



2016

Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe

La región frente a las tensiones
de la globalización



NACIONES UNIDAS

CEPAL



2016

Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe

La región frente a las tensiones
de la globalización



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Mario Cimoli
Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* es la publicación anual de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, que en esta oportunidad contó con la colaboración de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial y la oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

El principal responsable del documento es Mario Cimoli, Oficial a Cargo de la División de Comercio Internacional e Integración, y la coordinación técnica estuvo a cargo de Keiji Inoue, Oficial Superior de Asuntos Económicos de la misma División. Además, participaron en la preparación y redacción de los capítulos José Elías Durán, Sebastián Herreros y Nanno Mulder, funcionarios de la División de Comercio Internacional e Integración, y Wilson Peres y Gabriel Porcile, funcionarios de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

Se agradecen los aportes de Martín Abeles, Sebastián Castresana, Daniel Cracau, Tania García-Millán, Valeria Jordán, Antonio Martins, Javier Meneses, Laura Palacios, Andrea Pellandra, Esteban Pérez, Gastón Rigollet, Sebastián Valdecantos y Dayna Zaclicever.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121934-0
(versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058569-9
(versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358047-9
(versión ePub)

Nº de venta: S.16.II.G.5

LC/G.2697-P

Copyright © Naciones Unidas, 2016

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-01274

Notas explicativas

- Los tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.
- La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2013/2014) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2697-P), Santiago, 2016.

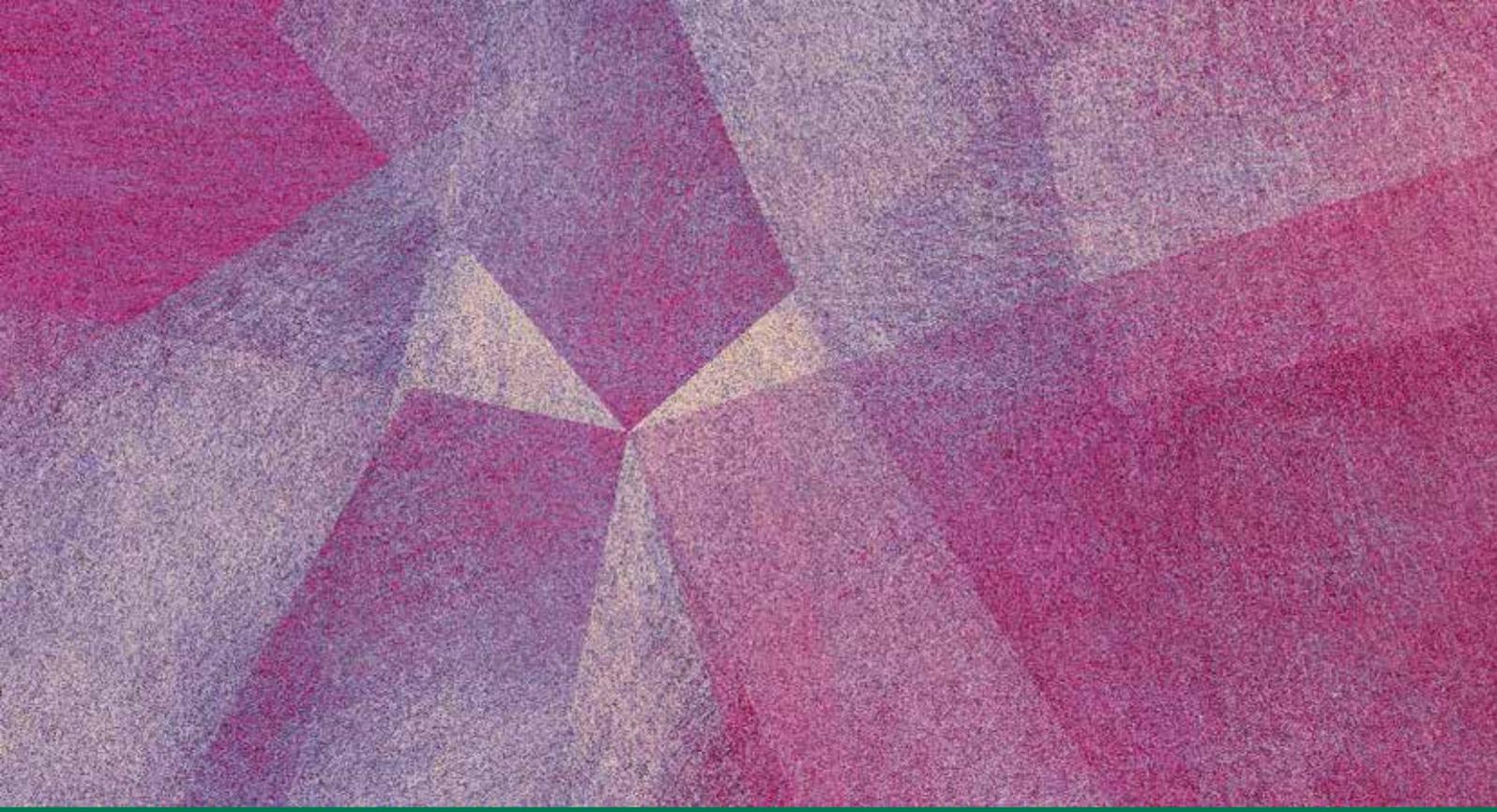
La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Presentación.....	7
Síntesis	11
Capítulo I	
La insatisfacción con la hiperglobalización	29
A. Una globalización cuestionada	31
1. La dinámica de los flujos de bienes, servicios, inversión y digitales.....	31
2. Mayores tensiones, pocas respuestas	33
3. Heterogeneidad y gobernanza global: un esquema analítico	35
4. La hiperglobalización y el sesgo recesivo	40
B. Persistencia del sesgo recesivo en la economía mundial	43
1. La menor expansión del comercio desde la crisis	43
2. La recuperación económica sigue postergándose	45
3. El agotamiento de la política monetaria y la falta de estímulos fiscales	50
4. La expansión financiera aumenta los desequilibrios	52
5. Desequilibrios, heterogeneidad productiva y falta de coordinación macroeconómica	57
6. China reduce su aporte al dinamismo del comercio mundial	60
C. Impactos de la revolución tecnológica	64
1. La revolución digital: plataformas globales y empleo.....	64
2. La persistente relevancia de la manufactura	69
3. El aumento de la concentración en mercados dinámicos	72
D. Menor pobreza y cambios en la distribución del ingreso.....	74
1. El menor nivel de pobreza de la historia.....	74
2. Tendencias divergentes en la distribución del ingreso	75
E. Una gobernanza global ineficaz.....	79
1. Un sistema de comercio fragmentado.....	79
2. Débil convergencia de los regímenes de la IED	81
3. Vacíos en el sistema internacional de tributación	82
4. Debilidades de la arquitectura financiera internacional	83
F. Conclusiones	84
Bibliografía	86
Capítulo II	
El comercio exterior de América Latina y el Caribe: persiste la dinámica desfavorable.....	91
Introducción.....	93
A. Una frágil inserción regional en la globalización	93
1. Poca diversificación exportadora y débil participación en cadenas de valor	93
2. Rezago en el comercio mundial de servicios.....	99
3. Se duplican los ingresos de inversión extranjera directa	103
4. Aumentan los flujos financieros	105
5. Una inserción con carencias en la economía digital.....	106
B. Cuatro años de caída del comercio exterior	110
1. Se desacelera la caída de las exportaciones, pero no la de las importaciones	110
2. El preocupante desempeño del comercio intrarregional.....	119
C. Proyecciones para el período 2017-2020: una modesta recuperación del comercio.....	123
D. Diversificación e integración: más necesarias que nunca	125
Bibliografía	127
Anexo II.A1	128
Anexo II.A2	129
Anexo II.A3	129
Anexo II.A4.....	130
Capítulo III	
El Acuerdo de Asociación Transpacífico: elementos iniciales para una evaluación	133
A. Un acuerdo sui géneris	135
B. La zona del TPP: altamente diversa y con gran peso económico y demográfico	136
C. Un acuerdo de nueva generación con fuertes implicancias de política pública	138
1. El acceso a los mercados: pocas ganancias arancelarias (excepto en la agricultura) y aumento de la competencia asiática en el mercado estadounidense	139
2. Inversión: en busca de un mayor equilibrio entre los derechos de los inversionistas extranjeros y el derecho de los Estados anfitriones a regular	156

3.	Propiedad intelectual: continúa la tendencia al alza de los niveles de protección	158
4.	Comercio electrónico: ¿un nuevo marco regulatorio para la economía digital del siglo XXI?	162
5.	Empresas estatales: en búsqueda de la neutralidad competitiva	163
6.	Asuntos laborales y medioambientales: ¿hacia una mayor coherencia entre la regulación del comercio y el desarrollo sostenible?	164
D.	Implicancias estratégicas para la región y el mundo	165
	Bibliografía	168
Publicaciones recientes de la CEPAL.....		170
Cuadros		
Cuadro II.1	América Latina y el Caribe, ASEAN, China y la India: participación en las exportaciones mundiales de servicios, 2015.....	101
Cuadro II.2	Aplicaciones avanzadas y ancho de banda que requieren.....	108
Cuadro II.3	Sitios de Internet más visitados en América Latina, 2014.....	109
Cuadro II.4	América Latina y el Caribe (agrupaciones y países seleccionados): variación del valor del comercio de servicios con respecto al mismo período del año anterior, primer semestre de 2015 y de 2016	113
Cuadro II.5	América Latina y el Caribe (agrupaciones y países seleccionados): variación proyectada del comercio exterior, según precio, volumen y valor, 2016	115
Cuadro II.6	América Latina y el Caribe (esquemas de integración y países no agrupados): variación de las exportaciones intrarregionales con respecto al mismo período del año anterior, enero-junio de 2016.....	120
Cuadro II.7	América Latina y el Caribe: variación de las exportaciones intrarregionales con respecto al mismo período del año anterior, enero-junio de 2016	121
Cuadro II.8	América Latina y el Caribe: variación de las exportaciones intrarregionales e intrasubregionales con respecto al mismo período del año anterior, por sectores, enero-junio de 2016.....	122
Cuadro II.9	América Latina y el Caribe: coeficiente de exportaciones intrarregionales por grandes sectores, primer semestre de 2015 y de 2016	123
Cuadro II.10	América Latina y el Caribe: supuestos empleados en la proyección del comercio regional, 2017-2020.....	124
Cuadro II.11	América Latina y el Caribe: proyecciones del valor del comercio exterior, 2017-2020	124
Cuadro III.1	Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): anexos sectoriales sobre reglamentaciones técnicas.....	142
Cuadro III.2	Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): reglas de origen para productos seleccionados.....	143
Cuadro III.3	Exportaciones y arancel medio aplicado en los Estados Unidos, 2015	145
Cuadro III.4	América Latina y el Caribe y países miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): similitud exportadora en el mercado de los Estados Unidos, 2015.....	148
Cuadro III.5	América Latina y el Caribe (países seleccionados): sectores exportadores que enfrentarían mayor competencia en los Estados Unidos tras la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).....	149
Cuadro III.6	Estados Unidos: principales abastecedores de prendas y accesorios de vestir de punto, 2015	151
Cuadro III.7	Estados Unidos: aumento proyectado de las importaciones desde los países miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en el primer año de vigencia	154
Cuadro III.8	Estados Unidos: disminución proyectada de las importaciones desde los países de América Latina y el Caribe no miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en el primer año de vigencia.....	155
Cuadro III.9	Comparación de las disposiciones sobre propiedad intelectual del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) con respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los tratados de libre comercio de Chile y el Perú con los Estados Unidos	162
Gráficos		
Gráfico I.1	Flujos mundiales de comercio de bienes y servicios, inversión extranjera directa (IED), otros flujos financieros y datos transfronterizos, 1990-2015.....	32
Gráfico I.2	Población migrante como proporción de la población total, 1990, 2000 y 2015	33
Gráfico I.3	Variación del volumen de exportaciones de bienes y del PIB mundiales, 1952-2016.....	34
Gráfico I.4	Variación anual del comercio mundial de bienes en valor, precio y volumen, 2000-2016.....	44
Gráfico I.5	Proyecciones de crecimiento del PIB, 2013-2017.....	46

Gráfico I.6	Países seleccionados: participación de la inversión en el PIB, 2007-2015.....	48
Gráfico I.7	Aporte al crecimiento mundial del PIB y las exportaciones en volumen, 2000-2015.....	49
Gráfico I.8	Estados Unidos, Japón y zona del euro: gasto y déficit fiscal del gobierno general, 2007-2016.....	51
Gráfico I.9	Acervo de activos financieros y de derivados con relación al PIB mundial, 1980-2014.....	52
Gráfico I.10	Volumen del comercio internacional y flujos financieros transfronterizos, 2000-2015.....	53
Gráfico I.11	Regulación de los flujos de capitales transfronterizos, 2000-2013.....	54
Gráfico I.12	Endeudamiento externo público y privado.....	56
Gráfico I.13	SalDOS en cuenta corriente, 2008-2016.....	57
Gráfico I.14	Alemania, China y Japón: exportaciones, importaciones y balanza comercial, 2000-2015.....	58
Gráfico I.15	Países de la zona del euro: salDOS en cuenta corriente, 2000-2015.....	58
Gráfico I.16	Países seleccionados: participación en la producción manufacturera mundial, 1990-2014.....	61
Gráfico I.17	China: participación del consumo y la formación bruta de capital fijo en el PIB, 2000-2015.....	62
Gráfico I.18	China: variación interanual de las exportaciones e importaciones totales en volumen, primer trimestre de 2006 a segundo trimestre de 2016.....	63
Gráfico I.19	Variación interanual de las exportaciones totales de América del Sur y del PIB de China, 2006-2015.....	63
Gráfico I.20	Participación mundial del sector manufacturero en variables económicas seleccionadas, 2009-2015.....	69
Gráfico I.21	Composición de las importaciones mundiales por principales categorías, 2000 y 2014.....	70
Gráfico I.22	Cociente entre el gasto en investigación y desarrollo (I+D) y las ventas a nivel mundial, por industria, 2014.....	71
Gráfico I.23	Concentración de las ventas mundiales en las cuatro mayores empresas por industria, 2004 y 2014.....	72
Gráfico I.24	Solicitudes de patentes, 1990-2014.....	73
Gráfico I.25	Tasas de pobreza extrema, 1981-2012.....	74
Gráfico I.26	Tasas de sindicalización, 1960-2014.....	76
Gráfico I.27	Variación del ingreso real de la población mundial por percentil, 1988-2008.....	77
Gráfico I.28	Países y regiones seleccionados: cambio de la distribución del ingreso por decil.....	78
Gráfico II.1	Regiones y países seleccionados: participación en las exportaciones mundiales de bienes, 2000 y 2015.....	94
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe y países en desarrollo de Asia: participación en las exportaciones mundiales de bienes según intensidad tecnológica, 1990-2015.....	95
Gráfico II.3	Regiones seleccionadas: participación del valor agregado extranjero en las exportaciones brutas y estructura por origen geográfico, 1995 y 2011.....	97
Gráfico II.4	América Latina (5 países): estructura del valor agregado nacional contenido en las exportaciones de terceros países, por sector de origen, 1995 y 2011.....	98
Gráfico II.5	Composición de las exportaciones mundiales de servicios por categorías, 1990, 2000, 2013 y 2015.....	99
Gráfico II.6	Composición de las exportaciones mundiales de servicios modernos, en promedio, 2013-2015.....	100
Gráfico II.7	Composición de las exportaciones mundiales de servicios por origen, 2000 y 2015.....	100
Gráfico II.8	América Latina y el Caribe (24 países): participación de los servicios en las exportaciones totales de bienes y servicios, 2005 y 2015.....	102
Gráfico II.9	América Latina y el Caribe (22 países): composición de las exportaciones de servicios por categorías, 2015.....	102
Gráfico II.10	Participación en los flujos mundiales de ingreso de inversión extranjera directa, por regiones, 2000 y 2015.....	103
Gráfico II.11	América Latina y el Caribe (países seleccionados): ingresos de IED por sector, 1998-2014.....	104
Gráfico II.12	América Latina y el Caribe: participación en los flujos financieros mundiales, 1990-2014.....	106
Gráfico II.13	América Latina y el Caribe y OCDE: hogares con acceso a Internet, 2010-2015.....	107
Gráfico II.14	Países seleccionados: conexiones de banda ancha según velocidad de conexión ofrecida, 2016.....	108
Gráfico II.15	América Latina: distribución de los usuarios de Internet por categorías.....	109
Gráfico II.16	América Latina y el Caribe: variación del valor del comercio de bienes y servicios, 2006-2016.....	111
Gráfico II.17	América Latina y el Caribe: variación anual del comercio de bienes, según volumen, precio y valor, 2000-2016.....	112
Gráfico II.18	Precios mundiales de productos básicos seleccionados, enero de 2014 a septiembre de 2016.....	114

Gráfico II.19	América Latina y el Caribe (subregiones y países seleccionados): variación proyectada de las exportaciones, según volumen, precio y valor, 2016.....	115
Gráfico II.20	América Latina y el Caribe (subregiones y países seleccionados): variación proyectada de las importaciones, según volumen, precio y valor, 2016	116
Gráfico II.21	América Latina y el Caribe (agrupaciones y países seleccionados): variación proyectada de los términos de intercambio, 2016	117
Gráfico II.22	América Latina y el Caribe (agrupaciones seleccionadas): saldo de la balanza comercial, 2014-2016	117
Gráfico II.23	América Latina y el Caribe: saldo de la balanza comercial con países y regiones seleccionados, 2014-2016	118
Gráfico II.24	América Latina y el Caribe: variación del valor del comercio de bienes por origen y destino, 2015 y 2016	119
Gráfico II.25	América Latina y el Caribe: variación anual del valor de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales, 2007-2016	120
Gráfico II.26	América Latina y el Caribe: índices de valor del comercio exterior, 2000-2020.....	125
Gráfico III.1	Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): población, PIB, comercio de bienes y flujos de inversión extranjera directa (IED) mundiales, 2015.....	136
Gráfico III.2	Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): diez principales relaciones comerciales bilaterales y participación acumulada en las exportaciones entre miembros, 2015.....	137
Gráfico III.3	Chile, México y Perú: participación en el comercio de bienes entre los países miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), 2015	138
Gráfico III.4	Chile, México y Perú: participación de los países miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en el comercio total de bienes, 2015.....	139
Gráfico III.5	Países miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): líneas arancelarias a las que se aplican aranceles de nación más favorecida superiores al 15%, 2014	140
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe (países seleccionados): participación de los miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en las exportaciones totales de bienes, 2014.....	144
Gráfico III.7	Estados Unidos: evolución proyectada de los aranceles medios aplicados a los miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y al resto del mundo durante los 30 años del período de desgravación.....	146
Gráfico III.8	Estados Unidos: reducciones proyectadas de los aranceles medios aplicados a los miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en el primer año de vigencia del acuerdo, por sector	147
Gráfico III.9	Estados Unidos: evolución proyectada de los aranceles medios aplicados a sus socios del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) durante el período de desgravación del acuerdo (30 años), por sectores.....	152
Gráfico III.10	Estados Unidos: variación esperada del valor de las importaciones desde distintos orígenes tras el primer año de vigencia del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).....	153
Recuadros		
Recuadro I.1	Los resultados de un juego no cooperativo.....	42
Recuadro I.2	La salida del Reino Unido de la Unión Europea (<i>bretxit</i>) aumenta la incertidumbre en la economía mundial.....	47
Recuadro I.3	La elevada correlación entre los saldos en cuenta corriente y la competitividad exportadora en bienes de capital	59
Recuadro III.1	Ejemplos de posibles encadenamientos productivos de Chile y el Perú con otros miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) mediante la acumulación de origen.....	143
Recuadro III.2	Innovaciones al mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados introducidas en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).....	157
Diagramas		
Diagrama I.1	Desequilibrios globales y trampa de bajo crecimiento	35
Diagrama I.2	Bienes públicos globales y políticas nacionales para salir de la trampa de lento crecimiento	37
Diagrama I.3	Gobernanza internacional de la globalización y tensiones internas.....	39
Diagrama I.4	Hiperglobalización, heterogeneidad productiva y sesgo recesivo	41
Diagrama I.5	Áreas de inversión de Google, 2005-2014	66
Diagrama I.6	La nueva revolución industrial y el nuevo contexto laboral	68
Mapa		
Mapa I.1	Capitalización de mercado de las plataformas digitales por región, 2015.....	65



Presentación

En los últimos años, han aumentado fuertemente los cuestionamientos a la globalización, sobre todo en los países desarrollados. La insatisfacción con este proceso proviene de la confluencia de varios factores. Los flujos transfronterizos comerciales y financieros, que se expandieron rápidamente a partir de los años noventa, se estancaron tras la crisis financiera de 2008 y 2009. La excepción son los flujos digitales transfronterizos, que siguen creciendo exponencialmente. La desaceleración del comercio, la inversión extranjera directa y otros flujos financieros refleja el bajo crecimiento económico mundial en la poscrisis. Esto se ha traducido en un alto desempleo y en el estancamiento de los salarios, sobre todo en Europa. A lo anterior se suma un deterioro de la distribución del ingreso en casi todas las economías avanzadas en las últimas décadas y un aumento sostenido de la inmigración en los Estados Unidos y Europa. El creciente descontento en el mundo desarrollado emerge también por la falta de mecanismos de coordinación y bienes públicos globales que puedan atenuar las tensiones sociales y políticas asociadas a esta fase de la globalización, denominada “hiperglobalización” por su carácter desregulado.

La región se encuentra rezagada en cuanto a su inserción en la economía global. Su participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios permanece estancada y se redujo su cuota en los intercambios de bienes de alta tecnología y servicios modernos. Si bien ha aumentado la participación regional en los flujos mundiales de inversión extranjera directa, se reforzó la especialización en actividades de bajo contenido tecnológico. La participación de América Latina y el Caribe en las cadenas globales de valor se incrementó durante este siglo, pero sigue estando por debajo del promedio mundial y consiste principalmente en el suministro de materias primas para las exportaciones de terceros países. La pobre conectividad digital también debilita su inserción en nuevos sectores dinámicos. En el contexto de un escaso dinamismo de la economía mundial y regional, las exportaciones e importaciones de América Latina y el Caribe caerán en 2016 por cuarto año consecutivo. Para el período comprendido entre 2017 y 2020, se proyecta una modesta recuperación del comercio regional.

Un hecho significativo ocurrido en 2016 fue la firma del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) entre 12 países de América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia y Oceanía. El TPP establecería la mayor área de libre comercio del mundo, medida por el PIB conjunto de sus miembros, y se diferencia de la mayoría de los acuerdos comerciales previos por su carácter plurilateral e interregional y por su amplia cobertura temática. Este acuerdo se caracteriza por tener un fuerte componente de armonización regulatoria en áreas como el comercio electrónico, las empresas estatales, y diversos aspectos laborales y medioambientales. El TPP ha sido muy controvertido y actualmente existe una gran incertidumbre sobre su entrada en vigor.

