como el barco de vapor o el telégrafo. Las nuevas tecnologías, como los vehículos autónomos, los robots, la IA, las cadenas de bloques (*blockchains*) y la IoT pueden reducir los costos de transporte y los costes logísticos, así como los relacionados con el cumplimiento de

³ Véanse también UNCTAD (2017a) y OMC (2018).

las regulaciones y de los procedimientos administrativos vinculados con el comercio exterior (véase el capítulo 7). Además, las plataformas en línea y los mercados digitales, junto con la traducción en tiempo real o las teleconferencias, pueden disminuir los costos de información y comunicación. Estas plataformas pueden reducir las fricciones relacionadas con las ventas a clientes nuevos, facilitando así a las empresas su entrada en los mercados extranjeros.

Las nuevas tecnologías, como los robots, la IA o las impresoras 3D, también pueden tener repercusiones en el comercio, reduciendo los costos de ciertas tareas del proceso de producción, lo que a su vez puede influir en los costos de oportunidad de externalizar ciertas tareas a otros países.⁴ Con las nuevas tecnologías, la ventaja en cuanto a los costos de externalización podría desaparecer, lo que generaría una disminución del comercio global de bienes intermedios (recuadro 11.1).

En términos más generales, las tecnologías digitales también pueden incidir en los patrones comerciales, mediante la determinación de ventajas comparativas, ya sea intensificando ventajas anteriores o creando otras nuevas, particularmente cuando los cambios tecnológicos interactúan con las dotaciones y características preexistentes de los países.⁵ Por ejemplo, en un contexto donde los datos constituyen un activo para el desarrollo de la IA, los países que acumulan más datos o cuentan con un medio regulatorio más favorable para la localización de los mismos, tienen más probabilidades de desarrollar una ventaja comparativa en sectores intensivos en datos.

Por último, las tecnologías digitales también se encuentran detrás de la emergencia de nuevas modalidades comerciales. Actualmente, los bienes y servicios se pueden pedir por Internet, una práctica conocida como comercio electrónico. Además, algunos bienes que solían comercializarse de forma física, como las películas, la música y los libros, ahora se pueden transmitir de manera digital y —en consecuencia— han mutado en transmisiones de video, descargas de música y libros electrónicos.

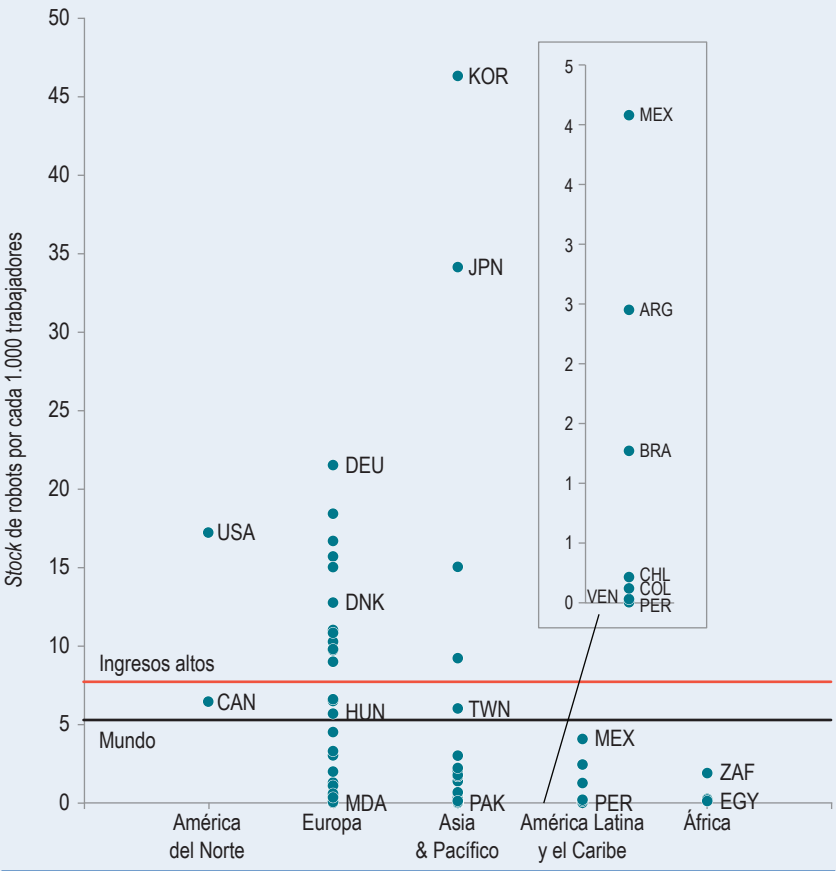
⁴ En las últimas dos décadas, la producción global se ha vuelto cada vez más fragmentada y algunos países se especializan en las etapas intermedias de producción y otros en las etapas finales, el diseño o la investigación y el desarrollo (Hummels, Ishii y Yi, 2001; Johnson y Noguera, 2012; Fort, 2017).

⁵ Por ejemplo, el aumento del comercio mundial gracias a la disminución de los costos de las comunicaciones a finales del siglo XX no se produjo manteniendo los patrones anteriores de especialización transfronteriza. De hecho, la división internacional del trabajo cambió drásticamente, al interactuar las reducciones de costos con los diferenciales de salarios entre los países (Baldwin y Martin, 1999; Baldwin y Venables, 2013; Fort, 2017).

RECUADRO 11.1 LA ROBÓTICA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

El hecho de que se utilicen cada vez más robots para tareas que antiguamente realizaban los humanos está transformando la industria manufacturera en todo el mundo. Si bien los robots se emplean de manera generalizada en la industria automotriz de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde la década de 1980, en los últimos años se han extendido a otras industrias y a países en desarrollo. La densidad de estas máquinas (número de robots por cada 1.000 trabajadores) es elevada en Corea, Japón, Alemania y Estados Unidos. En cambio, América Latina y el Caribe se encuentra por detrás de la mayoría de las regiones del mundo (gráfico 11.1).^a

Gráfico 11.1.1 Stock de robots por cada 1.000 trabajadores, por regiones del mundo, 2015



Fuente: BID, a partir de datos de IFR y UNIDO.
Nota: Stock de robots por cada 1.000 trabajadores es el stock total de robots industriales en la manufactura dividido por el número total de trabajadores en la manufactura (en miles). Ingreso alto y mundo son promedios simples de los países en cada zona. Los países de ingreso alto se determinan sobre la base de la clasificación de grupos de países del Banco Mundial.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 11.1 LA ROBÓTICA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL *(continuación)*

La robotización en el ámbito de la manufactura puede afectar la productividad y el empleo (Acemoglu y Restrepo, 2018a, 2018b; Graetz y Michaels, 2018), pero ¿puede incidir en los flujos comerciales? Por el lado de la oferta, un aumento de la densidad de robots en una industria genera una mayor productividad y resulta en precios más bajos de los productos correspondientes, lo cual es un estímulo para las exportaciones. Por el lado de la demanda, el incremento de la automatización reduce los costos de producir ciertas partes en el país de origen y puede disminuir la ventaja de los costes de externalizar la producción a otros países y, por lo tanto, desacelerar la demanda internacional de bienes intermedios. Por ejemplo, al utilizar más robots, una industria manufacturera de Estados Unidos puede reducir el costo de producir partes a nivel local, con lo cual crearía un desincentivo para producirlas en el exterior e importarlas desde un país con salarios más bajos (como México). Por lo tanto, la adopción de robots en un país puede reducir su actividad de externalización. Este canal es particularmente relevante para los países

Gráfico 11.1.2 Robotización y cambios en la externalización



Fuente: BID, a partir de los datos de Eora, IFR y UNIDO.

Notas: Los círculos corresponden a las combinaciones país/industria; su tamaño es proporcional al porcentaje del empleo en la industria en el empleo de cada país en 1993. Los cambios en la externalización y la adopción de robots corresponden al período 1993–2015. Las variables de los ejes son residuos netos de tendencias de país y sector. La externalización se mide a nivel de país y de la industria como el porcentaje de insumos intermedios importados (no energéticos) en el total de insumos intermedios (nacionales más importados); sus cambios se miden en diferencias logarítmicas. Los cambios en la robotización corresponden al percentil del cambio en el número de robots/miles de trabajadores. La pendiente estimada de la línea de regresión ajustada (en rojo) es de -0,175 con un error estándar (agrupado por industria y país) de 0,0594.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 11.1 LA ROBÓTICA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL *(continuación)*

en desarrollo, incluidos los de América Latina y el Caribe. Además, este puede ser el principal canal a través del cual la robotización afecte a la región en un futuro cercano, dado que las industrias manufactureras de la región —salvo la automotriz en unos pocos países— tienen bajos niveles de densidad robótica.

Un estudio del BID estima el impacto de los cambios en la densidad robótica sobre el nivel de externalización de una industria, definida como la proporción de insumos intermedios importados de la industria en la demanda total de insumos intermedios (Rodríguez Chatruc y Nieves Offidani, 2019).^b El gráfico 11.1.2 muestra que, como se preveía, el aumento de la densidad robótica se asocia con disminuciones de la externalización. De acuerdo con dicho estudio del BID, se calcula una reducción del 16% de la externalización a lo largo del período 1993-2015 cuando una industria se desplaza de la parte baja a la parte alta del *ranking* de cambios en robotización.

Estos resultados subrayan la importancia de considerar el impacto de la automatización de la economía no solo a través de la automatización de las industrias nacionales sino también de los socios comerciales.

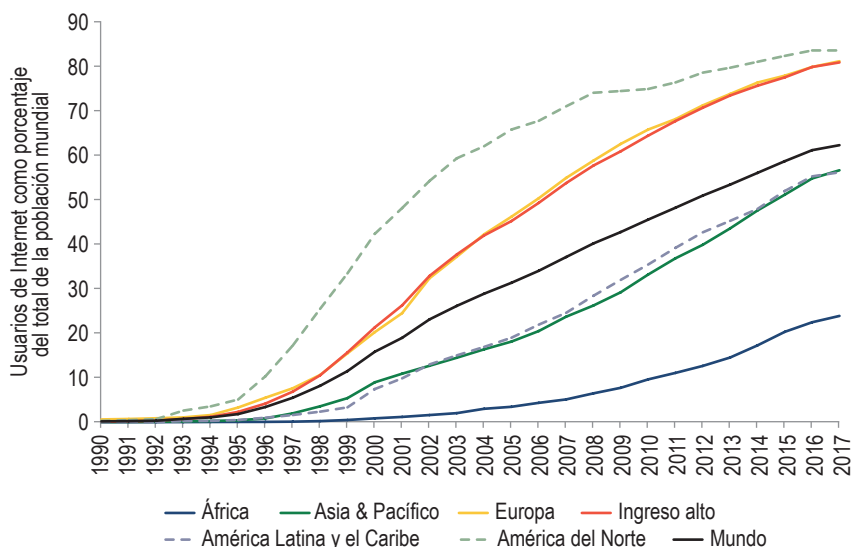
^a Las densidades de robots que aparecen en el gráfico 11.1.1 pueden ser diferentes de las recogidas por IFR debido a diferencias en las fuentes de los datos de empleo. No obstante, la clasificación de países en los cálculos del BID es razonablemente similar a la de IFR.

^b Mientras se llevaba a cabo esta investigación, aparecieron dos estudios relacionados. En primer lugar, De Backer et al. (2018) estiman el impacto del crecimiento del *stock* de robots sobre diversos resultados, como la externalización, y los vínculos aguas abajo y aguas arriba de la cadena de producción. El estudio del BID es complementario al de De Backer et al. porque analiza un período más largo (1993-2015 vs. 2000) y utiliza una especificación más exigente con un enfoque de variable instrumental para abordar la endogeneidad potencial del *stock* de robots. En segundo lugar, en Artuc, Bastos y Rijkers (2018) se estima el impacto de un aumento en la robotización en el Norte sobre el comercio con el Sur. El estudio del BID es diferente en cuanto incorpora en el análisis la robotización en el Sur así como el comercio Norte-Norte y Sur-Sur y utiliza datos sobre las importaciones de la industria que se está automatizando y no de las importaciones agregadas a nivel de país, como en Artuc et al. (2018).

Acoplarse a la transformación digital mediante conectividad (de alta velocidad) en Internet

Las conexiones generalizadas y fiables de Internet constituyen un requisito para cosechar los beneficios de la transformación digital y desarrollar el comercio digital. Las mejoras en infraestructura de Internet permitieron que la región aumentara significativamente su conectividad en las últimas décadas (gráfico 11.1); la mayoría de los países todavía tiene tasas de penetración inferiores a las de los países de ingreso alto, y las tasas de varios países de la región están por debajo del promedio mundial (gráfico 11.2). Además, la velocidad a la que se pueden conectar quienes tienen acceso a Internet es, en promedio, más lenta. En particular, todos los países de

Gráfico 11.1 Usuarios de Internet como porcentaje de la población total en regiones del mundo, 1990–2017



Fuente: Cálculos de los autores basados en la Unión Internacional de Telecomunicaciones y los Indicadores del Desarrollo Mundial.

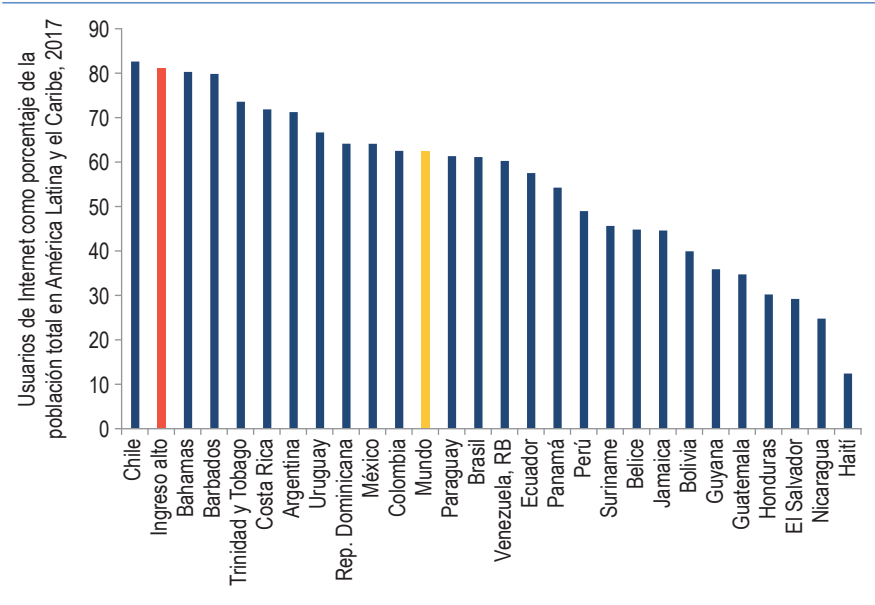
Nota: Ingreso alto y mundo son promedios simples de los países de cada grupo.

América Latina y el Caribe tienen una conexión promedio más lenta que el promedio mundial. La velocidad promedio más rápida la ostenta Uruguay (9,50 mps) y la más lenta, Paraguay (1,40 mps) (gráfico 11.3). Estos rezagos en términos tanto del nivel como de la calidad de la conectividad limitan considerablemente la capacidad de la región para participar en el comercio digital internacional.

La evidencia disponible revela que tanto la cantidad como la calidad de las conexiones a Internet tienen implicancias para el comercio que pueden depender del nivel de desarrollo del país de que se trate.⁶ El mayor crecimiento de los servidores web de un país y el número y la velocidad de las suscripciones a Internet de banda ancha están correlacionados con un mayor aumento de las exportaciones (Freund y Weinhold, 2004; Abeiliansky y Hilbert, 2017, respectivamente). La calidad (aproximada por la velocidad) parece ser más relevante para los países en desarrollo, mientras que la cantidad (calculada aproximadamente por la cobertura) es la clave para los países desarrollados. Estas conclusiones han sido confirmadas

⁶ El aumento de los usuarios de Internet de banda ancha también se asocia con un aumento de la apertura general del país al comercio (Riker, 2014).

Gráfico 11.2 Usuarios de Internet como porcentaje de la población total en América Latina y el Caribe, 2017



Fuente: Cálculos de los autores basados en la Unión Internacional de Telecomunicaciones y los Indicadores del Desarrollo Mundial.

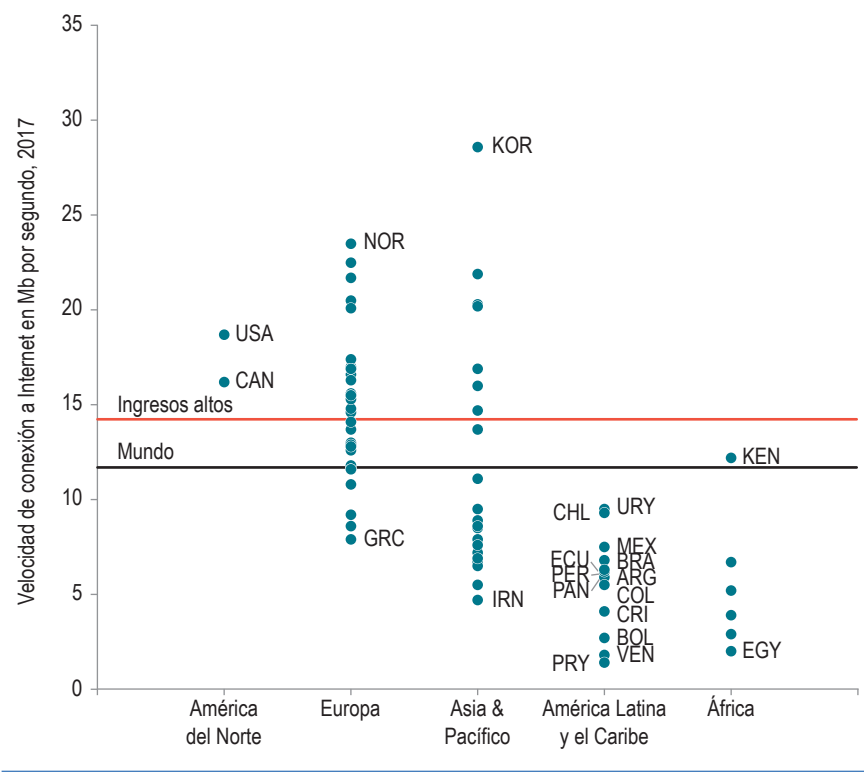
Nota: Ingreso alto y mundo son promedios simples de los países de cada grupo.

por varios estudios que utilizan datos a nivel de las empresas de diferentes países (Lincoln y McCallum, 2018; De Stefano, Kneller y Timmis, 2018; Kneller y Timmis, 2016; Fernandes et al., 2018).

La evidencia empírica sugiere sistemáticamente que Internet ha impulsado el comercio internacional. ¿Qué rol desempeña la infraestructura de Internet en esta relación? La infraestructura de Internet es como una larga cadena de enlaces, el primero de los cuales es la conectividad internacional, compuesto en su mayoría de cables submarinos de fibra óptica, a través de los cuales viaja la mayor parte del tráfico de telecomunicaciones e Internet del mundo.⁷ Un estudio del BID que analiza datos de más

⁷ Unos pocos estudios analizan el impacto de este tipo de infraestructura sobre diversos resultados económicos. Cariolle (2018) encuentra un incremento importante de las tasas de penetración de Internet en África Subsahariana después del despliegue de cables submarinos. En Cariolle, Le Goff y Santoni (2018) se utiliza la variación en la vulnerabilidad digital a partir de las interrupciones del suministro de estos cables para identificar el efecto de un mayor uso de Internet sobre la productividad laboral de los países en desarrollo. Hjort y Paulsen (2019) explotan el despliegue progresivo de estos cables y la variación regional en el desarrollo de la red troncal de Internet en África

Gráfico 11.3 Velocidad de conexión a Internet en megabytes por segundo, 2017



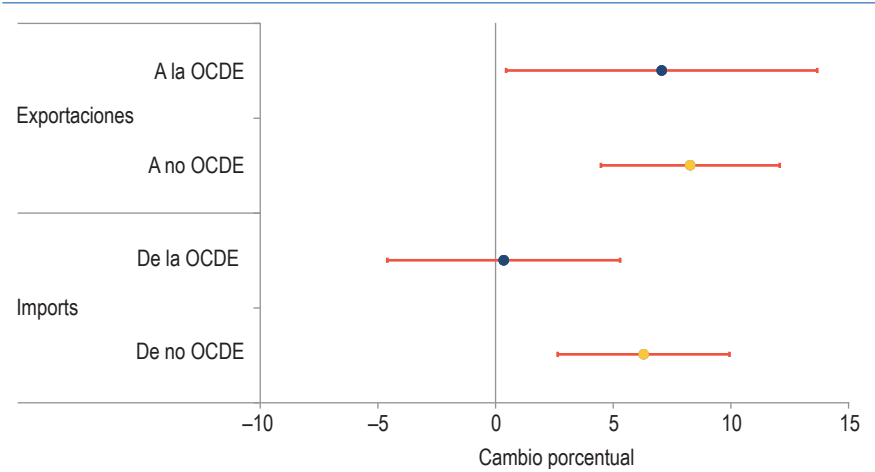
Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de Akamai.
Nota: Ingreso alto y mundo son promedios simples de los países de cada grupo.

de 200 países sobre los flujos comerciales bilaterales y el año en que los países se conectaron con un cable submarino de fibra óptica concluye que cuando un país en desarrollo (es decir, no perteneciente a la OCDE) despliega un cable por primera vez, sus exportaciones a otros países en desarrollo y a los países desarrollados (es decir, de la OCDE) se elevan en magnitudes similares de un 7,1% y un 8,3%, respectivamente (Estevadeordal, Rodríguez Chatruc y Volpe Martincus, 2019). Es interesante señalar que las importaciones de los países desarrollados no cambian de manera significativa, mientras que las de otros países en desarrollo aumentan en un 6,3% (gráfico 11.4).⁸ Por lo tanto, las mejoras en la infraestructura de

para estimar el impacto de la disponibilidad de Internet de alta velocidad sobre varios resultados, como la probabilidad de empleo y las exportaciones de las empresas.

⁸ De acuerdo con el mismo estudio, el efecto promedio para el conjunto de la muestra de más de 200 países es un aumento del 5,4% en las exportaciones y del 4,6% en las importaciones.

Gráfico 11.4 Infraestructura de Internet y efecto en el comercio internacional del despliegue del cable de fibra óptica de los países no pertenecientes a la OCDE (cambio porcentual)



Fuente: Estevadeordal, Rodríguez Chatruc y Volpe Martincus (2019) a partir de datos de COMTRADE, Telegeography, CEPII y los Indicadores del Desarrollo Mundial.