-
- A. La insatisfacción con la hiperglobalización
 - B. El comercio exterior de América Latina y el Caribe:
persiste la dinámica desfavorable
 - C. El Acuerdo de Asociación Transpacífico: elementos iniciales
para una evaluación

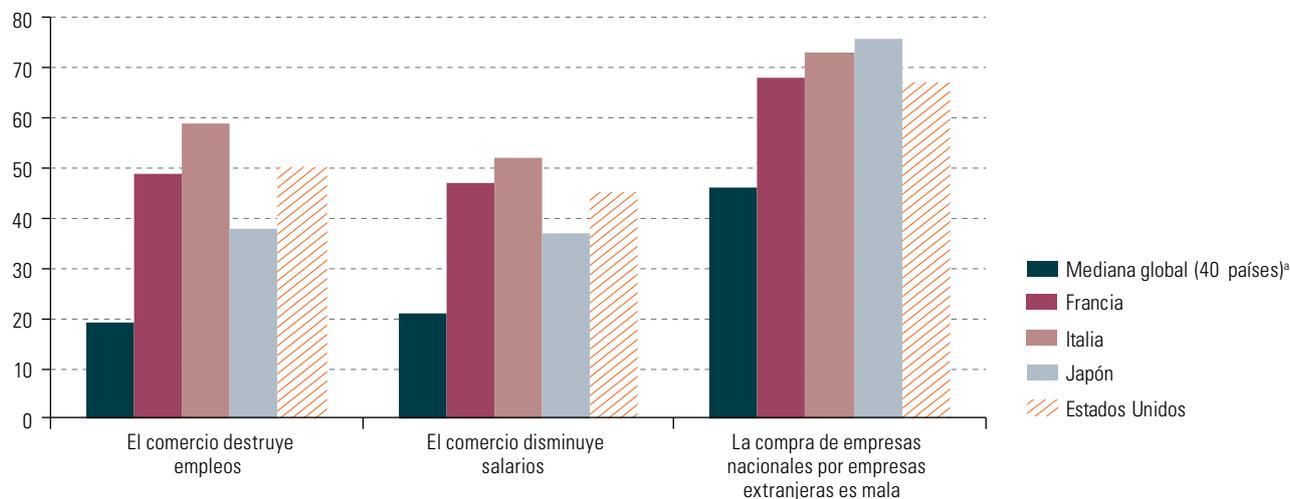
A. La insatisfacción con la hiperglobalización

Desde los años noventa, el mundo entró en una nueva fase de relaciones económicas entre los países, denominada hiperglobalización, que se caracteriza por un crecimiento acelerado de los flujos transfronterizos de bienes, servicios y capitales. A partir de la década de 2000, se sumó un aumento exponencial de los flujos digitales transfronterizos. Otra tendencia ha sido el incremento de la proporción de los migrantes en la población de los países industrializados, aunque esta se mantuvo estable a nivel mundial. La hiperglobalización se caracteriza también por la baja presencia de bienes públicos globales y mecanismos de coordinación internacional que permitirían corregir o atenuar las tensiones asociadas a este fenómeno.

En muchos países avanzados, recientemente ha aumentado la insatisfacción con la hiperglobalización. Ella se evidencia principalmente en los resultados del referéndum de junio de 2016 sobre la salida del Reino Unido en la Unión Europea (*brexít*) y en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos celebradas en noviembre de 2016, junto con el crecimiento de los movimientos antiglobalización en varios países. De manera más general, una proporción importante de la población de estos países cuestiona los beneficios del comercio y la inversión de empresas extranjeras (véase el gráfico 1).

Gráfico 1

Países seleccionados: población que apoya ciertas afirmaciones, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Pew Research Center, "Key Advanced Economies Quite Wary of Global Economic Engagement" [en línea] <http://www.pewglobal.org/2014/09/16/faith-and-skepticism-about-trade-foreign-investment/trade-11/>.

* La mediana global no incluye a los cuatro países presentados individualmente.

La creciente resistencia a la hiperglobalización tiene su origen en distintos tipos de tensiones. Primero, la economía y el comercio mundiales se vieron refrenados por un sesgo recesivo tras la crisis de 2008 y 2009. La débil recuperación económica se traduce en altos costos sociales, en especial en economías europeas que todavía no han recuperado el nivel de empleo previo a la crisis. Segundo, pese a la reducción de la pobreza a nivel mundial, la distribución del ingreso se deterioró en casi todas las economías avanzadas en las últimas décadas. Tercero, el aumento sostenido de la inmigración en los Estados Unidos y Europa ha creado crecientes tensiones, que se ven reforzadas en un contexto de débil crecimiento económico.

Desde los años noventa, el mundo entró en una nueva fase de relaciones económicas entre los países, denominada hiperglobalización, que se caracteriza por un crecimiento acelerado de los flujos transfronterizos de bienes, servicios y capitales.

Las tensiones sociales y políticas recientes emergen de la contradicción entre los objetivos de equilibrio externo y bienestar de los Gobiernos, por un lado, y la dinámica de la hiperglobalización, por el otro. En una economía mundial muy heterogénea, en que las capacidades tecnológicas y la competitividad de las economías son muy distintas, hay una tendencia a que se generen y persistan desequilibrios en cuenta corriente. En la medida en que el sistema internacional no cuente con mecanismos de coordinación ni bienes públicos globales, los países deficitarios se verán obligados a reducir su crecimiento, sus niveles de empleo y gastos en bienestar social para evitar incurrir en mayores desequilibrios externos. Así, se aumenta la desigualdad y se genera un sesgo recesivo en que el equilibrio social se deja de lado para evitar que se profundicen los desequilibrios en cuenta corriente. La caída de la demanda agregada y la competencia global más intensa también impactan sobre el empleo y los salarios en los países desarrollados, sobre todo en el caso de los trabajadores menos calificados. Este es el grupo en que más ha aumentado el descontento con la hiperglobalización.

Una manifestación del sesgo recesivo de la economía mundial es el bajo dinamismo del comercio en los últimos años (véase el gráfico 2). En 2015, el valor del comercio mundial de bienes se redujo un 14%, mientras su volumen creció apenas un 2,7%. En 2016, el volumen del comercio mundial de bienes crecería apenas un 1,7%, su menor expansión desde la crisis económica mundial y su quinto año consecutivo de crecimiento por debajo del 3%. En la historia reciente, la actual etapa de bajo dinamismo del comercio mundial no tiene precedente desde los años ochenta. El comercio mundial de servicios también registró una caída de su valor en 2015, aunque menos pronunciada que el comercio de bienes (-6,4%).

Gráfico 2
Variación interanual del
valor de las exportaciones
mundiales de bienes,
2011-2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio, "Short-term Trade Statistics" [en línea] https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/short_term_stats_e.htm.

Varios factores explican la persistente debilidad del comercio mundial. Estos incluyen el bajo dinamismo de la demanda global, un menor ritmo de liberalización del comercio y el freno a la expansión de las cadenas globales de valor. A esto se suma la caída de los precios de los productos básicos, que ha repercutido negativamente en la demanda de importaciones de los países exportadores de dichos productos. La menor demanda de importaciones de China también ha tenido un papel importante en ese desempeño. En un horizonte de mediano plazo, no se prevé una recuperación marcada

del comercio mundial, debido a que se espera que persistan los factores estructurales que han determinado su menor dinamismo en los últimos años.

El sesgo recesivo de la economía mundial se ha prolongado más de lo anticipado, como lo evidencian las sucesivas revisiones a la baja de las proyecciones de crecimiento en los últimos años. Las economías de los países avanzados siguen exhibiendo un débil desempeño en 2016. En los Estados Unidos, el crecimiento de la economía fue más bajo que lo anticipado en el primer semestre de este año. La incipiente recuperación de la economía europea será afectada por la incertidumbre sobre las consecuencias del *brexit*. La economía japonesa se estancó en el segundo trimestre de 2016, después de haber crecido solo un 0,5% en el primero. Con la excepción de China y la India, el crecimiento de las principales economías emergentes será más lento en 2016 que en 2015. Esto se debe en parte a la menor demanda de los países industrializados y a la disminución de los precios de las materias primas. Asimismo, la aplicación de políticas fiscales y monetarias restrictivas en varios países en desarrollo para contener los choques externos negativos frenó aún más el crecimiento.

La recuperación del crecimiento mundial se ha demorado más de lo esperado por varias razones. Primero, el impacto de las políticas monetarias expansivas adoptadas desde la crisis financiera mundial en las principales economías avanzadas fue menor de lo esperado. Se podría hablar de un agotamiento de la política monetaria como herramienta de estímulo a la demanda agregada. Por su parte, la política fiscal en los países desarrollados se tornó restrictiva tras un período inicial de expansión en respuesta a la crisis. La ineficacia de la política monetaria para reactivar a las principales economías ha llevado recientemente a una revaloración del papel de la política fiscal. Por ejemplo, el nuevo plan plurianual de estímulo anunciado por el Gobierno del Japón en agosto de 2016 sugiere un mayor protagonismo de la política fiscal, rompiendo con la tendencia a tomar medidas de austeridad en tiempos de crisis.

Segundo, la expansión del sector financiero aumenta los desequilibrios. Ello se manifiesta, en particular, en el fuerte aumento de los activos financieros: mientras que en 1980 su valor era cercano al del PIB mundial, desde la segunda mitad de la década de 2000 lo supera en más de diez veces. Otra manifestación del desacople entre la actividad real y la financiera es la menor tasa de crecimiento del comercio mundial comparada con la expansión de los flujos transfronterizos de capitales. El aumento de la liquidez mundial condujo a que muchas economías emergentes elevaran su apalancamiento externo y, con ello, su exposición a los ciclos de liquidez globales.

Tercero, China ha reducido su aporte al dinamismo de la demanda mundial de importaciones. Aunque la economía de ese país sigue creciendo a un ritmo cercano al 6,5%, su demanda de importaciones ha disminuido debido a la transición de su modelo de crecimiento desde una economía impulsada por la inversión y las exportaciones de manufacturas hacia una con un mayor aporte del consumo y los servicios. Además, su demanda de importaciones está disminuyendo porque las empresas manufactureras chinas han estado reduciendo el contenido importado de su producción. Como consecuencia de todo lo anterior, el volumen de importaciones del país anotó seis trimestres consecutivos de caídas interanuales entre el primer trimestre de 2015 y el segundo trimestre de 2016.

Cuarto, el aumento de los desequilibrios entre los saldos en cuenta corriente de las principales economías en 2016 agrava el sesgo recesivo global. Desde 2013, hubo una tendencia al aumento del superávit en cuenta corriente en varios países, incluidos Alemania y otros países superavitarios de la zona del euro, China, el Japón y la República de Corea. Salvo en el Japón, estos crecientes superávits en la cuenta corriente se explican principalmente por sus mayores superávits comerciales. El bajo dinamismo de las importaciones de las economías superavitarias contribuye al estancamiento de

El sesgo recesivo de la economía mundial se ha prolongado más de lo anticipado, como lo evidencian las sucesivas revisiones a la baja de las proyecciones de crecimiento en los últimos años.

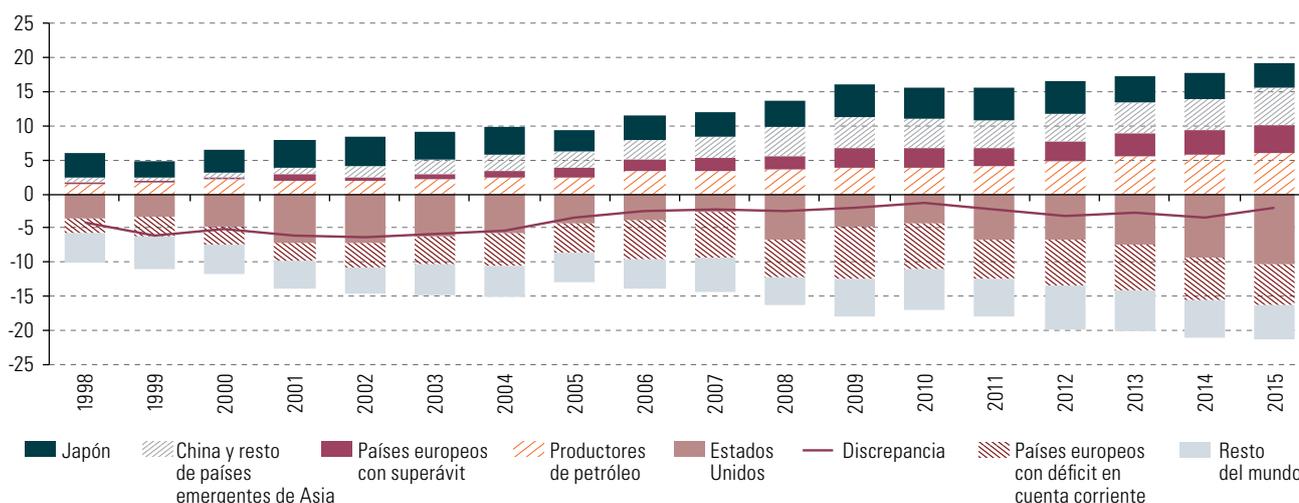
la demanda mundial. Por su parte, la reducción del déficit en la cuenta corriente de varios países tradicionalmente deficitarios, principalmente en la zona del euro, también ha contribuido a empeorar el sesgo recesivo global.

La persistencia en el tiempo de los desequilibrios en cuenta corriente se debe en parte a la heterogeneidad de las estructuras productivas entre los países. En particular, existe una fuerte correlación entre los saldos en cuenta corriente de los distintos países y su nivel de competitividad en la exportación de manufacturas. Como la competitividad no puede modificarse en el corto plazo, los países superavitarios y deficitarios tienden a mantener sus respectivas posiciones por varios años. Como resultado de lo anterior, el endeudamiento internacional de los países deficitarios se profundizó en las dos últimas décadas y podría volverse insostenible, salvo en el caso de los Estados Unidos, por ser emisor de la principal moneda de reserva internacional (véase el gráfico 3).

Gráfico 3

Posiciones de endeudamiento neto internacional, 1998-2015

(En porcentajes del PIB mundial)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, base de datos, abril de 2016.

La persistencia en el tiempo de los desequilibrios en cuenta corriente se debe en parte a la heterogeneidad de las estructuras productivas entre los países. En particular, existe una fuerte correlación entre los saldos en cuenta corriente de los distintos países y su nivel de competitividad en la exportación de manufacturas.

La heterogeneidad de las estructuras productivas es magnificada por la dinámica de la innovación y difusión de tecnología. En el contexto de la actual revolución tecnológica, la distancia entre los países líderes y las economías periféricas tiende a ampliarse, ya que es más difícil reducir asimetrías cuando la frontera tecnológica se mueve rápidamente. La presente revolución digital genera a la vez fragmentación y concentración empresarial. Por un lado, proliferan pequeños productores que, mediante las plataformas digitales, acceden a nichos de mercado, atendiendo requerimientos locales o de personalización de productos y servicios. Por otro lado, aumenta la concentración de los mercados caracterizados por economías de escala en manos de grandes empresas de los países desarrollados y de algunos países asiáticos emergentes con presencia mundial.

Las inversiones tecnológicas en plataformas digitales han creado ecosistemas de innovación en todas las actividades económicas. Ejemplos de ello son el sector automotriz (con el desarrollo de vehículos autónomos o inteligentes) y la agricultura (con la expansión de la Internet industrial con conexiones máquina a máquina). La Internet industrial también está transformando las cadenas globales de valor en plataformas globales de valor. La transformación más radical se debe a la digitalización de la manufactura, que

está cambiando el modo y el lugar de producción y redefiniendo la dinámica productiva mundial. La tendencia apunta hacia la relocalización de unidades productivas en los países desarrollados a partir de la virtualización de procesos y servicios. Se prevé que el empleo aumentaría en los puestos altamente calificados debido a la automatización, pero caería más en otros segmentos, como los de actividades rutinarias.

Las asimetrías competitivas se incrementan exponencialmente con los avances en la nueva era de la manufactura. La masiva incorporación de las tecnologías digitales, materializada en la Internet industrial, hará más imprecisos los límites entre los bienes y los servicios. Ello permitirá un aumento de la diferenciación de productos, dando lugar a bienes inteligentes conectados. De este modo, el sector manufacturero seguirá teniendo una elevada participación en el crecimiento de la productividad y en las exportaciones mundiales, muy superior a su impacto en el valor agregado y en el empleo. Este sector también realiza gran parte de la inversión en investigación y desarrollo tecnológico, particularmente en productos farmacéuticos y químicos, computación y electrónica, industria aeroespacial, electricidad, automóviles y autopartes. De todo lo anterior se concluye que el sector manufacturero seguirá cumpliendo un rol clave en los procesos de cambio estructural.

El proceso de globalización ha contribuido a la disminución de la pobreza y de la desigualdad a nivel mundial. Por primera vez en la historia, el número de personas que viven en la pobreza extrema habría caído por debajo del 10% de la población mundial. Esta disminución se debe principalmente a las altas tasas de crecimiento de los países asiáticos, en particular de China. Estos países se han beneficiado de las oportunidades abiertas por la globalización. A su vez, la expansión económica de China favoreció la reducción de la pobreza en los países exportadores de recursos naturales, como los de América del Sur.

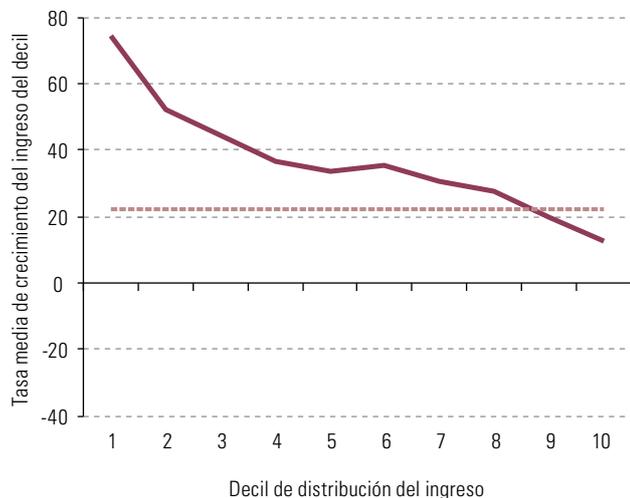
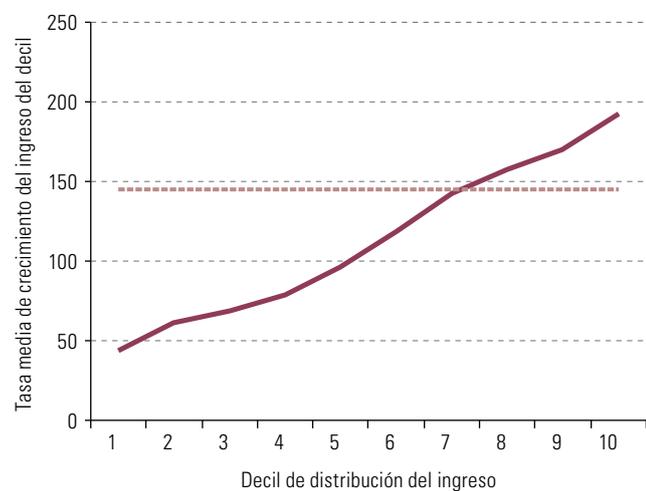
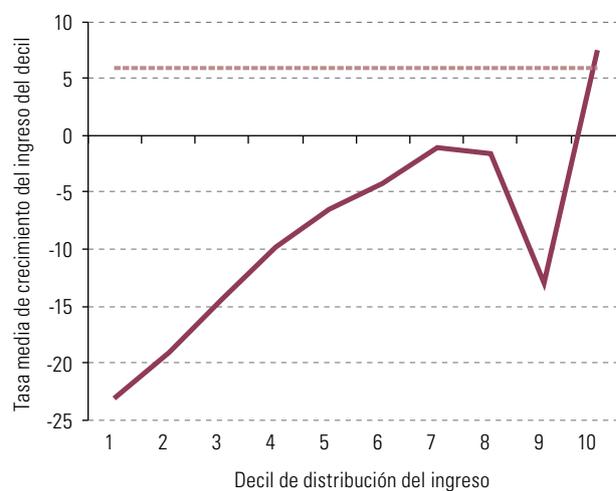
La rápida expansión del comercio (hasta antes de la crisis mundial) y la aceleración del progreso técnico han tenido importantes efectos en la distribución del ingreso. A medida que cambian la competitividad de los países, la localización de la producción y los tipos de procesos productivos, se redistribuyen los empleos entre sectores y regiones del mundo. En particular, una parte importante de los empleos manufactureros de los países avanzados ha sido trasladada a países en desarrollo con menores costos laborales. Al cambiar la demanda de habilidades, también se modifica el premio que reciben los trabajadores con más años de educación o mayor capacitación con respecto a los no calificados. En paralelo, la disminución de la tasa de sindicalización en los países desarrollados desde los años ochenta ha aumentado la participación de los segmentos más ricos en el ingreso.

Al analizar la distribución mundial del ingreso, surge una paradoja: en las últimas tres décadas, la desigualdad global disminuyó, mientras que aumentó la desigualdad interna en la mayoría de los países, sobre todo los desarrollados. Un análisis del cambio en el ingreso de cada percentil de la población mundial entre 1988 y 2008 explica en parte esta situación. En efecto, se observan fuertes ganancias en los siete deciles más bajos del ingreso mundial (reflejo sobre todo de los mayores ingresos de la población china y de otras economías emergentes) y también en el decil más rico del mundo, mientras que los ingresos de la clase trabajadora y media de los países desarrollados se estancaron.

El cambio en el ingreso de cada decil de la población entre 1998 y 2008 difiere entre los países desarrollados, África Subsahariana y China, por un lado, y América Latina y el Caribe, por otro. En el primer grupo, el aumento porcentual del ingreso es mayor en los deciles más altos. Al contrario, en la región los deciles más pobres ganaron más en términos porcentuales (véase el gráfico 4). Esta diferencia se explica en parte por el marcado crecimiento de los precios de las materias primas en la parte final de ese período y la adopción, particularmente en los países de América del Sur, de políticas redistributivas a favor de los segmentos de menores ingresos.

Gráfico 4

Variación del ingreso real de la población por decil, 1998-2008
(En porcentajes)

A. América Latina y el Caribe**B. Países desarrollados****C. China****D. África Subsahariana**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Ch. Lakner y B. Milanovic, "World Panel Income Distribution (LM-WPID)" 2013 [en línea] <http://go.worldbank.org/NWBUK13JP0>.

Nota: La línea roja punteada se refiere al cambio promedio del ingreso per cápita de cada país o región en el período considerado.

Los mecanismos de gobernanza de la economía mundial no han mitigado ni solucionado los problemas analizados, debido a su carácter parcial y fragmentado y a la lentitud con que han respondido a los cambios económicos y a la revolución tecnológica. Hay cuatro áreas de la gobernanza global en que los problemas son particularmente agudos: el comercio, la inversión extranjera directa (IED), la tributación y las transacciones financieras.

La institucionalidad del comercio mundial sufre fuertes tensiones. Dentro del sistema multilateral, las exigencias de los países desarrollados de una mayor apertura de los países en desarrollo en las áreas de manufacturas, servicios e inversión se enfrentan con las demandas de estos últimos de una mayor liberalización agrícola y de los movimientos de trabajadores en los Estados Unidos y Europa. Para superar esos bloqueos, las tendencias actuales en la OMC privilegian las negociaciones sectoriales plurilaterales lideradas por los

países desarrollados, como las de servicios y bienes ambientales actualmente en marcha. Otra respuesta ha sido la irrupción de una nueva generación de negociaciones comerciales conocidas como negociaciones megarregionales, que tienen un fuerte componente de armonización regulatoria. Uno de ellas es el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), que se analiza en profundidad en el capítulo III. Sin embargo, la oposición a estas negociaciones comerciales crece a medida que se adentran en temas internos de política pública, como los estándares laborales y medioambientales, la regulación financiera o la protección del consumidor. Asimismo, surgen cuestionamientos al rol de los acuerdos comerciales en el contexto de la lucha contra los efectos del cambio climático.

Hasta ahora ha resultado imposible desarrollar una gobernanza multilateral para la IED, pese a que hubo diferentes intentos a partir de los años noventa. En la actualidad, existen más de 2.600 tratados vigentes sobre inversión, lo que se traduce en un régimen internacional fragmentado y marcado por disposiciones inconsistentes o contradictorias. La principal crítica a estos acuerdos es que no preservan adecuadamente los necesarios espacios de regulación para que los Estados puedan llevar a cabo sus objetivos de política pública. Esta situación se ve agravada por la existencia de mecanismos de solución de controversias entre inversionistas y Estados.

El sistema internacional de tributación muestra un grado de fragmentación similar. Está conformado por más de 3.800 tratados bilaterales que regulan la tributación de las empresas con actividades internacionales. Esto ha dado lugar a inconsistencias y vacíos legales que permiten a las empresas multinacionales canalizar sus ganancias hacia las jurisdicciones que tienen las menores tasas de tributación. En este contexto, en 2015 más de 80 países —entre ellos ocho de la región— acordaron el Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS) en el marco de la OCDE y el Grupo de los 20 (G20). Este plan consiste en acciones para minimizar las incongruencias entre las distintas normas tributarias nacionales que permiten a las empresas transnacionales reducir el pago de impuestos. Asimismo, se acordó negociar un tratado multilateral para implementar estas recomendaciones y enmendar los tratados tributarios bilaterales.

La regulación financiera internacional hasta la crisis de 2008-2009 enfatizaba el cumplimiento del requisito de capital mínimo establecido por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS). Dichas normas y la falta de estándares cuantitativos con respecto a la liquidez contribuyeron a la crisis de 2008. En respuesta a esta, se aprobó el acuerdo de Basilea III en septiembre de 2010 para limitar los riesgos tanto a nivel microprudencial (instituciones bancarias individuales) como macroprudencial (riesgos sistémicos). Este acuerdo, que entraría en vigor en enero de 2019, es todavía insuficiente para asegurar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Esto requeriría un enfoque regulatorio más amplio de tipo macroprudencial.

A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, en América Latina y el Caribe no se ha registrado hasta ahora una fuerte oposición a la globalización, lo que se debe en parte a la reducción de la pobreza y la desigualdad entre 2004 y 2013. Sin embargo, la reciente desaceleración de la economía y el comercio mundiales y la caída de los precios de las materias primas han golpeado duramente a la región, en particular a América del Sur. La marcada desaceleración del crecimiento frenó los procesos de mejora distributiva. La pregunta ahora es cómo evitar un retroceso en la reducción de la pobreza y la desigualdad, que podría traducirse en tensiones políticas como las observadas en los países desarrollados.

La pérdida de dinamismo de la región ocurre en un marco de rezago tecnológico y productivo, sobre todo en los sectores líderes de la nueva revolución industrial. América Latina y el Caribe debe tomar conciencia de que el mundo atraviesa por un proceso disruptivo de cambio tecnológico y económico. No reconocer la importancia de estos cambios dificultará las transformaciones productivas necesarias para acelerar el crecimiento de largo plazo, sostener los avances en la reducción de la pobreza y en la mejora de la distribución del ingreso, y promover la transición hacia una senda de

Hay cuatro áreas de la gobernanza global en que los problemas son particularmente agudos: el comercio, la inversión extranjera directa (IED), la tributación y las transacciones financieras.

crecimiento bajo en carbono. Sin embargo, la política industrial ha estado ausente en casi todos los países de la región o ha tenido un carácter exclusivamente defensivo, inadecuado para adaptarse a los nuevos patrones tecnológicos y de competencia.

Junto con la reactivación y renovación de la política industrial, la región debe contribuir más activamente a los esfuerzos por mejorar la gobernanza de la economía mundial mediante la creación de bienes públicos globales. La CEPAL ha planteado propuestas en esta línea que se vinculan con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este contexto, es preciso superar inercias en dos áreas clave. Por un lado, se debe superar la percepción de que las actuales tensiones de la globalización son problemas de otros y que no afectan a la región más allá de lo que suceda con los precios de los principales productos de exportación. Por otro lado, debe superarse la debilidad y la fragmentación institucional a nivel nacional y regional, que fortalece el escepticismo de los ciudadanos respecto de las prioridades y las capacidades de los gobiernos para enfrentar adecuadamente los retos de la globalización. En un contexto en que las reglas del juego de la economía internacional se están redefiniendo, la debilidad y la fragmentación de la integración regional representan una clara desventaja estratégica.

B. El comercio exterior de América Latina y el Caribe: persiste la dinámica desfavorable

La inserción de la región en el proceso de globalización económica se presenta vulnerable. Así lo muestra el estancamiento de su participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios en los últimos quince años. En el caso de los bienes de alta tecnología, la participación regional ha experimentado un claro retroceso. En contraste, durante el mismo período, la cuota de los países en desarrollo de Asia y sobre todo de China en las exportaciones mundiales ha registrado un marcado aumento (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

América Latina y el Caribe, países en desarrollo de Asia y China: participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios, 2000 y 2015
(En porcentajes)

	América Latina y el Caribe		Países en desarrollo de Asia		China	
	2000	2015	2000	2015	2000	2015
Total bienes	5,7	5,5	20	25	4	11
Bienes de alta tecnología	8	5	30	50	7	33
Total servicios	4,1	3,4	14	23	0,7	6
Servicios modernos ^a	2,4	1,9	6,4	15,9	1,5	6,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

^a Los servicios modernos corresponden a la categoría "otros servicios" de la balanza de pagos.

Entre 2000 y 2015, la participación de la región en el total de los flujos de inversión extranjera directa (IED) mundiales casi se duplicó, pasando del 6% al 11%. Esta es una de las pocas variables en las que la región muestra una tendencia similar a la de los países en desarrollo exitosos de Asia. La distribución sectorial de la IED que ingresa a la región muestra un predominio de los servicios, seguidos por las manufacturas y los recursos naturales. Entre los primeros, destacan las inversiones en telecomunicaciones, hotelería y turismo, servicios financieros, comercio minorista y transporte. Las actividades manufactureras que reciben mayores flujos de IED son las vinculadas a la industria automotriz, principalmente en el Brasil y México. Entre las actividades relacionadas con los recursos naturales, destacan la minería metálica y el sector de carbón, gas natural y petróleo. En el último quinquenio han adquirido importancia las inversiones vinculadas a la producción de energías renovables no convencionales, en especial la fotovoltaica y la eólica. Por otra parte, pese al aumento de las inversiones latinoamericanas en el exterior en las décadas de 1990 y 2000, solo unas pocas empresas con sede en la región son inversionistas internacionales importantes.

El efecto de la IED en el patrón de producción de la región y en su incorporación a la globalización ha sido ambivalente. Por un lado, en los países donde la IED se concentra en la extracción o el procesamiento básico de recursos naturales, se ha reforzado el patrón de especialización e incluso se ha fortalecido el efecto candado (*lock-in*) en actividades de bajo contenido tecnológico. Por otro lado, la IED ha contribuido significativamente a la expansión y modernización de sectores avanzados, como las finanzas, las telecomunicaciones y, en menor medida, los servicios empresariales.

Si bien la participación de los países de América Latina y el Caribe en las cadenas globales de valor ha aumentado durante este siglo, sigue estando por debajo del promedio mundial y de la participación de los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia (véase el gráfico 5). La región se especializa principalmente en los denominados encadenamientos hacia delante, es decir, en proveer insumos en su mayoría productos básicos para las exportaciones de terceros países. Los encadenamientos hacia atrás, esto es, la participación del valor agregado extranjero en las exportaciones de la región, son menores que en otras regiones (en particular la Unión Europea y Asia Sudoriental) y han seguido una tendencia a la baja.



Fuente: CEPAL, sobre la base de información de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Organización Mundial del Comercio (OMC), Trade in Value Added Database (TiVA) [en línea] <http://www.oecd.org/sti/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Dentro de la región, solo México y Costa Rica muestran un grado significativo de inserción en las cadenas de valor norteamericanas. Entre los sectores con mayor participación de empresas mexicanas se encuentran el automotriz, el electrónico, el de los equipos médicos y el de las telecomunicaciones, y en el caso de Costa Rica, la industria electrónica y la de equipos médicos. El resto de los países centroamericanos también cuentan con una considerable participación en las cadenas de valor norteamericanas de textiles y confecciones.

Otro ámbito en que la región mantiene un importante rezago es la conectividad digital. Si bien el número de hogares con acceso a Internet casi se duplicó desde un 22,4% en 2010 a un 43,4% en 2015, persiste una considerable brecha con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde el promedio de acceso a Internet es del 85%. Asimismo, la velocidad de la conexión a banda ancha es más baja que en otras regiones del mundo, lo que limita la participación en actividades de vanguardia como la telemedicina y la manufactura avanzada.

La frágil inserción internacional arriba descrita, junto con el menor dinamismo de la demanda mundial en los últimos años, han afectado negativamente el desempeño del

comercio exterior de la región. En 2016 el valor de sus exportaciones e importaciones acumulará cuatro años consecutivos de caída. El efecto de la crisis mundial de 2008 y 2009, que se tradujo en una fuerte caída del valor exportado en 2009, fue de corta duración en comparación con las continuas caídas del valor de los envíos que se han producido en el período más reciente con el desplome de los precios de los productos básicos. En 2016, el índice regional de precios de las exportaciones ha seguido cayendo, aunque a un ritmo menor (-7,6%).

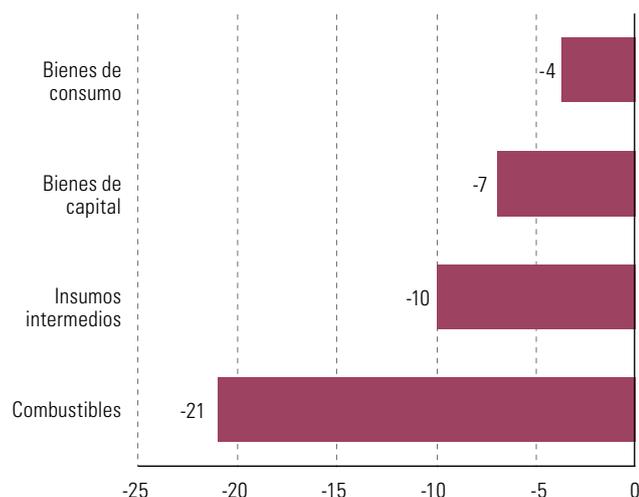
Se proyecta que en 2016 se producirá una contracción del valor de las exportaciones regionales del 5%, por efecto de una caída de los precios del 6,7% y un alza del volumen del 1,7%. La caída del valor de los envíos regionales será sustancialmente menor en 2016 que la registrada en 2015 (-15%). Por subregiones, las mayores bajas del valor de las exportaciones de 2016 se producirán en el Caribe y en América del Sur. Por países, únicamente la Argentina, Costa Rica, el Paraguay y, en menor medida, la República Dominicana registrarán un aumento del valor de sus exportaciones. Entre los países cuyos envíos perderán más valor se sitúan los que más dependen de la exportación de hidrocarburos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de)).

A diferencia de lo que ocurre con las exportaciones, no se observan aún indicios de recuperación en las importaciones regionales: la reducción proyectada de su valor en 2016 (-9,4%) será muy similar a la registrada en 2015 (-10%). En particular, se proyecta que en 2016 disminuirá el volumen importado, como ya ocurrió en 2014 y 2015. Esto refleja el bajo dinamismo de la demanda agregada en la región, especialmente en América del Sur. Por sectores, el mayor descenso del volumen importado corresponde a los bienes de capital (maquinarias y equipos) e insumos intermedios (piezas, partes y productos semielaborados), lo que refleja la debilidad de la inversión. En términos de valor, las mayores caídas corresponderían a las importaciones de combustibles y bienes intermedios, mientras que las importaciones de bienes de capital caerían menos que las totales. Estas tres categorías explican algo más del 80% del valor total de las importaciones regionales (véase el gráfico 6).

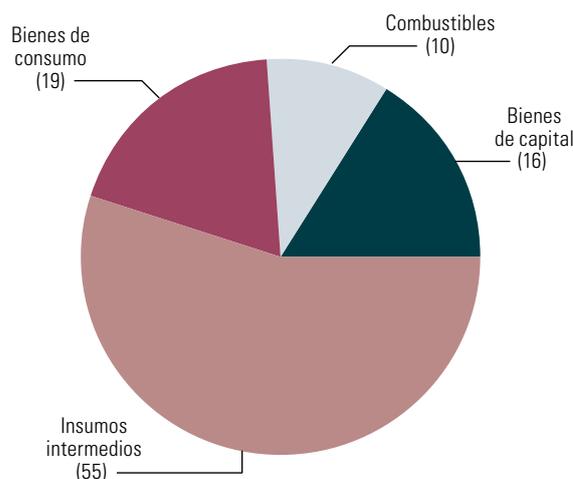
Gráfico 6

América Latina y el Caribe: importaciones totales según grandes categorías económicas
(En porcentajes)

A. Tasa proyectada de variación, 2016



B. Participación en las importaciones totales, 2015



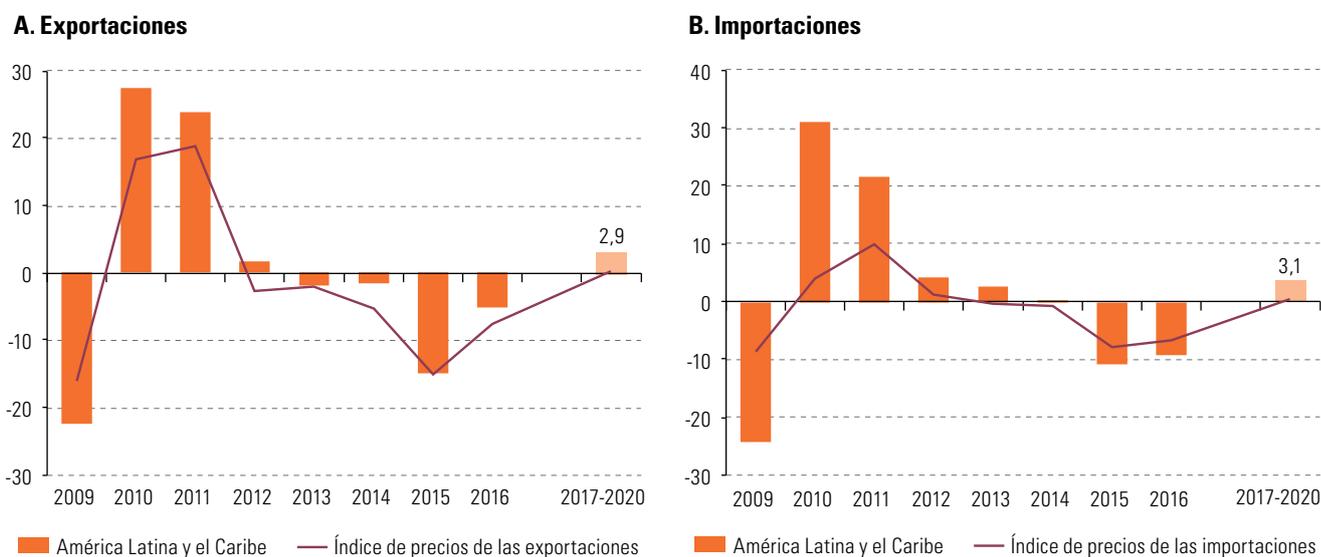
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

Las proyecciones para 2016 muestran que, al igual que en 2015, las exportaciones intrarregionales disminuirán de forma mucho más marcada que las ventas al resto del mundo (-10% frente a -4%, respectivamente). Esta situación afectará al comercio de todas las subregiones y esquemas de integración, en especial en América del Sur. En 2016, la región acumulará cuatro años consecutivos de caída del comercio intrarregional, los últimos tres con una contracción mayor que la del comercio con el resto del mundo. Como resultado de esta dinámica, en 2016 el coeficiente de comercio intrarregional (medido por las importaciones) llegaría al 15%, su valor más bajo en el último decenio. Esta tendencia es particularmente preocupante si se considera que América Latina y el Caribe es el principal receptor de los envíos manufactureros de la propia región. Por ende, la debilidad del comercio intrarregional limita el potencial de la región para avanzar en materia de diversificación exportadora.

Las proyecciones de la CEPAL para el período de 2017 a 2020 sugieren una modesta recuperación del comercio regional, con una tasa media anual de crecimiento cercana al 3% tanto en las exportaciones como en las importaciones (véase el gráfico 7).

Gráfico 7

América Latina y el Caribe: variación anual de las exportaciones e importaciones de bienes, 2009-2016 y 2017-2020^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

^a Las tasas de variación de 2016 y 2017-2020 corresponden a proyecciones.

La evolución de los flujos de bienes, servicios e IED y la revolución digital sugieren un aumento de los desafíos que enfrentará la región para ingresar en nuevos mercados y diversificar su estructura productiva. La participación de la región en el comercio mundial de bienes lleva estancada desde 2000, situación que ha sido acompañada de un retroceso en términos del modelo regional de especialización tecnológica ante el creciente peso de los recursos naturales. En cuanto a los servicios, la región ha perdido posiciones respecto de sus competidores asiáticos, lo que es aún más notorio en los servicios más dinámicos y de mayor contenido tecnológico. Finalmente, en materia de IED, si bien las empresas transnacionales han impulsado sectores modernos como las telecomunicaciones, las inversiones orientadas a los activos inteligentes para investigación y desarrollo (I+D) siguen siendo muy pequeñas. En general, la inserción

de la región en las cadenas de valor y las plataformas digitales depende, en última instancia, de agentes económicos establecidos en los países desarrollados. En este escenario, las tendencias recientes hacia el aumento de la concentración empresarial y de la generación de conocimiento elevan las barreras que enfrentaría la región para recuperar el terreno perdido.

La desaceleración del crecimiento económico de China continuará en los próximos años, impactando negativamente en la demanda y los precios de las materias primas. Si a ello se suma el persistente bajo dinamismo de la economía mundial, no son sorprendentes las modestas perspectivas de crecimiento de las exportaciones regionales para el resto de esta década. En cuanto a las importaciones, su expansión prevista en los próximos años estará acotada por la débil recuperación de la demanda regional. En definitiva, hasta fines de la presente década no se espera que el comercio tenga un papel tan preponderante en la dinámica económica de la región como el que tuvo en los períodos 2004-2008 y 2010-2011. En este contexto, es urgente implementar políticas públicas y proyectos de inversión que promuevan el desarrollo de sectores exportadores más sofisticados y menos sujetos a la volatilidad de precios que la actual canasta exportadora regional.

Con la adopción de políticas comerciales e industriales modernas, la región podría incorporarse a la revolución tecnológica mediante una inserción internacional basada en la diversificación exportadora y con un componente más elevado de conocimiento. Ello implica reconocer los cambios tecnológicos en la estructuración de las cadenas de valor y la organización de las actividades productivas, incorporando plenamente las tendencias hacia la manufactura avanzada y la Internet de las cosas. Varios instrumentos del pasado, muy centrados en sectores claramente delimitados, deberán ser sustituidos por herramientas de alcance sistémico, gran flexibilidad y basadas en la revolución de los datos y su analítica.

Por último, el preocupante desempeño del comercio intrarregional en los últimos años pone de manifiesto la urgencia de retomar con mayor fuerza la agenda de integración regional, explorando la convergencia entre las iniciativas en curso y superando los bloqueos políticos que la dificultan. Ello permitiría aprovechar economías de escala en sectores que las requieran, responder de forma proactiva a la conformación de macrorregiones a nivel mundial y desarrollar un mercado digital regional que sienta las bases para crear plataformas de búsqueda y distribución de contenido, así como redes sociales, capaces de competir mejor en el escenario regional.

C. El Acuerdo de Asociación Transpacífico: elementos iniciales para una evaluación

El 4 de febrero de 2016, 12 países de América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia y Oceanía¹ suscribieron el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), tras casi seis años de negociaciones. Es el primer acuerdo resultante de una nueva generación de negociaciones comerciales de vasto alcance, conocidas como megaregionales. El TPP establecería la mayor área de libre comercio del mundo, medida por el PIB conjunto de sus miembros, y la segunda más grande, después de la Unión Europea, medida por el monto del comercio entre ellos. Conjuntamente, sus miembros representan el 38% del PIB mundial y un cuarto del comercio mundial. Asimismo, en 2015 recibieron un tercio de los flujos mundiales de IED y fueron el origen de un 40% de esos flujos.

¹ Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Viet Nam.

El TPP se diferencia de la mayoría de los acuerdos comerciales previos por su carácter plurilateral e interregional y por su amplia cobertura temática. Además de los temas tradicionales de acceso a los mercados de bienes, servicios, inversión y contratación pública, establece reglas sobre materias que no han sido normadas por los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o que lo han sido de modo limitado. Este es el caso del comercio electrónico, las empresas estatales, la coherencia regulatoria y diversos aspectos laborales y medioambientales. En estas y otras áreas, como la propiedad intelectual, el TPP impulsaría un proceso de armonización regulatoria entre sus miembros, pese a que estos tienen niveles muy disímiles de desarrollo económico e institucional y distintos sistemas políticos y legales. Las reglas acordadas reflejan principalmente las preferencias de los Estados Unidos, país que fue el principal impulsor del acuerdo. Por otra parte, algunas de las disposiciones del TPP (en materia laboral, medioambiental y de pymes, entre otras) parecen reflejar un intento de lograr una mayor coherencia entre la gobernanza del comercio internacional y la búsqueda del desarrollo sostenible, plasmada en la reciente Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Subyace a la negociación del TPP el interés de los Estados Unidos en alcanzar tres objetivos estratégicos: fortalecer su presencia económica y geopolítica en Asia y el Pacífico (contrapesando la creciente influencia de China), definir nuevas reglas para el comercio y la inversión mundiales en las próximas décadas, y actualizar las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En particular, las disposiciones del TPP sobre comercio electrónico, propiedad intelectual, servicios e inversión se orientan a fortalecer el liderazgo de los Estados Unidos en la economía digital.

Dadas las dificultades por las que atraviesa la OMC como foro de negociación de las nuevas reglas del comercio mundial, los compromisos negociados en el marco de acuerdos megaregionales como el TPP podrían terminar convirtiéndose de hecho en estándares globales. La relevancia potencial de este acuerdo resulta aún mayor en el actual contexto de bajo dinamismo del comercio mundial.

El TPP es un acuerdo de una magnitud y complejidad pocas veces vistas. Por lo mismo, ha sido muy controvertido desde sus inicios, incluso en los Estados Unidos. De hecho, el presidente electo en ese país declaró durante su campaña su oposición a los acuerdos comerciales suscritos por anteriores administraciones y al TPP. Por ende, existe una fuerte incertidumbre sobre el futuro del acuerdo, ya que para que entre en vigor debe ser ratificado como mínimo por seis de sus miembros que conjuntamente representen al menos el 85% del PIB total de los países firmantes. Esto implica que su entrada en vigor es imposible sin la ratificación de los Estados Unidos y el Japón.

Dos criterios básicos de evaluación de los posibles impactos del TPP para Chile, México y el Perú son en qué medida contribuirá a los procesos de diversificación productiva y exportadora de dichos países, y en qué grado puede restringir su capacidad de implementar políticas públicas según sus propias prioridades y estrategias de desarrollo. Con respecto a la primera pregunta, a nivel agregado las ganancias que los tres participantes latinoamericanos obtendrán en materia de acceso a mercados serán muy pequeñas. Esto resulta esperable, puesto que estos países ya habían negociado individualmente acuerdos comerciales con sus respectivos principales socios del TPP².

El TPP establecería la mayor área de libre comercio del mundo, medido por el PIB conjunto de sus miembros.

² Chile tiene acuerdos vigentes con todos los otros miembros del TPP. México tiene acuerdos con el Canadá y los Estados Unidos (el TLCAN), Chile, el Japón y el Perú, que conjuntamente representaron el 99% del valor de sus envíos a miembros del TPP en 2015. El Perú tiene acuerdos con el Canadá, Chile, los Estados Unidos, el Japón, México y Singapur, que representaron el 98% del valor de sus exportaciones a países del TPP en el mismo año.

Sin perjuicio de lo ya señalado, la apertura negociada en el TPP mejoraría las condiciones de acceso para las exportaciones agrícolas y agroindustriales de Chile, México y el Perú, ya que la cobertura de productos agrícolas liberalizados en el TPP es mayor que la de los acuerdos negociados individualmente por los países latinoamericanos con socios como el Canadá y el Japón. Por otra parte, la posibilidad que tendrían Chile, México y el Perú de acumular origen entre sí y con los restantes miembros del TPP podría promover los encadenamientos productivos y su mayor inserción en cadenas internacionales de valor. En todo caso, se trata de oportunidades cuyo aprovechamiento requiere políticas industriales, tecnológicas y de innovación. La experiencia de los países de la región en la suscripción de tratados de libre comercio sugiere que la sola entrada en vigor del TPP no sería suficiente para generar procesos de diversificación productiva y exportadora.