Nota: Se realiza un análisis de regresión de los flujos comerciales bilaterales entre más de 200 países en el período 1990–2017 en una variable de indicador igual a 1 si el exportador o el importador está conectado al menos a un cable submarino y en el logaritmo del número de usuarios de Internet. Todas las regresiones incluyen controles por: efectos fijos de pares de países (para controlar por factores que no varían en el tiempo, como la distancia, compartir una frontera, tener el mismo idioma, etc.) y tratados de libre comercio. Las regresiones que evalúan el efecto de las exportaciones (importaciones) incluyen efectos fijos de año-país importador (exportador) y controlan por su PIB. La muestra está dividida para tener en cuenta los variados orígenes y destinos (OCDE y no OCDE). Para cada variable, el punto corresponde a la estimación puntual y la línea horizontal, al intervalo de confianza del 95%. Los errores estándar están agrupados por pares de países para propósitos de inferencia.

Internet parecen estimular el comercio entre los países en desarrollo y sus exportaciones a los desarrollados.

Nuevas modalidades comerciales: el comercio digital y el comercio electrónico

Qué es el comercio electrónico

Si bien no existe una definición universalmente aceptada de comercio electrónico, se puede pensar que este abarca todas las transacciones electrónicas de bienes y servicios que se pueden transmitir de forma digital o física (López González y Jouanjean, 2017). El comercio electrónico se refiere específicamente a la venta o compra de bienes y servicios realizadas mediante redes informáticas con métodos diseñados para recibir o efectuar pedidos (por ejemplo, la red); como tal, no incluye los pedidos por

teléfono o correo electrónico escrito en forma manual (OCDE, 2011, 2013). Las transacciones pueden tener lugar entre consumidores (C2C), entre empresas y consumidores (B2C), entre empresas (B2B) y entre empresas y gobiernos (B2G). Se consideran transfronterizas solo cuando incluyen entregas en países diferentes del país de origen. En particular, el comercio electrónico tiene lugar en plataformas en línea, como Alibaba (B2B), Amazon (B2C y C2C), eBay (C2C y B2C) y Mercado Libre (C2C y B2C).

Importancia del comercio electrónico

A pesar de su creciente importancia y enorme potencial, medir el comercio electrónico en todo el mundo sigue siendo difícil debido a la falta de estadísticas oficiales integrales sobre su valor (UNCTAD, 2016). Las estimaciones internacionales existentes se basan en proyecciones de datos de los pocos países que brindan información (UNCTAD, 2017). Dados los fuertes supuestos que se han hecho al computarlas, su exactitud parece incierta. Esto se refleja en una gran dispersión de cifras que se puede apreciar en el gráfico 11.5. Con unas pocas excepciones en los países desarrollados, tampoco hay datos consistentes disponibles a nivel nacional.⁹ Las dificultades para medir el comercio electrónico transfronterizo son incluso mayores, dado que son pocos los países que lo miden.¹⁰

Teniendo en cuenta estas importantes limitaciones, las estimaciones disponibles indican que las modalidades de comercio digital han crecido a un ritmo espectacular. Según las estimaciones máximas, en 2016 las ventas del comercio electrónico mundial (B2C más B2B) ascendieron a US\$27,7 billones, cifra equivalente a un aumento del 44% en relación con 2012 (gráfico 11.5).¹¹ La mayor parte de este valor (alrededor del 90%) corresponde a la modalidad B2B. Si bien la mayor parte es nacional, el comercio transfronterizo es cada vez más importante, y en 2015 representó el 6,5% de las ventas mundiales B2C.¹² Las estimaciones del comercio electrónico

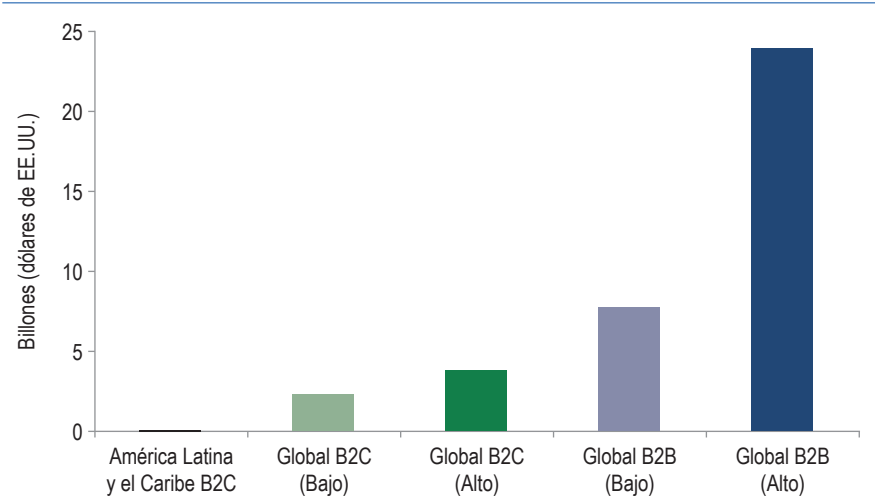
⁹ Tanto Estados Unidos como la Unión Europea (UE) producen estadísticas detalladas sobre el comercio electrónico pero no distinguen entre ventas internas y transfronterizas, al menos en los informes públicos, excepto por el porcentaje de empresas que participan de las ventas transfronterizas en la UE (U.S. Census Bureau, 2018; Eurostat, 2018).

¹⁰ Japón realiza un seguimiento del valor del comercio B2C bilateral para destinos seleccionados.

¹¹ Las cifras provienen de USITC (2017) y se basan en datos de International Data Corporation. El valor de las ventas mundiales de comercio electrónico recogido en el texto corresponde a la suma de las ventas B2C mundiales (altas) y ventas B2B mundiales (altas).

¹² Las estimaciones provienen de UNCTAD (2017).

Gráfico 11.5 Comercio electrónico por segmento, 2016–17



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de USITC (2017, International Data Corporation) (estimación alta, 2016), UNCTAD y Statista (2017, estimación baja).

Nota: B2C = entre empresas y consumidores; B2B = entre empresas. Los tonos más claros corresponden a estimaciones mínimas, mientras que los más oscuros corresponden a estimaciones máximas.

para América Latina y el Caribe son incluso más escasas y variables. Según estas estimaciones, en los últimos años la región representaba casi el 2% del comercio B2C mundial y el 3,2% del comercio transfronterizo mundial, cifras inferiores a las de su porcentaje de comercio *offline* (5,6%).¹³

Contar con una medida precisa del comercio electrónico transfronterizo es un insumo crucial para la toma de decisiones de políticas públicas. En este sentido, se han lanzado varias iniciativas internacionales (López González y Jouanjean, 2017; OMA, 2018). Otras estrategias de medición posibles abarcan el uso de datos sobre las transacciones internacionales de tarjeta de crédito (Volpe Martincus y Salas Santa, 2019a) y la inclusión de módulos mejorados de comercio electrónico en las encuestas existentes de empresas y hogares (Estevadeordal, Rodríguez Chatruc y Volpe Martincus, 2019).

Por qué el comercio electrónico y las plataformas de apoyo pueden marcar una diferencia

Las plataformas en línea a través de las cuales se lleva a cabo el comercio electrónico pueden contribuir a reducir los costos de búsqueda tanto

¹³ Las estimaciones provienen de Statista y AliResearch y Accenture, respectivamente.

para los consumidores como para las empresas. Así, dichas plataformas pueden disminuir los costos en que incurren los consumidores cuando buscan productos y ampliar la gama de bienes y variedades a las que tienen acceso. De la misma manera, pueden bajar los costos que enfrentan las empresas cuando buscan bienes intermedios y cuando procuran llegar a más clientes y penetrar en los mercados extranjeros.

Dado que los costos de búsqueda tienden a crecer a medida que aumenta la distancia, se puede prever que las transacciones realizadas en línea a través de estas plataformas serán menos sensibles que sus contrapartes *offline* al efecto disuasorio de la distancia. Esto es precisamente lo que se ha observado en las plataformas C2C y B2C (i.e., Hortaçsu, Martínez-Jerez y Douglas, 2009; Lendle et al., 2016; Lendle y Vézina, 2015).¹⁴

Las plataformas en línea estándar tienen soluciones integradas de pago y de logística. Estas soluciones pueden tener efectos de creación de comercio que, si no se aíslan de forma adecuada, pueden sumarse a efectos asociados a la reducción de las fricciones de información.¹⁵ ConnectAmericas.com, del BID, es una plataforma en línea B2B puramente informativa que ni permite transacciones directas entre las empresas ni incorpora la solución logística respectiva. Como tal, proporciona un contexto ideal para identificar los efectos que estas plataformas generan sobre el comercio al disminuir las barreras de información.¹⁶ Como se señala en el recuadro 11.2, estos efectos son positivos y significativos, e incluso se pueden traducir en un mejor desempeño general de las empresas.

Cómo aprovechar los beneficios del comercio electrónico: viejos y nuevos desafíos de políticas

América Latina y el Caribe representa una parte relativamente pequeña del comercio electrónico mundial. Varios factores concurrentes, cuya combinación específica e importancia relativa varía según los países, explican esta baja participación. Además de las limitaciones y deficiencias

¹⁴ Couture et al. (2018) exploran los efectos de un programa chino para ampliar el comercio electrónico a zonas rurales. Las conclusiones indican que el comercio electrónico generó ganancias importantes pero heterogéneas en los ingresos reales de los hogares y las ciudades.

¹⁵ Hui (2016) muestra que el efecto de aumento del comercio de la plataforma en línea eBay se ve fortalecido cuando se integran los servicios de intermediación.

¹⁶ Porque ConnectAmericas.com no permite pedidos electrónicos, no se puede considerar estrictamente una plataforma de comercio electrónico, aunque sigue compartiendo la función de emparejamiento crucial con este tipo de plataformas.

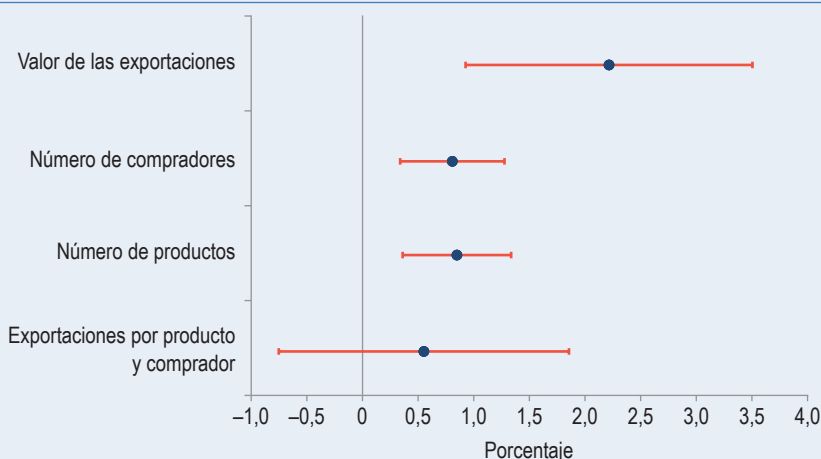
RECUADRO 11.2 CONNECTAMERICAS.COM: REDUCIR LAS BARRERAS DE INFORMACIÓN PARA IMPULSAR LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS (continuación)

comprenden cursos y seminarios web en línea, acceso a bases de datos comerciales, instrumentos de autoevaluación comercial, testimonios en video y artículos; e información sobre el apoyo disponible para las empresas en sus países.

- La función de conexión proporciona a las empresas información comercial específica por diversos medios. Lo más importante es que permite que las firmas participen en comunidades de negocios: anuncien avisos de bienes o servicios que quieren comprar o vender, reciban notificaciones sobre las oportunidades de negocios y puedan postularse a ellas y realicen búsquedas de perfiles de empresas.

Un estudio del BID evalúa el impacto de la plataforma sobre las exportaciones de las firmas peruanas utilizando registros detallados sobre las actividades de las empresas en ConnectAmericas.com junto con datos transaccionales de exportaciones de la autoridad aduanera peruana (Carballo et al., 2019). Los resultados sugieren que el uso de ConnectAmericas.com ha

Gráfico 11.2.2 Efecto de utilizar ConnectAmericas.com en las exportaciones de las empresas en Perú, 2013–16



Fuente: Cálculos de los autores basados en Carballo et al. (2019).

Nota: El gráfico muestra el efecto estimado del número de días de uso de ConnectAmericas.com sobre el valor de las exportaciones, el número de compradores, el número de productos y las exportaciones promedio por producto y comprador a nivel de combinaciones firma-destino. Las variables de control comprenden la antigüedad de las firmas y su condición en términos de asistencia por parte de la agencia nacional de promoción de las exportaciones, junto con efectos fijos de firma-destino y efectos fijos de destino-año (no reportados). Se utilizan errores estándar agrupados por firma para fines de inferencia. Para cada variable, el punto corresponde a la estimación puntual y la línea horizontal, al intervalo de confianza del 95%.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 11.2 CONNECTAMERICAS.COM: REDUCIR LAS BARRERAS DE INFORMACIÓN PARA IMPULSAR LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS *(continuación)*

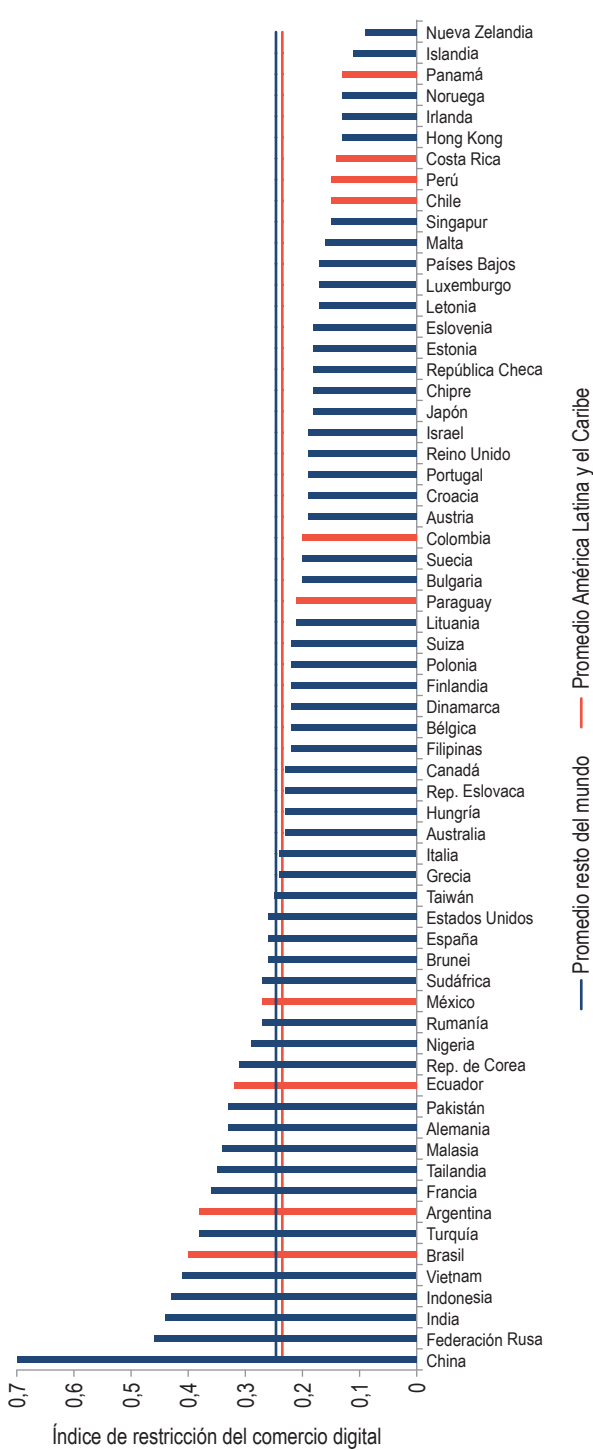
aumentado las exportaciones de las firmas. En particular, las estimaciones señalan que un día adicional de uso de la plataforma está asociado a un incremento del 2% en las exportaciones de las firmas a un determinado destino. Este incremento de las exportaciones obedece esencialmente a expansiones en los márgenes extensivos de las dimensiones de producto y comprador, que son aspectos de la exportación que enfrentan problemas de información más severos (gráfico 11.2.2).

Un estudio posterior que además utiliza datos de importaciones y empleo a nivel de firma para el mismo país sugiere que ConnectAmericas.com también ha ayudado a las firmas peruanas a aumentar sus compras en el exterior y a crecer en términos del número de empleados (Volpe Martincus y Salas Santa, 2019c).

generales de conectividad y, en términos más amplios, la inadecuación de la infraestructura y de las competencias en materia de TIC, estos factores incluyen un suministro no fiable y costoso de electricidad, sistemas financieros subdesarrollados, uso limitado de las tarjetas de crédito y débito, servicios postales de mala calidad, marcos legales y regulatorios débiles que limitan la medida en que las personas confían en las transacciones en línea y, especialmente, barreras explícitas al comercio digital (UNCTAD, 2018). Algunas de estas barreras son: restricciones a los flujos de datos transfronterizos, privacidad de los datos y retención de datos; obstáculos para acceder a contenidos en línea, como filtros, bloqueos, censuras y desviaciones de la neutralidad de red. Asimismo, cabe considerar las restricciones al comercio, como las que afectan a las ventas y los métodos de pago en línea, y las prácticas engorrosas para la firma electrónica; las barreras institucionales y tecnológicas, como los requisitos de entregar los códigos fuente; y los impedimentos fiscales y de acceso a los mercados tradicionales, como los aranceles y los regímenes fiscales discriminatorios, y los derechos de aduana sobre las transmisiones electrónicas (Ciuriak y Ptashkina, 2017; Ferracane, Lee-Makiyama y van der Marel, 2018).

Según el Índice de Restricción del Comercio Digital, que resume estas diferentes medidas, las grandes economías emergentes suelen tener políticas más restrictivas sobre comercio digital (gráfico 11.6). La región ofrece un cuadro variado. Cuatro países de la base de datos (Brasil, Argentina, Ecuador y México) se sitúan por encima del promedio mundial en términos

Gráfico 11.6 Índice de restricción del comercio digital, 2018



Fuente: Cálculos de los autores basados en European Centre for International Political Economy (ECIPE) (2018).

de restricciones al comercio digital; dos se ubican por debajo pero cerca del promedio mundial (Paraguay y Colombia) y los cuatro restantes (Chile, Perú, Costa Rica y Panamá) se localizan muy por debajo del promedio mundial.¹⁷

Al parecer, estas barreras importan. El grado de estrictez de las políticas de datos afecta negativamente la productividad total de los factores (PTF) de las empresas situadas aguas abajo en la cadena de producción en sectores que dependen de datos electrónicos. También limitan Internet en sectores intensivos en datos, particularmente en países con mercados digitales más desarrollados (Ferracane, Kren y van der Marel, 2018; Ferracane y van der Marel, 2018). Algunas de estas políticas pueden perseguir objetivos meritorios a nivel interno, vinculados a la ciberseguridad o a la privacidad del consumidor, cuyos beneficios resultan difíciles de cuantificar. Por lo tanto, la era digital coloca a los responsables de las políticas frente a la necesidad de equilibrar el libre flujo de información con cuestiones de seguridad y la protección de la privacidad del consumidor.

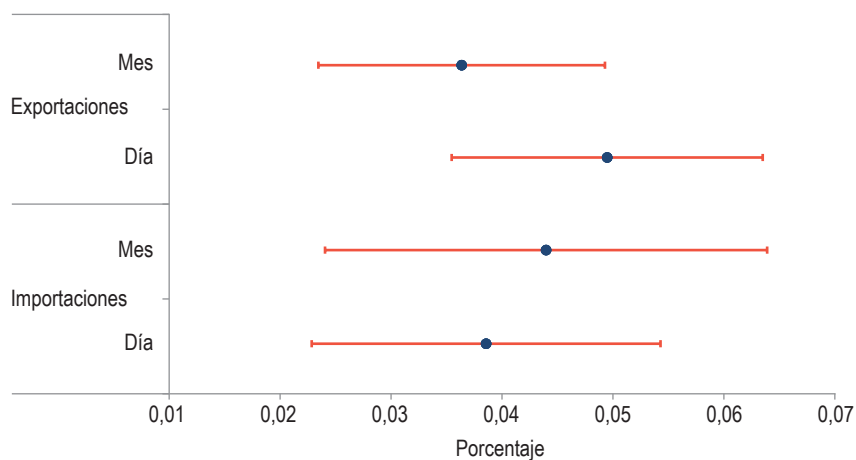
La expansión del comercio digital también genera desafíos de política. El aumento del comercio electrónico transfronterizo ha implicado un incremento exponencial del número de paquetes internacionales de bajo valor que deben pasar por las aduanas. Esto genera presión sobre los escasos recursos de las aduanas y la capacidad que estas tienen para llevar a cabo una adecuada gestión del riesgo de estos flujos, elevando la probabilidad de demoras y errores en aduana. La evidencia de Uruguay sugiere que un mayor caudal de envíos de exportación e importación está asociado a tiempos de procesamiento aduanero más prolongados (Volpe Martincus y Salas Santa, 2019b). Así, por ejemplo, un alza del 10% en el número diario de envíos de exportación procesados por las aduanas redundaría en una suba del 0,5% de los tiempos promedio de procesamiento (gráfico 11.7).

Para lidiar con esta situación, se requieren varias medidas: estandarizar procedimientos y formularios; establecer una interconexión electrónica entre las aduanas y los operadores postales (y logísticos) para obtener información anticipada sobre la carga y automatizar la gestión de riesgo para los envíos en cuestión.

A este respecto, cabe considerar asimismo la incidencia del valor *de minimis* de las mercancías, es decir el valor umbral por debajo del cual no se cobran derechos ni impuestos de importación. Las reglas *de minimis* varían según los países; algunos tienen un umbral de cero, de modo que

¹⁷ Estevadeordal et al. (2019) presentan un debate sobre las regulaciones a nivel multilateral y regional.

Gráfico 11.7 Número de envíos y tiempos de procesamiento en aduana, Uruguay, 2003–16



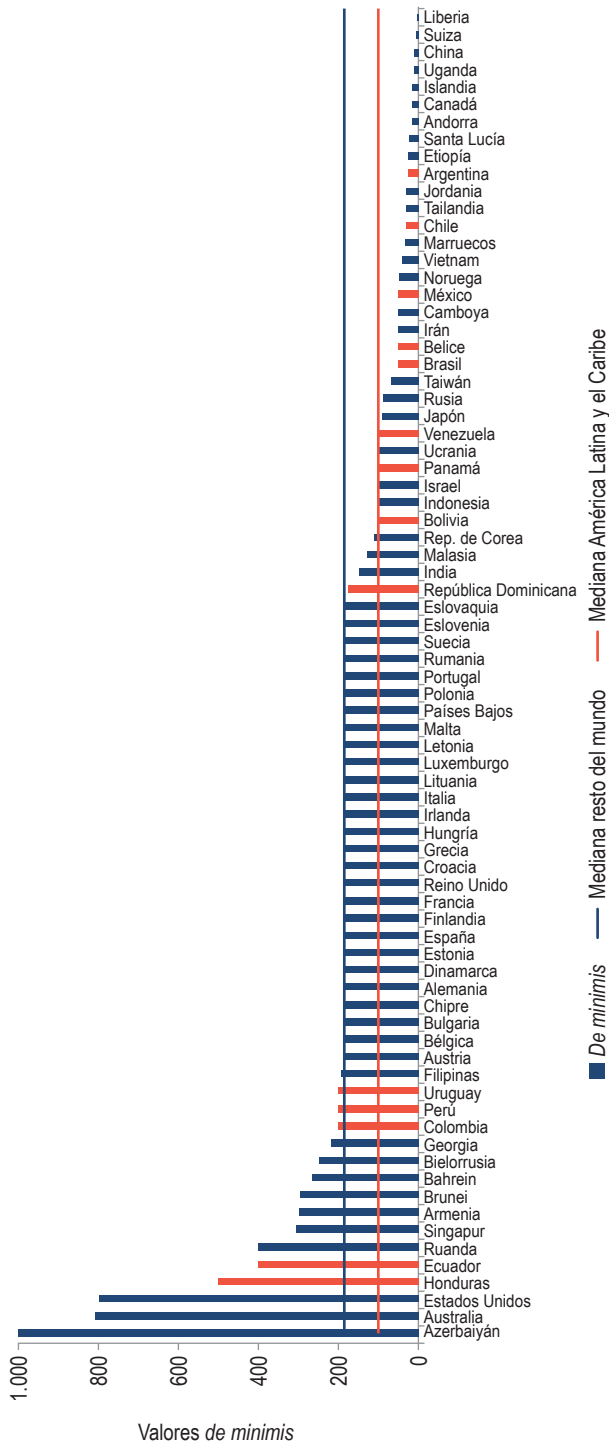
Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Dirección Nacional de Aduanas de Uruguay (DNA).