El TPP establecería normas sobre varios temas aún no abordados por la OMC.

En cuanto a las restricciones al espacio de políticas, la intensidad del proceso de armonización regulatoria generado por el TPP variará de un país a otro. En términos generales, el acuerdo impondría una menor carga de nuevas obligaciones a los tres miembros latinoamericanos que a otros países en desarrollo participantes. Ello se debe principalmente a que Chile, México y el Perú ya suscribieron hace años tratados con los Estados Unidos, en los que asumieron compromisos en áreas de alta sensibilidad que posteriormente quedaron reflejados en el TPP. Este es el caso de disposiciones sobre propiedad intelectual, inversión (por ejemplo, la solución de controversias entre inversionistas y Estados), servicios, contratación pública y asuntos laborales y medioambientales. En cambio, Brunei Darussalam, Malasia y Viet Nam, que no habían suscrito previamente acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, deberían hacer un mayor esfuerzo de modificación de sus marcos regulatorios en diversas áreas como consecuencia del TPP.

Evaluar el posible impacto del TPP en los países de la región que no son miembros del acuerdo es una tarea aún más compleja. Algunos de esos países podrían sufrir un desplazamiento significativo de sus exportaciones a los mercados del TPP, en particular los Estados Unidos, al no beneficiarse de las preferencias arancelarias y de otro tipo negociadas entre sus miembros. La CEPAL estima que el valor de las importaciones de los Estados Unidos desde la región caería un 1% en el primer año de vigencia del TPP (véase el cuadro 2). La magnitud y composición sectorial de la desviación de exportaciones que cada país de la región podría experimentar dependerá de factores como la importancia de los mercados del TPP para cada país, el tipo de productos que exporta a ellos y la existencia o no de otros acuerdos comerciales que lo vinculen con los miembros del TPP. Por otra parte, la reducción de las barreras no arancelarias al comercio entre los países del TPP, como resultado del proceso esperado de armonización regulatoria, podría favorecer también al comercio con terceros países, incluidos los de la región. Esto se debe a que compromisos como la armonización de los reglamentos técnicos o de la documentación para el comercio exterior suelen, por su propia naturaleza, aplicarse con el criterio de la nación más favorecida (es decir, no preferencial).

Un claro ejemplo de la desviación de comercio que algunos países de la región podrían sufrir como resultado del TPP es el de las exportaciones de confecciones de los países centroamericanos y caribeños a los Estados Unidos. Estas ya enfrentan una fuerte competencia en este mercado por parte de Viet Nam, pese a su mayor cercanía geográfica y a que pagan aranceles muy inferiores (véase el gráfico 8). Dicha competencia se vería acrecentada con las reducciones arancelarias que beneficiarían a Viet Nam al entrar en vigor el TPP.

Cuadro 2

Estados Unidos: variación proyectada del valor de las importaciones desde agrupaciones seleccionadas en el primer año de vigencia del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)

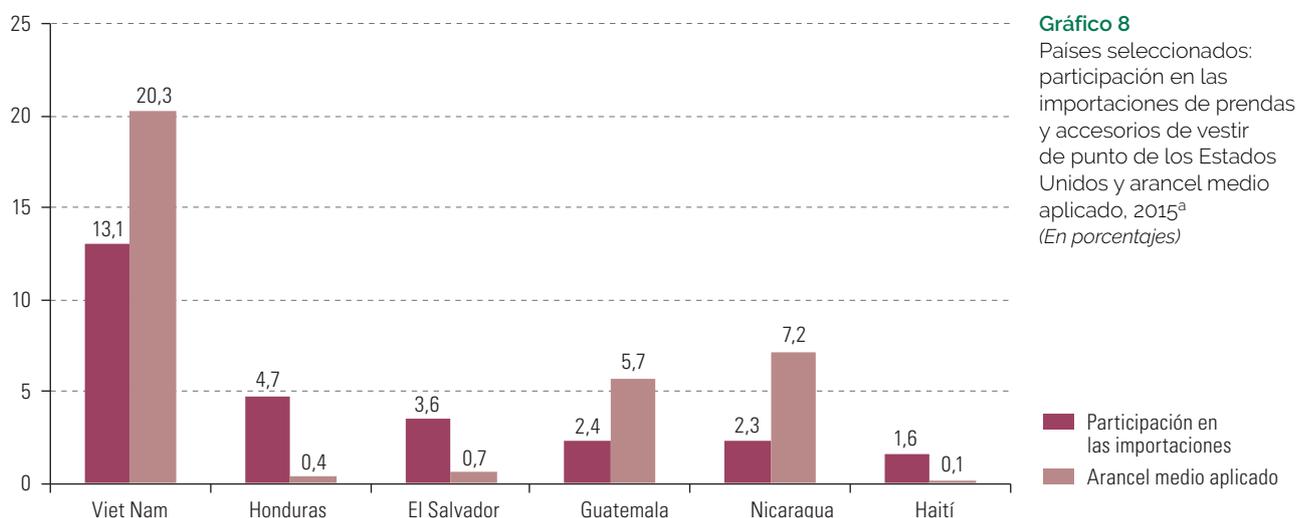
(En porcentajes)

Sector	Variación proyectada		Principales ganadores potenciales (miembros del TPP) ^b	Principales perdedores potenciales (países de América Latina y el Caribe) ^b
	Miembros del TPP	América Latina y el Caribe ^a		
Agricultura, caza y pesca	2,2	-0,1	Nueva Zelanda, Canadá y Viet Nam	Ecuador, Brasil y Guatemala
Petróleo y minería	7,4	-0,6	Canadá	Colombia, Venezuela (República Bolivariana de) y Ecuador
Alimentos, bebidas y tabaco	4,3	-0,3	Canadá, Nueva Zelanda y Malasia	Brasil, Colombia y Argentina
Madera, papel y cartón	1,6	0,0	Japón	Brasil
Textiles y confecciones	37,1	-1,4	Viet Nam, Malasia y Japón	Honduras, El Salvador y Guatemala
Cuero y calzado	63,1	-0,1	Viet Nam y Malasia	Brasil, República Dominicana y Argentina
Química y farmacia	8,0	-0,7	Viet Nam	Venezuela (República Bolivariana de), Brasil y Trinidad y Tabago
Caucho y plástico	15,3	-0,1	Japón, Canadá y México	Brasil, Costa Rica y República Dominicana
Minerales no metálicos	10,2	-0,1	Japón, Canadá y Malasia	Brasil y Colombia
Metales y productos derivados	7,3	-0,3	Japón y Viet Nam	Brasil, Trinidad y Tabago y Argentina
Maquinaria y equipos	13,4	-0,5	Japón, Viet Nam y Malasia	Brasil, Costa Rica y República Dominicana
Autos y autopartes	6,6	-0,2	Japón, México y Canadá	Brasil
Otras manufacturas	3,2	-0,1	Canadá, México y Japón	Brasil, Colombia y Ecuador
Todos los productos	9,9	-1,0	Japón, México y Canadá	Brasil, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de un modelo de equilibrio parcial.

^a Excluidos Chile, México y el Perú.

^b El orden en que se listan los países corresponde a la magnitud de sus ganancias o pérdidas potenciales en cada sector.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

^a El arancel medio se calculó a partir de la recaudación efectiva sobre las importaciones procedentes de cada país.

El valor de las importaciones de los Estados Unidos desde la región caería un 1% en el primer año de vigencia del TPP.

En caso de entrar en vigor, el TPP coexistirá con los numerosos acuerdos ya existentes entre sus miembros. Esta superposición de normativas podría dar lugar a conflictos de interpretación cuando un tema quede sujeto a las disposiciones de dos o más acuerdos. De este modo, se relativizaría una de las principales ventajas esperadas del TPP: disponer de un conjunto común de reglas para las relaciones comerciales y de inversión entre sus miembros. Por ende, el TPP podría (al menos inicialmente) acentuar, en vez de atenuar, el fenómeno de proliferación de acuerdos preferenciales con disposiciones mutuamente incongruentes que caracteriza a las relaciones comerciales transpacíficas.

El TPP contiene una cláusula de adhesión por medio de la cual nuevos países podrían ingresar al acuerdo una vez que entre en vigor. Esto aumentaría su valor comercial y estratégico, sobre todo si se trata de economías de un peso importante e insertas en las cadenas de valor asiáticas, como la República de Corea y Tailandia. Ambos países han expresado su interés en acceder al acuerdo, al igual que algunos de la región.

En el mediano plazo, el TPP podría constituirse en una plataforma para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico (FTAAP) entre las 21 economías que forman parte del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC). Este proyecto, que se remonta a 2004, ha recibido un renovado impulso desde 2014, principalmente por parte de China. La construcción del FTAAP probablemente requeriría una gradual convergencia entre el TPP y otros proyectos de integración económica de gran escala actualmente en negociación en la región de Asia y el Pacífico, en particular la Asociación Económica Integral Regional. En todo caso, la eventual convergencia entre estos dos proyectos aparece como altamente compleja, ya que requeriría conciliar los disímiles puntos de vista de los Estados Unidos y China en materia de la regulación del comercio y la inversión extranjera.

Por último, la eventual entrada en vigor del TPP tendría importantes implicancias para los procesos de integración económica en América Latina y el Caribe. Los tres miembros latinoamericanos del acuerdo son también miembros de la Alianza del Pacífico, en tanto que el cuarto miembro de esta, Colombia, ha expresado también su interés en acceder al TPP. Un escenario hipotético en el que la Alianza del Pacífico fuera de hecho subsumida por el TPP podría endurecer la posición negociadora de esa agrupación en un eventual proceso de convergencia con el MERCOSUR. Si esto ocurriera, se dificultaría alcanzar acuerdos para aprovechar el potencial que ofrece el mercado latinoamericano ampliado, lo que es imperativo en un contexto de creación de megabloques regionales a nivel mundial. Por ende, si el TPP entra en vigor, es crucial que Chile, México y el Perú negocien en ese marco arreglos que permitan a la Alianza del Pacífico seguir cumpliendo en los próximos años un papel constructivo en los procesos de convergencia regional.

La insatisfacción con la hiperglobalización

- A. Una globalización cuestionada
 - B. Persistencia del sesgo recesivo en la economía mundial
 - C. Impactos de la revolución tecnológica
 - D. Menor pobreza y cambios en la distribución del ingreso
 - E. Una gobernanza global ineficaz
 - F. Conclusiones
- Bibliografía

A. Una globalización cuestionada

El mundo vive un intenso proceso de globalización económica, que se ha profundizado desde los años noventa. Este se caracteriza por una fuerte reducción de las barreras al comercio de bienes y servicios y a la movilidad internacional de capitales, así como por la conformación de redes internacionales de producción lideradas por empresas multinacionales. En la última década, este proceso ha ido acompañado del fuerte dinamismo de los flujos digitales transfronterizos. La globalización, conjuntamente con la revolución digital en curso, ha cambiado la participación de las distintas regiones en el mapa mundial de las actividades productivas, con importantes consecuencias en el plano distributivo. Varios países en desarrollo, particularmente China y otras economías asiáticas, surgen como ganadores al aumentar su participación en la producción, el comercio y la inversión extranjera directa.

En el contexto de la persistente debilidad de la economía mundial tras la crisis de 2008 y 2009, han aumentado los cuestionamientos a la globalización. Si bien estos han sido más intensos en los países industrializados, la debilidad de la recuperación económica está afectando fuertemente también a los países en desarrollo, y en la región particularmente a los de América del Sur. Estos últimos registran una caída de sus tasas de crecimiento y un freno al proceso de inclusión social y de reducción de la desigualdad logrado entre 2004 y 2012. Por otro lado, como analizó en detalle la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el documento de posición de su trigésimo sexto período de sesiones (CEPAL, 2016a), la globalización ha venido de la mano de patrones de producción y consumo que son insostenibles desde el punto de vista medioambiental. Hay una reacción de la comunidad internacional ante los riesgos que la destrucción del medio ambiente conlleva para el bienestar de las futuras generaciones. Surge así la demanda de nuevas instituciones y acuerdos tendientes a redefinir la gobernanza de la globalización en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la reducción de la desigualdad.

El presente capítulo tiene por objetivo comprender los principales determinantes del fenómeno de la globalización y algunas de sus implicaciones para la economía internacional y la región. En la introducción, se presenta un panorama de los principales flujos asociados con la globalización desde 1990 y se identifican las principales tensiones políticas surgidas en torno a ella. Posteriormente, se vinculan los cuestionamientos a la globalización con el sesgo recesivo que caracteriza actualmente a la economía mundial, con las transformaciones productivas, tecnológicas y de distribución del ingreso, y con las carencias de la gobernanza económica global.

1. La dinámica de los flujos de bienes, servicios, inversión y digitales

La globalización económica se expresa en crecientes flujos transfronterizos de bienes, servicios, inversión directa y financiamiento, a los que se agregan los flujos digitales a partir de la expansión de la banda ancha a mediados de la década de 2000. En una perspectiva de mediano plazo (1990-2015), se observan cuatro fases (véase el gráfico I.1). En la primera (1990-2000), los flujos crecen a tasas mayores que la economía mundial. Ese período se caracteriza por la liberalización del comercio de bienes y servicios y de los flujos de capital. En su dimensión comercial, este proceso fue impulsado por la conclusión de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la profundización del Mercado Único Europeo y la entrada en vigor del Tratado de Libre

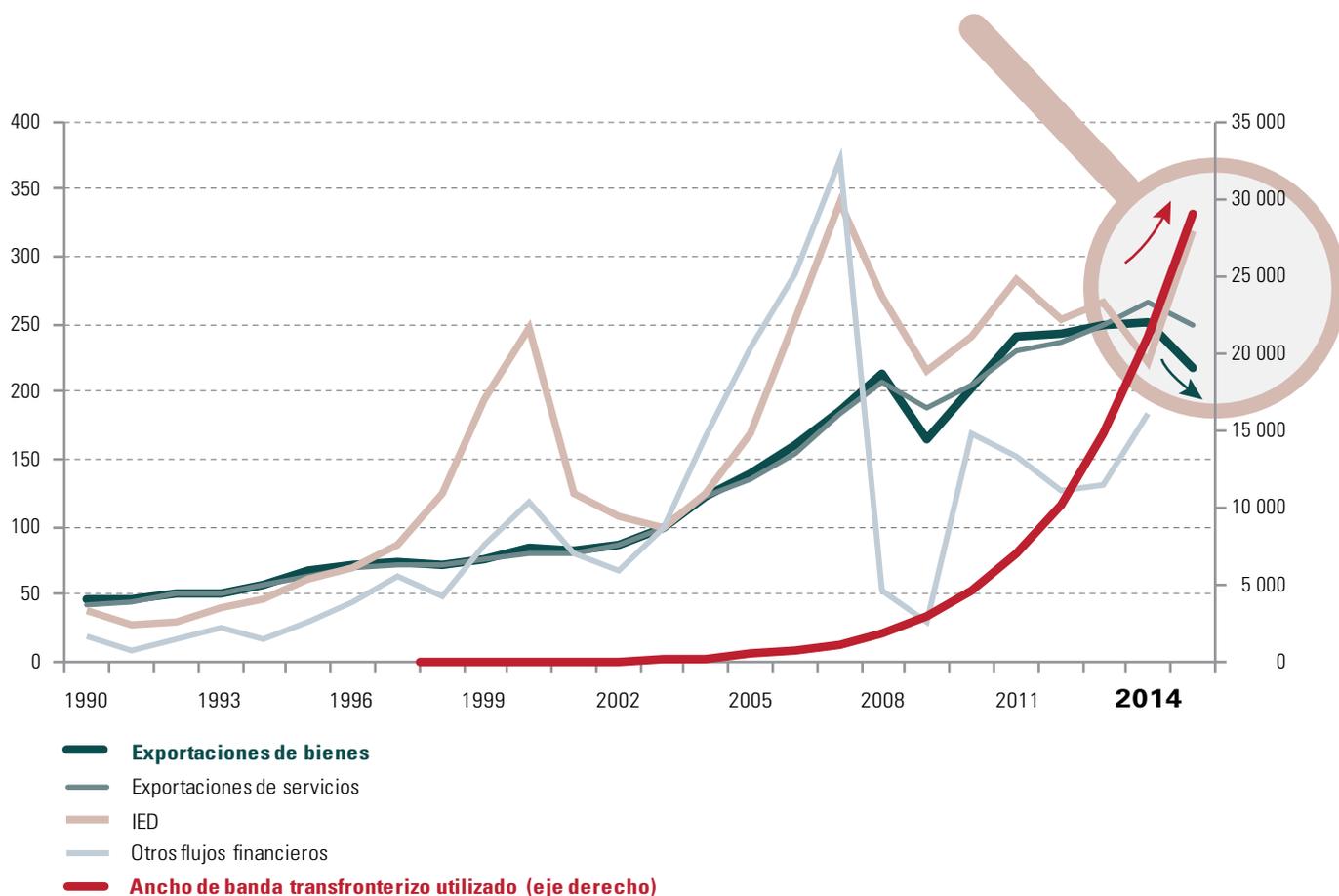
Comercio de América del Norte (TLCAN). En este lapso también creció rápidamente la economía china, sobre la base de un modelo centrado en las exportaciones manufactureras y la inversión. Por su parte, las nuevas tecnologías digitales se difundieron con rapidez, aunque todavía sin el dinamismo que adquirieron posteriormente.

Gráfico I.1

Flujos mundiales de comercio de bienes y servicios, inversión extranjera directa (IED), otros flujos financieros y datos transfronterizos, 1990-2015

(En índice 2003=100 y terabytes por segundo)

Todos los flujos económicos transfronterizos se desaceleran en la poscrisis, excepto los digitales



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial del Comercio (OMC), McKinsey Global Institute y TeleGeography.

En la segunda fase (2001-2008), todos los flujos duplican sus tasas de crecimiento de la década anterior, siendo los de IED y los financieros los más dinámicos. Los flujos digitales comienzan a crecer exponencialmente después de 2005, como correlato del surgimiento de diversas plataformas digitales globales. La crisis financiera mundial dio inicio a una tercera fase caracterizada por una fuerte recesión económica, con grandes caídas de todos los flujos en 2009, en particular los financieros. En 2010 y 2011, el comercio de bienes y servicios recuperó los niveles anteriores a la crisis; no así las operaciones financieras. En esta etapa, el único flujo no afectado por la crisis fue el movimiento transfronterizo de datos.

La cuarta etapa (desde 2012) se caracteriza por un débil crecimiento o un estancamiento de todos los flujos, excepto los digitales, que continúan su aceleración. Entre 2013 y 2015, el comercio mundial de bienes crece a tasas inferiores a las del producto. El comercio de servicios también se desacelera y su valor disminuye en 2015. Por su parte, las corrientes mundiales de IED se recuperan fuertemente en 2015 después de haber caído entre 2012 y 2014. En la actualidad, la economía digital lidera la globalización: los flujos digitales transfronterizos se multiplicaron por 45 entre 2005 y 2014 (McKinsey Global Institute, 2016a).

Los flujos transfronterizos de personas también son un aspecto relevante de la globalización. Si bien este fenómeno responde, por lo general, a motivaciones económicas, los factores políticos, como conflictos y situaciones de deterioro de los derechos humanos, han adquirido una creciente relevancia. Así, mientras la migración desde México, Centroamérica y el Caribe hacia los Estados Unidos se debe sobre todo a problemas de lenta generación de empleos en esas zonas, la reciente ola migratoria desde el Oriente Medio y África hacia Europa tiene razones básicamente políticas y humanitarias. En este contexto, aunque la proporción de los migrantes en la población mundial se mantuvo estable en un 3% entre 1990 y 2015, aumentó del 7% al 11% en los países industrializados (véase el gráfico I.2).

Solo en las regiones desarrolladas aumenta proporcionalmente la población migrante

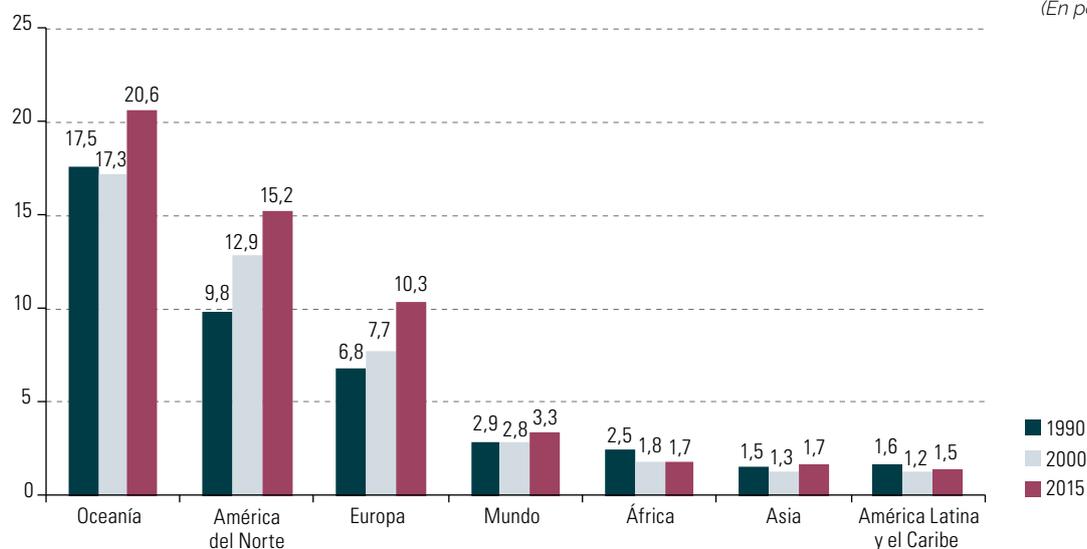


Gráfico I.2

Población migrante como proporción de la población total, 1990, 2000 y 2015
(En porcentajes)

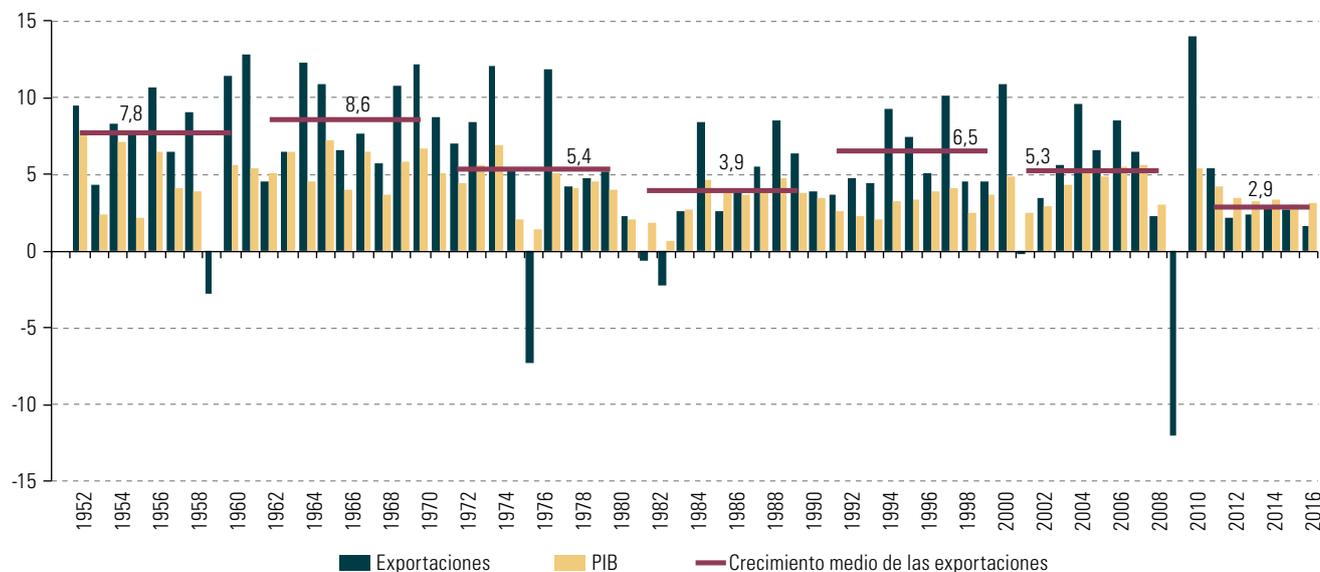
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).

2. Mayores tensiones, pocas respuestas

Desde los años noventa y hasta la irrupción de la crisis, las elevadas tasas de crecimiento del producto y del comercio redujeron las tensiones asociadas a un proceso de transformación tan intenso como el que representa la globalización. Sin embargo, tras la crisis, ambas variables se desaceleraron de manera acentuada (véase el gráfico I.3). En este contexto, afloraron las tensiones latentes en diferentes áreas. Primero, la creciente insatisfacción ante la débil recuperación económica y los consiguientes costos sociales y de empleo, en especial, en las economías europeas que todavía no han recuperado el nivel de ocupación previo a la crisis y mantienen tasas de desocupación cercanas al 10%.

Gráfico I.3Variación del volumen de exportaciones de bienes y del PIB mundiales, 1952-2016^a

(En porcentajes)

El producto y el comercio mundiales se desaceleran marcadamente tras la crisis

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

^a Las cifras de 2016 son proyecciones.

Segundo, pese a la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad en el mundo como un todo (véase la sección D), a nivel nacional la distribución del ingreso se deterioró en casi todas las economías avanzadas. La creciente desigualdad se refleja en el estancamiento de los salarios reales de gran parte de la población, particularmente de los trabajadores con calificaciones bajas y medias. Entre un 65% y un 70% de los hogares en 25 países avanzados —es decir, unos 560 millones de personas— sufrieron una reducción o un estancamiento de sus ingresos reales entre 2005 y 2014, en contraste con lo sucedido entre 1993 y 2005, cuando la cifra correspondiente fue de apenas un 2% (McKinsey Global Institute, 2016b). El progreso tecnológico y la creciente competencia de las importaciones desde los países en desarrollo condujeron a una situación en la que los trabajadores altamente calificados de los países avanzados prosperaron, al tiempo que los menos educados vieron estancarse sus salarios y deteriorarse su estabilidad laboral (Autor, Dorn y Hanson, 2013).

Tercero, el aumento sostenido de la inmigración en los Estados Unidos y Europa ha creado crecientes tensiones en el mercado laboral, sobre todo en la segunda, donde la débil recuperación económica afectó negativamente la creación de empleo. Cabe destacar que las tensiones asociadas a la migración no son exclusivamente de carácter económico, sino que responden también a prejuicios culturales o raciales.

Finalmente, existe una creciente percepción en la población de los países avanzados de que las élites económicas y políticas no prestan la debida atención a temas como el aumento del desempleo y el estancamiento de los salarios. En este sentido, Stiglitz (2016) señala que, a los opositores a la globalización en los países emergentes y en desarrollo, se han sumado decenas de millones de personas en los países desarrollados. Así, ha aumentado la disconformidad con el funcionamiento de los sistemas políticos y se han abierto opciones para posiciones extremas. Estos factores están en el trasfondo de eventos como el referéndum en el que la población del Reino Unido optó por abandonar la Unión Europea (*brexit*) y el fortalecimiento de plataformas políticas antiglobalización y antiinmigración en los Estados Unidos y varios países de Europa continental.

Los problemas no se circunscriben a ciertos grupos sociales en los países avanzados. En diversos países latinoamericanos, sobre todo en los exportadores de recursos naturales, las tensiones políticas han emergido con fuerza al terminar el ciclo de altos precios de las materias primas. El fin de la bonanza detuvo los avances en materia de reducción de la pobreza, mejora de la distribución del ingreso e incorporación al consumo de una parte importante de la población previamente marginada. Como resultado, las demandas sociales han aumentado y la capacidad de los gobiernos de atenderlas ha disminuido. En varios países de la región, la conflictividad social y las tensiones políticas se incrementaron significativamente en los últimos años, así como la desconfianza de la población hacia la clase política.

3. Heterogeneidad y gobernanza global: un esquema analítico

Las tensiones de la globalización son resultado de variables que se articulan en un sistema en el que las relaciones entre la estructura productiva, la tecnología y los desequilibrios globales tienden a autorreforzarse. La ocurrencia cíclica de crisis de distinta magnitud refleja estos mecanismos endógenos de inestabilidad, como se muestra en el diagrama I.1.

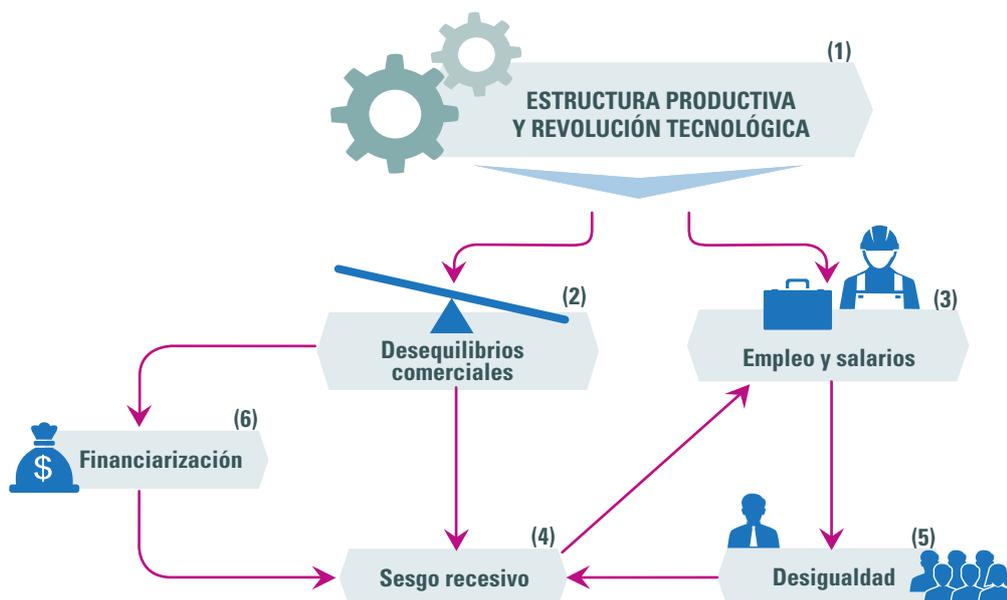


Diagrama I.1
Desequilibrios globales y trampa de bajo crecimiento

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

La economía mundial está conformada por países con estructuras productivas y niveles tecnológicos muy distintos (1). La tecnología y la estructura productiva interactúan, ya que las estructuras diversificadas favorecen la innovación y esta última promueve la aparición y el crecimiento de nuevos sectores, particularmente en el marco de la revolución tecnológica en curso. La heterogeneidad de las estructuras y capacidades de producción genera desequilibrios en el comercio internacional (2). Los países deficitarios reaccionan con austeridad fiscal y deterioro de los salarios reales (3), lo que reduce la demanda agregada y explica el sesgo recesivo en la economía global (4). La caída del empleo y de los salarios aumenta la desigualdad (5), lo que refuerza el sesgo recesivo, configurando una trampa de bajo crecimiento¹.

¹ Un ejemplo de esta dinámica lo proporciona la economía griega después de la creación del euro. Las estructuras productivas de la Unión Europea muestran una elevada heterogeneidad, en la que los países del norte están más avanzados tecnológicamente que los del sur. En el contexto de la unificación monetaria, esa heterogeneidad generó elevados déficits en la cuenta corriente de Grecia, que ya no pudieron financiarse después de la crisis financiera internacional. La caída del empleo y los recortes del gasto social que debió hacer este país para ajustar sus cuentas produjeron un drástico descenso de la demanda agregada. Hoy la cuenta corriente muestra equilibrio, pero conquistado sobre la base de una fuerte recesión, que trasmite sus efectos deflacionarios al conjunto de las economías europeas.

Los desequilibrios externos tienen una contrapartida financiera. La acumulación de desequilibrios en cuenta corriente alimenta la emisión de títulos de deuda, que a su vez son multiplicados por la creación de diversos productos financieros. Esta multiplicación de activos financieros da lugar a lo que se ha llamado financiarización (6) de la economía internacional, es decir, la autonomía creciente de los flujos de capital respecto de los flujos de bienes y servicios. La financiarización favorece la concentración del ingreso (sobre todo en el 1% más rico), pero también se ve beneficiada por ella, ya que las familias recurren crecientemente al endeudamiento bancario para sostener sus niveles de consumo.

Además de sus efectos sobre la estructura productiva, la tecnología tiene impactos directos sobre el empleo, los salarios y las calificaciones demandadas en el mercado de trabajo. Aquí también hay factores de autorreforzamiento: el progreso técnico sesgado hacia el conocimiento especializado (*skill-biased technical change*) favorece a los trabajadores más calificados y eleva el diferencial pagado por años de educación. A nivel internacional, al ampliarse la brecha tecnológica asociada a la nueva revolución industrial, los desequilibrios en cuenta corriente se amplían, sobre todo si la tecnología eleva la concentración en mercados donde los retornos son muy elevados.

En síntesis, el sistema, librado a sus propias fuerzas, tiende a generar, endógenamente, crisis y trampas de bajo crecimiento del producto y del comercio, pero puede estabilizarse mediante políticas que introduzcan mecanismos de compensación a las fuerzas de inestabilidad y reducción del crecimiento. Paradojalmente, estos mecanismos compensatorios lo vuelven más dinámico. Como observó Schumpeter, los frenos permiten que los autos puedan circular más rápidamente de lo que sería posible si no existiera un mecanismo de control.

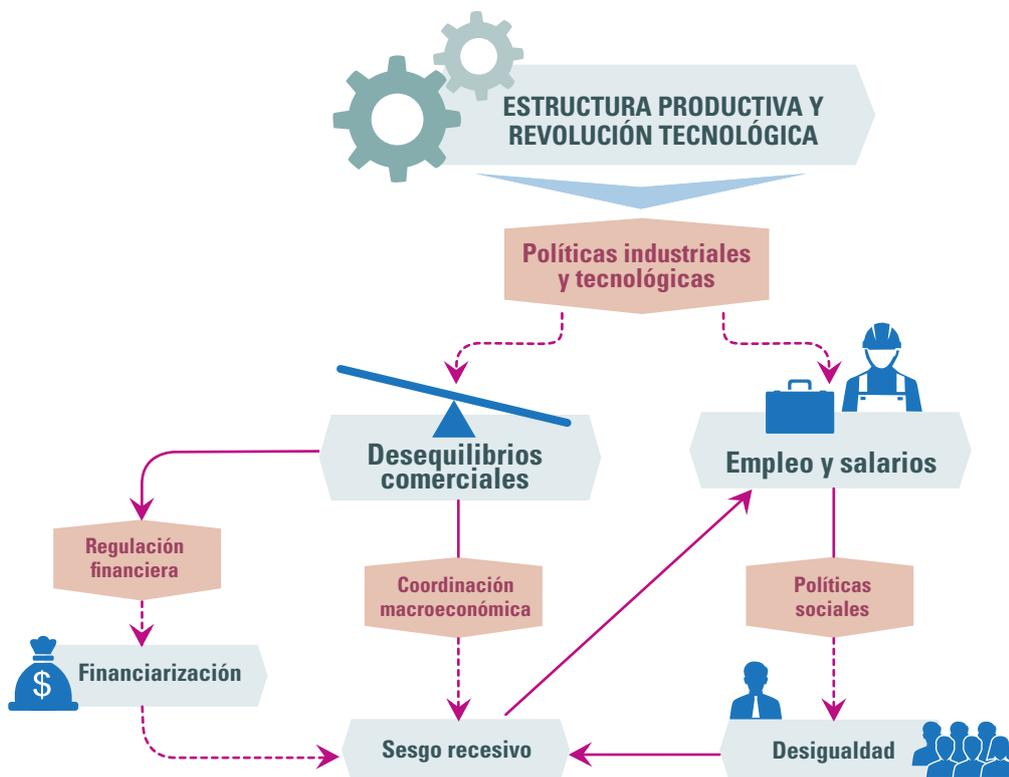
Pasar de una perspectiva analítica a una de tipo normativo implica identificar los mecanismos de gobernanza de la economía mundial y las políticas nacionales que podrían compensar los procesos de autorreforzamiento del sistema internacional, un punto enfatizado en CEPAL (2016a). Como se muestra en dicho documento, algunas de las políticas de corrección de los desequilibrios tienden a la creación de bienes públicos globales que requieren coordinación internacional. Algunos desequilibrios requieren políticas nacionales más activas que las observadas en el pasado (véase el diagrama I.2).

El primer bien público global es la coordinación macroeconómica para expandir el gasto en las economías superavitarias. Esta coordinación pondría en marcha mecanismos keynesianos de reducción de los desequilibrios. Si los países superavitarios apreciaran sus monedas y elevaran los salarios y el gasto público, aumentaría la demanda a favor de los países deficitarios, lo que reduciría sus déficits sin necesidad de que restringieran su crecimiento.

Obsérvese que en el diagrama I.2 no se representa la dimensión ambiental, sin embargo, esta puede ser fácilmente incorporada al análisis. Las políticas fiscales expansivas deberían aprovechar el horizonte de oportunidades de inversión que se abre al transitar desde el actual patrón de producción y consumo hacia un sendero de crecimiento bajo en carbono, lo que la CEPAL (2016a) ha denominado el “gran impulso ambiental”. Políticas fiscales expansivas que apunten a construir una nueva infraestructura energética y de transportes, así como inversiones en investigación y desarrollo (I+D) y educación en torno a innovaciones ambientales, podrían constituir un bloque de medidas de estímulo a la demanda agregada capaz de recuperar las tasas de crecimiento mundiales y a la vez desacoplar ese crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero. El esfuerzo de la comunidad internacional en torno a los ODS y el Acuerdo de París, aprobado en 2015 en el vigesimoprimer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), representan pasos importantes en esa dirección.

Diagrama I.2

Bienes públicos globales y políticas nacionales para salir de la trampa de lento crecimiento



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

Un segundo mecanismo, que requiere también coordinación internacional, es la regulación de los flujos financieros, que debería debilitar el vínculo entre los desequilibrios en cuenta corriente y la financiarización. Muchos países ya han avanzado en ese sentido, pero aún queda mucho por hacer para reducir el gran peso de los activos financieros en el PIB mundial y su potencial de desestabilización. Para ello, se requiere monitorear la solvencia de los bancos y controlar los movimientos de capital y la capacidad de creación de poder de compra de las instituciones financieras.

Además de bienes públicos globales, se requieren políticas internas que corrijan asimetrías en la distribución del ingreso y en las capacidades productivas y tecnológicas. Por un lado, son necesarias políticas sociales que aminoren las desigualdades asociadas al sesgo recesivo y a las asimetrías de capacidades entre países y entre agentes económicos. Se frenan así los mecanismos de transmisión, que abarcan desde un mercado laboral menos dinámico y una mayor dispersión salarial hasta una mayor desigualdad.

Por otro lado, las políticas industriales y tecnológicas deben actuar sobre las asimetrías de capacidades (brechas tecnológicas y de productividad), que impactan en el crecimiento y la distribución. Mientras que las políticas keynesianas y sociales son importantes para disminuir las consecuencias de los desequilibrios, las políticas industriales y tecnológicas actúan sobre sus determinantes principales. Es necesario combinar distintos tipos de políticas para que las economías se posicionen en un sendero sostenible económicamente, con mayor estabilidad y que garantice crecimiento y mejor distribución.

Todas estas políticas requieren la construcción de un marco institucional que limite las tensiones de la globalización en las esferas productiva, financiera, comercial, tecnológica y distributiva. En efecto, uno de los períodos más exitosos de la globalización durante el siglo XX (el orden de Bretton Woods) tuvo como contrapartida un andamiaje

Las tensiones de la globalización son resultado de variables que se articulan en un sistema en el que las relaciones entre la estructura productiva, la tecnología y los desequilibrios globales tienden a autorreforzarse.

institucional que permitió, por un largo período, producir bienes públicos globales. Entre fines de los años cuarenta y mediados de los setenta, el comercio y la inversión crecieron a las tasas más altas de toda la posguerra. Este buen desempeño fue facilitado por políticas que ayudaron a corregir las asimetrías tecnológicas y de capital entre algunas economías avanzadas. El Plan Marshall y las instituciones de Bretton Woods permitieron que las economías europeas se recuperaran, pese a la escasez de dólares de los primeros años de la posguerra.

Por otra parte, el GATT, como institución multilateral, ofrecía a los países pequeños y medianos una mejor defensa en las negociaciones comerciales que una negociación mano a mano con las grandes potencias. En paralelo, la construcción de los estados de bienestar daba un marco de protección a los trabajadores y un estímulo a la demanda efectiva que era funcional a la expansión del comercio. Las políticas keynesianas de la posguerra fueron el fundamento con que se construyó este movimiento exitoso de globalización y de integración en Europa, que se apoyaba en los déficits externos de los Estados Unidos y en el cierre de la brecha tecnológica de Europa y el Japón respecto de ese país.

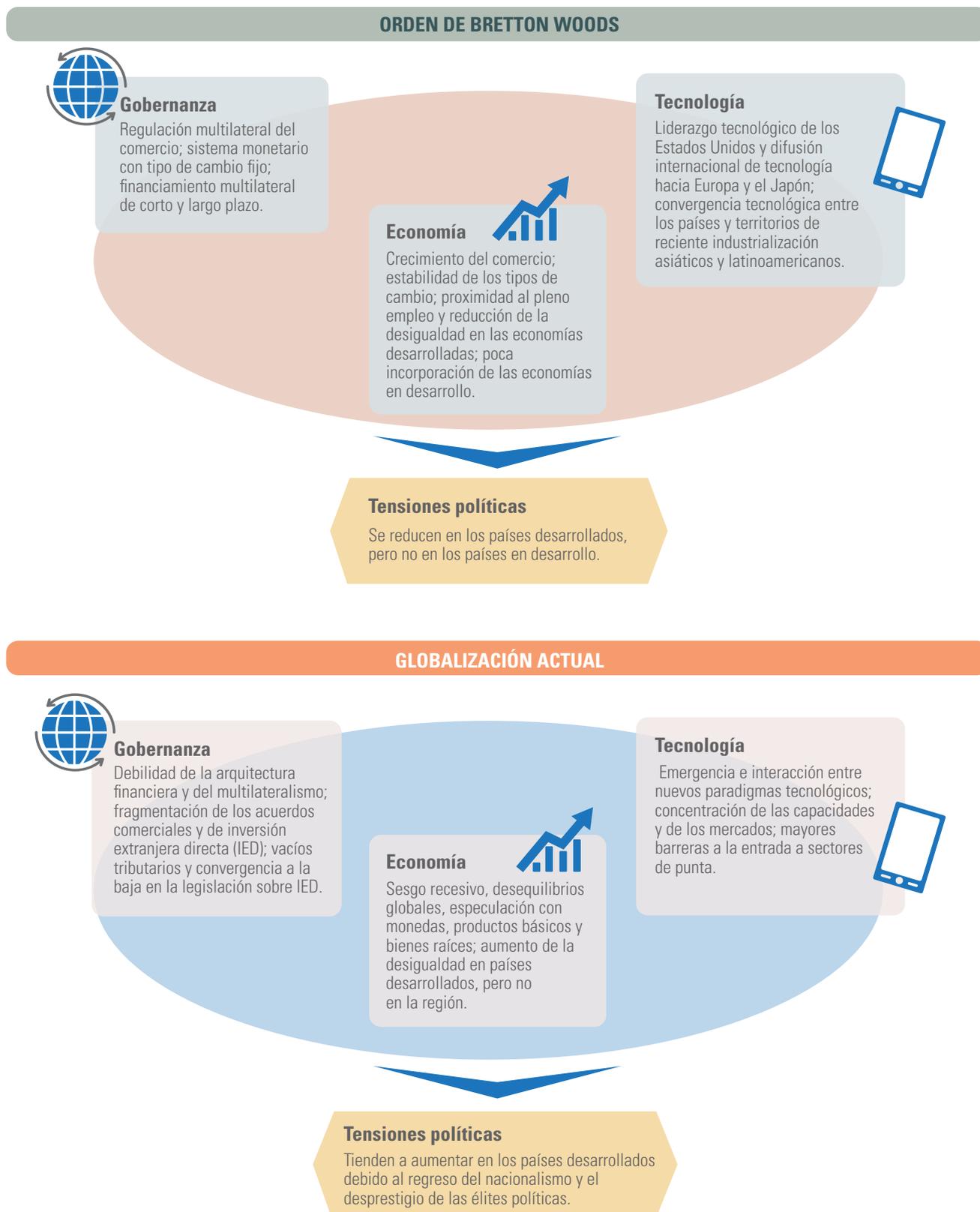
El hecho de que la globalización de la posguerra se desarrollara en un marco de construcción de instituciones internacionales y nacionales orientadas a reducir los conflictos y la inestabilidad fue consecuencia de la percepción sobre los motivos que llevaron a la Segunda Guerra Mundial. La espiral proteccionista de los años treinta se veía como un factor fundamental en las rivalidades que condujeron al enfrentamiento. Por ello, la creación de un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio, así como el proceso de integración europea, alejaría el fantasma de una nueva guerra. El contexto creado por la Guerra Fría también generó un ambiente propicio para los sistemas de protección social en los países europeos. Estas políticas lograron lo que Keynes se proponía al repensar la teoría económica, que era salvar y consolidar un orden liberal internacional. En ese sentido fue exitoso, a pesar de que fracasara en integrar a los países en desarrollo en el nuevo orden internacional de posguerra.

La discusión anterior sugiere que la globalización no es un proceso lineal ni inevitable, y que su dinamismo se ve amenazado por la falta de una adecuada gobernanza (tema que se retoma en la sección E). En este contexto, se define como hiperglobalización el escenario en que la globalización avanza sin bienes públicos globales ni mecanismos de coordinación y cooperación. Mientras que las políticas keynesianas fueron el sustrato sobre el que se construyó la notable expansión del comercio y de la integración europea hasta mediados de los años setenta, la hiperglobalización (con sus correlatos de austeridad fiscal, el desmonte de los sistemas de bienestar social y la debilidad sindical) está asociada a su debilitamiento. De este modo, se desató una reacción hostil contra la globalización (*globalization backlash*), de la cual el *brexit* es la manifestación más reciente. El ascenso de candidatos de fuera del núcleo de los principales partidos apunta en el mismo sentido, reflejando la reacción de las sociedades a la disolución de las instituciones y de los modelos productivos y de sociabilidad vigentes.

En el diagrama I.3 se describe esquemáticamente el orden de Bretton Woods y la actual hiperglobalización, a fin de compararlos en varias dimensiones: la gobernanza internacional, la tecnología, y las dinámicas económica y política. Si bien se trata de una caracterización estilizada, rescata algunos componentes clave de ambos regímenes. En particular, muestra que, a diferencia de lo que ocurre hoy, la existencia de bienes públicos globales bajo el orden de Bretton Woods permitió compatibilizar la expansión del comercio con la de los estados de bienestar en el mundo desarrollado. A ello contribuyó también la difusión de la tecnología estadounidense hacia Europa, el Japón y, posteriormente, varias economías en desarrollo, especialmente asiáticas. En lo restante del documento, se estudian en detalle las dimensiones analizadas en los diagramas I.1 a I.3.