Nota: El gráfico recoge las estimaciones de MCO de la elasticidad de los tiempos de procesamiento aduanero en relación con el volumen de los envíos, a partir de una ecuación cuya variable dependiente es el logaritmo natural de los tiempos promedio de procesamiento aduanero de los envíos y cuyas principales variables explicativas son el logaritmo natural del número total de envíos y un indicador de asignación a inspección física. Se utilizan errores estándar agrupados por aduana-producto-país para fines de inferencia. Para cada variable, el punto corresponde a la estimación puntual y la línea horizontal, al intervalo de confianza del 95%.

todas las importaciones pagan derechos. Con algunas excepciones, como Honduras y Ecuador, los países de América Latina y el Caribe tienden a tener valores *de minimis* relativamente bajos. De hecho, su valor *de minimis* mediano es superior al del resto del mundo (gráfico 11.8).

Un valor *de minimis* bajo obliga a las aduanas a procesar cada vez más envíos, lo cual, como ya se ha visto, puede aumentar innecesariamente los tiempos de despacho aduanero y, por lo tanto, afectar negativamente al comercio (Volpe Martincus, Carballo y Graziano, 2015). La evidencia a nivel de firmas de Colombia indica que las exportaciones a destinos específicos se incrementarían, en promedio, cerca de un 30% como respuesta a una duplicación de los valores *de minimis* en dichos destinos y que el aumento provendría en parte del mayor tamaño de los envíos (gráfico 11.9). Es evidente que un valor *de minimis* alto puede implicar pérdidas en los ingresos arancelarios y generar prácticas ilegales como el contrabando. Por lo tanto, el comercio electrónico transfronterizo plantea un nuevo dilema de políticas entre asegurar la velocidad y eficiencia del proceso de despacho para un número creciente de envíos pequeños e identificar los abusos o la inadecuada utilización de las reglas *de minimis* con fines comerciales ilícitos.

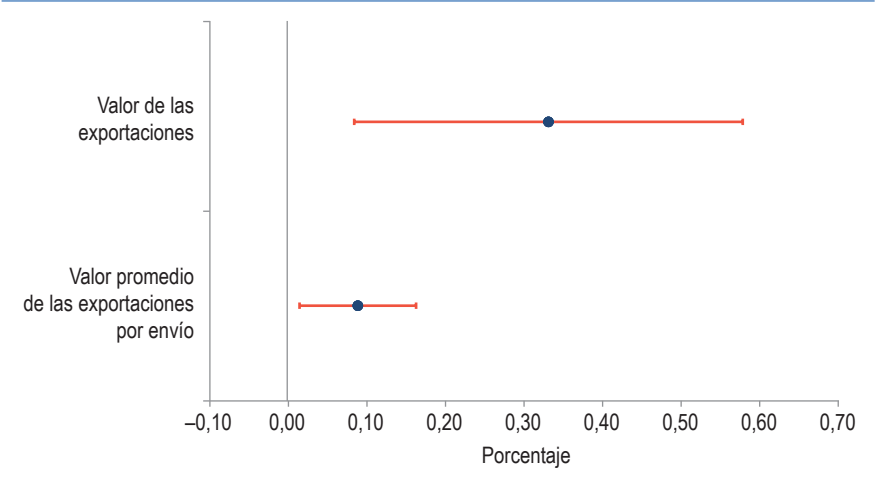
Gráfico 11.8 Distribución de los valores de *minimis* de diferentes países: América Latina y el Caribe vs. resto del mundo, 2017



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de Global Express Association (GEA).

Nota: El gráfico muestra los valores de *minimis* para cada país junto con los valores medianos de los países de América Latina y el Caribe y el resto del mundo.

Gráfico 11.9 Efecto de los valores de *minimis* sobre las exportaciones por firma-destino, Colombia, 2017



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas de Colombia (DIAN) y la Global Express Association (GEA).

Nota: El gráfico recoge las estimaciones MCO de la elasticidad de las exportaciones de las firmas a destinos específicos en relación con los respectivos valores de *minimis*. Estas estimaciones se obtienen sobre la base de una ecuación de gravedad a nivel de firma-destino para 2017. La variable dependiente es el logaritmo natural del valor de la exportación o el valor promedio de exportación por envío. La principal variable explicativa es el logaritmo natural del valor de *minimis* del destino. Las variables de control, cuyos coeficientes estimados no se recogen, incluyen el logaritmo natural del PIB, el PIB per cápita y la distancia a Colombia; un indicador binario que adopta el valor de 1 si Colombia y el destino tienen una lengua común y de 0 en caso contrario, y un indicador binario que adopta el valor de 1 si Colombia y el destino tienen un tratado comercial y de 0 en caso contrario. Se incluyen efectos fijos por firma. Se utilizan errores estándar agrupados por destino para fines de inferencia. Para cada variable el punto corresponde a la estimación puntual y la línea horizontal, al intervalo de confianza del 95%.

Para resumir, las tecnologías digitales se asocian con el surgimiento de nuevas fricciones comerciales, que se suman a las tradicionales, que se han analizado en el capítulo 7. Estas complejidades adicionales exigen un enfoque de política integral que aborde tanto las barreras convencionales como las nuevas y sus interacciones a nivel nacional e internacional. Por último, cabe destacar que, a pesar de que algunos países imponen restricciones al comercio digital, la mayoría de los gobiernos también intenta promoverlo activamente y está adoptando tecnologías digitales para mejorar los procedimientos administrativos relacionados con el comercio (véase el recuadro 11.3).

El futuro es ahora: qué hacer

Las nuevas tecnologías están transformando todos los aspectos del comercio internacional: el por qué (por ejemplo, las cambiantes ventajas

RECUADRO 11.3 NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA FACILITAR Y PROMOVER EL COMERCIO

Promover las exportaciones a través de la tecnología: programas de comercio electrónico

Las agencias nacionales de promoción de las exportaciones han comenzado a ofrecer programas para ayudar a las firmas a usar soluciones de comercio electrónico para llegar a compradores extranjeros. Esto es lo que sucede con el programa “Ecom Growth” de Business Finland, que tiene tres grandes objetivos: i) desarrollar el *know-how* de comercio electrónico; ii) aumentar las ventas y exportaciones de las firmas que usan tecnologías digitales para llegar a clientes de todo el mundo, y iii) crear más empleos en el sector. La iniciativa se dirige sobre todo a las pequeñas y medianas empresas (pyme) que comercian en línea. Pueden ser productores de bienes, firmas minoristas inteligentes o tiendas en línea que ya venden bienes de consumo a nivel transfronterizo. Las empresas deben postular al programa y son seleccionadas según un conjunto de criterios, sobre la base de la información recopilada durante el proceso de registro. Una vez elegidas, deben pagar una tarifa según su tamaño que cubre el período de tres años del programa, y deben comprometerse a utilizar activamente sus servicios. Estos incluyen actividades destinadas a aumentar el *know-how* poniendo en marcha estrategias de comercio electrónico; identificar oportunidades de mercado y prepararse para la entrada al mercado (por ejemplo, *coaching* específico de mercado); tener éxito en los mercados objetivo (por ejemplo, identificando y conociendo a clientes y socios potenciales), y desarrollar el ecosistema de comercio electrónico (por ejemplo, soluciones de pago móviles). Actualmente, unas 100 empresas participan de esta iniciativa, cuyos mercados objetivo abarcan Alemania, Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y Suecia.

Facilitar e impulsar el comercio mediante la tecnología: una plataforma comercial interconectada

Singapur siempre ha sido líder en materia de facilitación del comercio. En 1989 fue pionero con *TradeNet*, una plataforma digital entre empresas y gobiernos para que las firmas presenten una única declaración digital con el fin de cumplir todos los requisitos regulatorios relacionados con el comercio. En los últimos años, el 99% de los permisos asociados se procesaron en 10 minutos (Leong, 2018). En 2007 la ventanilla única se amplió para apoyar servicios entre empresas mediante *TradeXchange*, que integró los sistemas comerciales electrónicos de gobierno, empresas y proveedores de logística. Esta plataforma permite que las partes relevantes intercambien documentos e información sobre formatos estandarizados, con lo cual se lograron mejoras de eficiencia y visibilidad (OMA, 2014).

En 2018 Singapur lanzó la Network Trade Platform (NTP), que se basa en y combina *TradeNet* y *TradeXchange*. Se trata de una interfaz que moderniza e informatiza aún más los procesos y posibilita que las empresas se conecten e interactúen con todos los socios comerciales y reguladores en Singapur y sus

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 11.3 NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA FACILITAR Y PROMOVER EL COMERCIO *(continuación)*

contrapartes en el extranjero. Además de los servicios públicos, la NTP ofrece los llamados servicios de valor agregado que ayudan a preparar las declaraciones y permisos de aduanas, y a digitalizar, gestionar y realizar un seguimiento de los envíos, las transacciones de finanzas comerciales y las perspectivas del mercado. También incluye un conjunto novedoso de funciones que permite que las empresas se comuniquen, busquen oportunidades comerciales y encuentren socios comerciales y clientes. Finalmente, la plataforma cuenta con un espacio para el desarrollo de portales que posibilita el diseño y la introducción de nuevos servicios. Mediante la combinación de funcionalidades de una ventanilla única electrónica y de un mercado digital, la NTP facilita el comercio reduciendo los costos asociados con los procesos administrativos, el manejo logístico y las fricciones de información. Hasta la fecha, en la plataforma se han registrado cerca de 800 empresas (Singapore Customs, 2018).

comparativas); el quién (por ejemplo, empresas nuevas participan en el comercio y se llega a consumidores nuevos); el qué (por ejemplo, se comercializan nuevos bienes y servicios) y el cómo (por ejemplo, a través de plataformas en línea que reducen los costos comerciales). Dado que tanto el comercio como las tecnologías funcionan con una lógica de redes, es probable que estos complejos avances se acumulen y se aceleren a lo largo del tiempo, generando cambios impredecibles en los patrones comerciales internacionales. Aun así, existe una certeza en este contexto versátil, a saber: la inacción no sería neutra y podría traer consigo la exclusión.

Más precisamente, la transformación digital crea nuevas oportunidades para que las empresas y las personas participen del comercio internacional y se beneficien de él, pero esto requiere una serie de cambios de política concomitantes. En primer lugar, el acceso a una conexión de Internet de alta calidad es una condición necesaria para formar parte de esta transformación. Esto exige mayores esfuerzos para mejorar la conectividad virtual de los países de la región y otros factores relevantes (por ejemplo, la fiabilidad y el precio del suministro eléctrico).

En segundo lugar, aún no existen definiciones ni medidas precisas para algunos de los fenómenos económicos a través de los cuales se manifiesta dicha transformación digital. El comercio electrónico es un caso destacado. Para una efectiva formulación de políticas en este ámbito, es imprescindible generar datos consistentes y utilizarlos para elaborar diagnósticos rigurosos.

En tercer lugar, las nuevas tecnologías crean una serie de dilemas de políticas que no existían en el pasado. Una vez más, considérese el comercio electrónico. Se debe encontrar un equilibrio entre facilitar los flujos de datos que sustentan las transacciones y proteger los derechos de privacidad de los consumidores. De la misma manera, cuando se decide sobre los valores *de minimis* con fines aduaneros, resulta indispensable asegurar un balance apropiado entre la velocidad y la eficiencia del proceso de despacho para un número creciente de pequeños envíos detectando el comercio ilícito y manteniendo los ingresos aduaneros.

Los responsables de las políticas deberían ser conscientes de estos y otros dilemas que plantean las nuevas tecnologías y, dado su carácter emergente, proceder con cautela utilizando la evidencia existente y consultando con diferentes actores. No hay hojas de ruta disponibles. Por último, pero no menos importante, el carácter sistemático y dinámico de estos fenómenos requiere trabajar tanto a nivel regional, incorporando o mejorando disposiciones relevantes en los tratados comerciales, como multilateral (dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio [OMC]), renovando el impulso para negociar nuevas reglas, de modo de poder abordar de manera efectiva los desafíos creados por las nuevas tecnologías.

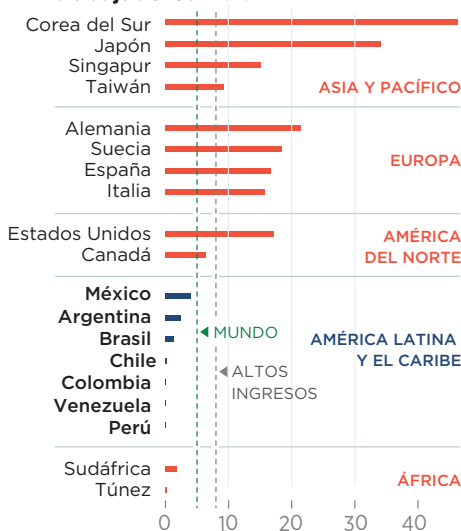
EN RESUMEN

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y EL COMERCIO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA UN MUNDO NUEVO



El uso creciente de robots está transformando la industria de las manufacturas en todo el mundo.

Stock de robots por c/1.000 trabajadores 2015



Efecto de utilizar ConnectAmericas.com en las exportaciones de las empresas, Perú, 2013-16

Valor exportaciones
+2,2%

Número de productos
+0,9%

Número de compradores
+0,8%

Exportaciones por producto y comprador
+0,6%

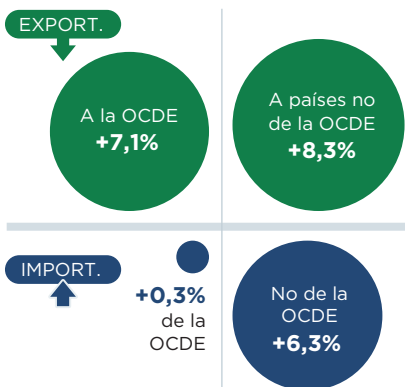
LO ESENCIAL

Las nuevas tecnologías pueden alterar las exportaciones de mano de obra barata, pero pueden crear nuevas oportunidades, particularmente para las pequeñas empresas. Sin embargo, la infraestructura digital de América Latina debe modernizarse.

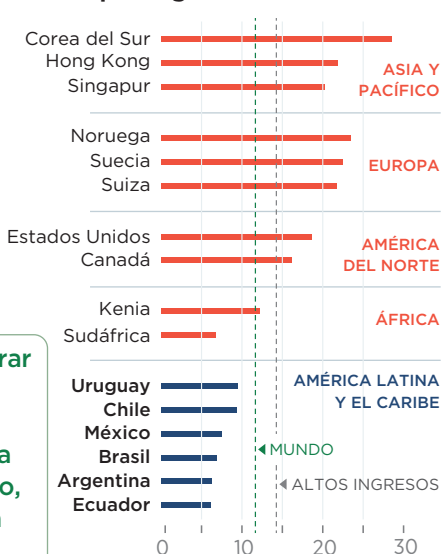


Las mejoras en la infraestructura de Internet tienen importancia para el comercio.

Efecto del despliegue del cable de fibra óptica en el comercio en países no pertenecientes a la OCDE (cambio)



Velocidad de conexión a Internet en MB por segundo 2017



Referencias bibliográficas

- Abeliansky, A. L. y M. Hilbert. 2017. "Digital Technology and International Trade: Is It the Quantity of Subscriptions or the Quality of Data Speed That Matters?" *Telecommunications Policy* 41(1) febrero: 35-48.
- Abuelafia, E. y R. Robertson. 2019. "Latin American Labor Migration: Policies and Flows." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Acemoglu, D. 1997. "Training and Innovation in an Imperfect Labour Market." *Review of Economic Studies* 64(3) julio: 445-64.
- Acemoglu, D. y P. Restrepo. 2018a. "Artificial Intelligence, Automation and Work." Documento de trabajo de la NBER no. 24196. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2018b. "Demographics and Automation." Documento de trabajo de la NBER no. 24421. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Acero, C., M. Alvarado, D. Bravo, D. Contreras y J. Ruiz-Tagle. 2009. "Evaluación de impacto del programa Jóvenes al Bicentenario para la cohorte de participantes en el año 2008." PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Santiago, Chile. Disponible en http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/documentos_de_trabajo/evaluacion-de-impacto-del-programa-jovenes-bicentenario-para-la-.html. Consultado en agosto de 2019.
- Acevedo, P., G. Cruces, P. Gertler y S. Martínez. 2017. "Living Up to Expectations: How Job Training Made Women Better Off and Men Worse Off." Documento de trabajo de la NBER no. 23264. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Adoho, F., S. Chakravarty, D. T. Korkoyah, Jr., M. Lundberg y A. Tasneem. 2014. "The Impact of an Adolescent Girls Employment Program: The EPAG Project in Liberia." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 6832. Banco Mundial, Washington, DC.
- Aghion, P., A. Bergeaud, M. Lequien y M. J. Melitz. 2018. "The Impact of Exports on Innovation: Theory and Evidence." Documento de trabajo

- de la NBER no. 24600. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith y P. Howitt. 2005. "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship." *Quarterly Journal of Economics* 120(2) mayo: 701-28.
- Ahumada, H. y F. Navajas. 2019. "Productivity Growth and Infrastructure-Related Sectors." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Aisbett, E. 2009. "Bilateral Investment Treaties and Foreign Direct Investment: Correlation versus Causation." En K. P. Sauvant y L. E. Sachs, eds., *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Aisbett, E., M. Busse y P. Nunnenkamp. 2018. "Bilateral Investment Treaties as Deterrents of Host-Country Discretion: The Impact of Investor-State Disputes on Foreign Direct Investment in Developing Countries." *Review of World Economics* 154(1) febrero: 119-55.
- Aitken, B. J., G. H. Hanson y A. E. Harrison. 1997. "Spillovers, Foreign Investment, and Export Behavior." *Journal of International Economics* 43(1-2) agosto: 103-32.
- Aitken, B. J. y A. E. Harrison. 1999. "Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela." *American Economic Review* 89(3) junio: 605-18.
- Aizenman, J. y N. Marion. 2004. "The Merits of Horizontal versus Vertical FDI in the Presence of Uncertainty." *Journal of International Economics* 62(1) enero: 125-48.
- Alaimo, V., M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés y L. Ripani. 2015. *Empleos para crecer*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alcid, A. 2014. "A Randomized Controlled Trial of Akazi Kanoze Youth in Rural Rwanda." Informe del Centro de Desarrollo de la Educación. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Washington, DC.
- Alfaro-Ureña, A., I. Manelici y J. P. Vásquez. 2019. "The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages." Banco Central de Costa Rica, San José; y Universidad de California, Berkeley, CA. Disponible en https://manelici-vasquez.github.io/coauthored/Effects_of_Joining_MNC_Supply_Chains_body.pdf. Consultado en agosto de 2019.
- Allcott, H. y D. Keniston. 2018. "Dutch Disease or Agglomeration? The Local Economic Effects of Natural Resource Booms in Modern America." *Review of Economic Studies* 85(2) abril: 695-731.

- Alvares de Azevedo, T., J. Davis y M. Charles. 2013. "Testing What Works in Youth Employment: Evaluating Kenya's *Ninaweza* Program." Informe sumario y apéndices. Banco Mundial, Washington, DC; y Fundación Internacional para la Juventud, Baltimore, MD.
- Álvarez, R., J. M. Benavente y G. Crespi. 2019a. "Foreign Competition and Innovation in Latin America." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- . 2019b. "Innovation in the Global Economy: Opening Up Latin American Innovation Systems." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Álvarez, R. y S. Claro. 2009. "David *versus* Goliath: The Impact of Chinese Competition on Developing Countries." *World Development* 37(3) marzo: 560-71.
- Álvarez, R. y R. Robertson. 2004. "Exposure to Foreign Markets and Plant-Level Innovation: Evidence from Chile and Mexico." *Journal of International Trade and Economic Development* 13(1) marzo: 57-87.
- Amurgo-Pacheco, A. y M. D. Pierola. 2008. "Patterns of Export Diversification in Developing Countries: Intensive and Extensive Margins." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 4473. Banco Mundial, Washington, DC.
- Anderson, J. E. y E. van Wincoop. 2004. "Trade Costs." *Journal of Economic Literature* 42(3) septiembre: 691-751.
- Andrews, M., L. Pritchett y M. Woolcock. 2013. "Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)." *World Development* 51(noviembre): 234-44.
- Ang, J. B. y J. B. Madsen. 2013. "International R&D Spillovers and Productivity Trends in the Asian Miracle Economies." *Economic Inquiry* 51(2) abril: 1523-41.
- Antràs, P. y S. R. Yeaple. 2014. "Multinational Firms and the Structure of International Trade." En G. Gopinath, E. Helpman y K. Rogoff, eds., *Handbook of International Economics*. Volumen 4. Ámsterdam: North-Holland.
- Antweiler, W. 2016. "Cross-Border Trade in Electricity." *Journal of International Economics* 101(julio): 42-51.
- Arbeláez, M. A., S. Higuera, R. Steiner y S. Zuluaga. 2019. "The Political Economy of Protection of Some 'Sensitive' Agricultural Products in Colombia." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Ardanaz, M., M. V. Murillo y P. M. Pinto. 2013. "Sensitivity to Issue Framing on Trade Policy Preferences: Evidence from a Survey Experiment." *International Organization* 67(2) primavera: 411-37.

- Artuc, E., P. Bastos y B. Rijkers. 2018. "Robots, Tasks and Trade." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 8674. Banco Mundial, Washington, DC.
- Arvis, J.-F., Y. Duval, B. Shepherd y C. Utotham. 2013. "Trade Costs in the Developing World: 1995–2010." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 6309. Banco Mundial, Washington, DC.
- Attanasio, O., P. K. Goldberg y N. Pavcnik. 2004. "Trade Reforms and Wage Inequality in Colombia." *Journal of Development Economics* 74(2) agosto: 331–66.
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir. 2011. "Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial." *American Economic Journal: Applied Economics* 3(3) julio: 188–220.
- Austin, J. E. 1981. *Agroindustrial Project Analysis*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Autor, D., D. Dorn y G. Hanson. 2013. "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States." *American Economic Review* 103(6) octubre: 2121–68.
- Autor, D., D. Dorn, G. Hanson y K. Majlesi. 2017. "Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure." Documento de trabajo de la NBER no. 22637. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Awokuse, T. y T. Reardon. 2018. "Agrifood Foreign Direct Investment and Waves of Globalization of Emerging Markets: Lessons for U.S. Firms." *Economic Review* [Banco de la Reserva Federal de Kansas City] Edición especial 2018: 75–96.
- Azémar, C. y D. Dharmapala. 2019. "Tax Sparing Agreements, Territorial Tax Reforms, and Foreign Direct Investment." *Journal of Public Economics* 169(enero): 89–108.
- Bagwell, K., C. P. Bown y R. W. Staiger. 2016. "Is the WTO Passé?" *Journal of Economic Literature* 54(4) diciembre: 1125–1231.
- Bagwell, K. y R. W. Staiger. 2010. "The World Trade Organization: Theory and Practice." *Annual Review of Economics* 2(septiembre): 223–56.
- Baier, S. y J. H. Bergstrand. 2017. "Database on Economic Integration Agreements." Abril (revisada). Disponible en <https://www3.nd.edu/~jbergstr/DataEIAsApril2017/EIADatabaseApril2017.zip>. Consultado en junio de 2018.
- Bailey, M. A., J. Goldstein y B. R. Weingast. 1997. "The Institutional Roots of American Trade Policy: Politics, Coalitions, and International Trade." *World Politics* 49(3) abril: 309–38.

- Baker, A. 2003. "Why Is Trade Reform So Popular in Latin America? A Consumption-Based Theory of Trade Policy Preferences." *World Politics* 55(3) abril: 423-55.
- Baker McKenzie. 2017. "Doing Business in Venezuela 2017." Caracas. Disponible en https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/expertise/ma-resources/Doing_Business_in_Venezuela_2017.pdf. Consultado en agosto de 2019.
- Balassa, B. 1982. *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, para el Banco Mundial.
- Baldwin, R. E., H. Braconier y R. Forslid. 2005. "Multinationals, Endogenous Growth, and Technological Spillovers: Theory and Evidence." *Review of International Economics* 13(5) noviembre: 945-63.
- Baldwin, R. E. y P. Martin. 1999. "Two Waves of Globalisation: Superficial Similarities, Fundamental Differences." Documento de trabajo de la NBER no. 6904. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Baldwin, R. E. y A. J. Venables. 1995. "Regional Economic Integration." En G. M. Grossman y K. Rogoff, eds., *Handbook of International Economics*. Volumen 3. Ámsterdam: North-Holland.
- . 2013. "Spiders and Snakes: Offshoring and Agglomeration in the Global Economy." *Journal of International Economics* 90(2) julio: 245-54.
- Banco Mundial. 1987. *World Development Report 1987*. Nueva York, NY: Oxford University Press, para el Banco Mundial.
- Banks, G. 2012. *Advancing the Reform Agenda: Selected Speeches*. Canberra: Productivity Commission.
- Bas, M. e I. Ledezma. 2010. "Trade Integration and within-Plant Productivity Evolution in Chile." *Review of World Economics* 146(1) abril: 113-46.
- Beaulieu, E., R. A. Yatawara y W. G. Wang. 2005. "Who Supports Free Trade in Latin America?" *World Economy* 28(7) julio: 941-58.
- Bennett, M. K. 1941. "Wheat in National Diets." *Wheat Studies* [Stanford University] 18(2): octubre: 1-44.
- Bergstrand, J. H. y P. Egger. 2013. "What Determines BITs?" *Journal of International Economics* 90(1) mayo: 107-22.
- Bernhofen, D. M., Z. El-Sahli y R. Kneller. 2016. "Estimating the Effects of the Container Revolution on World Trade." *Journal of International Economics* 98(enero): 36-50.
- Beyer, H., P. Rojas y R. Vergara. 1999. "Trade Liberalization and Wage Inequality." *Journal of Development Economics* 59(1) junio: 103-23.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2002. "The Trade Policy-Making Process: Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere." Documento ocasional no. 13. BID y Diálogo

- Interamericano, Washington, DC; y Centro Munk para Estudios Internacionales, Toronto, Ontario, Canadá.
- Biewen, M., B. Fitzenberger, A. Osikominu y M. Paul. 2014. "The Effectiveness of Public-Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices." *Journal of Labor Economics* 32(4) octubre: 837-97.
- Billmeier, A. y T. Nannicini. 2013. "Assessing Economic Liberalization Episodes: A Synthetic Control Approach." *Review of Economics and Statistics* 95(3) julio: 983-1001.
- Blalock, G. y P. J. Gertler. 2008. "Welfare Gains from Foreign Direct Investment through Technology Transfer to Local Suppliers." *Journal of International Economics* 74(2) marzo: 402-21.
- Blinder, A. S. 2019. "The Free-Trade Paradox: The Bad Politics of a Good Idea." *Foreign Affairs* 98(1) enero/febrero.
- Blonigen, B. A. y R. B. Davies. 2004. "The Effects of Bilateral Tax Treaties on U.S. FDI Activity." *International Tax and Public Finance* 11(5) septiembre: 601-22.
- Blonigen, B. A., L. Oldenski y N. Sly. 2014. "The Differential Effects of Bilateral Tax Treaties." *American Economic Journal: Economic Policy* 6(2) mayo: 1-18.
- Bloom, N., M. Draca y J. Van Reenen. 2016. "Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity." *Review of Economic Studies* 83(1) enero: 87-117.
- Blyde, J. S., coord. 2014. *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Informe especial sobre integración y comercio. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2019. "Income Inequality in Mexico and Import Exposure: Estimating the Impacts from the Expenditure Channel." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Blyde, J. S., M. Busso, V. Faggioni y D. Romero. 2019. "The Impact of Chinese Competition on Mexican Labor Outcomes." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Blyde, J. S. y O. Fentanes. 2019. "The Heterogeneous Impacts of Chinese Competition on Mexican Manufacturing Plants." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Blyde, J. S., A. Graziano y C. Volpe Martincus. 2015. "Economic Integration Agreements and Production Fragmentation: Evidence on the Extensive Margin." *Applied Economics Letters* 22(10): 835-42.
- Blyde, J. S., M. Kugler y E. Stein. 2004. "Exporting vs. Outsourcing by MNC Subsidiaries: Which Determines FDI Spillovers?" Documento

- de discusión sobre economía y econometría no. 411. Universidad de Southampton, Southampton, Reino Unido.
- Blyde, J. S., J. C. Pires, M. Rodríguez Chatruc y N. Russell. 2019. "Training and Labor Adjustment to Trade." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Blyde, J. S. y D. Trachtenberg. 2019. "The Great Liberalization and the Global Value Chains in Latin America and the Caribbean." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Boloña Behr, C. 1993. *Cambio de rumbo: el programa económico para los 90*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.
- Borchert, I., B. Gootiiz y A. Mattoo. 2012. "Policy Barriers to International Trade in Services: Evidence from a New Database." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 6109. Banco Mundial, Washington, DC.
- Borensztein, E., J. De Gregorio y J.-W. Lee. 1998. "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?" *Journal of International Economics* 45(1) junio: 115-35.
- Boucher, S. R., A. Smith, J. E. Taylor y A. Yúnez-Naude. 2007. "Impacts of Policy Reforms on the Supply of Mexican Labor to U.S. Farms: New Evidence from Mexico." *Review of Agricultural Economics* 29(1) primavera: 4-16.
- Bown, C. P. 2018. "The 5 Surprising Things about the New USMCA Trade Agreement." Artículo de opinión. Peterson Institute for International Economics, 9 de octubre. Disponible en <https://www.piie.com/commentary/op-eds/5-surprising-things-about-new-usmca-trade-agreement>. Consultado en septiembre de 2019.
- Bown, C. P., D. Lederman, S. Pienknagura y R. Robertson. 2017. *Better Neighbors: Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Broocks, A. y J. Van Biesebroeck. 2017. "The Impact of Export Promotion on Export Market Entry." *Journal of International Economics* 107(julio): 19-33.
- Brummund, P. y L. Connolly. 2018. "Labor Market Adjustments to Trade with China: The Case of Brazil." Universidad de Alabama, Tuscaloosa, AL. Disponible en http://barrett.dyson.cornell.edu/NEUDC/paper_189.pdf. Consultado en agosto de 2019.
- Bulmer-Thomas, V. 2003. *The Economic History of Latin America since Independence*. Segunda edición. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Burgoon, B. A. y M. J. Hiscox. 2008. "The Gender Divide over International Trade: Why Do Men and Women Have Different Views about

- Openness to the World Economy?" Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard, Cambridge, MA. Documento inédito.
- Burrell, A., E. Ferrari, A. González Mellado, M. Himics, J. Michalek, S. Shrestha y B. Van Doorslaer. 2011. "Potential EU-Mercosur Free Trade Agreement: Impact Assessment. Volume 1: Main Results." Informe del Centro Común de Investigación. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo. Disponible en <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC67394>. Consultado en septiembre de 2019.
- Burstein, A. y J. Vogel. 2017. "International Trade, Technology, and the Skill Premium." *Journal of Political Economy* 125(5) octubre: 1356-1412.
- Busse, M., J. Königer y P. Nunnenkamp. 2010. "FDI Promotion through Bilateral Investment Treaties: More Than a Bit?" *Review of World Economics* 146(1) abril: 147-77.
- Busso, M. y J. Messina. 2019. "Adult Training: What Do We Know?" Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Bustos, P. 2011. "Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinian Firms." *American Economic Review* 101(1) febrero: 304-40.
- Bustos, P., B. Caprettini y J. Ponticelli. 2016. "Agricultural Productivity and Structural Transformation: Evidence from Brazil." *American Economic Review* 106(6) junio: 1320-65.
- Cadot, O., C. Carrère y V. Strauss-Kahn. 2011a. "Export Diversification: What's behind the Hump?" *Review of Economics and Statistics* 93(2) mayo: 590-605.
- . 2011b. "Trade Diversification: Drivers and Impacts." En M. Jansen, R. Peters y J. M. Salazar-Xirinachs, eds., *Trade and Employment: From Myths to Facts*. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.
- . 2013. "Trade Diversification, Income, and Growth: What Do We Know?" *Journal of Economic Surveys* 27(4) septiembre: 790-812.
- Cadot, O., A. M. Fernandes, J. Gourdon y A. Mattoo. 2015. "Are the Benefits of Export Support Durable? Evidence from Tunisia." *Journal of International Economics* 97(2) noviembre: 310-24.
- Cai, C. y K. Li. 2019. "Trade and Welfare Effects of the Great Liberalization in Latin America and the Caribbean: A General Equilibrium Approach." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Calero, C. y S. V. Rozo. 2016. "The Effects of Youth Training on Risk Behavior: The Role of Non-Cognitive Skills." *IZA Journal of Labor and Development* 5(1) diciembre: 1-27.
- Caliendo, L., R. C. Feenstra, J. Romalis y A. M. Taylor. 2017. "Tariff Reductions, Entry, and Welfare: Theory and Evidence for the Last Two

- Decades.” Documento de trabajo de la NBER no. 21768. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Caliendo, L. y F. Parro. 2015. “Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA.” *Review of Economic Studies* 82(1) enero: 1-44.
- Campos, R. y R. Gayá. 2016. “MERCOSUR: su estado de implementación y su relación con otras iniciativas de integración regionales y multilaterales.” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Cancino, D. 2017. “Transformación de la política comercial en Argentina: de la apertura a la restricción (1989-2015).” Documento de trabajo del ICSO no. 38. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO), Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales, Santiago.
- Carballo, J., C. S. Malagón, M. Rodríguez Chatruc y C. Volpe Martincus. 2019. “Information and Exports: Firm-Level Evidence from an Online Business Platform.” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Carballo, J., I. Marra de Artiñano y C. Volpe Martincus. 2019a. “Foreign Direct Investment, Linkages and Domestic Firm Performance: Evidence from Uruguay.” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- . 2019b. “Information Barriers and Multinational Production: What Is the Impact of Investment Promotion?” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Card, D., J. Kluve y A. Weber. 2018. “What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations.” *Journal of the European Economic Association* 16(3) junio: 894-931.
- Cariolle, J. 2018. “Telecommunication Submarine-Cable Deployment and the Digital Divide in Sub-Saharan Africa.” Documento de trabajo del CESifo no. 7415. Grupo CESifo, Munich, Alemania.
- Cariolle, J., M. Le Goff y O. Santoni. 2019. “Digital Vulnerability and Performance of Firms in Developing Countries.” Documento de trabajo no. 709. Banque de France, París.
- CE (Comisión Europea). 2019. “New EU-Mercosur Trade Agreement: The Agreement in Principle.” CE, Bruselas. Disponible en <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157964.htm>. Consultado en septiembre de 2019.
- Cernat, L. y F. Mustilli. 2017. “Trade and Labour Adjustment in Europe: What Role for the European Globalization Adjustment Fund?” Nota del economista jefe de la DG TRADE no. 2017-2. Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, Bruselas.

- Cerutti, P., A. Fruttero, M. Grosh, S. Kostenbaum, M. L. Oliveri, C. Rodríguez-Alas y V. Strokova. 2014. "Social Assistance and Labor Market Programs in Latin America: Methodology and Key Findings from the Social Protection Database." Documento de discusión sobre protección social y trabajo no. 1401. Banco Mundial, Washington, DC.
- Chakravarty, S., M. Lundberg, P. Nikolov y J. Zenker. 2016. "The Role of Training Programs for Youth Employment in Nepal: Impact Evaluation Report on the Employment Fund." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 7656. Banco Mundial, Washington, DC.
- Chenery, H. B. y M. Syrquin. 1986. "Typical Patterns of Transformation." En H. B. Chenery, S. Robinson y M. Syrquin, eds., *Industrialization and Growth: A Comparative Study*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Chiquiar, D. 2008. "Globalization, Regional Wage Differentials and the Stolper-Samuelson Theorem: Evidence from Mexico." *Journal of International Economics* 74(1) enero: 70-93.
- Ciuriak, D. y M. Ptashkina. 2018. "The Digital Transformation and the Transformation of International Trade." Documento temático del RTA Exchange. Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD), Ginebra, Suiza; y Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Disponible en <http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/RTA-Exchange-Digital-Trade-Ciuriak-and-Ptashkina-Final.pdf>. Consultado en junio de 2019.
- Claeys, G. y A. Sapir. 2018. "The European Globalisation Adjustment Fund: Easing the Pain from Trade?" Edición no. 05 de contribución en materia de políticas. Bruegel, Bruselas.
- Coe, D. T. y E. Helpman. 1995. "International R&D Spillovers." *European Economic Review* 39(5) mayo: 859-87.
- Comisión de Industria. 1997. "The Automotive Industry." Informe no. 58. Melbourne, Australia. Disponible en <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/automotive-1997/58automot1.pdf>. Consultado en julio de 2019.
- Committee of Economic Enquiry (Commonwealth de Australia) y J. Vernon. 1965. *Report of the Committee of Economic Enquiry*. Canberra: Commonwealth de Australia.
- Consejo General de la OMC. 2019. "An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance." Comunicación de Estados Unidos. 14 de febrero. Disponible en https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDdocuments/251556/q/WT/GC/W757R1.pdf. Consultado en septiembre de 2019.

- Corden, W. M. 1984. "The Normative Theory of International Trade." En R. W. Jones y P. B. Kenen, eds., *Handbook of International Economics*. Volumen 1. Ámsterdam: North-Holland.
- Corden, W. M. y J. P. Neary. 1982. "Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy." *Economic Journal* 92(368) diciembre: 825-48.
- Córdoba, G., S. Meardon, K. Nava y F. Shaffler-González. 2019. "The Political Economy of Mexico-U.S. Trade Policy: Cross-Border Alliances and NAFTA Negotiations." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Corson, W. y J. Haimson. 1996. "The New Jersey Unemployment Insurance Reemployment Demonstration Project: Six-Year Follow-up and Summary Report." Documento ocasional sobre seguro de desempleo no. 96-2. Administración de Empleo y Capacitación, Departamento de Trabajo de EE.UU., Washington, DC.
- Coşar, A. K. y B. Demir. 2018. "Shipping Inside the Box: Containerization and Trade." *Journal of International Economics* 114(septiembre): 331-45.
- Costa, F., J. Garred y J. P. Pessoa. 2016. "Winners and Losers from a Commodities-for-Manufactures Trade Boom." *Journal of International Economics* 102(septiembre): 50-69.
- Costinot, A. y A. Rodríguez-Clare. 2014. "Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization." En G. Gopinath, E. Helpman y K. Rogoff, eds., *Handbook of International Economics*. Volumen 4. Ámsterdam: North-Holland.
- Couture, V., B. Faber, Y. Gu y L. Liu. 2018. "E-Commerce Integration and Economic Development: Evidence from China." Documento de trabajo de la NBER no. 24384. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Cox Edwards, A. y S. Edwards. 1997. "Trade Liberalization and Unemployment: Policy Issues and Evidence from Chile." En J. Borkakoti y C. Milner, eds., *International Trade and Labour Markets*. Houndmills, Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein, eds. 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cruz, M. 2014. "Do Export Promotion Agencies Promote New Exporters?" Documento de trabajo del BID no. 508. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- D'Amico, R., K. Dunham, A. Goger, M. Mack, R. Kebede, J. Lacoe y J. Salzman. 2007. "Initial Implementation of the 2002 TAA Reform Act: A

- Report Prepared as Part of the Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program.” Informe preparado para el Departamento de Trabajo de EE.UU. Social Policy Research Associates, Oakland, CA.
- de Azevedo, B., J. de Angelis, K. Michalczewsky y V. Toscani. 2019. “Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea.” Nota técnica del BID no. 1701. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- De Backer, K., T. DeStefano, C. Menon y J. R. Suh. 2018. “Industrial Robotics and the Global Organisation of Production.” Documento de trabajo sobre indicadores de la OCDE en ciencia, tecnología e industria no. 2018/03. Publicaciones de la OCDE, París.
- de Elejalde, R., C. Ponce y F. Roldán. 2018. “Innovation and Competition: Evidence from Uruguayan Firms.” Documento de investigación no. 116. Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay, Montevideo.
- Debaere, P. y S. Mostashari. 2010. “Do Tariffs Matter for the Extensive Margin of International Trade? An Empirical Analysis.” *Journal of International Economics* 81(2) julio: 163-69.
- Decker, P. T. y W. Corson. 1995. “International Trade and Worker Displacement: Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program.” *ILR Review* 48(4) julio: 758-74.
- Degain, C., B. Meng y Z. Wang. 2017. “Recent Trends in Global Trade and Global Value Chains.” En Banco Mundial, IDE-JETRO, OCDE, UIBE y OMC, eds., *Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development: Global Value Chain Development Report 2017*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Desbordes, R. y V. Vicard. 2009. “Foreign Direct Investment and Bilateral Investment Treaties: An International Political Perspective.” *Journal of Comparative Economics* 37(3) septiembre: 372-86.
- DeStefano, T., R. Kneller y J. Timmis. 2018. “Broadband Infrastructure, ICT Use and Firm Performance: Evidence for UK Firms.” *Journal of Economic Behavior and Organization* 155(noviembre): 110-39.
- di Giovanni, J. 2005. “What Drives Capital Flows? The Case of Cross-Border M&A Activity and Financial Deepening.” *Journal of International Economics* 65(1) enero: 127-49.
- Di Tella, R. y D. Rodrik. 2019. “Labor Market Shocks and the Demand for Trade Protection: Evidence from Online Surveys.” Documento de trabajo de la NBER no. 25705. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Dix-Carneiro, R. y B. K. Kovak. 2015. “Trade Liberalization and the Skill Premium: A Local Labor Markets Approach.” *American Economic Review* 105(5) mayo: 551-57.

- . 2017. "Trade Liberalization and Regional Dynamics." *American Economic Review* 107(10) octubre: 2908-46.
- . 2019. "Margins of Labor Market Adjustment to Trade." *Journal of International Economics* 117(marzo): 125-42.
- Du, L., A. Harrison y G. Jefferson. 2014. "FDI Spillovers and Industrial Policy: The Role of Tariffs and Tax Holidays." *World Development* 64(diciembre): 366-83.
- Easterly, W. 2005. "National Policies and Economic Growth: A Reappraisal." En P. Aghion y S. N. Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*. Volumen 1A. Ámsterdam: North-Holland.
- . 2018. "In Search of Reforms for Growth: New Stylized Facts on Policy and Growth Outcomes." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Edwards, S. 1985. "Stabilization with Liberalization: An Evaluation of Ten Years of Chile's Experiment with Free-Market Policies, 1973-1983." *Economic Development and Cultural Change* 33(2) enero: 223-54.
- Egger, P., M. Larch, M. Pfaffermayr y H. Winner. 2006. "The Impact of Endogenous Tax Treaties on Foreign Direct Investment: Theory and Evidence." *Canadian Journal of Economics* 39(3) agosto: 901-31.
- Egger, P. y V. Merlo. 2012. "BITs Bite: An Anatomy of the Impact of Bilateral Investment Treaties on Multinational Firms." *Scandinavian Journal of Economics* 114(4) diciembre: 1240-66.
- Egger, P. y M. Pfaffermayr. 2004. "Foreign Direct Investment and European Integration in the 1990s." *World Economy* 27(1) enero: 99-110.
- EIU (Economist Intelligence Unit). Varios años. "Country Commerce Report: Venezuela." EIU, Nueva York, NY.
- Elías, V. J., F. Ruiz Núñez, R. Cossa y D. Bravo. 2004. "An Econometric Cost-Benefit Analysis of Argentina's Youth Training Program." Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación no. R-482. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Esquivel, G. y J. A. Rodríguez-López. 2003. "Technology, Trade, and Wage Inequality in Mexico before and after NAFTA." *Journal of Development Economics* 72(2) diciembre: 543-65.
- Estevadeordal, A., C. Freund y E. Ornelas. 2008. "Does Regionalism Affect Trade Liberalization toward Nonmembers?" *Quarterly Journal of Economics* 123(4) noviembre: 1531-75.
- Estevadeordal, A., M. Rodríguez Chatruc y C. Volpe Martincus. 2019. "New Technologies and Trade: New Determinants, New Modalities, and New Varieties." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.