Diagrama I.3

Gobernanza internacional de la globalización y tensiones internas



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

4. La hiperglobalización y el sesgo recesivo

Las tensiones sociales y políticas recientes emergen de la contradicción entre los objetivos de estabilidad y bienestar de los Estados nacionales, por un lado, y la dinámica de la hiperglobalización, por el otro (Rodrik, 2011). Los impactos negativos de la hiperglobalización afectan especialmente a los segmentos de menor calificación de los países de más altos ingresos. Dichos grupos tienen pocas posibilidades de adaptarse al cambio acelerado de las condiciones de competencia, producto de la fragmentación de los procesos productivos, de la irrupción de China y otras economías asiáticas en el mercado mundial, de la intensidad del cambio tecnológico y de las fuerzas desestabilizadoras de los flujos financieros globales. Por el contrario, las élites económicas definen estrategias globales y pueden maximizar beneficios aprovechando su capacidad de mover recursos a través de las fronteras. En la medida en que se percibe que las élites políticas están alineándose con las élites económicas, surge un distanciamiento creciente entre ellas y parte significativa del electorado, dando lugar a reacciones que polarizan el sistema político.

Las tensiones políticas y los cambios suscitados por la globalización tienden también a ser intensos en las economías en desarrollo, donde los desequilibrios y la vulnerabilidad externa son mayores que en las economías avanzadas. La intensidad de los desequilibrios está asociada a la fuerte dependencia de la exportación de productos primarios, al bajo grado de diversificación productiva y al rezago tecnológico de muchas economías en desarrollo. Aquí se manifiesta la heterogeneidad productiva presentada en el diagrama I.1. En particular, el estudio de las tensiones entre las dinámicas externa e interna tiene una larga tradición en América Latina. La restricción externa y los ciclos de crecimiento intermitente han sido una constante en su historia económica, dando lugar no solo a fluctuaciones económicas, sino también a grandes cambios políticos.

Las limitaciones que la movilidad internacional de algunos factores (en particular el capital) impone a los márgenes de maniobra de los gobiernos nacionales se han resumido en la literatura en la forma de diversos trilemas. Un trilema es un conjunto de tres elementos que pueden combinarse en grupos de dos, pero que no admite la presencia simultánea de los tres. El más conocido es el trilema macroeconómico según el cual un país no puede tener simultáneamente una política monetaria autónoma, un tipo de cambio fijo y plena apertura de su cuenta de capitales. Por su parte, Rodrik (2011) ha formulado un trilema según el cual los gobiernos no pueden conservar simultáneamente la soberanía y la democracia en un contexto de hiperglobalización. En este esquema estilizado, la hiperglobalización en un sistema de Estados-nación sería incompatible con un pleno ejercicio democrático. Ello se debe a que los gobiernos nacionales se verían forzados a adoptar políticas que se alejan de las preferencias de sus electores para no poner en riesgo su inserción en el proceso de hiperglobalización.

Una forma de captar analíticamente las tensiones que genera la hiperglobalización en un mundo con marcadas asimetrías tecnológicas y de competitividad entre países es por medio de otro trilema. En este, no es posible tener al mismo tiempo una política nacional de bienestar y pleno empleo (equilibrio social), un balance en cuenta corriente sostenible (lo que supone tener la cuenta corriente en equilibrio o con superávit) y un sistema internacional con plena movilidad de bienes y factores cuando existan dichas asimetrías. Este trilema restringe más fuertemente las opciones de las economías en desarrollo, pero también es aplicable a otras economías con bajos niveles de competitividad internacional, como las de la periferia europea. Las combinaciones posibles son las siguientes (véase el diagrama I.4):

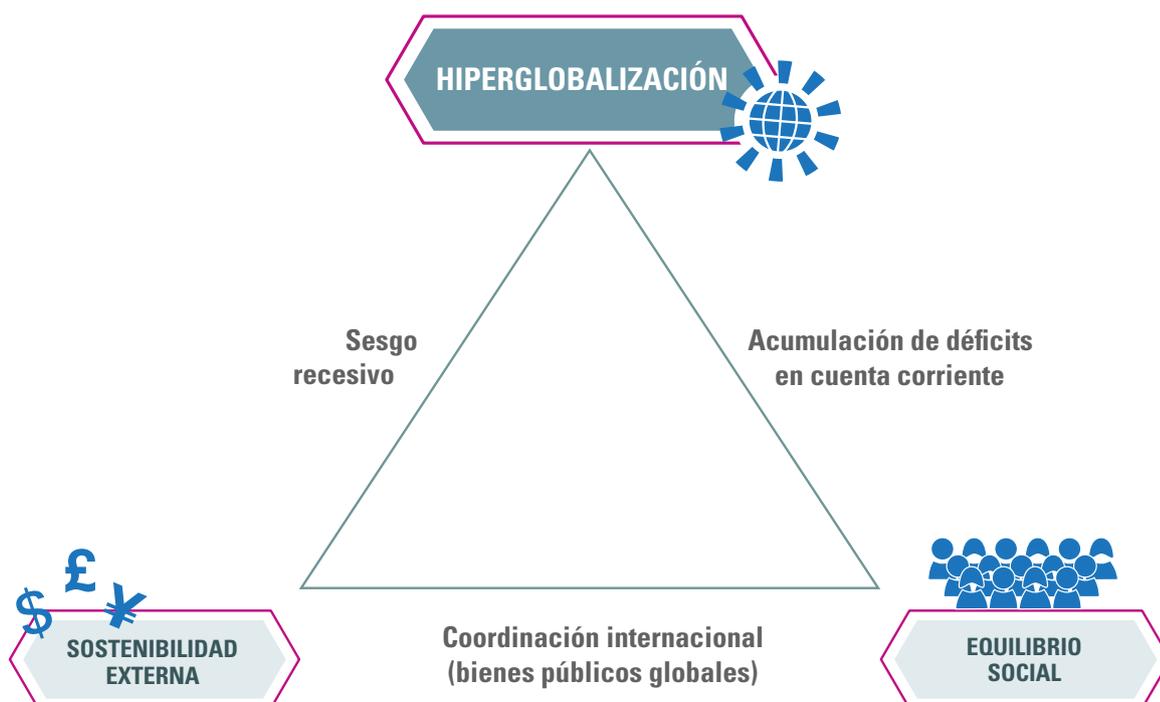
- Saldo externo sostenible más hiperglobalización: Si el país deficitario decide privilegiar el equilibrio externo en un contexto de hiperglobalización, deberá

hacerlo sacrificando en alguna medida el equilibrio social (es decir, renunciando a la meta de pleno empleo y reduciendo el gasto social). Dado que no existe ningún mecanismo que incentive a los países superavitarios a aumentar sus importaciones desde los deficitarios, estos últimos estarán obligados a ajustarse mediante políticas contractivas, lo que provocará un sesgo recesivo.

- Equilibrio social más hiperglobalización. Si el país deficitario decide priorizar el equilibrio social en un contexto de hiperglobalización, verá comprometido su equilibrio externo. Las economías poco competitivas internacionalmente, al aplicar políticas fiscales expansivas para proteger el empleo y programas sociales y de mejoría de la distribución del ingreso, acumulan déficits en cuenta corriente². Esta acumulación es insostenible, ya que el endeudamiento creciente del país da origen a que se frene o revierta el ingreso del financiamiento externo.
- Equilibrio social y sostenibilidad externa. Un país puede alcanzar simultáneamente el equilibrio social y la sostenibilidad externa a pesar de las asimetrías en materia de capacidades, pero solo si se implementan arreglos institucionales a nivel mundial incompatibles con la hiperglobalización. La coordinación macroeconómica internacional permite que el ajuste de los desequilibrios externos no recaiga desproporcionadamente sobre los países deficitarios, sino que su costo sea compartido con los superavitarios. Asimismo, los bienes públicos para el financiamiento y el comercio deben prever mecanismos de reducción de asimetrías en lo tecnológico y productivo. Sin esa reducción, que redefine la oferta exportable de las economías rezagadas, las políticas keynesianas tendrían efectos limitados en la corrección de los desequilibrios.

Diagrama I.4

Hiperglobalización, heterogeneidad productiva y sesgo recesivo



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

² Esta afirmación no se aplica a los países exportadores de materias primas durante los períodos de auge de precios de dichos productos, durante los cuales pueden incluso generar superávits en cuenta corriente. Sin embargo, estos ciclos suelen ser de corta duración y, por ende, no invalidan el argumento general.

De las tres combinaciones posibles, la primera es políticamente inestable, la segunda es económicamente insostenible y la tercera exige un elevado grado de coordinación de políticas a nivel internacional que ha demostrado ser muy difícil de alcanzar. Así lo demuestra la propuesta que hizo Keynes ante la Conferencia de Bretton Woods de crear un banco internacional de compensaciones (*International Clearing Union*) que penalizara tanto la acumulación de déficits como la de superávits, asegurándose así un mayor grado de reciprocidad en el comercio. Esto, a su vez, serviría como un freno al sesgo recesivo en el proceso de ajuste de los desequilibrios externos, ya que las economías rezagadas se ajustarían por medio de un aumento de las exportaciones y no solo de una caída de las importaciones. Sin embargo, esa propuesta no fue aceptada y el sistema adoptado hizo recaer el peso del ajuste exclusivamente sobre las economías deficitarias.

La dificultad de lograr la coordinación internacional de políticas se puede representar en términos de un dilema del prisionero clásico. La hiperglobalización puede verse como un juego no cooperativo, sin coordinación internacional y sin bienes públicos globales (véase el recuadro I.1). En ese contexto, cada país debe decidir qué estrategia seguir: una estrategia keynesiana expansiva orientada al equilibrio social o una estrategia que apunte a las exportaciones, priorizando el sector externo.

Recuadro I.1

Los resultados de un juego no cooperativo

En el ejemplo presentado en el cuadro siguiente, el beneficio del país A se representa por el primer número de cada celda y el beneficio del país B, por el segundo. Si el país A sigue la estrategia keynesiana de forma aislada mientras que B sigue la estrategia que prioriza las exportaciones, el país A aumentará sus importaciones sin obtener la reciprocidad de sus socios comerciales, perdiendo parte del aumento de la demanda efectiva. Esa estrategia es muy favorable para el país B y poco favorable para el país A (por eso los beneficios son 4 y 1, respectivamente, concentrándose en el país B). Si es el país B el que sigue una estrategia keynesiana, mientras que el país A adopta la estrategia no cooperativa de lograr superávits, entonces se invierte la posición de los países y es A quien obtiene casi todos los beneficios.

El dilema del prisionero de la coordinación macroeconómica

(1=mínimo de ganancia; 4=máximo de ganancia)

		Estrategia del país B	
		Equilibrio social	Sostenibilidad externa
Estrategia del país A	Equilibrio social	3 y 3 (equilibrio social y sostenibilidad externa compatibles)	1 y 4 (keynesianismo en un solo país)
	Sostenibilidad externa	4 y 1 (keynesianismo en un solo país)	2 y 2 (hiperglobalización y sesgo recesivo)

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

Dado lo anterior, la estrategia dominante de cada actor será restringir su propio mercado interno y aumentar sus exportaciones. Para A, esa es la estrategia que da mejor resultado, cualquiera que sea la estrategia de B, y viceversa. Pero como no es posible que todos mejoren la balanza comercial al mismo tiempo, los países quedan atrapados en un equilibrio de bajo crecimiento: el escenario del sesgo recesivo en el cuadrante inferior derecho. La política keynesiana, si se adopta aisladamente, es la que ofrece los peores resultados para el país que la aplica, pero es la que genera el mejor resultado global cuando es adoptada de forma coordinada por los dos actores. Para que se logre el mayor equilibrio posible (cuadrante superior izquierdo), es necesario contar con instituciones y reglas de cooperación que aseguren que los dos países sigan estrategias de tipo keynesiano, que garanticen una expansión coordinada y eviten el aprovechamiento indebido (*free riding*).

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

A lo largo de su historia económica, los países latinoamericanos han mostrado ciclos recurrentes de rápido crecimiento frenado por crisis externas (Bertola y Ocampo, 2012). Las políticas expansivas que se adoptan en la región en tiempos en que mejoran los términos de intercambio (como en la década de 2000) o el acceso al financiamiento externo (como en las décadas de 1970 y 1990) se revierten drásticamente cuando cambian las condiciones internacionales, en función de la vulnerabilidad de sus estructuras productivas y la apreciación del tipo de cambio. Las dificultades que recientemente vienen atravesando las economías del Cono Sur son un ejemplo de esta clase de reversión. La experiencia griega después de la unificación monetaria, ya mencionada, ofrece otro ejemplo, esta vez en el ámbito europeo, de los impactos de la heterogeneidad en el crecimiento.

No hay fuerzas que endógenamente sean capaces de lograr que las economías líderes en el comercio se alternen de forma regular y por breves períodos, de manera que los desequilibrios se compensen en el tiempo. Al contrario, los retornos crecientes y la dinámica tecnológica refuerzan los procesos acumulativos de estilo kaldoriano. Los países superavitarios podrían, en principio, adoptar políticas que redujeran la acumulación de reservas. Estos países no tienen restricciones insalvables para apreciar sus monedas, elevar sus salarios o aumentar el déficit fiscal, pero no tienen incentivos para hacerlo, ya sea porque la acumulación de reservas les da capacidad de inversión e influencia en los mercados financieros globales, por precaución ante fluctuaciones imprevistas en el comercio y las finanzas o porque prefieren no estimular el mercado interno para evitar presiones inflacionarias.

En paralelo a la acumulación de desequilibrios y al sesgo recesivo, se acumulan tensiones políticas. En el ámbito internacional, aumenta la demanda de reciprocidad y reequilibrio del modelo de crecimiento. A nivel interno, las tensiones provienen del desempleo y las crisis externas en las economías rezagadas, y de las presiones migratorias y el aumento de la desigualdad en un contexto de contención de salarios en las economías líderes. La acumulación de estas tensiones explica el actual cuadro de creciente resistencia política a la hiperglobalización. En este contexto, una mayor coordinación internacional y la construcción de bienes públicos globales permitirían tanto superar el sesgo recesivo mundial como dotar de mayor legitimidad política al proceso de globalización.

B. Persistencia del sesgo recesivo en la economía mundial

1. La menor expansión del comercio desde la crisis

Las fuerzas que originan el sesgo recesivo, discutidas en la sección anterior, continuarían manifestándose en los próximos años. Esto genera tendencias a la baja, tanto en la expansión del comercio como en la del producto mundial. La evolución de estas dos variables, que se analiza a continuación, confirma la persistencia del sesgo recesivo.

En 2015, el volumen del comercio mundial de bienes creció apenas un 2,7%, mientras que su valor en dólares se redujo un 14%. Esta pronunciada caída se debió principalmente al fortalecimiento del dólar con respecto a algunas de las principales monedas mundiales y a los menores precios de los productos básicos, en particular los combustibles, que registraron un descenso del 45% en 2015. Las proyecciones de la OMC indican que en 2016 el volumen del comercio mundial de bienes crecerá apenas un 1,7%, su menor expansión desde la crisis económica mundial y su quinto

La dificultad de lograr la coordinación internacional de políticas se puede representar en términos de un dilema del prisionero clásico. La hiperglobalización puede verse como un juego no cooperativo, sin coordinación internacional y sin bienes públicos globales.

año consecutivo de crecimiento por debajo del 3% (véase el gráfico I.4). En la historia reciente, la actual etapa de bajo dinamismo del comercio mundial solo tiene un precedente en los años ochenta, cuando su volumen creció menos del 3% en cinco de los seis años del período comprendido entre 1980 y 1985, incluidos dos años de contracción (OMC, 2016b).

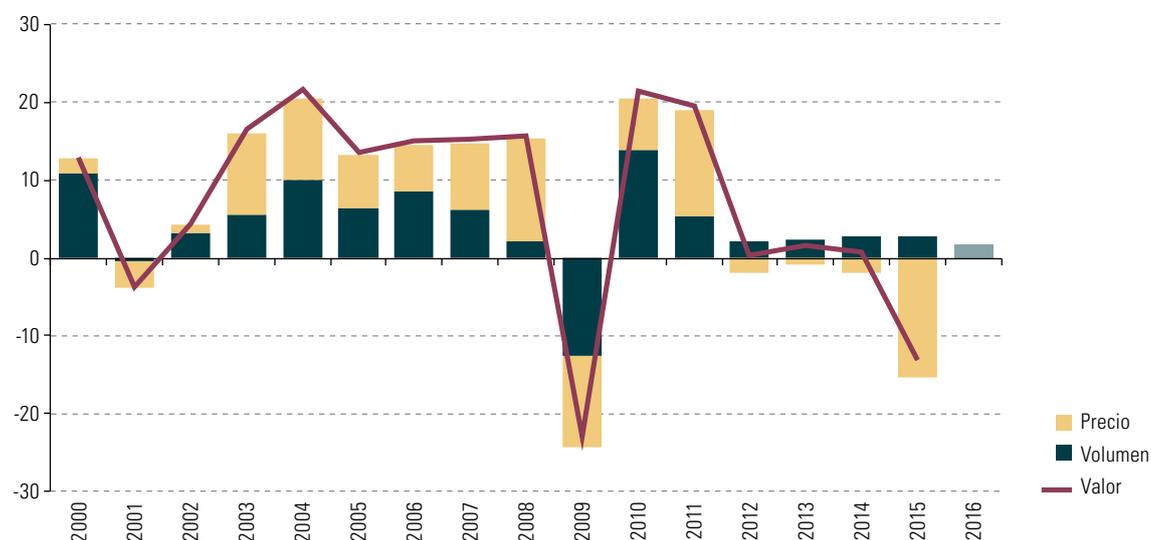
El comercio mundial de servicios, cuyo valor bruto representa algo más de un quinto del comercio mundial de bienes y servicios, también registró una caída de su valor en 2015, aunque menos pronunciada que el comercio de bienes (-6,4%) (véase el gráfico I.4). El comercio de los servicios de transporte fue el más afectado al disminuir casi un 10%, siendo históricamente bajos los precios del transporte marítimo de carga seca a granel. El comercio de otros tipos de servicios, como los relacionados con los viajes y otros servicios comerciales, registró una caída del 5,5% (OMC, 2016a).

Gráfico I.4

Variación anual del comercio mundial de bienes en valor, precio y volumen, 2000-2016^a

(En porcentajes)

En 2016 el comercio mundial tendrá su menor expansión desde 2009



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

^a Corresponde al promedio de las tasas de variación de las exportaciones e importaciones mundiales. Las cifras de 2016 son proyecciones.

Varios factores explican la persistente debilidad del comercio mundial. Estos incluyen el bajo dinamismo de la demanda global, un menor ritmo de liberalización del comercio y el freno a la expansión de las cadenas globales de valor (Banco Central Europeo, 2016b; Banco Mundial, 2016; FMI, 2016c; OCDE, 2016). A eso se suma la caída de los precios de los productos básicos, que ha repercutido negativamente en la demanda de importaciones de los países exportadores de dichos productos. El menor dinamismo de China también ha tenido un papel importante en ese desempeño.

La persistente debilidad de la actividad económica global, en especial de la inversión (más intensiva en importaciones que otros componentes de la demanda), es uno de los principales factores de la desaceleración del comercio mundial. Alrededor del 75% de la reducción del crecimiento de las importaciones mundiales de bienes entre los períodos 2003-2007 y 2012-2015 se debe a la debilidad de la actividad económica (FMI, 2016c). Por su parte, estimaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

(OCDE) (2016) indican que el bajo crecimiento de la demanda explicaría alrededor del 40% del menor dinamismo del comercio mundial en 2011-2015, en comparación con el período 1991-2007.

A diferencia del período de precrisis, cuando la liberalización comercial y las cadenas globales de valor impulsaron fuertemente el crecimiento del comercio mundial, en los últimos años estos factores han contribuido a frenar dicho crecimiento. Por un lado, la liberalización comercial se ha estancado o incluso ha retrocedido desde la crisis, como lo sugiere la creciente aplicación de medidas restrictivas del comercio y las dificultades que experimentan iniciativas como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP). Más recientemente, el freno a la expansión de las cadenas globales de valor también ha contribuido a enlentecer el crecimiento del comercio mundial³. Esto último podría atribuirse a la combinación de la maduración y el acortamiento de las cadenas (especialmente en el caso de China), y al estancamiento de la reducción de los costos logísticos del comercio, que tienen una fuerte incidencia en los flujos asociados a las cadenas internacionales de valor. El menor ritmo de liberalización comercial explicaría alrededor del 25% del menor crecimiento del comercio mundial en el período 2011-2015 respecto de 1991-2007 (OCDE, 2016).

En un horizonte de mediano plazo, no se prevé una recuperación marcada del comercio mundial, debido a que se espera que persistan los factores estructurales que han determinado su menor dinamismo en los últimos años. Incluso si aumentara significativamente el ritmo de expansión de la economía mundial, es poco probable que el comercio retome las tasas de crecimiento previas a la crisis (FMI, 2016c; Banco Central Europeo, 2016b). El prolongado período de bajo dinamismo económico habría afectado el potencial de crecimiento de los países, como consecuencia de los bajos niveles de inversión y los efectos adversos que el débil crecimiento del comercio tiene sobre la productividad. Por otro lado, el cambio de la composición geográfica del comercio y el PIB mundiales —con un mayor peso de las economías emergentes, cuyo crecimiento es en general menos intensivo en comercio que el de las economías avanzadas— ha generado una reducción de la elasticidad-ingreso del comercio mundial, llevándola a un nuevo nivel normal en el que se espera que se mantenga en el mediano plazo (Banco Central Europeo, 2016b)⁴. En este marco, la OMC prevé una modesta recuperación del comercio mundial de bienes en 2017, que se expandiría entre un 1,8% y un 3,1% en volumen.

2. La recuperación económica sigue postergándose

El sesgo recesivo de la economía mundial se ha prolongado más de lo anticipado, como lo evidencian las sucesivas revisiones a la baja de las proyecciones de crecimiento en los últimos años. Por ejemplo, entre enero de 2015 y mayo de 2016, las Naciones Unidas redujeron sus proyecciones de crecimiento para el año 2016 del 3,3% al 2,4%, de modo similar a lo ocurrido en los tres años previos. Si bien se han revisado a la baja las proyecciones tanto para los países avanzados como para los países en desarrollo, la revisión fue mayor en términos absolutos para el segundo grupo (véase el gráfico I.5). Otros organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) también han revisado sistemáticamente a la baja sus proyecciones.

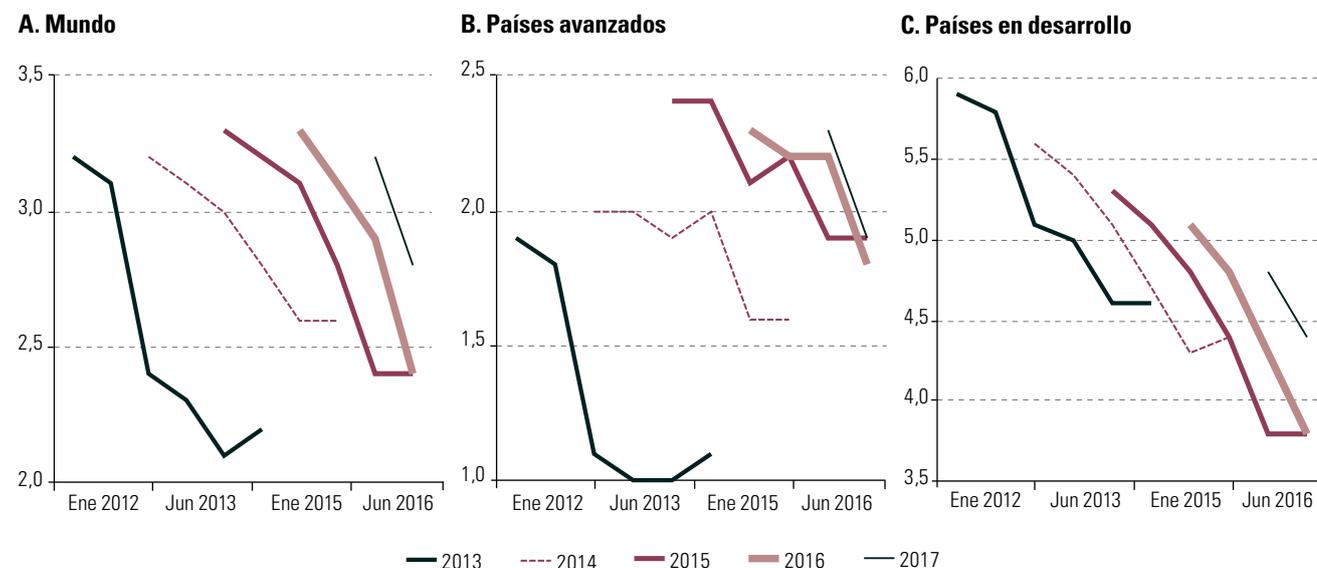
³ La participación hacia atrás en cadenas globales de valor, aproximada mediante la relación a precios constantes entre las importaciones de bienes intermedios y la demanda final interna, se habría reducido en promedio un 1,7% al año desde 2011, después de crecer a un promedio de un 4% anual entre 1991 y 2011 (OCDE, 2016).