- Estevadeordal, A. y A. M. Taylor. 2013. "Is the Washington Consensus Dead? Growth, Openness, and the Great Liberalization, 1970s-2000s." *Review of Economics and Statistics* 95(5) diciembre: 1669-90.
- Ethier, W. J. 1982. "National and International Returns to Scale in the Modern Theory of International Trade." *American Economic Review* 72(3) junio: 389-405.
- Eurostat (Oficina Estadística Europea). 2018. "E-Commerce Statistics." Comisión Europea, Unión Europea, Ciudad de Luxemburgo. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics. Consultado en junio de 2019.
- Farla, K., D. de Crombrugghe y B. Verspagen. 2016. "Institutions, Foreign Direct Investment, and Domestic Investment: Crowding Out or Crowding In?" *World Development* 88(diciembre): 1-9.
- Feenstra, R. C. 1996. "Trade and Uneven Growth." *Journal of Development Economics* 49(1) abril: 229-56.
- . 2016. *Advanced International Trade: Theory and Evidence*. Segunda edición. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 2018a. "Alternative Sources of the Gains from International Trade: Variety, Creative Destruction, and Markups." *Journal of Economic Perspectives* 32(2) primavera: 25-46.
- . 2018b. "Restoring the Product Variety and Pro-Competitive Gains from Trade with Heterogeneous Firms and Bounded Productivity." *Journal of International Economics* 110(enero): 16-27.
- Feenstra, R. C. y G. H. Hanson. 2004. "Intermediaries in Entrepôt Trade: Hong Kong Re-Exports of Chinese Goods." *Journal of Economics and Management Strategy* 13(1) marzo: 3-35.
- Felbermayr, G., F. Teti y E. Yalcin. 2018. "On the Profitability of Trade Deflection and the Need for Rules of Origin." Documento de trabajo del CESifo no. 6929. Grupo CESifo, Munich, Alemania.
- Fernandes, A. M. 2007. "Trade Policy, Trade Volumes and Plant-Level Productivity in Colombian Manufacturing Industries." *Journal of International Economics* 71(1) marzo: 52-71.
- Fernandes, A. M., R. Hillberry y A. Mendoza Alcántara. 2015. "Trade Effects of Customs Reform: Evidence from Albania." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 7210. Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2017. "An Evaluation of Border Management Reforms in a Technical Agency." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 8208. Banco Mundial, Washington, DC.
- Fernandes, A. M., P. J. Klenow, S. Meleshchuk, D. Pierola y A. Rodríguez-Clare. 2018. "The Intensive Margin in Trade." Documento de trabajo

- de la NBER no. 25195. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Fernandes, A. M. y C. Paunov. 2013. "Does Trade Stimulate Product Quality Upgrading?" *Canadian Journal of Economics* 46(4) noviembre: 1232-64.
- Fernández, R. y D. Rodrik. 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty." *American Economic Review* 81(5) diciembre: 1146-55.
- Fernández-Arias, E., C. Sabel, E. Stein y A. Trejos. 2016. *Two to Tango: Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ferracane, M. F., J. Kren y E. van der Marel. 2018. "Do Data Policy Restrictions Impact the Productivity Performance of Firms and Industries?" Documento de trabajo de DTE no. 01. Centro Europeo para la Economía Política Internacional (ECIPE), Bruselas.
- Ferracane, M. F., H. Lee-Makiyama y E. van der Marel. 2018. "Digital Trade Restrictiveness Index." Informe de Digital Trade Estimates (DTE). Centro Europeo para la Economía Política Internacional (ECIPE), Bruselas. Disponible en <https://ecipe.org/dte/dte-report/>. Consultado en junio de 2019.
- Ferracane, M. F. y E. van der Marel. 2018. "Do Data Policy Restrictions Inhibit Trade in Services?" Documento de trabajo de DTE no. 02. Centro Europeo para la Economía Política Internacional (ECIPE), Bruselas.
- Ferraz, L., E. Ornelas y J. P. Pessoa. 2018. "Política comercial brasileira: estratégias de inserção internacional." Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil. Disponible en http://www.fazenda.gov.br/noticias/2018/outubro/ministerio-da-fazenda-realiza-seminario-sobre-abertura-comercial-no-brasil/relatorio_final_completo_formatado_v2-agosto-16-2018.pdf. Consultado en septiembre de 2019.
- Feyrer, J. De próxima publicación. "Trade and Income: Exploiting Time Series in Geography." *American Economic Journal: Applied Economics*.
- Figueiredo, E., L. R. Lima y G. Orefice. 2016. "Migration and Regional Trade Agreements: A (New) Gravity Estimation." *Review of International Economics* 24(1) febrero: 99-125.
- Fink, C., A. Mattoo y I. C. Neagu. 2005. "Assessing the Impact of Communication Costs on International Trade." *Journal of International Economics* 67(2) diciembre: 428-45.
- Fitzenberger, B., M. Furdas y C. Sajons. 2016. "End-of-Year Spending and the Long-Run Employment Effects of Training Programs for the Unemployed." Documento de discusión de IZA no. 10441. IZA Institute of Labor Economics, Bonn, Alemania.

- Fitzenberger, B. y H. Prey. 2000. "Evaluating Public Sector Sponsored Training in East Germany." *Oxford Economic Papers* 52(3): 497-520.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2007. *Perspectivas de la economía mundial: desbordamientos y ciclos de la economía mundial*. Abril. Washington, DC: FMI.
- . 2018. *World Economic Outlook: Cyclical Upswing, Structural Change*. Abril. Washington, DC: FMI.
- . 2019. *Perspectivas de la economía mundial: desaceleración del crecimiento, precaria recuperación*. Abril. Washington, DC: FMI.
- FMI (Fondo Monetario Internacional), Banco Mundial y OMC (Organización Mundial del Comercio). 2018. "Reinvigorating Trade and Inclusive Growth." Documento de políticas. FMI, Washington, DC.
- Fort, T. C. 2017. "Technology and Production Fragmentation: Domestic versus Foreign Sourcing." *Review of Economic Studies* 84(2) abril: 650-87.
- Foster, L., J. Haltiwanger y C. J. Krizan. 2001. "Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence." En C. R. Hulten, E. R. Dean y M. J. Harper, eds., *New Developments in Productivity Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Freedman, S. 2000. "Four-Year Impacts of Ten Programs on Employment Stability and Earnings Growth." Informe. Departamento de Salud y Servicios Humanos de EE.UU. y Departamento de Educación de EE.UU., Washington, DC.
- Freund, C. L. y D. Weinhold. 2004. "The Effect of the Internet on International Trade." *Journal of International Economics* 62(1) enero: 171-89.
- Frieden, J. De próxima publicación. "The Politics of the Globalization Backlash: Sources and Implications." En L. A. V. Catão y M. Obstfeld, eds., *Meeting Globalization's Challenges: Policies to Make Trade Work for All*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Frischtak, C. y M. Mesquita Moreira. 2015. "Where Is Brazil Going? Taking Stock of Recent Trends in Industrial and Trade Policies and the Challenges Ahead." En C. Frischtak, ed., *Meddling with Growth: Brazil's Micro-Policies in the Age of Turbulence*. Saarbrücken, Alemania: Lambert Academic Publishing (LAP).
- Fritsch, W. y G. H. B. Franco. 1993. "The Political Economy of Trade and Industrial Policy Reform in Brazil in the 1990s." Serie Reformas de Política Pública no. 6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), Santiago.
- Fugazza, M., M. Olarreaga y C. Ugarte. 2018. "On the Heterogeneous Effects of Market-Access Barriers: Evidence from Small and Large Peruvian

- Exporters.” Documento de trabajo de LACEA no. 0005. Asociación de Economía de América Latina y el Caribe, Bogotá.
- Fukuyama, F. 1989. “The End of History?” *National Interest* 16(verano): 3-18.
- Gaines, B. J., J. H. Kuklinski y P. J. Quirk. 2007. “The Logic of the Survey Experiment Reexamined.” *Political Analysis* 15(1) verano: 1-20.
- Galiani, S. y P. Sanguinetti. 2003. “The Impact of Trade Liberalization on Wage Inequality: Evidence from Argentina.” *Journal of Development Economics* 72(2) diciembre: 497-513.
- Galiani, S., I. Torre y G. Torrens. 2015. “International Organizations and Structural Reforms.” Documento de trabajo de la NBER no. 21237. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- GAO (Oficina General de Contabilidad de EE.UU.). 1996. “Job Training Partnership Act: Long-Term Earnings and Employment Outcomes.” Informe. División de Salud, Educación y Servicios Humanos, GAO, Washington, D.C.
- García Zamora, R. 2009. “Migration under NAFTA: Exporting Goods and People.” En K. P. Gallagher, E. Dussel Peters y T. A. Wise, eds., *The Future of North American Trade Policy: Lessons from NAFTA*. Informe de Pardee Center Task Force. Boston, MA: Universidad de Boston.
- Ghezzi, P. 2017. “Mesas Ejecutivas in Peru: Lessons for Productive Development Policies.” *Global Policy* 8(3) septiembre: 369-80.
- . 2019. “Lineamientos de las Mesas Ejecutivas.” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Gil-Pareja, S., R. Llorca-Vivero y J. A. Martínez-Serrano. 2008. “Measuring the Impact of Regional Export Promotion: The Spanish Case.” *Papers in Regional Science* 87(1) marzo: 139-46.
- Gil-Pareja, S., R. Llorca-Vivero, J. A. Martínez-Serrano y F. Requena-Silvente. 2015. “Regional Export Promotion Offices and Trade Margins.” *Review of World Economics* 151(1) febrero: 145-67.
- Goldberg, P. K. y N. Pavcnik. 2007. “Distributional Effects of Globalization in Developing Countries.” *Journal of Economic Literature* 45(1) marzo: 39-82.
- . 2016. “The Effects of Trade Policy.” En K. Bagwell y R. W. Staiger, eds., *Handbook of Commercial Policy*. Volumen 1A. Ámsterdam: North-Holland.
- Gonzaga, G., N. Menezes Filho y C. Terra. 2006. “Trade Liberalization and the Evolution of Skill Earnings Differentials in Brazil.” *Journal of International Economics* 68(2) marzo: 345-67.
- González, A. 2019. “Bridging the Divide between Developed and Developing Countries in WTO Negotiations.” *Trade and Investment Policy Watch* (blog), Instituto Peterson para Economía

- Internacional, 12 de marzo. Disponible en <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/bridging-divide-between-developed-and-developing-countries-wto>. Consultado en septiembre de 2019.
- Gorodnichenko, Y., J. Svejnar y K. Terrell. 2010. "Globalization and Innovation in Emerging Markets." *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(2) abril: 194-226.
- Graetz, G. y G. Michaels. 2018. "Robots at Work." *Review of Economics and Statistics* 100(5) diciembre: 753-68.
- Grijalva, D. F., I. Gachet, P. Lucio-Paredes y C. Uribe-Terán. 2018. "The Political Economy of Trade Policy in Ecuador: Dollarization, Oil, Personalism and Ideas." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Griliches, Z. 1979. Issues in Assessing the Contribution of Research and Development to Productivity Growth. *Bell Journal of Economics* 10(1) primavera: 92-116.
- Groh, M., N. Krishnan, D. McKenzie y T. Vishwanath. 2016. "Do Wage Subsidies Provide a Stepping-Stone to Employment for Recent College Graduates? Evidence from a Randomized Experiment in Jordan." *Review of Economics and Statistics* 98(3) julio: 488-502.
- Grossman, G. M. y E. Helpman. 1991. *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- . 2015. "Globalization and Growth." *American Economic Review: Papers and Proceedings* 105(5) mayo: 100-04.
- Guisinger, A. 2016. "Information, Gender, and Differences in Individual Preferences for Trade." *Journal of Women, Politics and Policy* 37(4): 538-61.
- Gygli, S., F. Haelg y J.-E. Sturm. 2018. "The KOF Globalisation Index—Revisited." Documento de trabajo del KOF no. 439. Instituto Suizo de Economía KOF, Zurich, Suiza.
- Haggblade, S. 2011. "Modernizing African Agribusiness: Reflections for the Future." *Journal of Agribusiness in Developing and Emerging Economies* 1(1): 10-30.
- Hainmueller, J. y M. J. Hiscox. 2006. "Learning to Love Globalization: Education and Individual Attitudes toward International Trade." *International Organization* 60(2) abril: 469-98.
- Hall, B. H. 2011. "Innovation and Productivity." Documento de trabajo de la NBER no. 17178. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Haltiwanger, J., A. Kugler, M. Kugler, A. Micco y C. Pagés. 2004. "Effects of Tariffs and Real Exchange Rates on Job Reallocation: Evidence from Latin America." *Journal of Policy Reform* 7(4) diciembre: 191-208.

- Hanson, G. H. y A. Harrison. 1999. "Trade Liberalization and Wage Inequality in Mexico." *ILR Review* 52(2) enero: 271-88.
- Harrison, A. y A. Rodríguez-Clare. 2010. "Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries." En D. Rodrik y M. Rosenzweig, eds., *Handbook of Development Economics*. Volumen 5. Ámsterdam: North-Holland.
- Hausmann, R. y D. Rodrik. 2003. "Economic Development as Self-Discovery." *Journal of Development Economics* 72(2) diciembre: 603-33.
- Hayakawa, K., H. Kim y H.-H. Lee. 2014. "Determinants on Utilization of the Korea-ASEAN Free Trade Agreement: Margin Effect, Scale Effect, and ROO Effect." *World Trade Review* 13(3) julio: 499-515.
- He, Z. 2019. "Trade and Real Wages of the Rich and Poor: Evidence from Brazil and Mexico." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Head, K. y T. Mayer. 2014. "Gravity Equations: Workhorse, Toolkit, and Cookbook." En G. Gopinath, E. Helpman y K. Rogoff, eds., *Handbook of International Economics*. Volumen 4. Ámsterdam: North-Holland.
- Helpman, E. 1984. "A Simple Theory of International Trade with Multinational Corporations." *Journal of Political Economy* 92(3) junio: 451-71.
- . 2004. *The Mystery of Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 2011. *Understanding Global Trade*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 2016. "Globalization and Wage Inequality." Documento de trabajo de la NBER no. 22944. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Helpman, E., O. Itskhoki, M.-A. Muendler y S. J. Redding. 2017. "Trade and Inequality: From Theory to Estimation." *Review of Economic Studies* 84(1) enero: 357-405.
- Helpman, E. y P. R. Krugman. 1985. *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hendra, R., D. H. Greenberg, G. Hamilton, A. Oppenheim, A. Pennington, K. Schaberg y B. L. Tessler. 2016. "Encouraging Evidence on a Sector-Focused Advancement Strategy: Two-Year Impacts from the WorkAdvance Demonstration." Informe. MDRC, Nueva York, NY.
- Hicks, J. H., M. Kremer, I. Mbiti y E. Miguel. 2015. "Vocational Education in Kenya: A Randomized Evaluation." Informe final. Iniciativa Internacional para Evaluación de Impacto (3ie), Nueva Delhi.

- Hicks, R., H. V. Milner y D. Tingley. 2014. "Trade Policy, Economic Interests, and Party Politics in a Developing Country: The Political Economy of CAFTA-DR." *International Studies Quarterly* 58(1) marzo: 106-17.
- Hirshleifer, S., D. McKenzie, R. Almeida y C. Ridao-Cano. 2016. "The Impact of Vocational Training for the Unemployed: Experimental Evidence from Turkey." *Economic Journal* 126(597) noviembre: 2115-46.
- Hiscox, M. J. 2006. "Through a Glass and Darkly: Attitudes toward International Trade and the Curious Effects of Issue Framing." *International Organization* 60(3) julio: 755-80.
- Hjort, J. y J. Poulsen. 2019. "The Arrival of Fast Internet and Employment in Africa." *American Economic Review* 109(3) marzo: 1032-79.
- Hoekman, B. M. y P. C. Mavroidis. 2015. "WTO 'à la carte' or 'menu du jour'? Assessing the Case for More Plurilateral Agreements." *European Journal of International Law* 26(2) mayo: 319-43.
- Honorati, M. 2015. "The Impact of Private Sector Internship and Training on Urban Youth in Kenya." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 7404. Banco Mundial, Washington, DC.
- Hortaçsu, A., F. A. Martínez-Jerez y J. Douglas. 2009. "The Geography of Trade in Online Transactions: Evidence from eBay and MercadoLibre." *American Economic Journal: Microeconomics* 1(1) febrero: 53-74.
- Houde, M.-F. 2006. "Novel Features in Recent OECD Bilateral Investment Treaties." En OCDE, *International Investment Perspectives: 2006 Edition*. París: Publicaciones de la OCDE.
- Hui, X. 2016. "E-Commerce Platforms and International Trade: A Large-Scale Field Experiment." MIT Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA. Disponible en http://idei.fr/sites/default/files/IDEI/documents/conf/Internet_2017/hui.pdf. Consultado en junio de 2019.
- Hummels, D. 2007. "Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization." *Journal of Economic Perspectives* 21(3) verano: 131-54.
- Hummels, D., J. Ishii y K.-M. Yi. 2001. "The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade." *Journal of International Economics* 54(1) junio: 75-96.
- Hummels, D., V. Lugovskyy y A. Skiba. 2009. "The Trade Reducing Effects of Market Power in International Shipping." *Journal of Development Economics* 89(1) mayo: 84-97.
- Hyman, B. G. 2018. "Can Displaced Labor Be Retrained? Evidence from Quasi-Random Assignment to Trade Adjustment Assistance." Wharton School, University of Pennsylvania, Filadelfia, PA. Disponible en

- <https://mackinstitute.wharton.upenn.edu/2018/can-displaced-labor-be-retrained/>. Consultado en septiembre de 2019.
- Iacovone, L. 2012. "The Better You Are the Stronger It Makes You: Evidence on the Asymmetric Impact of Liberalization." *Journal of Development Economics* 99(2) noviembre: 474-85.
- Iacovone, L., B. Javorcik, W. Keller y J. Tybout. 2015. "Supplier Responses to Walmart's Invasion in Mexico." *Journal of International Economics* 95(1) enero: 1-15.
- Iacovone, L., W. Keller y F. Rauch. 2011. "Innovation Responses to Import Competition." Banco Mundial, Washington, DC; Princeton University, Princeton, NJ; y London School of Economics, Londres. Documento inédito.
- Iacovone, L., F. Rauch y L. A. Winters. 2013. "Trade as an Engine of Creative Destruction: Mexican Experience with Chinese Competition." *Journal of International Economics* 89(2) marzo: 379-92.
- Ibarrarán, P., L. Ripani, B. Taboada, J. M. Villa y B. García. 2014. "Life Skills, Employability and Training for Disadvantaged Youth: Evidence from a Randomized Evaluation Design." *IZA Journal of Labor and Development* 3(1) diciembre: 1-24.
- Ibarrarán, P. y D. Rosas Shady. 2009. "Evaluating the Impact of Job Training Programmes in Latin America: Evidence from IDB Funded Operations." *Journal of Development Effectiveness* 1(2) junio: 195-216.
- Irwin, D. A. 1998. "From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s." En M. D. Bordo, C. Goldin y E. N. White, eds., *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- . 2005. "Trade and Globalization." En M. M. Weinstein, ed., *Globalization: What's New?* Nueva York, NY: Columbia University Press.
- . 2019. "Trade Policy Reform and Economic Growth Revisited." Dartmouth College, Hanover, NH. Documento inédito.
- Javorcik, B. S. 2004. "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages." *American Economic Review* 94(3) junio: 605-27.
- Javorcik, B. S. y M. Spatareanu. 2011. "Does It Matter Where You Come From? Vertical Spillovers from Foreign Direct Investment and the Origin of Investors." *Journal of Development Economics* 96(1) septiembre: 126-38.
- Jensen, R. 2007. "The Digital Divide: Information (Technology), Market Performance, and Welfare in the South Indian Fisheries Sector." *Quarterly Journal of Economics* 122(3) agosto: 879-924.

- Johnson, R. C. y G. Noguera. 2012. "Fragmentation and Trade in Value Added over Four Decades." Documento de trabajo de la NBER no. 18186. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2017. "A Portrait of Trade in Value Added over Four Decades." *Review of Economics and Statistics* 99(5) diciembre: 896–911.
- Jones, B. 2017. "Support for Free Trade Agreements Rebounds Modestly, but Wide Partisan Differences Remain." *Fact Tank* (blog), Pew Research Center, 25 de abril. Disponible en <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/25/support-for-free-trade-agreements-rebounds-modestly-but-wide-partisan-differences-remain/>. Consultado en julio de 2019.
- Jordana, J., C. Volpe Martincus y A. Gallo. 2010. "Export Promotion Organizations in Latin America and the Caribbean: An Institutional Portrait." Documento de trabajo del BID no. 198. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Kahneman, D. y A. Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica* 47(2) marzo: 263–92.
- Kalinova, B., A. Palerm y S. Thomsen. 2010. "OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update." Documento de trabajo de la OCDE sobre inversión internacional no. 2010/03. Publicaciones de la OCDE, París.
- Kaplan, D. S., R. Novella, G. Rucci y C. Vázquez. 2015. "Training Vouchers and Labor Market Outcomes in Chile." Documento de trabajo del BID no. 585. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Kehoe, T. J. y K. J. Ruhl. 2013. "How Important Is the New Goods Margin in International Trade?" *Journal of Political Economy* 121(2) abril: 358–92.
- Keller, W. 2010. "International Trade, Foreign Direct Investment, and Technology Spillovers." En B. H. Hall y N. Rosenberg, eds., *Handbook of the Economics of Innovation*. Volumen 2. Ámsterdam: North-Holland.
- Kelly, C. R. 1982. *Economics Made Easy*. Adelaida, Australia: Brolga Books.
- Key, N. y D. Runsten. 1999. "Contract Farming, Smallholders, and Rural Development in Latin America: The Organization of Agroprocessing Firms and the Scale of Outgrower Production." *World Development* 27(2) febrero: 381–401.
- Kluge, J. 2016. "A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a Focus on Latin America and the Caribbean." Documento de trabajo del Departamento de Investigación no. 9. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.
- Kluge, J., H. Lehmann y C. M. Schmidt. 2008. "Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: The Role of Labor Force Status Sequences." *Labour Economics* 15(6) diciembre: 1270–95.

- Kneller, R. y J. Timmis. 2016. "ICT and Exporting: The Effects of Broadband on the Extensive Margin of Business Service Exports." *Review of International Economics* 24(4, edición especial) septiembre: 757-96.
- Kohl, T., S. Brakman y H. Garretsen. 2016. "Do Trade Agreements Stimulate International Trade Differently? Evidence from 296 Trade Agreements." *World Economy* 39(1) enero: 97-131.
- Koopman, R., Z. Wang y S.-J. Wei. 2014. "Tracing Value-Added and Double Counting in Gross Exports." *American Economic Review* 104(2) febrero: 459-94.
- Krueger, A. O. 1978. "Alternative Trade Strategies and Employment in LDCs." *American Economic Review* 68(2) mayo: 270-74.
- . 1983. *Trade and Employment in Developing Countries, Volume 3: Synthesis and Conclusions*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- . 1984. "Trade Policies in Developing Countries." En R. W. Jones y P. B. Kenen, eds., *Handbook of International Economics*. Volumen 1. Ámsterdam: North-Holland.
- Krugman, P. R. 1979. "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade." *Journal of International Economics* 9(4) noviembre: 469-79.
- . 1980. "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade." *American Economic Review* 70(5) diciembre: 950-59.
- . 1993. "Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory." En L. H. Summers y S. Shah, eds., *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1997. "What Should Trade Negotiators Negotiate About?" *Journal of Economic Literature* 35(1) marzo: 113-20.
- Kugler, A. D. 2002. "From Severance Pay to Self-Insurance: Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia." Documento de discusión del CEPR no. 3197. Centro de Investigación sobre Política Económica, Londres.
- Kugler, M. 2000. "The Diffusion of Externalities from Foreign Direct Investment: Theory ahead of Measurement." Documento de discusión sobre economía y econometría no. 23. Departamento de Economía, Universidad de Southampton, Southampton, Reino Unido. Disponible en <https://eprints.soton.ac.uk/33123/>. Consultado en agosto de 2019.
- Kydland, F. E. y E. C. Prescott. 1977. "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans." *Journal of Political Economy* 85(3) junio: 473-92.
- Laajaj, R., M. Eslava y T. Kinda. 2019. "The Costs of Bureaucracy and Corruption at Customs: Evidence from the Computerization of Imports

- in Colombia.” Documento de trabajo del CEDE no. 8. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Lage de Sousa, F. 2018. “Flooding of Chinese Goods and Their Impacts on Exports of Other Countries: A Firm-Level Investigation.” Documento de discusión no. 125. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Rio de Janeiro, Brasil.
- Langworth, R., ed. 2008. *Churchill by Himself: The Definitive Collection of Quotations*. Londres: Ebury Press.
- Lederman, D., M. Olarreaga y L. Payton. 2010. “Export Promotion Agencies: Do They Work?” *Journal of Development Economics* 91(2) marzo: 257-65.
- Lederman, D., M. Olarreaga y L. Zavala. 2015. “Export Promotion and Firm Entry into and Survival in Export Markets.” Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 7400. Banco Mundial, Washington, DC.
- Leibenstein, H. 1978. “On the Basic Proposition of X-Efficiency Theory.” *American Economic Review* 68(2) mayo: 328-32.
- Lemeilleur, S. 2013. “Smallholder Compliance with Private Standard Certification: The Case of GlobalGAP Adoption by Mango Producers in Peru.” *International Food and Agribusiness Management Review* 16(4) noviembre: 159-80.
- Lendle, A., M. Olarreaga, S. Schropp y P.-L. Vézina. 2016. “There Goes Gravity: eBay and the Death of Distance.” *Economic Journal* 126(591) marzo: 406-41.
- Lendle, A. y P.-L. Vézina. 2015. “Internet Technology and the Extensive Margin of Trade: Evidence from eBay in Emerging Economies.” *Review of Development Economics* 19(2) mayo: 375-86.
- Leong, L. T. 2018. “Building a New National Trade Platform: A Vision for the Future of Singapore Trade: Past, Present and Future.” Presentación en PowerPoint efectuada en el seminario conjunto del Ministerio de Hacienda de Chile y el BID sobre Integración inteligente: el futuro de la agenda de facilitación comercial de Chile, 26 de septiembre, Santiago.
- Lerner, A. P. 1936. “The Symmetry between Import and Export Taxes.” *Economica* [nueva serie] 3(11) agosto: 306-13.
- Levy, S. 2018. *Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Levy Ferre, A., J. A. Tejeda y L. Di Chiara. 2019. “Importancia de la integración energética regional en el contexto de la integración de los países.” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.

- Levy Yeyati, E., E. Stein y C. Daude. 2003. "Regional Integration and the Location of FDI." Documento de trabajo del Departamento de Investigación no. 492. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1818703. Consultado en julio de 2019.
- Li, K. 2019. "China Import Competition and El Salvador Labor Market." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Li, K. y M. Mesquita Moreira. 2019. "China Import Competition and El Salvador Manufacturing Firm Performance." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Limão, N. y G. Maggi. 2015. "Uncertainty and Trade Agreements." *American Economic Journal: Microeconomics* 7(4) noviembre: 1-42.
- Lincoln, W. F. y A. H. McCallum. 2018. "The Rise of Exporting by U.S. Firms." *European Economic Review* 102(febrero): 280-97.
- López-Córdova, E. y M. Mesquita Moreira. 2004. "Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico." En A. Estevadeordal, D. Rodrik, A. M. Taylor y A. Velasco, eds., *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University Press.
- López González, J. y M.-A. Jouanjean. 2017. "Digital Trade: Developing a Framework for Analysis." Documento de trabajo de la OCDE sobre política comercial no. 205. Publicaciones de la OCDE, París.
- López Mourelo, E. y V. Escudero. 2017. "Effectiveness of Active Labor Market Tools in Conditional Cash Transfers Programs: Evidence for Argentina." *World Development* 94(junio): 422-47.
- Lora, E. 2001. "Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo." Documento de trabajo del BID no. 462. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- MacIsaac, D. y M. Rama. 2001. "Mandatory Severance Pay: Its Coverage and Effects in Peru." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 2626. Banco Mundial, Washington, DC.
- Macours, K., P. Premand y R. Vakis. 2013. "Demand versus Returns? Pro-Poor Targeting of Business Grants and Vocational Skills Training." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 6389. Banco Mundial, Washington, DC.
- Maitra, P. y S. Mani. 2017. "Learning and Earning: Evidence from a Randomized Evaluation in India." *Labour Economics* 45(abril): 116-30.
- Marín, A., J. O'Farrell y M. Obaya. 2019. "The Political Economy of Trade Policy in Argentina under Macri's Administration (2015-2018)." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.

- Mariscal, R. y A. Powell. 2014. "Commodity Price Booms and Breaks: Detection, Magnitude and Implications for Developing Countries." Documento de trabajo del BID no. 444. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Markusen, J. R. 1984. "Multinationals, Multi-Plant Economies, and the Gains from Trade." *Journal of International Economics* 16(3-4) mayo: 205-26.
- Markusen, J. R. y K. E. Maskus. 2003. "General-Equilibrium Approaches to the Multinational Enterprise: A Review of Theory and Evidence." En E. K. Choi y J. Harrigan, eds., *Handbook of International Trade*. Oxford, Reino Unido: Blackwell Publishing.
- Markusen, J. R. y A. J. Venables. 1998. "Multinational Firms and the New Trade Theory." *Journal of International Economics* 46(2) diciembre: 183-203.
- Marra de Artiñano, I., E. Stein, C. Volpe Martincus y V. Zuluaga González. 2019. "Economic Integration Agreements and Foreign Direct Investment: Are Formal Policy Links a Driving Force for Economic Links?" Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Martínez del Ángel, M. y M. Mesquita Moreira. 2019. "A Note on Structural Change and Productivity Growth in Latin America." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Martínez Licetti, M., M. Ito, T. Goodwin y J. Signoret. 2018. *Fortaleciendo la integración de la Argentina en la economía global: propuestas de política para comercio, inversión y competencia*. Serie Desarrollo internacional en la mira. Washington, DC: Banco Mundial.
- Mayda, A. M. 2008. "Why Are People More Pro-Trade than Pro-Migration?" *Economics Letters* 101(3) diciembre: 160-63.
- Mayda, A. M. y D. Rodrik. 2005. "Why Are Some People (and Countries) More Protectionist than Others?" *European Economic Review* 49(6) agosto: 1393-1430.
- McKenzie, D. 2017. "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence." *World Bank Research Observer* 32(2) agosto: 127-54.
- McLaren, J. 2016. "The Political Economy of Commercial Policy." En K. Bagwell y R. W. Staiger, eds., *Handbook of Commercial Policy*. Volumen 1A. Ámsterdam: North-Holland.
- McMillan, M. y D. Rodrik. 2011. "Globalization, Structural Change and Productivity Growth." En M. Bacchetta y M. Jansen, eds., *Making Globalization Socially Sustainable*. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo y Organización Mundial del Comercio.

- Medina, P. 2018. "Import Competition, Quality Upgrading and Exporting: Evidence from the Peruvian Apparel Industry." UTSC y Rotman School of Management, Universidad de Toronto, Toronto, ON, Canadá. Disponible en https://www8.gsb.columbia.edu/chazen/sites/chazen/files/que_pmedina_updv.pdf. Consultado en agosto de 2019.
- Medvedev, D. 2012. "Beyond Trade: The Impact of Preferential Trade Agreements on FDI Inflows." *World Development* 40(1) enero: 49-61.
- Melitz, M. J. 2003. "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity." *Econometrica* 71(6) noviembre: 1695-1725.
- . 2005. "When and How Should Infant Industries Be Protected?" *Journal of International Economics* 66(1) mayo: 177-96.
- Melitz, M. J. y S. J. Redding. 2014. "Heterogeneous Firms and Trade." En G. Gopinath, E. Helpman y K. Rogoff, eds., *Handbook of International Economics*. Volumen 4. Ámsterdam: North-Holland.
- Melitz, M. J. y D. Trefler. 2012. "Gains from Trade When Firms Matter." *Journal of Economic Perspectives* 26(2) primavera: 91-118.
- Mendoza Alcántara, A., A. M. Fernandes y R. Hillberry. 2015. "Understanding the Operations of Freight Forwarders: Evidence from Serbia." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 7311. Banco Mundial, Washington, DC.
- Menezes-Filho, N. A. y M.-A. Muendler. 2011. "Labor Reallocation in Response to Trade Reform." Documento de trabajo de la NBER no. 17372. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Merchán, F. y M. Mesquita Moreira. 2019a. "Effects of Lowering Tariffs on Extensive and Intensive Margin in Latin America, 1990-2015." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- . 2019b. "Revisiting the Effect of Trade Liberalization on Latin America's Economic Growth, 1980-2010." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Mesquita Moreira, M. 1995. *Industrialization, Trade and Market Failures: The Role of Government Intervention in Brazil and South Korea*. Houndmills, Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Mesquita Moreira, M. (en colaboración con J. Blyde, C. Volpe y D. Molina), coord. 2013. *Muy lejos para exportar: los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe*. Estudio especial sobre integración y comercio. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesquita Moreira, M., coord. 2018. *Conectando los puntos: una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*. Informe

- especial sobre integración y comercio. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesquita Moreira, M. y P. G. Correa. 1998. "A First Look at the Impacts of Trade Liberalization on Brazilian Manufacturing Industry." *World Development* 26(10) octubre: 1859-74.
- Mesquita Moreira, M., F. Lage de Sousa, F. Merchán y M. Rodríguez Chartruc. 2019. "The China Shock on Brazil's Manufacturing: Productivity, Employment, and Innovation Impacts." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Mesquita Moreira, M. y S. Najberg. 2000. "Trade Liberalisation in Brazil: Creating or Exporting Jobs?" *Journal of Development Studies* 36(3): 78-99.
- Mesquita Moreira, M., A. Soares y K. Li. 2016. *Uncovering the Barriers of the China-Latin America and Caribbean Trade*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2016/16416en.pdf>. Consultado en julio de 2019.
- Mesquita Moreira, M., C. Volpe y J. S. Clyde. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Informe especial sobre integración y comercio. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; y Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University Press.
- Messina, J. y J. Silva. 2018. *Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future*. Serie Foro sobre Desarrollo de América Latina. Washington, DC: Banco Mundial.
- Michael, M., D. Papageorgiou y A. M. Choksi. 1991. *Liberalizing Foreign Trade: Lessons of Experience in the Developing World*. Volumen 7. Oxford, Reino Unido: Blackwell Publishing.
- Ministerio de la Producción del Perú. 2016. *Mesas Ejecutivas: A New Tool for Productive Diversification*. Lima: Ministerio de la Producción del Perú.
- Mion, G. y M. Muûls. 2015. "The Impact of UKTI Trade Services on the Value of Goods Exported by Supported Firms." Informe final para el UK Trade and Investment (UKTI). Disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/the-impact-of-ukti-trade-services-on-value-of-goods-exported-by-supported-firms>. Consultado en septiembre de 2019.
- Mion, G. y L. D. Opromolla. 2014. "Managers' Mobility, Trade Performance, and Wages." *Journal of International Economics* 94(1) septiembre: 85-101.
- Molina, D. 2019. "The China Effect on Colombia's Manufacturing Labor Market." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.

- Molina, D., C. Heuser y M. Mesquita Moreira. 2016. *Infraestructura y desempeño de las exportaciones en la Alianza del Pacífico*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Monge-González, R. y L. Rivera. 2018. "The Political Economy of Trade Openness in Costa Rica." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Montenegro, C. E. y C. Pagés. 2004. "Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile, 1960–1998." En J. J. Heckman y C. Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Moons, S. J. V. 2017. "Heterogeneous Effects of Economic Diplomacy: Instruments, Determinants and Developments." Tesis doctoral, Erasmus University, Rotterdam, Países Bajos. Disponible en <https://repub.eur.nl/pub/100817>. Consultado en septiembre de 2019.
- Morales, F., D. Pierola y C. Volpe Martincus. 2019. "A Microeconomic Look to the Impact of Tariffs on Latin American Exports." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Muendler, M.-A. 2004. "Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers, 1986–1998." Documento de trabajo del CESifo no. 1148. Grupo CESifo, Munich, Alemania.
- Muendler, M.-A. y J. E. Rauch. 2018. "Do Employee Spinoffs Learn Markets from Their Parents? Evidence from International Trade." *European Economic Review* 105(junio): 159–73.
- Muendler, M.-A., J. E. Rauch y O. Tocoian. 2012. "Employee Spinoffs and Other Entrants: Stylized Facts from Brazil." *International Journal of Industrial Organization* 30(5) septiembre: 447–58.
- Munch, J. y G. Schaur. 2018. "The Effect of Export Promotion on Firm-Level Performance." *American Economic Journal: Economic Policy* 10(1) febrero: 357–87.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. *OECD Guide to Measuring the Information Society* 2011. París: Publicaciones de la OCDE.
- . 2013. "Electronic and Mobile Commerce." Informe. OCDE, París. Disponible en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/IE/IIS\(2012\)1/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/IE/IIS(2012)1/FINAL&docLanguage=En). Consultado en junio de 2019.
- Oficina del Censo de EE.UU. 2018. "E-Stats 2016: Measuring the Electronic Economy." Resumen. Oficina del Censo de EE.UU., MD. Disponible en <https://www.census.gov/library/publications/2018/econ/2016-e-stats.html>. Consultado en junio de 2019.

- OMA (Organización Mundial de Aduanas). 2014. "Singapore's Approach to Streamlining Trade Documentation." *WCO News* 75(octubre): 41-43.
- . 2018. "Cross-Border E-Commerce Framework of Standards." OMA, Bruselas. Disponible en http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/ecommerce/wco-framework-of-standards-on-crossborder-ecommerce_en.pdf?la=en. Consultado en junio de 2019.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). 2017a. *20 Years of the Information Technology Agreement: Boosting Trade, Innovation and Digital Connectivity*. Ginebra, Suiza: OMC. Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ita20years2017_e.htm. Consultado en septiembre de 2019.
- . 2017b. "Trade Policy Review: Plurinational State of Bolivia." Informe de la secretaría. OMC, Ginebra, Suiza. Disponible en https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp463_e.htm. Consultado en septiembre de 2019.
- . 2018. "World Trade Report 2018: The Future of World Trade: How Digital Technologies Are Transforming Global Commerce." Informe. OMC, Ginebra, Suiza.
- . 2019. "Report on G20 Trade Measures." Informe. OMC, Ginebra, Suiza. Disponible en https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/g20_wto_report_june19_e.pdf. Consultado en septiembre de 2019.
- Orefice, G. 2015. "International Migration and Trade Agreements: The New Role of PTAs." *Canadian Journal of Economics* 48(1) febrero: 310-34.
- Ornelas, E. 2016. "Special and Differential Treatment for Developing Countries." En K. Bagwell y R. W. Staiger, eds., *Handbook of Commercial Policy*. Volumen 1B. Ámsterdam: North-Holland.
- Oseni, M. O. y M. G. Pollitt. 2014. "Institutional Arrangements for the Promotion of Regional Integration of Electricity Markets: International Experience." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 6947. Banco Mundial, Washington, DC.
- Osnago, A., N. Rocha y M. Ruta. 2017. "Do Deep Trade Agreements Boost Vertical FDI?" *World Bank Economic Review* 30(suplemento 1) marzo: S119-S125.
- Ossa, R. 2011. "A 'New Trade' Theory of GATT/WTO Negotiations." *Journal of Political Economy* 119(1) febrero: 122-52.
- Ostry, S. 2002. "Preface." En Banco Interamericano de Desarrollo, *The Trade Policy-Making Process: Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Diálogo Interamericano; y Toronto, Ontario, Canadá: Centro Munk para Estudios Internacionales.

- Pagés, C., ed. 2010. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Park, J. 2012. "Does Occupational Training by the Trade Adjustment Assistance Program Really Help Reemployment? Success Measured as Occupation Matching." *Review of International Economics* 20(5) noviembre: 999-1016.
- Pascali, L. 2017. "The Wind of Change: Maritime Technology, Trade, and Economic Development." *American Economic Review* 107(9) septiembre: 2821-54.
- Pavcnik, N. 2002. "Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants." *Review of Economic Studies* 69(1) enero: 245-76.
- . 2017. "The Impact of Trade on Inequality in Developing Countries." Documento de trabajo de la NBER no. 23878. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Payosova, T., G. C. Hufbauer y J. J. Schott. 2018. "The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures." Resumen de política del PIIE no. 18-5. Instituto Peterson para Economía Internacional, Washington, DC.
- Paz, L. S. 2014. "The Impacts of Trade Liberalization on Informal Labor Markets: A Theoretical and Empirical Evaluation of the Brazilian Case." *Journal of International Economics* 92(2) marzo: 330-48.
- . 2019. "The China Shock Impact on Brazil's Manufacturing Labor Market." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Perezcano Díaz, H. 2019. "Trade in North America: A Mexican Perspective on the Future of North America's Economic Relationship." En M. Lilly, H. Perezcano Díaz y C. McDaniel, eds., *The Future of North America's Economic Relationship: From NAFTA to the New Canada-United States-Mexico Agreement and Beyond*. Informe especial. Waterloo, ON, Canadá: Centro de Innovación para la Gobernanza Internacional (CIGI).
- Petri, P. A., M. G. Plummer, S. Urata y F. Zhai. 2017. "Going It Alone in the Asia-Pacific: Regional Trade Agreements without the United States." Documento de trabajo del PIIE no. 17-10. Instituto Peterson para Economía Internacional, Washington, DC.
- Pierola, M. D. 2019. "Patterns of Industrialization and Structural Transformation in Latin America." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.

- Pierola, M. D. y D. Sánchez-Navarro. 2019. "The Impact of Import Competition on the Labor Market: The Case of the Peruvian Manufacturing Sector." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Pierola, M. D., D. Sánchez-Navarro y E. Mercado. 2019. "The Impact of Import Competition on Firm Performance in the Peruvian Manufacturing Sector." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Porto, G. G. 2006. "Using Survey Data to Assess the Distributional Effects of Trade Policy." *Journal of International Economics* 70(1) septiembre: 140-60.
- Powell, A. 1991. "Commodity and Developing Country Terms of Trade: What Does the Long Run Show?" *Economic Journal* 101(409) noviembre: 1485-96.
- Prados de la Escosura, L. 2007. "Inequality and Poverty in Latin America: A Long-Run Exploration." En T. J. Hatton, K. H. O'Rourke y A. M. Taylor, eds., *The New Comparative Economic History: Essays in Honor of Jeffrey G. Williamson*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Prebisch, R. 1950. "The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems." Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Lake Success, NY. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29973>. Consultado en septiembre de 2019.
- Ramos Martínez, A., R. Rozemberg, A. Makuc, G. Svarzman y C. D'Elía. 2017. "Informe MERCOSUR No. 22: renovando la integración." Nota técnica del BID no. 1357. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Rapoport, H. 2018. "Migration and Trade." En A. Triandafyllidou, ed., *Handbook of Migration and Globalisation*. Serie Handbooks on Globalisation. Cheltenham, Reino Unido: Publicaciones Edward Elgar.
- Rattigan, G. A. 1986. *Industry Assistance: The Inside Story*. Melbourne, Australia: Melbourne University Press.
- Rauch, J. E. 1996. "Trade and Search: Social Capital, Sogo Shosha, and Spillovers." Documento de trabajo de la NBER no. 5618. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Rauch, J. E. y V. Trindade. 2002. "Ethnic Chinese Networks in International Trade." *Review of Economics and Statistics* 84(1) febrero: 116-30.
- Reardon, T., J.-M. Codron, L. Busch, J. Bingen y C. Harris. 1999. "Global Change in Agrifood Grades and Standards: Agribusiness Strategic Responses in Developing Countries." *International Food and Agribusiness Management Review* 2(3-4) otoño-invierno: 421-35.

- Reardon, T., R. Echeverría, J. Berdegue, B. Minten, S. Liverpool-Tasie, D. Tschirley y D. Zilberman. 2019. "Rapid Transformation of Food Systems in Developing Regions: Highlighting the Role of Agricultural Research and Innovations." *Agricultural Systems* 172(junio): 47-59.
- Reardon, T. y L. Flores. 2006. "Viewpoint: 'Customized Competitiveness' Strategies for Horticultural Exporters: Central America Focus with Lessons from and for Other Regions." *Food Policy* 31(6) diciembre: 483-503.
- Reardon, T. y C. P. Timmer. 2014. "Five Inter-Linked Transformations in the Asian Agrifood Economy: Food Security Implications." *Global Food Security* 3(2) julio: 108-17.
- Reardon, T., D. Tschirley, M. Dolislager, J. Snyder, C. Hu y S. White. 2014. "Urbanization, Diet Change, and Transformation of Food Supply Chains in Asia." Michigan State University, East Lansing, MI. Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/templates/ags/docs/MUFN/DOCUMENTS/MUS_Reardon_2014.pdf. Consultado en junio de 2019.
- Rebolledo, A., M. Montt, N. Albertoni y F. Muñoz. 2019. "The Political Economy of Chile's Trade Policy." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Reinsch, W. A., J. Caporal y J. Heering. 2019. "Article 25: An Effective Way to Avert the WTO Crisis?" *Critical Questions*, Center for Strategic and International Studies, 24 de enero. Disponible en <https://www.csis.org/analysis/article-25-effective-way-avert-wto-crisis>. Consultado en septiembre de 2019.
- Reis, M. 2015. "Vocational Training and Labor Market Outcomes in Brazil." *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* 15(1): enero: 377-406.
- Revenga, A. 1997. "Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing." *Journal of Labor Economics* 15(S3) julio: S20-S43.
- Ricardo, D. 1817. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Londres: John Murray.
- Riker, D. 2014. "Internet Use and Openness to Trade." Documento de trabajo de la Oficina de Economía no. 2014-12C. Comisión Internacional de Comercio de EE.UU., Washington, DC.
- Rincón Aznar, A., J. Forth, G. Mason, M. O'Mahony y M. Bernini. 2015. "UK Skills and Productivity in an International Context." Documento de investigación del BIS no. 262. Department for Business, Innovation and Skills (BIS), Londres.
- Robertson, R. 2007. "Trade and Wages: Two Puzzles from Mexico." *World Economy* 30(9) septiembre: 1378-98.