⁴ Excluida la zona del euro, la elasticidad del comercio mundial se habría reducido de 1,8 en 1995-2007 a 0,9 en 2012-2015 (Banco Central Europeo, 2016b). El cambio de la composición geográfica del comercio y el PIB mundiales explicaría gran parte de esta reducción.

Gráfico I.5

Proyecciones de crecimiento del PIB, 2013-2017
(En porcentajes)

Hay una sistemática revisión a la baja del crecimiento mundial desde 2013



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Situación y Perspectivas de la Economía Mundial*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, varios años.

Las economías de los países avanzados siguen exhibiendo un débil desempeño en 2016. En los Estados Unidos, el crecimiento de la economía fue más bajo que lo anticipado en el primer semestre de este año. El consumo privado, que representa casi un 70% del PIB, tuvo un comportamiento poco dinámico pese a los bajos precios del petróleo. Además, hubo un débil crecimiento de las exportaciones netas, en el contexto de una merma en la demanda global y de la inversión en el sector energético. Como resultado de estos factores, se anticipa un crecimiento del producto en torno al 1,8% en 2016 (Naciones Unidas, 2016). Por el lado de la oferta, la dinámica del mercado del trabajo está cada vez más desconectada de la evolución del PIB. Mientras el empleo sigue creciendo y la tasa de desempleo está en niveles muy bajos, hay todavía muchas personas fuera de la fuerza laboral que estarían dispuestas a trabajar. Esto podría explicar por qué las presiones salariales no han aumentado.

Entre las principales economías de la zona del euro, Alemania y España han sido las más dinámicas en 2015 y la primera mitad de 2016, seguidas por Francia e Italia. El aumento de las exportaciones europeas y su aporte al crecimiento fueron importantes en 2015, estimulados por la depreciación del euro. Sin embargo, este efecto perdió fuerza en el primer semestre de 2016. La balanza comercial de los países de la zona del euro mejoró también en este período debido a la caída del valor de las importaciones. El consumo ha sido relativamente dinámico, impulsado por una reducción paulatina de la tasa del desempleo y menores precios del petróleo.

La incipiente recuperación de la economía europea será afectada por la incertidumbre sobre las consecuencias de la futura salida del Reino Unido de la Unión Europea (véase el recuadro I.2). En este contexto, las proyecciones más recientes del FMI, realizadas

en octubre de 2016, indican que el crecimiento en la zona del euro en 2016 y 2017 sería del 1,7% y del 1,5%, respectivamente. Por su parte, la economía del Reino Unido crecería un 1,8% en 2016, pero solo un 1,1% en 2017. Esta última cifra es la mitad de la tasa de expansión prevista en abril de 2016 (FMI, 2016c)⁵.

El resultado del referéndum a favor de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, realizado en junio de 2016, aumentó la incertidumbre en la economía mundial, reforzando su sesgo recesivo. Se espera que en el primer semestre de 2017 se inicie un proceso de negociaciones para definir los términos en los que ese país se relacionará con la Unión una vez concretada su salida. Uno de los temas clave es si el país continuará teniendo acceso libre al Mercado Único Europeo, que absorbió el 47% de sus exportaciones en 2014. Varios países europeos han condicionado esta posibilidad a que el Reino Unido mantenga la libertad de establecimiento en su territorio para los ciudadanos de cualquier país miembro de la Unión Europea. Sin embargo, una de las principales promesas de la campaña a favor del *brexit* fue precisamente un mayor control de la inmigración intra- y extracomunitaria.

Otra fuente de incertidumbre es la política comercial que adoptará el Reino Unido (que realizó el 3,7% de las importaciones mundiales en 2015) tras abandonar la Unión Europea y su política comercial común. Un aspecto central en este contexto se refiere a su futura participación en los numerosos acuerdos comerciales suscritos por la agrupación con terceros países, incluidos varios de América Latina y el Caribe, así como en sus negociaciones comerciales en curso (en particular, con los Estados Unidos en el marco de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP)). En definitiva, se prevé que las negociaciones sobre el retiro del Reino Unido de la Unión Europea serán muy complejas técnica y políticamente, y que se extenderán por lo menos dos años.

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

Recuadro I.2

La salida del Reino Unido de la Unión Europea (*brexit*) aumenta la incertidumbre en la economía mundial

La economía japonesa se estancó en el segundo trimestre de 2016, después de haber crecido solo un 0,5% en el primero⁶. Esta desaceleración se atribuye a una menor demanda de sus exportaciones, especialmente por parte de las economías emergentes. La inversión privada ha estado creciendo moderadamente, mientras que el consumo ha dado señales de debilitamiento. En lo que va del año, la inflación ha permanecido ligeramente negativa. Se proyecta que el producto crecerá entre un 0,8% y un 1,0% en 2016.

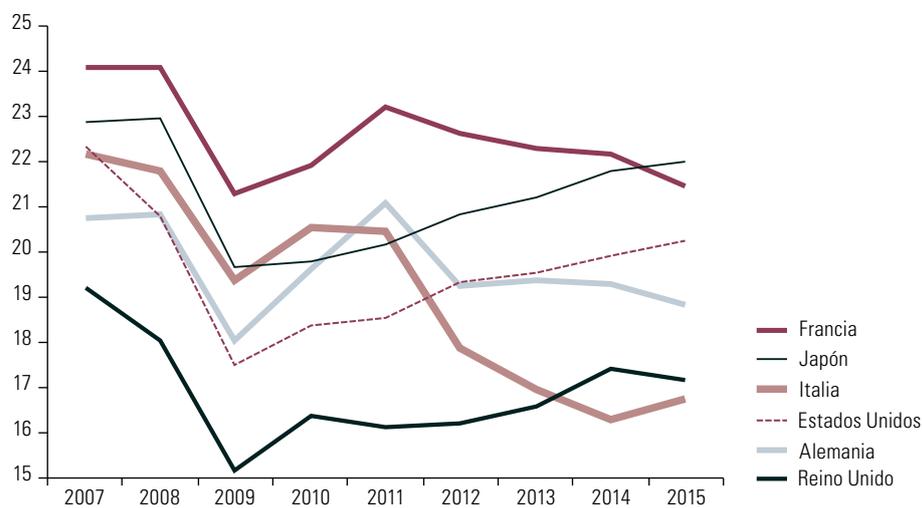
En los países industrializados, el sesgo recesivo refleja principalmente un exceso de ahorro e insuficientes oportunidades de inversiones productivas para absorberlo (Bernanke, 2015). Similarmente, Summers (2016) describe el problema como un aumento de la propensión a ahorrar y una reducción de la propensión a invertir. Cabe destacar que, en todas las principales economías industrializadas, la participación de la formación bruta de capital fijo en el PIB es ahora más baja que en el período inmediatamente anterior a la crisis (véase el gráfico I.6). Debe recordarse que la inversión responde a las expectativas de crecimiento, que en gran medida determinan la rentabilidad esperada. Estas expectativas no son favorables en la mayor parte de los sectores, excepto en aquellos en que el cambio técnico es más intenso y que muestran mayor potencial de aumento de la productividad.

⁵ Estas proyecciones suponen que se alcanzaría un acuerdo que permitiría mantener el acceso libre de las empresas británicas al Mercado Único Europeo; de no lograrse, el impacto negativo sobre el crecimiento, tanto en la zona del euro como en el Reino Unido, sería mayor.

⁶ Véanse los datos de la Oficina del Gabinete del Gobierno del Japón [en línea] www.esri.cao.go.jp/en/sna/data/sokuhou/files/2016/qe162/pdf/main_1e.pdf.

Gráfico I.6

Países seleccionados:
participación de la inversión
en el PIB, 2007-2015
(En porcentajes)

La inversión ha perdido dinamismo en los países industrializados

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, octubre de 2016.

El aumento de la propensión a ahorrar en los países industrializados tiene su origen en una combinación de factores, como el aumento de la desigualdad (ya que los individuos de altos ingresos tienden a ahorrar proporcionalmente más), la mayor esperanza de vida y la incertidumbre asociada a las condiciones posteriores al retiro, el continuado desapalancamiento financiero de poscrisis y las mayores dificultades para acceder al crédito, entre otros. Por su parte, la menor propensión a invertir es el resultado de los factores ya mencionados por el lado de la demanda (que reducen la rentabilidad esperada de la inversión) y de otros por el lado de la oferta, como el menor crecimiento de la población activa, la menor intensidad en capital de las nuevas industrias digitales y la caída de los precios de los bienes de capital (Summers, 2016).

El menor dinamismo de los países avanzados está afectando el desempeño de los países en desarrollo, cuyo crecimiento se redujo del 4,6% en 2013 al 4,4% en 2014 y al 3,8% en 2015. Para 2016, se proyecta un crecimiento similar al del año anterior (Naciones Unidas, 2016). A su vez, el aporte de este grupo al crecimiento mundial pasó de dos tercios en 2012 y 2013 a solo la mitad en 2014 y 2015. Su contribución al crecimiento de las exportaciones mundiales también se contrajo, desde la mitad entre 2011 y 2013 a un tercio en 2014 y a un cuarto en 2015 (véase el gráfico I.7).

El menor crecimiento de las regiones en desarrollo se debe en parte a la menor demanda de los países industrializados y a la disminución de los precios de las materias primas. Asimismo, la aplicación de políticas fiscales y monetarias restrictivas en varios países en desarrollo para contener los choques externos negativos frenó aún más el crecimiento, mientras que las recesiones en el Brasil y la Federación de Rusia fueron más profundas y duraderas que lo anticipado, y tuvieron efectos importantes en sus respectivas regiones.

La caída de las importaciones de China explica una parte importante del menor aporte de los países en desarrollo al crecimiento mundial de las importaciones, pese a que la desaceleración económica de ese país en 2016 ha sido menor que la anticipada. En el primer semestre de 2016, el crecimiento del PIB se mantuvo en una tasa anualizada del 6,7%, lo que se atribuye en parte al crecimiento del crédito y de la inversión pública en infraestructura. Esto contribuyó a un aumento de las ventas inmobiliarias del 41%

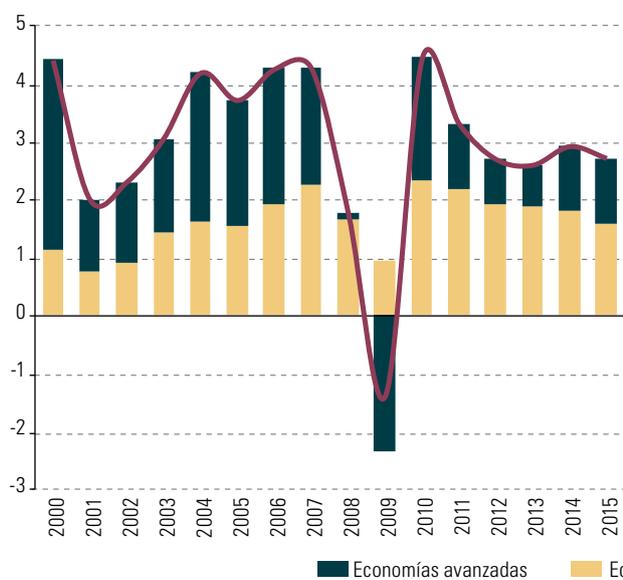
en los primeros diez meses de 2016 en comparación con el mismo período del año anterior (Oficina Nacional de Estadísticas de China). En paralelo, el gasto fiscal creció un 12,5% entre enero y septiembre de 2016 en comparación con igual período del año anterior, mientras que el aumento de la inversión privada —que en 2015 superó el 10%— fue mucho más moderado (2,9% entre enero y octubre). Estos estímulos atenuaron el impacto del menor dinamismo reciente del sector manufacturero.

Gráfico I.7

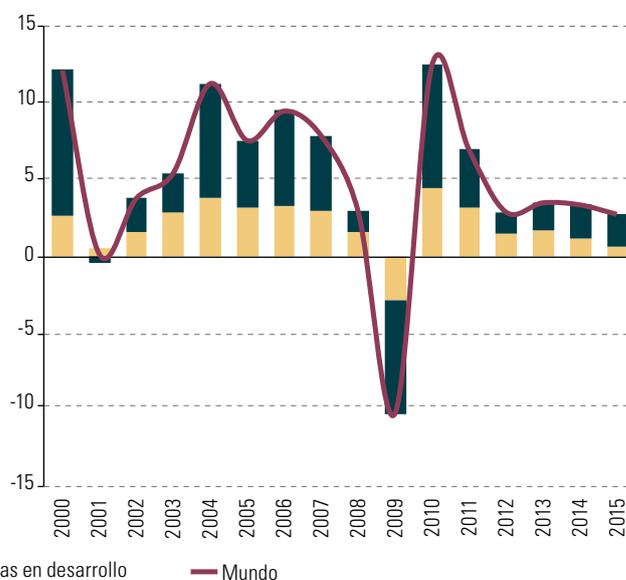
Aporte al crecimiento mundial del PIB y las exportaciones en volumen, 2000-2015
(En porcentajes)

Disminuye la contribución de los países en desarrollo al producto y el comercio mundiales

A. PIB



B. Exportaciones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, base de datos, abril de 2016.

La economía china enfrenta importantes retos estructurales, como la sobrecapacidad en varios sectores industriales y en la construcción, y el alto nivel de endeudamiento (público y privado). Se estima que este pasó de representar el 160% del PIB en 2005 al 247% del PIB en 2015. La categoría que más creció fue el endeudamiento de las empresas, que se elevó del 105% al 165% del PIB durante el mismo período⁷. En 2016, el endeudamiento corporativo sigue aumentando debido al mayor flujo de crédito a los sectores tradicionales (sobre todo para el desarrollo de infraestructura), en un contexto de un aporte aún insuficiente del consumo y los servicios al crecimiento del PIB. La creciente insostenibilidad de esta deuda se manifiesta en el nivel histórico que alcanzó la cartera de préstamos no cobrados, equivalente al 7% del PIB en 2015. Otra preocupación es que más de la mitad de la deuda corresponde a las empresas estatales, cuyos ingresos y ganancias están bajando desde 2015. Además, preocupa la fuerte caída del rendimiento de las inversiones: en 2009 se necesitaba 1 yuan de crédito adicional para incrementar el PIB en 1 yuan, mientras en 2015 se requerirían 4 yuanes para generar el mismo incremento (FMI, 2016a).

⁷ Véase Bloomberg [en línea] <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-28/digging-into-china-s-growing-mountain-of-debt>.

Con la excepción de la India, el crecimiento de las otras grandes economías emergentes será menor en 2016 que en 2015. En particular, se ha reducido el crecimiento de las economías exportadoras de materias primas a causa de los menores precios de dichos productos. Esto, sumado a la consecuente depreciación de sus monedas, redujo su demanda de importaciones, contribuyendo al persistente bajo dinamismo del comercio mundial.

En suma, a ocho años de la irrupción de la crisis, la economía mundial parece encontrarse inmersa en un cuadro de bajo crecimiento, el que se extendería al menos hasta fines de esta década. A continuación se analizan los diversos factores de política y estructurales que han contribuido a este largo período de estancamiento.

3. El agotamiento de la política monetaria y la falta de estímulos fiscales

A pesar de las políticas monetarias expansivas adoptadas desde la crisis financiera mundial, la recuperación del crecimiento en los países desarrollados se ha demorado más de lo esperado. Varios de esos países han rebajado sus tasas de interés en los últimos años hasta llegar a cifras cercanas o inferiores a cero. Además, sus bancos centrales han comprado masivamente títulos de deuda, tanto soberanos como privados, para bajar las tasas de interés cobradas por los bancos y así promover el consumo y la inversión.

En los Estados Unidos, la Reserva Federal decidió retrasar el aumento de la tasa de interés en 2016 ante la debilidad de la economía mundial, la persistencia de expectativas de inflación inferiores a la tasa del 2% establecida como meta, la baja inversión fija privada y la volatilidad de los mercados financieros (Reserva Federal, 2016). Similarmente, el Banco Central Europeo mantuvo sus tasas de interés de política sin cambios y declaró que las medidas extraordinarias de flexibilización cuantitativa permanecerían hasta marzo de 2017 o hasta cuando fuese necesario para asegurar el cumplimiento del objetivo de inflación (Banco Central Europeo, 2016a). Por su parte, previendo un debilitamiento de la economía como consecuencia de la salida del país de la Unión Europea, el Banco de Inglaterra decidió reducir su tasa de interés de política en agosto de 2016. Finalmente, el Banco del Japón anunció la continuación de su paquete de flexibilización cuantitativa y cualitativa con tasa de interés negativa.

Las tasas negativas de la política monetaria en el Japón y la zona del euro no han tenido hasta ahora el efecto deseado de estímulo al consumo y la inversión. Al mismo tiempo, esta política podría tener externalidades negativas, por ejemplo, erosionar la rentabilidad de los bancos y promover inversiones excesivamente riesgosas, lo que provocaría más inestabilidad. Por otra parte, existe poca evidencia de que las medidas de flexibilización cuantitativa hayan tenido un efecto positivo en el crecimiento del crédito y la inversión en varios países desarrollados, dado que las bajas tasas de interés de política monetaria no se reflejaron en menores tasas activas en el mercado (Naciones Unidas, 2016).

En suma, se podría hablar de un agotamiento de la política monetaria como herramienta de estímulo a la demanda agregada en los países desarrollados. Incluso en el caso de una eventual alza de la tasa de interés de política de la Reserva Federal de los Estados Unidos, se estima que en el mediano plazo las tasas de interés permanecerán en niveles históricamente bajos, lo que reducirá el margen relativo de maniobra ante una eventual crisis económica (Yellen, 2016). Esto reafirmaría una situación en la que un exceso o trampa de liquidez no se traduce en inversión productiva (Krugman, 2016; CEPAL, 2015b).

Por su parte, la política fiscal en los países desarrollados se tornó restrictiva tras un período inicial de expansión en respuesta a la crisis. En esa etapa, dichos países acumularon una creciente deuda pública, alimentada por la compra de bonos por las autoridades monetarias. Posteriormente, prevalecieron las políticas de consolidación fiscal (véase el gráfico I.8), ya que se consideraba que la acumulación de deuda afectaría negativamente el crecimiento de mediano plazo (Van Riet, 2010). Algunos formuladores de política adoptaron la tesis de que la austeridad fiscal iba a generar un cambio de expectativas tan fuerte que, al final del ajuste, el efecto de la austeridad en la inversión y la demanda agregada sería positivo (contrariamente a lo que lo sugiere la teoría keynesiana tradicional). Esta tesis no se verificó, lo que originó que la recuperación europea fuera más lenta y menos firme que lo que hubiera sido posible si se hubiesen adoptado los remedios anticíclicos usuales.

Gráfico I.8

Estados Unidos, Japón y zona del euro: gasto y déficit fiscal del gobierno general. 2007-2016^a
(En porcentajes del PIB)

La consolidación fiscal ha prevalecido en los países desarrollados

A. Gasto fiscal primario



B. Déficit primario



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, base de datos, abril de 2016.

^a Los datos de 2016 son proyecciones.

La ineficacia de la política monetaria para reactivar a las principales economías ha llevado recientemente a una revaloración del papel de la política fiscal. Así, algunos analistas han concluido que el beneficio de una reducción de la deuda pública es bajo, especialmente para los países desarrollados con una tradición de prudencia fiscal, y que los costos de una consolidación fiscal en términos de mayor desempleo e inequidad son altos (Ostry, Loungani y Furceri, 2016). Además, se ha afirmado que las inversiones públicas son especialmente eficaces en situaciones de bajas tasas de interés (Naciones Unidas, 2016). En una línea similar, se ha argumentado que una reducción de las tasas de interés como la que se ha registrado después de la crisis habría sido más efectiva si hubiese estado acompañada de una política fiscal expansiva (Sims, 2016).

La Presidenta del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos destacó recientemente la utilidad de la política fiscal en tiempos de crisis para ayudar a normalizar

el ciclo económico, y enfatizó el rol de los estabilizadores automáticos de la política fiscal y los subsidios a los gobiernos locales en períodos de recesión (Yellen, 2016). En el mismo país, Summers (2016) propone un programa ambicioso de inversión pública en infraestructura para apoyar la recuperación. El FMI también ha resaltado recientemente el papel de la política fiscal y de la inversión pública en particular para revitalizar el crecimiento en los países del Grupo de los 20 (G20) (FMI, 2016b). En este contexto, el nuevo plan plurianual de estímulo anunciado por el Gobierno del Japón en agosto de 2016 sugiere un cambio de orientación hacia un mayor protagonismo de la política fiscal, rompiendo con la tendencia a tomar medidas de austeridad en tiempos de crisis (Posen, 2016). Este plan incluiría una ejecución adelantada de proyectos de infraestructura, como el tren de levitación magnética entre Tokio y Osaka, así como apoyos a las pymes y subsidios a personas de menores ingresos.

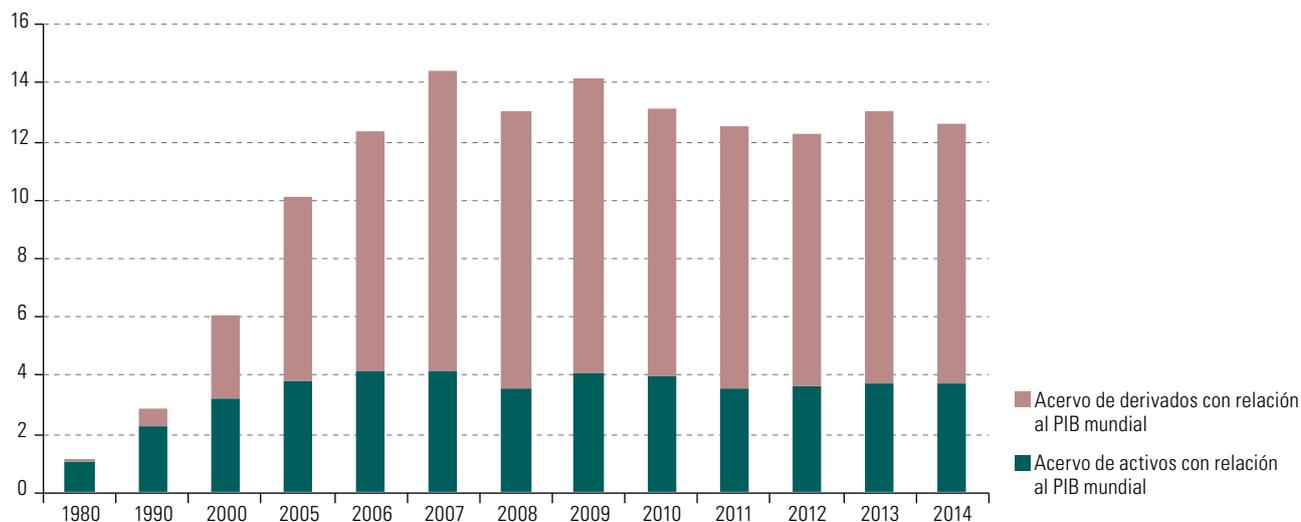
4. La expansión financiera aumenta los desequilibrios

Un impacto de la política monetaria posterior a la crisis en los países industrializados fue la aceleración de la expansión sin precedentes del sector financiero que venía gestándose desde tres décadas atrás. Ello se manifiesta, en particular, en el fuerte aumento de los activos financieros, muy por encima del crecimiento de la actividad real. Entre 1980 y 2014, el acervo de activos a nivel mundial (sin considerar los derivados) se expandió de 12 billones a 294 billones de dólares (montos equivalentes a 1,1 y 3,8 veces el PIB mundial, respectivamente). En el mismo período, el valor de los contratos de derivados creció exponencialmente, pasando de 1 billón a 692 billones de dólares. Así, el conjunto de los activos financieros, cuyo valor era cercano al PIB mundial en 1980, pasó a representar más de diez veces el valor del PIB mundial a partir de la segunda mitad de la década de 2000 (véase el gráfico I.9).