- Rodríguez, F. 2013. *Costa Rica: ¿quién decide? Elecciones, campañas y sociedad 1994-2010*. San José: FLACSO.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik. 2001. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence." En B. S. Bernanke y K. Rogoff, eds., *NBER Macroeconomics Annual 2000*. Volumen 15. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rodríguez Chatruc, M. y G. Nieves Offidani. 2019. "Robots and Trade in Intermediate Goods." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Rodríguez Chatruc, M., E. Stein y R. Vlaicu. 2019. "Trade Attitudes in Latin America: Evidence from a Multi-Country Survey Experiment." Documento de trabajo del BID no. 986. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Rodríguez-Clare, A. 1996. "Multinationals, Linkages, and Economic Development." *American Economic Review* 86(4) septiembre: 852-73.
- Rodrik, D. 1995. "Political Economy of Trade Policy." En G. M. Grossman y K. Rogoff, eds., *Handbook of International Economics*. Volumen 3. Ámsterdam: North-Holland.
- . 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106(5) octubre: 997-1032.
- . 2016. "Premature Deindustrialization." *Journal of Economic Growth* 21(1) marzo: 1-33.
- Ros, J. 1994. "Mexico's Trade and Industrialization Experience since 1960: A Reconsideration of Past Policies and Assessment of Current Reforms." En G. K. Helleiner, ed., *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*. Londres: Routledge.
- Rosas, N., M. C. Acevedo y S. Zaldivar. 2017. "They Got Mad Skills: The Effects of Training on Youth Employability and Resilience to the Ebola Shock." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 8036. Banco Mundial, Washington, DC.
- Rose, A. K. 2007. "The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion." *World Economy* 30(1) enero: 22-38.
- Rosholm, M. y L. Skipper. 2009. "Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? Evidence from a Social Experiment." *Journal of Applied Econometrics* 24(2) marzo: 338-65.
- Rozemberg, R., R. Campos, R. Gayá, A. Makuc y G. Svarzman. 2019. "Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario." Nota técnica del BID no. 1675. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Sabel, C. 2017. "The New Organization of Production, Productive Development Policies and Job Creation: Thinking about Industrial Policy as Industry Becomes Less Central to Development." En J. M.

- Salazar-Xirinachs y J. Cornick, eds., *The Lima Brainstorming Sessions: Productive Development Policies, Inclusive Growth and Job Creation*. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.
- Sabel, C. y J. Zeitlin. 2012. "Experimentalist Governance." En D. Levi-Faur, ed., *The Oxford Handbook of Governance*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Sachs, J. D. y A. Warner. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration." *Brookings Papers on Economic Activity* 1995(1): 1-118.
- Sáez, S. 2005. "Trade Policy Making in Latin America: A Compared Analysis." Serie Comercio internacional no. 55. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), Santiago.
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación). 2018. "Atlas Agroalimentario 2012-2018." SAGARPA, Ciudad de México. Disponible en https://nube.siap.gob.mx/gobmx_publicaciones_siap/pag/2018/Atlas-Agroalimentario-2018. Consultado en junio de 2019.
- Santa María, M., M. Olivera, P. Acosta, T. Vásquez y A. Rodríguez. 2009. "Evaluación de impacto programa Jóvenes con Futuro." Documento de trabajo no. 44. FEDESARROLLO, Bogotá.
- Schnietz, K. E. 2000. "The Institutional Foundation of U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act." *Journal of Policy History* 12(4) octubre: 417-44.
- Schor, A. 2004. "Heterogeneous Productivity Response to Tariff Reduction: Evidence from Brazilian Manufacturing Firms." *Journal of Development Economics* 75(2) diciembre: 373-96.
- Serebrisky, T., A. Suárez-Alemán, C. Pastor y A. Wohlueter. 2018. "Descubriendo el velo sobre los datos de inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe." Nota técnica del BID no. 1366. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Shafir, E., I. Simonson y A. Tversky. 1993. "Reason-Based Choice." *Cognition* 49(1-2) octubre-noviembre: 11-36.
- Shu, P. y C. Steinwender. 2018. "The Impact of Trade Liberalization on Firm Productivity and Innovation." Documento de trabajo de la NBER no. 24715. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Singapore Customs. 2018. "Networked Trade Platform." Disponible en <https://www.customs.gov.sg/about-us/national-single-window/networked-trade-platform>. Consultado en junio de 2019.
- Singer, H. W. 1950. "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries." *American Economic Review* 40(2) mayo: 473-85.

- Smith, A. 1776. "Of Restraints upon the Importation from Foreign Countries of Such Goods as Can Be Produced at Home." En *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Volumen 1, Libro 4. Londres: W. Strahan y T. Cadell.
- Stein, E. 2014. "Un marco conceptual para las políticas de desarrollo productivo." En G. Crespi, E. Fernández-Arias y E. Stein, eds., *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Steinwender, C. 2018. "Real Effects of Information Frictions: When the States and the Kingdom Became United." *American Economic Review* 108(3) marzo: 657-96.
- Stokes, B. 2018. "Americans, Like Many in Other Advanced Economies, Not Convinced of Trade's Benefits: Emerging Market Publics More Likely to Link Trade to More Jobs, Better Wages." Informe del estudio. Pew Research Center, Washington, DC.
- Syversen, C. 2011. "What Determines Productivity?" *Journal of Economic Literature* 49(2) junio: 326-65.
- Teshima, K. 2009. "Import Competition and Innovation at the Plant Level: Evidence from Mexico." Columbia University, Nueva York, NY. Disponible en https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=MWITFall2009&paper_id=20. Consultado en agosto de 2019.
- Trachtenberg, D. 2019. "The Impact of NAFTA on Local Labor Markets in Mexico." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Ulyssea, G. y V. Ponczek. 2018. "Enforcement of Labor Regulation and the Labor Market Effects of Trade: Evidence from Brazil." Documento de discusión de IZA no. 11783. IZA Institute of Labor Economics, Bonn, Alemania.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2016. "In Search of Cross-Border E-Commerce Trade Data." Nota técnica de la UNCTAD sobre las TIC para el desarrollo no. 6. División de Tecnología y Logística, UNCTAD, Ginebra, Suiza.
- . 2017. *Informe sobre la economía de la información 2017: digitalización, comercio y desarrollo*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- . 2018. "UNCTAD B2C E-Commerce Index 2018: Focus on Africa." Nota técnica de la UNCTAD sobre las TIC para el desarrollo no. 12. División de Tecnología y Logística, UNCTAD, Ginebra, Suiza.

- Urzúa, S. y E. Puentes. 2010. "La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral." Nota técnica del BID no. 268. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- USDA (Departamento de Agricultura de Estados Unidos). 2018. "Fruit and Tree Nut Yearbook Tables." Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Washington, DC. Disponible en <https://www.ers.usda.gov/data-products/fruit-and-tree-nut-data/fruit-and-tree-nut-yearbook-tables/>. Consultado en junio de 2019.
- . 2019. "Vegetables and Pulses Yearbook Tables." Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Washington, DC. Disponible en <https://www.ers.usda.gov/data-products/vegetables-and-pulses-data/vegetables-and-pulses-yearbook-tables/>. Consultado en junio de 2019.
- USITC (Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos). 2017. "Global Digital Trade 1: Market Opportunities and Key Foreign Trade Restrictions." Informe. USITC, Washington, DC. Disponible en <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4716.pdf>. Consultado en junio de 2019.
- . 2019. "U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors." Publicación no. 4889. USITC, Washington, DC. Disponible en <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf>. Consultado en septiembre de 2019.
- Van Biesebroeck, J., J. Konings y C. Volpe Martincus. 2016. "Did Export Promotion Help Firms Weather the Crisis?" *Economic Policy* 31(88) octubre: 653-702.
- van der Ploeg, F. 2011. "Natural Resources: Curse or Blessing?" *Journal of Economic Literature* 49(2) junio: 366-420.
- Vásquez, K. 2015. "Determinantes del crecimiento agroexportador en el Perú." *Revista Moneda* [Banco Central de Reserva del Perú] 161: 22-28.
- Veiga, P. M. 2002. "Trade Policy-Making in Brazil: Transition Paths." En Banco Interamericano de Desarrollo, *The Trade Policy-Making Process: Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Diálogo Interamericano; y Toronto, Ontario, Canadá: Centro Munk para Estudios Internacionales.
- Veiga, P. M., I. Oliveira, F. Ribeiro y S. Rios. 2019. "The Political Economy of Trade Policy in Brazil." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.

- Venables, A. J. 1987. "Trade and Trade Policy with Differentiated Products: A Chamberlinian-Ricardian Model." *Economic Journal* 97(387) septiembre: 700-17.
- . 2003. "Regionalism and Economic Development." En R. Devlin y A. Estevadeordal, eds., *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Integration*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Verhoogen, E. A. 2008. "Trade, Quality Upgrading, and Wage Inequality in the Mexican Manufacturing Sector." *Quarterly Journal of Economics* 123(2) mayo: 489-530.
- Volpe Martincus, C. 2010. *Odyssey in International Markets: An Assessment of the Effectiveness of Export Promotion in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2017. *Cómo salir del laberinto fronterizo: una evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio en América Latina y el Caribe*. Informe especial sobre integración y comercio. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Volpe Martincus, C. y J. Blyde. 2013. "Shaky Roads and Trembling Exports: Assessing the Trade Effects of Domestic Infrastructure Using a Natural Experiment." *Journal of International Economics* 90(1) mayo: 148-61.
- Volpe Martincus, C. y J. Carballo. 2008. "Is Export Promotion Effective in Developing Countries? Firm-Level Evidence on the Intensive and the Extensive Margins of Exports." *Journal of International Economics* 76(1) septiembre: 89-106.
- . 2010a. "Beyond the Average Effects: The Distributional Impacts of Export Promotion Programs in Developing Countries." *Journal of Development Economics* 92(2) julio: 201-14.
- . 2010b. "Entering New Country and Product Markets: Does Export Promotion Help?" *Review of World Economics* 146(3) septiembre: 437-67.
- . 2010c. "Export Promotion: Bundled Services Work Better." *World Economy* 33(12) diciembre: 1718-56.
- . 2012. "Export Promotion Activities in Developing Countries: What Kind of Trade Do They Promote?" *Journal of International Trade and Economic Development* 21(4): 539-78.
- Volpe Martincus, C., J. Carballo y J. Blyde. 2019. "How Effective Is Investment Promotion? Firm-Level Evidence." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.

- Volpe Martincus, C., J. Carballo y A. Cusolito. 2017. "Roads, Exports and Employment: Evidence from a Developing Country." *Journal of Development Economics* 125(marzo): 21-39.
- Volpe Martincus, C., J. Carballo y A. Gallo. 2011. "The Impact of Export Promotion Institutions on Trade: Is It the Intensive or the Extensive Margin?" *Applied Economics Letters* 18(2): 127-32.
- Volpe Martincus, C., J. Carballo y P. M. García. 2012. "Public Programmes to Promote Firms' Exports in Developing Countries: Are There Heterogeneous Effects by Size Categories?" *Applied Economics* 44(4): 471-91.
- Volpe Martincus, C., J. Carballo, P. M. García y A. Graziano. 2014. "How Do Transport Costs Affect Firms' Exports? Evidence from a Vanishing Bridge." *Economics Letters* 123(2) mayo: 149-53.
- Volpe Martincus, C., J. Carballo y A. Graziano. 2015. "Customs." *Journal of International Economics* 96(1) mayo: 119-37.
- Volpe Martincus, C., A. Cusolito y A. Graziano. 2013. "Perú: infraestructura vial y exportaciones regionales en una geografía difícil." En M. Mesquita Moreira (en colaboración con J. Blyde, C. Volpe y D. Molina), coord., *Muy lejos para exportar: los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe*. Estudio especial sobre integración y comercio. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Volpe Martincus, C., A. Estevadeordal, A. Gallo y J. Luna. 2010. "Information Barriers, Export Promotion Institutions, and the Extensive Margin of Trade." *Review of World Economics* 146(1) abril: 91-111.
- Volpe Martincus, C. y C. Salas Santa. 2019a. "Data for International Purchase Using International Credit Cards of the Franchise Regime in Uruguay." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- . 2019b. "The Impact of Shipments on Customs Delays: Uruguay's Case Study." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- . 2019c. "Information, Imports and Employment, Firm-Level Evidence from ConnectAmericas." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento inédito.
- Volpe Martincus, C. y M. Sztajerowska. 2019. *Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones: un mapeo de las agencias de promoción de inversiones en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wacziarg, R. y K. H. Welch. 2008. "Trade Liberalization and Growth: New Evidence." *World Bank Economic Review* 22(2) junio: 187-231.

- Wang, J.-Y. y M. Blomström. 1992. "Foreign Investment and Technology Transfer: A Simple Model." *European Economic Review* 36(1) enero: 137-55.
- Williamson, J. 2008. "A Short History of the Washington Consensus." En N. Serra y J. E. Stiglitz, eds., *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Serie Iniciativa para el diálogo sobre políticas. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Winkelried, D. 2018. "Unit Roots, Flexible Trends, and the Prebisch-Singer Hypothesis." *Journal of Development Economics* 132(mayo): 1-17.
- Wood, A. 1997. "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom." *World Bank Economic Review* 11(1) enero: 33-57.
- Zilberman, D., L. Lu y T. Reardon. 2019. "Innovation-Induced Food Supply Chain Design." *Food Policy* 83(febrero): 289-97.

Índice

- Abeliansky, A.L., 317
Abuelafia, E., 113
Accenture, 276-77
Acemoglu, E., 237, 315
acuacultura, 264n, 266, 269
Acuerdo de Asociación Económica
México-Japón (AAEMJ), 302-3
Acuerdo General sobre Aranceles
Aduaneros y Comercio
(GATT), 2. Véase *también*
aranceles
Acuerdo General sobre el Comercio
de Servicio (AGCS), 31n
Acuerdo sobre Facilitación del
Comercio de la OMC, 219-200
Acuerdo sobre Facilitación del
Comercio, 191n
acuerdos comerciales preferenciales
(PTA), 24, 29, 45-46, 48, 55,
59, 60, 66, 68, 75, 77-86,
113-114, 188-89, 193-97, 203,
215-16
acumulación de conocimiento, 10,
33, 37, 75, 86-90, 102-3
Administración Nacional de la
Seguridad Social (ANSES),
Argentina, 278
AFARTE, 140-41
África, 290-91, 307, 318n
agencias de promoción de
exportaciones (APE), 226-30
agencias de promoción de
inversiones (API), 226-29, 231
Aghion, P., 8, 10n
agricultura
AAEMJ y, 302-3
agricultura moderna, 307-8
cerdo, carne de, 294, 302
competitividad a medida, 294-97
definición, 287-89
estrategias para la
implementación, 295-97
estrategias para la innovación,
294-95
frutas y verduras, 294
mercados de destino y su
transformación, 289-93
Perú, 297-301
pollo, carne de, 294
productos lácteos, 294
sector privado y, 304-7
SENASICA y, 303-4
trigo, 293
Aisbett, E., 75n, 78n
Aizenman, J., 78n
Alaimo, V., 243-45
Alemania, 57, 168, 209, 314, 332
Alfaro-Ureña, A., 104
Alianza del Pacífico, 26, 29, 193-94,
217n
Alibaba, 321
Allcott, H., 62n
Álvarez, R., 89n, 90n, 95n, 102, 116
Amazon, 321
Amurgo-Pacheco, A., 62n
Anderson, J.E., 226n
Andrews, M., 265
Ang, J.B., 87
anticomerciales, argumentos, 16,
136, 148, 160, 180-83, 185
Antras, P., 5, 8
Antweiler, W., 198

aranceles. Véanse también

proteccionismo; Ronda Uruguay
 agricultura y, 143-44, 260, 303
 Alianza del Pacífico y, 29
 aranceles consolidados, 48
 aranceles NMF, 36-37, 60, 133
 Australia y, 154-56, 160
 balanza de pagos, 4
 barreras no arancelarias, 24, 208
 Brasil y, 37n, 60, 151, 153
 comercio electrónico y, 326
 costos de transporte y, 208-9,
 225
 crecimiento sectorial y, 41
 empleo y, 112
 empresas en transformación y,
 274, 276
 Estados Unidos y, 145-46
 IED y, 104
 impacto sobre el mercado, 96-97
 importaciones/exportaciones y,
 68, 138
 liberalización comercial y, 2, 6-7,
 9, 26, 37, 40-41, 67, 89, 130,
 132-33, 201-3, 205
 libre comercio y, 200-1, 300
 marco de los, 187-88
 OMC y, 190-92
 preferencial, 55, 60
 productividad y, 94
 recortes a los, 41-46
 shock de China y, 116
 tecnología y, 140-41
 textiles y, 141-42
 Unión Europea y, 194
 Venezuela y, 207
 Arbeláez, M.A., 143
 Arco Norte, 199
 Ardanaz, M., 174n, 178n, 180n
 Argentina
 acumulación de conocimiento, 102
 agricultura, 150, 294
 apoyo público al comercio
 internacional, 164, 168-69, 178n,
 183
 aranceles y, 37n

cadenas globales de valor y, 58
 comercio digital, 326
 crecimiento de los empleos, 111-12
 desindustrialización, 69-70
 IED y, 33, 292
 INTA, 292, 294-95, 301
 integración regional, 21
 liberalización comercial, 17-20,
 26-29, 51, 111-12, 127, 131-33,
 159-61
 manufacturas, 121-22
 Mercosur y, 205n
 mesas sectoriales, 271-73
 multilaterales, 5
 PDPs y, 260-61, 271, 273
 Programa Nacional para la
 Transformación Productiva
 (PNTP), 20, 274-83
 proteccionismo, 139-43
 computadoras y electrónicos,
 140-41
 textiles, 141-43
 razón comercio/PIB, 25
 retórica política, 15-16
 sindicatos y, 266n
 sustitución de importaciones,
 133n
 tratados comerciales, 190, 192,
 194-96, 199-200, 204, 206, 212
 Unión Europea y, 194-95
 Arias, Oscar, 3, 135, 181
 Artuc, E., 316n
 Arvis, J.-F., 210n, 212n, 214n
 Asociación Europea de Libre
 Comercio (AELC), 195
 Asociación Transpacífico (TPP),
 151, 193, 303n. Véase también
 Tratado Integral y Progresivo de
 Asociación Transpacífico
 Attanasio, O., 112n, 122
 Austin, J.E., 295
 Australia, 18, 131, 154-58, 160-61, 193
 Autor, D., 14, 163n
 Autoridad de Promoción del
 Comercio, 146
 Awokuse, T., 291-92

- Bagwell, K., 190n, 201
- Bahamas, 48, 60
- Bailey, M.A., 146n
- Baker, A., 174n
- balanza de pagos, 1, 4
- Balassa, B., 11n
- Baldwin, R.E., 9n, 313n
- Banco Mundial, 26n, 37n, 96, 207
- Banks, G., 155
- Barbados, 35, 48
- barreras no arancelarias (BNA), 24.
Véase también aranceles
- Beaulieu, E., 174n
- Belice, 48, 165
- Benavente, J.M., 89n, 102
- bienestar
- Bolivia y, 48
 - Brasil y, 206
 - comercio y, 44-48
 - Ecuador y, 206
 - Gran Liberalización y, 44-47
 - salarios y, 46-48, 55, 275
- Bolivia
- acumulación de conocimiento, 102
 - aranceles y, 26-27, 37n
 - bienestar y, 48
 - costos y, 211-212
 - liberalización comercial, 15-17
 - SINEA y, 199
 - textiles, 133
 - tratados comerciales, 195
- Boloña, Carlos, 2
- Brasil
- agricultura, 286n, 292-94, 298, 304n
 - apoyo público al comercio internacional, 168
 - aranceles y, 37n, 60, 151-58
 - barreras comerciales, 26, 131
 - bienestar, 206
 - China y, 101-02, 116-17
 - comercio electrónico, 326
 - costos y, 212
 - crecimiento económico, 36, 38
 - desigualdad y, 13
 - desindustrialización y, 73
 - efecto de la formulación, 181
 - empleo/salarios, 73-74, 111-12, 121, 123, 206
 - exportaciones, 62, 64, 194-95n
 - interacciones público-privadas, 262
 - intervenciones de mercado, 260, 273
 - investigación antidumping, 137-39
 - liberalización comercial, 15-16, 51, 58, 60, 62, 64, 112n
 - limitaciones de la balanza de pagos, 4
 - mercado de electricidad y, 198-99
 - Mercosur y, 26, 190, 205n
 - multilatinas y, 5, 7
 - OMC y, 192
 - política comercial, 151-59, 190, 196, 205
 - políticas del mercado laboral, 243, 251-54, 256
 - productividad, 94-95
 - proteccionismo, 95-100, 127
 - SENAI y, 251-54
 - sustitución de importaciones, 133n
 - transporte y, 217
 - tratados comerciales, 21, 200
- Burstein, A., 14n
- Busso, M., 247
- Bustos, P., 14n, 286n
- cadena global de valor, 56-59
- CADIEL, 140-41
- Caffarena, 133
- cambio estructural, 68-75
- CAMEX, 137, 151-53
- CAMOCA, 140-41
- Campbell Global, 270n
- Camposol, 270n, 292, 300
- Canadá, 116, 190, 192-93, 195, 196n, 209, 243, 292, 306
- CESIFO-Banco Mundial, 37n, 96
- Chávez, Hugo, 16
- Chile
- acumulación de conocimiento y, 102

- agricultura, 70, 291, 295-96
- apoyo público al comercio
 - internacional, 165, 169, 178n
- aranceles, 37n
- Brasil y, 151-53
- China y, 95n, 116
- comercio electrónico, 328
- compensación, 159
- costos comerciales, 212, 217
- CPTPP y, 193
- instituciones de comercio sólidas, 149-51
- instituciones de política comercial independientes, 18
- liberalización comercial, 26, 35, 40, 51, 111, 132-34, 158-60
- mercado de electricidad y, 199
- mercado laboral, 73-74, 122n, 242
- OMC y, 192
- Perú y, 268
- política comercial, 158-59
- productividad, 94-95, 157, 161
- Programa de *Clusters*, 264-65, 270
- proteccionismo, 131
- SINEA y, 199
- China, 51, 53, 190, 194, 209
 - agricultura, 291-94, 300n
 - antiglobalización y, 168
 - auge de las materias primas, 62
 - Brasil y, 95-97, 102, 124, 137-38, 153
 - cadenas globales de valor y, 57
 - Chile y, 133
 - comercio electrónico, 323n
 - desindustrialización y, 70
 - Estados Unidos y, 147
 - impacto sobre el comercio
 - internacional, 6, 12-13, 17, 53-54, 95-97
 - industria del acero y, 153
 - México y, 124, 306-07
 - shock de China, 116-20, 124-25
- Chiquiar, D., 123
- ciberseguridad, 328. *Véase también*
 - comercio electrónico
- Claro, S., 95n, 116
- Colombia
 - agricultura, 74, 143-44, 292, 296n
 - Alianza del Pacífico y, 2, 24
 - aranceles, 37n
 - China y, 95, 99
 - comercio electrónico, 328
 - costos del transporte, 217
 - desindustrialización, 69
 - empleo, 111, 112n, 117, 172
 - exportaciones, 117
 - innovación, 102
 - liberalización comercial y, 2, 26, 31, 60, 121-22
 - manufacturas, 121
 - mercado de electricidad y, 199
 - PIB per cápita, 35
 - productividad, 73-74, 94-95
 - Programa de Transformación Productiva, 264
 - proteccionismo, 131
 - tratados comerciales, 160, 191n, 195, 196n
 - valores de *minimis* y, 329
- comercio digital, 16, 316-17, 320, 326, 328, 331. *Véase también*
 - comercio electrónico
- comercio electrónico, 19, 141, 189, 225, 312, 313. *Véase también*
 - tecnología
 - beneficios, 323-31
 - explicación, 320-21
 - futuro del comercio y, 333
 - importancia del, 321-22
 - para promover el comercio, 332-33
 - plataformas en línea para el, 322-23
- Comisión de Comercio Internacional, 149n
- Comisión de Productividad (Australia). *Véase también*
 - Australia
 - historia/evolución de la, 154-55
 - independencia, 155

- influencia sobre América Latina, 157-58
- panorama general, 154
- rol en la liberalización comercial, 156-57, 161
- transparencia, 156
- Comité Interministerial de Relaciones Económicas Internacionales (CIREI, Chile), 149. Véase *también* Chile
- Comunidad Andina (CAN), 60, 195, 207
- Comunidad del Caribe (Caricom), 60
- Conectar Igualdad, 141
- conectividad en Internet, 316-320
- ConnectAmericas.com, 324-26
- Cono Sur, 198-99
- Consenso de Washington, 1, 36n, 263
- convenios de doble imposición (CDI), 75, 77-78, 81-86
- Corden, W.M., 15, 61n
- Corea, 195, 300n, 314
- Correa, Rafael, 16
- Costa Rica
 - agricultura, 143-44, 212, 260, 291
 - API y, 231
 - apoyo público al comercio internacional, 169, 181
 - aranceles, 37n
 - CAFTA-DR y, 3, 130, 134-36
 - comercio electrónico, 228
 - formulación y, 181
 - IED y, 104, 108, 224n
 - liberalización comercial, 26, 51, 53
 - mesas y, 271
 - Partido de Acción Ciudadana, 132
 - PDPs y, 260
 - PIB per cápita, 35
 - proteccionismo, 130-32
 - TLC y, 160
- crecimiento
 - aceleraciones impulsadas por el comercio, 34-37
 - expectativas para el, 33-34
- Crespi, G., 89n, 102
- desarrollo productivo (PDP). Véase *también* Programa Nacional para la Transformación Productiva
 - evolución de, 260-61
 - futuro de, 281-83
 - panorama general, 259-60
 - Perú (mesas ejecutivas), 261-74
 - tipología de, 260
- desigualdad del ingreso. Véase *también* salarios
 - disminución de la, 124-26
 - movilidad y, 14
 - tecnología y, 311
 - liberalización comercial y, 1-3, 93, 111, 120-27
 - expectativas de igualdad, 10-13
- desindustrialización, 69-70, 72, 74, 90, 286. Véase *también* industrialización
- difusión del conocimiento, 7-9, 86, 89
- diplomacia, 214, 215n, 229
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON, Chile), 149, 152
- discrecional de licencias de importación (DJAI), 140, 142
- diversificación de las exportaciones, 61-67
- Dix-Carneiro, R., 14, 112, 123
- DJAIs (sistema discrecional de licencias de importación), 140, 142. Véase *también* licencias no automáticas
- eBay, 321, 323n
- Economic Freedom in the World (EFW), 37n
- Ecuador
 - aranceles y, 37n
 - bienestar, 206, 208
 - comercio digital y, 326
 - compensación y, 160

- costos, 212
 IED y, 224n
 liberalización comercial, 16, 26
 SINEA y, 199
 UE-Comunidad Andina y, 195
 valores *de minimis* y, 295
 El Salvador, 12, 37n, 95, 117, 191n
 Embraer, 5, 7
 EMBRAPA, 295, 301. *Véase también*
 Brasil
 empresas dinámicas, 274-82
 empresas en transformación,
 274-75, 277, 279-80
 ESCAPE-Banco Mundial, 207
 especialización vs. diversificación,
 64-68
 Estados Unidos
 acuerdo Estados Unidos-México-
 Canadá (USMCA), 190
 Ley de Acuerdos Comerciales
 Recíprocos (RTAA) de 1934,
 138n, 146
 programa Asistencia de Ajuste
 Comercial (TAA) de Estados
 Unidos, 238-42, 279
 Estevadeordal, A., 2, 7, 9, 24, 35-37,
 39-40, 189, 319-20, 328n
 exportaciones de carne de cerdo.
 Véase también agricultura
 AAEMJ y, 302-3
 acciones del sector privado,
 304-7
 SENASICA y, 303-4
- Feenstra, R.C., 5, 8, 15n, 45n, 46n,
 226n
 Finlandia, 332
 Fondo Europeo de Adaptación a la
 Globalización (FEAG), 238-40
 formulación
 actitudes hacia el comercio y,
 176-81, 185
 efectos de la, 181-83
 versiones de la, 178
 Francia, 10, 168, 172, 209
 Fujimori, Alberto, 2
- García Zamora, R., 113
 Gaviria, César, 2
 Ghezzi, Piero, 261, 264-66, 297
 globalización, 7, 70, 135, 147, 161, 168,
 176, 182, 184, 237, 241, 259, 260,
 282
 Asistencia de Ajuste Comercial
 (TAA), 238, 240
 IED y, 263
 Goldberg, P.K., 112n, 122
 Goldstein, J., 146n
 Gonzaga, G., 123
 Gran Depresión, 145
 Gran Liberalización, 2, 23, 38, 40
 aranceles y, 96, 187
 bienestar y, 44-48
 cadenas globales de valor y,
 56-59
 crecimiento y, 33, 43
 decisiones políticas y, 212, 214
 definición, 24-33
 diversificación de las
 exportaciones, 64-66
 empleo y, 73
 flujos comerciales y, 51, 53
 IED y, 77
 política comercial y, 130
 Gran Recesión, 61
 Grupo Bimbo, 5
 grupo Dyer-Coriat, 270n
 Guatemala, 26, 37n, 191n
 Guayana Francesa, 199
 Guyana, 165, 199
- Haití, 48, 60
 Helpman, E., 6-8, 9n, 13n, 14n, 14,
 78n, 123
 hidroeléctrica, 199
 Hilbert, M., 317
 hipótesis Prebisch-Singer, 3
 Honduras, 37n, 56, 69, 164, 169, 191n,
 329
 Humala, Ollanta, 266, 270-71
- impuesto al valor agregado (IVA),
 105

- impuestos a la nómina, 14, 254
- indemnización por despido, 14, 244-45
- India, 48, 53, 168, 293-94, 300n
- Índice de Restricción del Comercio de Servicios (STRI), 31
- Índice de Restricción del Comercio Digital, 326
- índice KOF de liberalización comercial, 26-29, 38-40
- Indonesia, 48
- industria automotriz, 145, 154, 316
- industrialización, 271, 285-86. *Véase también* desindustrialización
- inflación, 1
- Ingredion, 276
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), 278
- integración regional, 21, 195-96, 233
- Integral-K, 276
- inversión extranjera directa (IED)
 - API y, 228
 - apoyo de los gobiernos a la, 224n, 296
 - comercio preferencial, 75-85
 - costo de la, 213
 - Ecuador y, 224n
 - efecto sobre la, 86
 - externalidades, 9, 16, 104-110
 - facilitación de la, 224n
 - geografía de, 292
 - globalización y, 292
 - Gran Liberalización y, 77
 - indicadores, 33-34
 - Índice de Restricción Regulatoria de IED de la OCDE, 33
 - liberalización comercial y, 1, 5-8, 29, 51, 90, 93, 115
 - PIB y, 32
 - productividad y, 104-108, 110
 - tecnología y, 13
- Israel, 292
- Italia, 172, 209, 292n
- JBS, 292
- Johnson, R.C., 58, 313n
- Jones, B., 148
- Kekén, 305-7. *Véanse también* agricultura; exportaciones de carne de cerdo
- Keniston, D., 62n
- Kovak, B.K., 14, 112, 123
- Krugman, Paul, 5, 200
- Kydland, F., 204
- Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos (RTAA), 138n, 146
- Ley de Bennett, 286, 290, 293-94, 302
- Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, 160
- Limoneira, 293
- Los Grobo, 292
- Macri, Mauricio, 140, 271
- Madsen, J.B., 87
- Manelici, I., 104
- Marra de Artiñano, I., 81n, 82, 83, 85, 104, 108n
- Menezes Filho, N., 123
- Mercado Común Centroamericano (MCCA), 60
- Mercado Común del Sur. *Véase* Mercosur
- mercado de electricidad, 198-200
- Mercado Libre, 321
- Mercosur, 26, 48, 60, 140n, 150-51, 153, 159, 190, 194-96, 205n, 207, 282
- mesas ejecutivas
 - efectividad, 265-71
 - explicación, 261-62
 - interacción público-privada, 262-65
 - sector forestal y, 268-69
- Messina, J., 126, 224
- México
 - AAEMJ y, 302-3
 - acciones del sector privado, 304-8

- acuerdos comerciales
 - preferenciales (PTA) y migración, 113, 131
- acumulación de conocimiento y, 102
- agricultura, 287, 291, 296
- apoyo público al comercio internacional, 168
- aranceles, 25, 37n
- bienestar, 46
- cadenas globales de valor y, 56, 58
- China y, 95, 124
- comercio electrónico y, 326
- costos del mercado, 212, 217
- exportaciones de carne de cerdo, 302-8
- GATT y, 2
- IED y, 31, 33
- liberalización comercial y, 11-13, 16, 36-39, 51, 64, 111, 113, 200, 242
- manufacturas, 117, 121-22
- NAFTA y, 60, 123, 188, 190
- PIB per cápita, 35
- productividad, 73, 94-95, 99
- razón comercio/PIB, 25
- SENASICA y, 303-4
- tecnología y, 315
- tratados comerciales, 21, 133, 192-93, 194n, 196
- Uruguay y, 194n
- USMCA y, 190
- Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC, Brasil), 137, 151-53
- Monge-González, R., 134, 136, 143
- Morales, Evo, 17
- movilidad, 14, 18, 112, 116, 123, 187, 237
- multilatinas, 5
- Murillo, M.V., 174n, 178n, 180n
- nación más favorecida (NMF),
 - estatus de, 26, 29, 36-37, 47-48, 55, 60, 133, 144
- Nairobi Conference, 191n
- Neary, J.P., 15, 61n
- Nicaragua, 25, 37n, 164, 169
- Noguera, G., 313n
- Nueva Zelandia, 193, 291n, 294-95
- operadores económicos autorizados (OEA), 200
- Organización Mundial de Comercio (OMC), 20, 24, 95, 116, 142, 188-92, 205, 219-221, 334
- Pacheco, Abel, 134
- Pagés, C., 72, 244
- Países Bajos, 216, 291
- Panamá, 37n, 191n, 194n, 199, 328
- Paraguay, 26, 37n, 133, 198-99, 205n, 212, 292, 294, 317, 328
- paridad de poder adquisitivo (PPA), 23n, 25
- Pavcnik, N., 112n, 122
- Perot, Ross, 177
- Perú
 - acuerdos comerciales preferenciales (PTA) y, 196n
 - acumulación de conocimiento, 102
 - agencias fronterizas, 218
 - agricultura, 287, 289, 291-92, 294-95, 297-301
 - apoyo público al comercio internacional, 164
 - aranceles, 37n, 97
 - China y, 95, 99
 - comercio electrónico, 325-28
 - costos del mercado, 217
 - CPTPP y, 194n
 - liberalización comercial y, 2, 26, 31, 51, 60
 - manufacturas, 117
 - mercado de electricidad y, 199
 - mesas ejecutivas, 19, 261-73, 282
 - mesas sectoriales, 271-73
 - productividad, 73
 - SINEA y, 199
 - TLC y, 133
 - tratados comerciales, 191n, 193
 - Unión Europea y, 195

- Pierola, M.D., 62n
 Pinto, P.M., 174n, 178n, 180n
 Prescott, E., 204
 Pritchett, L., 265
 productividad
 aranceles y, 96-97
 competencia y, 94-102
 efecto de los flujos comerciales
 en, 99-101, 104
 empleo y, 111, 117, 121
 IED y, 104-8, 110
 políticas públicas y, 203-4
 productividad total de los factores
 (PTF), 95, 97 101
 Programa de Recuperación
 Productiva (REPRO), 142, 274,
 282-83
 Programa Nacional para la
 Transformación Productiva
 (PNTP), 274-83. *Véase también*
 Argentina
 balance y primeros resultados,
 281-82
 creación, 274
 impacto del, 274-77
 mesas y, 271-73
 panorama general, 274
 préstamos, 275
 REPRO y, 274
 retos y oportunidades de mejora,
 279-81
 trabajadores desplazados y,
 274-75
 proteccionismo, 78, 122, 127. *Véanse*
 también CAMEX; aranceles
 acuerdos comerciales
 preferenciales (PTA) y, 78
 agricultura y, 136, 143-44
 aranceles y, 26, 140
 Australia, 154-57, 161
 Brasil, 95, 151-53
 computadoras, 139-40
 computadoras y electrónicos,
 140-41
 costo y, 7, 11
 desigualdad y, 120
 efectos sobre los mercados, 10-13
 empleos y, 122, 129, 244
 especialización y, 64
 Estados Unidos, 145-49, 175n,
 178n, 182-83
 importaciones y, 158
 intereses especiales y, 136, 139
 liberalización comercial y, 129-32,
 136, 179, 185, 189-90, 200-3,
 234
 manufacturas y, 74, 122
 OCDE, niveles de, 204-6
 PDP y, 259-60, 282
 políticas públicas y, 11, 18-19, 21,
 148, 159
 reacciones adversas, 188
 retos de dejar atrás, 139-40, 143
 textiles, 141-43
 Venezuela, 207
 Proyecto de Opinión Pública de
 América Latina (LAPOP),
 164-65
 prueba Mill-Bastable, 3
 PTA. *Véase* acuerdos comerciales
 preferenciales

 Rattigan, Alf, 154
 Reardon, T., 291-92
 recesión, 129, 143, 155, 273, 277, 280,
 282-83
 Reino Unido, 209, 332
 República Dominicana, 3, 37n, 133,
 165, 181, 191n, 212
 Ricardo, David, 4, 45
 Robertson, R., 113
 Ronda Uruguay, 31n, 46-48, 68,
 188-89. *Véase también*
 aranceles
 Roosevelt, Franklin D., 146
 Rusia, 137-38, 332

 salarios
 apoyo público al comercio
 internacional y, 169-74, 180-82,
 185
 bienestar y, 45-48, 55, 275

- desigualdad y, 11-14, 121-27
 empleo y, 111, 116-17, 247-50
 ganancias en los, 6
 liberalización comercial y, 11, 101, 147, 163, 206-7
 negociación y, 237
 salario mínimo, 275-76
 sindicatos y, 141
 TAA y, 244
 tecnología y, 313n, 315
 TLC y, 113
 salarios mínimos, 14, 275. Véase *también* salarios
 Salinas de Gortari, Carlos, 2
 Samsung, 276
 SeaLand, 324
 seguridad social, 112, 142, 278
 seguridad, 198, 200, 218
 Series de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS), 124n
 shocks comerciales, 18-19, 45, 116, 242-43, 252, 256
 SIEPAC, iniciativa, 198
 sindicatos, 14, 133, 141, 151, 154, 240, 266, 272, 276, 278, 282
 sindicatos del sector público, 135
 Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA), 199-200
 Solís, Luis Guillermo, 136
 Solís, Ottón, 135
 subsidios, 4, 11 18, 120, 141-42, 152, 155, 159, 189, 191, 247, 251, 259-61, 268-70, 273-77, 280-83, 301n
 Suecia, 332
 Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), 264n
 Suriname, 199
 sustitución de las importaciones, 3-7, 11-13, 17, 20, 26, 33, 51, 61, 64, 70, 72, 74, 123, 126, 132-33, 139, 207
 Taylor, M., 2, 7, 9, 24, 35-40
 tecnología. Véase *también* comercio electrónico
 conectividad en Internet, 316-20
 nuevos desarrollos, 312-16
 panorama general, 311-12
 propulsores, 312
 robots, 314-16
 telecomunicaciones, 19, 31, 136, 318
 Ternium, 5
 Terra, C., 123
 Terragene, 277, 279
 textiles, 11, 42n, 100, 133-34, 140-43, 151, 154, 266, 273, 276
 Tierra del Fuego, 140-41, 260, 271
 tipos de cambio, 4, 12, 24n, 54, 143, 207
 Toyota, 276
 trabajadores, impacto del comercio en los
 acuerdos comerciales preferenciales (PTA), 113-14
 desigualdad y, 120-21
 durante la década de 2000, 124-26
 empleo y salarios, 111
 liberalización comercial, 111-13, 122
 panorama general, 111
 shock de China y, 116-20
 transporte, 14, 21, 36n, 42n, 115n, 155, 187, 190, 208, 212-17, 225, 264, 271-72, 288-90, 296, 306, 311-12
 Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA), 113, 181
 Tratado de Libre Comercio de América Central. Véase *también* Tratado de Libre Comercio de América Central-República Dominicana (CAFTA-DR)
 Tratado de Libre Comercio de América Central-República Dominicana (CAFTA-DR), 3, 134
 Costa Rica, 134-36, 160
 reformas comerciales y, 160

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 12, 45, 60-61, 113-15, 123, 147, 177, 188, 190, 305n
- Tratado de Tecnología de la Información, 191
- Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP), 193
- tratados bilaterales de inversión (TBI), 75-78, 81-86
- Trinidad y Tobago, 29, 70, 165
- Trump, Donald, 148
- Unión Europea (UE), 56-58, 194-95, 240, 282, 321n
 - acuerdo UE-Comunidad Andina, 195
- uniones aduaneras, 83, 196, 205n
- UOM (Unión Obrera Metalúrgica), 141
- Uruguay
 - apoyo público al comercio internacional, 164-66
 - aranceles y, 37n
 - comercio electrónico, 328
 - conectividad en Internet, 317
 - demoras aduaneras, 328-29
 - desindustrialización y, 69-70
 - filiales extranjeras y empresas nacionales, 106-9
 - IED y, 104, 292
 - iniciativas de ayuda al comercio, 221n, 231
 - liberalización comercial y, 26, 53, 111
 - mercado de electricidad y, 199
 - Mercosur y, 205n
 - México y, 194n
 - TLC, 133
 - uso de la tierra, 288, 292, 300
- valores de *minimis*, 328-29, 334
- van Wincoop, E., 226n
- Vásquez, J.P., 104
- Venezuela
 - apoyo público al comercio internacional, 164
 - aranceles y, 26, 37n, 48
 - empleo y, 127
 - liberalización comercial, 15-16, 26, 131, 159
 - proteccionismo, 206-8
 - retórica política, 15
 - TLC, 195
- Vogel, J., 14n
- Weingast, B.R., 146n
- Whitlam, Gough, 154
- Woolcock, M., 265
- World Input-Output Database (WIOD), 124n
- World Integrated Trade Solutions (WITS), 37n
- Yeaple, S.R., 4, 5n, 7

Las ideas erróneas sobre el comercio y la integración se han convertido en el arma predilecta de los populistas de derecha e izquierda del espectro político, tanto en América Latina como en el resto del mundo. Este libro contribuye a aclarar los conceptos ofreciendo un análisis riguroso de los hechos. El mensaje es claro. El comercio y la integración no son ni una panacea ni un desastre. Han mejorado las cosas en la región, pero deben complementarse con otras políticas públicas para asegurar que los beneficios se mantengan y se compartan más ampliamente.

Fernando Henrique Cardoso
ex Presidente de Brasil

El comercio internacional figura en un lugar prominente en la agenda de América Latina, y con razón. Acompañado de las políticas adecuadas, las iniciativas de comercio global y regional han demostrado ser herramientas clave para el crecimiento y el desarrollo, y han contribuido a aumentar la competitividad de la región. A medida que América Latina desarrolla estas iniciativas, este libro ofrece una perspectiva valiosa para los responsables de las políticas públicas, con un análisis de las estrategias de integración de la región a lo largo de los últimos 30 años. El volumen también pone de relieve cómo la cooperación comercial multilateral a través de la OMC es vital para ayudar a América Latina a aprovechar las numerosas oportunidades del comercio internacional.

Roberto Azevêdo
Director General de la Organización Mundial del Comercio

Este fascinante informe reúne lo que conocemos sobre las causas y consecuencias de la reforma comercial en América Latina. Los profesionales, los responsables de las políticas públicas y los estudiantes tienen mucho que aprender de las amplias perspectivas presentadas aquí.

Douglas Irwin
Dartmouth College

Este libro, así como la atención prestada al tema en general, se echaban de menos hace tiempo. La última ola de reformas en América Latina, aunque en gran parte tuvo éxito, pecó por omisión: por los problemas que no abordamos, las herramientas que no utilizamos y los procesos que no acabamos del todo. En el clima actual de la locura populista, en lugar de completar el trabajo, muchos países están echando pie atrás. Sin embargo, la locura debe eventualmente parar, aunque no sea más que por sus contradicciones inherentes. Este libro comienza la conversación que vendrá después.

Alberto Trejos
INCAE Business School; ex Ministro de Comercio de Costa Rica

Treinta años después de que la región se embarcara en una liberalización a gran escala, se podría pensar que la política comercial sería prácticamente irrelevante. Sin embargo, un desajuste entre las expectativas y lo que se podía producir en términos realistas preparó el escenario para la decepción, el escepticismo y la fatiga de las políticas comerciales. La liberalización mejoró la situación en la mayoría de los países gracias a un aumento considerable de la productividad. Los resultados del crecimiento también han sido espectaculares. Por el contrario, los resultados en términos de empleo y reducción de la desigualdad se quedaron cortos en relación con lo esperado. Hay que reconocer los límites de las políticas comerciales y de inversión, pero una agenda de políticas efectivas para el futuro debe abordar otros desafíos –algunos antiguos, otros nuevos– suscitados por consideraciones de política económica, así como por cambios geopolíticos y tecnológicos. También debe incluir un programa complementario que ayude a proteger a quienes pierden y a aprovechar plenamente las numerosas oportunidades que ofrece la globalización. El comercio es un tema candente en el mundo actual, y este libro proporciona sugerencias bien fundadas sobre cómo América Latina y el Caribe puede enfrentarse con éxito a esta encrucijada.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una institución internacional creada en 1959 para promover el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