Gráfico I.9

Acervo de activos financieros y de derivados con relación al PIB mundial, 1980-2014
(En múltiplos del PIB)

La expansión del sector financiero no se ha revertido después de la crisis



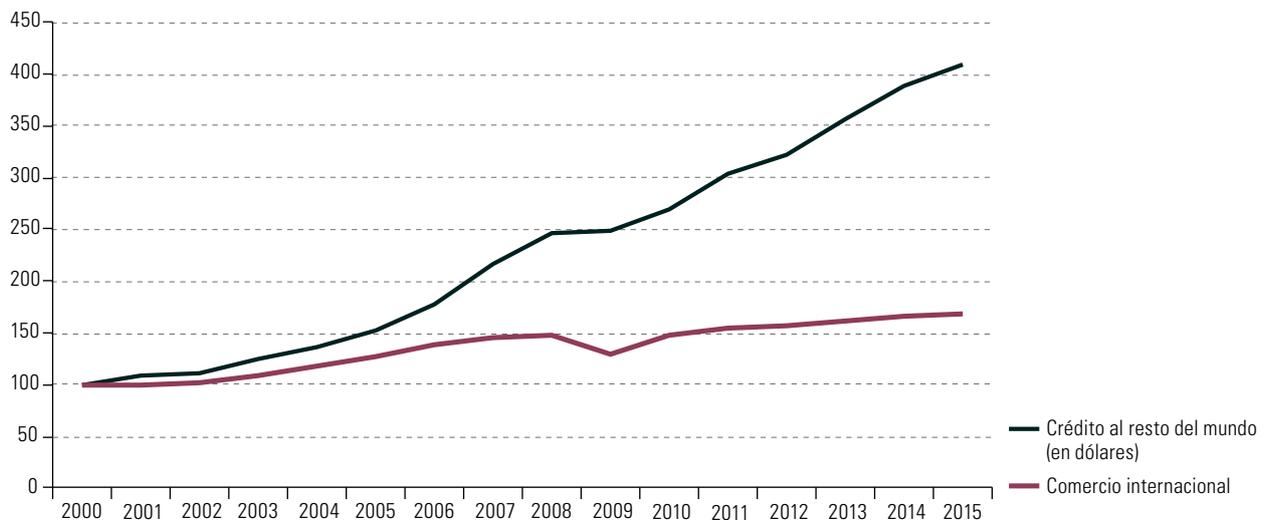
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de McKinsey, *Investing in Growth: Europe's next challenge*, McKinsey Global Institute (MGI), 2012; McKinsey, *Mapping Global Capital Markets*, McKinsey Global Institute (MGI), 2011; Deutsche Bank, *The Random Walk. Mapping the World's Financial Markets 2014*, 2015; Banco de Pagos Internacionales (BPI), "Statistical Release. OTC derivatives", 2015; y Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.

Hoy en día, los volúmenes transados en el sector financiero superan con creces los de la economía real. Dicho sector es liderado por instituciones financieras grandes y complejas, caracterizadas por un elevado grado de interconectividad y concentración, y por una estructura de pasivos sesgada hacia el apalancamiento procíclico (CEPAL, 2016a). Otra manifestación del desacople entre la actividad real y la financiera es la divergencia entre las tasas de crecimiento del comercio mundial y de los flujos transfronterizos de capitales, sobre todo desde que los bancos centrales de los países avanzados implementaron sus planes de expansión cuantitativa (véase el gráfico I.10).

Gráfico I.10

Volumen del comercio internacional y flujos financieros transfronterizos, 2000-2015^a
(Índice 2000=100)

Los flujos financieros crecen más rápido que el comercio



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) y Banco de Pagos Internacionales (BPI).

^a Los flujos financieros transfronterizos son aproximados mediante el crédito en dólares desde los Estados Unidos al resto del mundo, una de las medidas de liquidez global utilizadas por el BIS.

El poder de movilización de recursos y apalancamiento de los mercados financieros mundiales hace extremadamente difícil la acción de los gobiernos para prevenir la emergencia de burbujas, controlar la especulación en monedas y productos básicos y limitar el endeudamiento no bancario y los sistemas bancarios paralelos no regulados (*shadow banking systems*). Parte del comportamiento de actividades y variables que tradicionalmente se consideraban determinadas por factores reales se debe ahora también a factores financieros. Un claro ejemplo de ello es el mercado de las materias primas. Estas se han transformado en un activo financiero, pues sus precios cada vez responden más a los cambios de expectativas sobre las condiciones futuras, en lugar de al estado actual del mercado y de la oferta y la demanda. En suma, la economía mundial atraviesa por un proceso de financiarización, definido como la creciente importancia de los mercados, instituciones y élites financieras en el funcionamiento de las economías y sus instituciones de gobernanza, a nivel nacional e internacional (Epstein, 2006).

Específicamente, en lo que guarda relación con los desequilibrios globales (véase el punto 5), la multiplicación de activos financieros aumenta el riesgo de crisis en las economías deficitarias. Por un lado, incentiva el endeudamiento público y privado en los períodos favorables, por ejemplo, mediante la caída de las tasas de interés. Por otro

lado, cuando hay un choque que deprime las expectativas de crecimiento y solvencia de los países endeudados, la salida de activos en gran escala profundiza la contracción y hace más difícil implementar políticas de estabilización y recuperación del crecimiento. De hecho, la deuda global del sector no financiero se encuentra en su nivel máximo histórico, equivalente al 225% del PIB mundial (FMI, 2016d). Dos tercios de la deuda se concentran en el sector privado de los países desarrollados y de algunas de las principales economías emergentes. La acumulación de deuda privada podría gatillar una crisis financiera si persiste el actual estancamiento económico, constituyéndose en un factor adicional de riesgo para la economía mundial.

El aumento de la liquidez a escala mundial condujo a que muchas economías emergentes elevaran su apalancamiento externo y, con ello, su exposición a los ciclos de liquidez globales. Como observa Turner (2016), el apalancamiento no desaparece, simplemente cambia de lugar. En este sentido, la evidencia empírica del período posterior a la crisis de las hipotecas de alto riesgo vuelve a corroborar que la dirección e intensidad de los flujos de capitales se encuentran fundamentalmente determinadas por las condiciones de liquidez de los grandes centros financieros y, en menor medida, por los factores estructurales exhibidos por los países receptores de la periferia (Aizenmann, Binici y Hutchison, 2014; Eichengreen y Gupta, 2014). Esta dinámica se manifiesta con particular intensidad en América Latina, región que evidencia, después de Europa Oriental, el menor grado de regulación de los flujos transfronterizos de capital (véase el gráfico I.11). A nivel agregado, si bien en los últimos años los países de América Latina han aumentado su intervención en los movimientos de capitales transfronterizos, este incremento no ha sido lo suficientemente importante como para acercarse al nivel de las economías asiáticas o de los países del grupo BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica).

Gráfico I.11

Regulación de los flujos de capitales transfronterizos, 2000-2013^a

La región presenta un bajo nivel de regulación de los flujos de capital



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de A. Fernández y otros, "Capital control measures: A new dataset", *NBER Working Paper*, N° 20970, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), 2015.

^a Se trata de un indicador *de jure* para 32 posiciones susceptibles de ser reguladas (16 corresponden a ingresos de capitales y 16 a egresos). A cada posición (por ejemplo, acciones, bonos y propiedades) se atribuye un uno si existe algún tipo de regulación y un cero si no existe ninguna. El indicador se construye calculando el promedio de las 32 posiciones. Cuanto más se acerca a uno es el valor del indicador, mayor es el nivel de regulación.

Una mayor regulación de los flujos transfronterizos de capital permitiría un mayor margen de maniobra macroeconómica a los países receptores. En este sentido, Erten y Ocampo (2013) han observado que la regulación de los flujos de capitales transfronterizos no solo reduce la exposición a tensiones cambiarias, sino que además aumenta la autonomía de la política monetaria. La regulación de los flujos de capitales aparece, entonces, como un elemento indispensable para garantizar la estabilidad macroeconómica y financiera local. La combinación de una integración financiera permisiva con los flujos de capitales transfronterizos y la excesiva liquidez en los mercados financieros mundiales permitió a regiones con déficits en cuenta corriente, como América Latina y Europa Oriental, un acceso al crédito que, si bien sostuvo sus tasas de crecimiento, implicó un aumento del endeudamiento externo. Como se observa en el gráfico I.12, desde la implementación de la política monetaria expansiva en los países centrales, en América Latina se registró un aumento sostenido del endeudamiento externo, fundamentalmente concentrado en el sector privado. Esto implica que, más allá de la acumulación de reservas lograda por los bancos centrales de la región, sus países aún son vulnerables a una posible retracción del ciclo financiero mundial.

El tamaño bruto de los pasivos externos y su grado de liquidez son una de las nuevas formas que ha adoptado la vulnerabilidad externa (Akyüz, 2014; Kaltenbrunner y Paineira, 2016). Como resultado, se han redefinido los criterios tradicionales para determinar el nivel óptimo de reservas. Por ejemplo, la métrica propuesta por el FMI (2011, 2013) distingue diferentes fuentes de presión sobre las reservas. Entre ellas, no solo se incluye la deuda, sino también las acciones, los agregados monetarios (para reflejar la capacidad de los residentes de transferir capitales al exterior) y las exportaciones (para incorporar la contingencia de que, ante una caída de la demanda externa o un choque de los términos de intercambio, se reduzcan los ingresos de divisas del país).

Así como en los países desarrollados parece haber un reducido margen de maniobra para impulsar la economía (fundamentalmente por la imposibilidad de disminuir la tasa de interés por debajo de los niveles actuales), en América Latina el espacio para desplegar políticas expansivas que permitan retomar un sendero de crecimiento sostenido también parece acotado, pero por motivos diferentes (Abeles y Valdecantos, 2016). Los países de la región exhiben mayor vulnerabilidad externa, lo que se refleja en un deterioro generalizado de los saldos en cuenta corriente. La persistencia de los flujos financieros hacia la región ha evitado la necesidad de realizar un ajuste fiscal recesivo de gran escala. Sin embargo, la contracara de esta situación fue un crecimiento del endeudamiento externo que, dado su elevado grado de liquidez, constituye una amenaza latente para la estabilidad macrofinanciera de la región.

Gráfico I.12

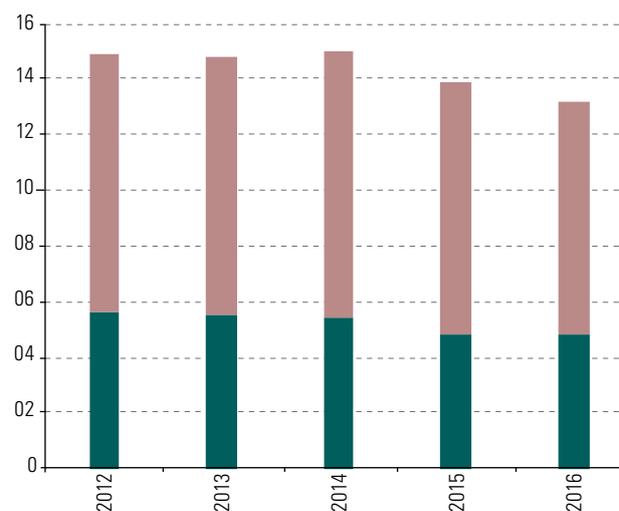
Endeudamiento externo público y privado
(En porcentajes del PIB)

El endeudamiento externo crece en América Latina

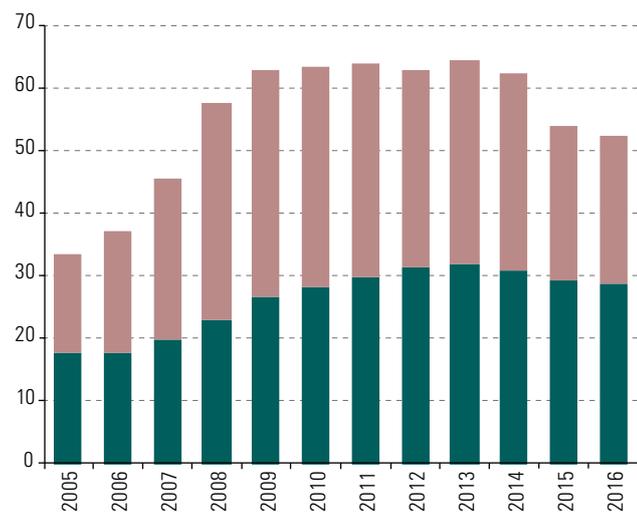
A. América Latina, 2003-2016



B. Economías emergentes de Asia, 2012-2016



C. Europa Oriental, 2005-2016



D. Oriente Medio y Norte de África, 2004-2016



■ Deuda externa privada

■ Deuda externa pública

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Conjunto de Información sobre Deuda Externa, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco de Pagos Internacionales (BPI), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Mundial.

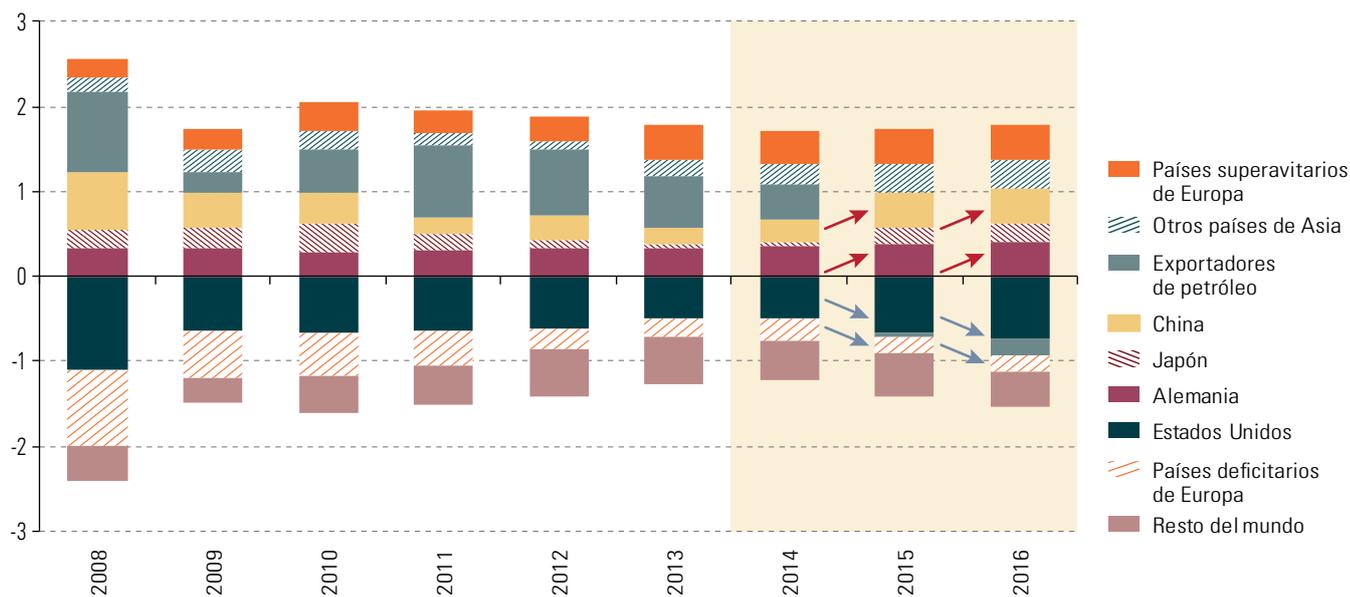
5. Desequilibrios, heterogeneidad productiva y falta de coordinación macroeconómica

Los desequilibrios entre los saldos en cuenta corriente de las principales economías contribuyen a la persistencia del sesgo recesivo global. En 2016, estos desequilibrios aumentaron modestamente y cambiaron su composición (véase el gráfico I.13). Se prolongó la tendencia al aumento del superávit en cuenta corriente observado desde 2013 en varios países, incluidos Alemania y otros países superavitarios de la zona del euro, China, el Japón y la República de Corea. En el caso de Alemania, el saldo positivo en cuenta corriente alcanzó el 8,5% del PIB en 2015.

Gráfico I.13

Saldos en cuenta corriente, 2008-2016^a
(En porcentajes del PIB mundial)

La zona del euro y Asia aumentarían ligeramente su superávit en cuenta corriente en 2016



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, base de datos, abril de 2016.

^a Los datos de 2016 son proyecciones.

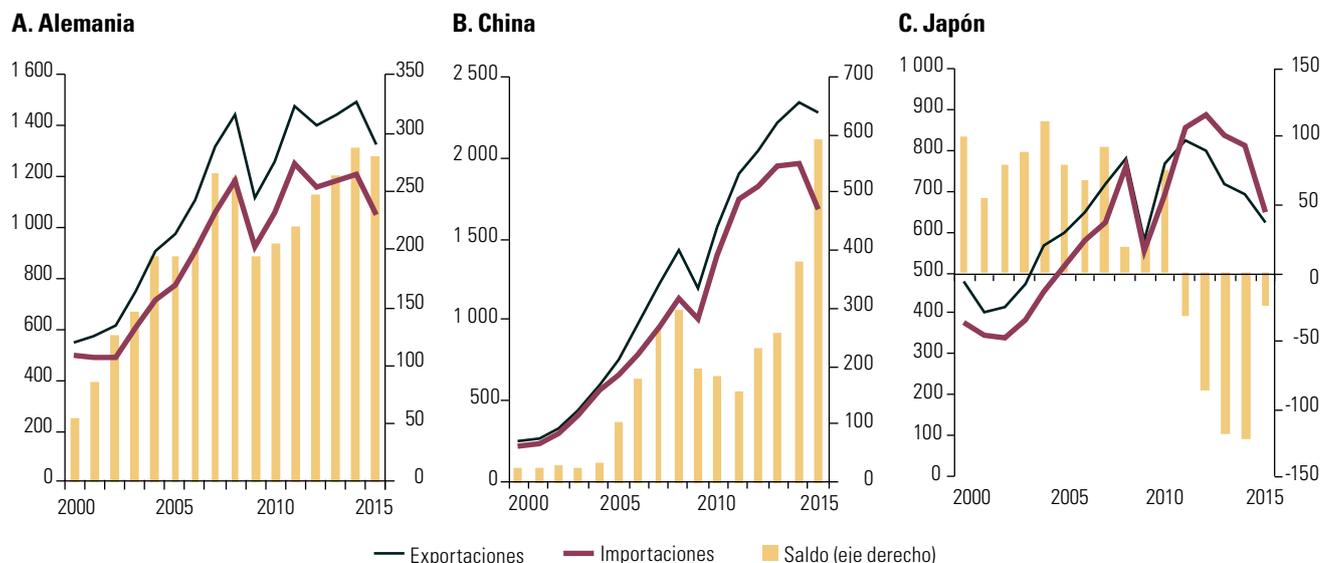
Salvo en el Japón, el creciente saldo superavitario en la cuenta corriente se explica en gran parte por sus mayores superávits comerciales (véase el gráfico I.14). El bajo dinamismo de las importaciones de las economías superavitarias contribuye al estancamiento de la demanda mundial⁸. Estos países podrían haber estimulado más su demanda interna, por ejemplo, mediante el aumento del gasto fiscal, la apreciación del tipo de cambio o el incremento de los salarios, para promover el crecimiento y elevar las importaciones. En cambio, en un contexto de bajo dinamismo interno, procuraron dinamizar sus exportaciones y mejorar aún más su saldo en cuenta corriente mediante políticas que contribuyeron a la depreciación de sus monedas. Esta estrategia dificultó que los países deficitarios ajustaran sus economías mediante mayores exportaciones en lugar de reducir drásticamente sus importaciones. Esta situación se ve agravada, en el caso de China, por el efecto negativo que han tenido en sus importaciones el reequilibrio en curso de su economía y los procesos de sustitución de importaciones en varias industrias.

⁸ Por el contrario, entre 2013 y 2015 desaparecieron gradualmente los superávits de los países exportadores de petróleo y otros productos básicos, como efecto de la reducción de sus precios. En 2016, el conjunto de los países petroleros registró su primer déficit desde 1998. Por su parte, los países asiáticos importadores de petróleo aumentaron su superávit entre 2012 y 2016.

Gráfico I.14

Alemania, China y Japón: exportaciones, importaciones y balanza comercial, 2000-2015
(En miles de millones de dólares)

En esta década han crecido ampliamente los superávits comerciales de Alemania y China



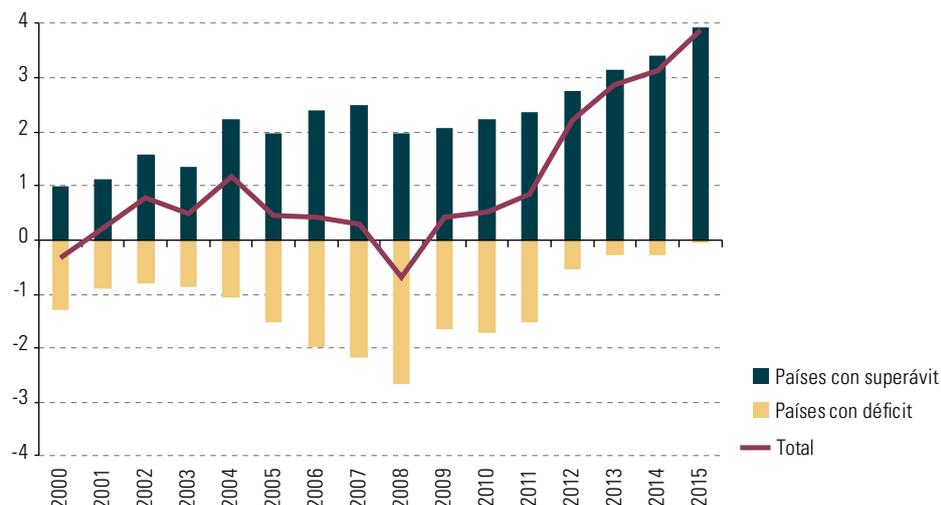
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Por su parte, la reducción del déficit de varios países tradicionalmente deficitarios, principalmente en la zona euro, también contribuyó al sesgo recesivo global (véase el gráfico I.15). Mediante la aplicación de políticas de ajuste orientadas a reducir sus déficits fiscales, los países deficitarios de la periferia europea disminuyeron el gasto fiscal y de los consumidores y aumentaron los impuestos. Esto condujo a una fuerte contracción de la demanda que, a su vez, redujo las importaciones y los déficits en cuenta corriente, y tuvo altos costos económicos y sociales.

Gráfico I.15

Países de la zona del euro:
saldos en cuenta corriente,
2000-2015
(En porcentajes del PIB
de la zona del euro)

El creciente superávit en cuenta corriente de la zona del euro es resultado de un fuerte sesgo recesivo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, base de datos, abril de 2016.

Algunos de los factores que prolongan el actual sesgo recesivo no pueden ser fácilmente modificados en el corto plazo. En particular, como se resaltó en la sección anterior, la heterogeneidad de las estructuras productivas es determinante de la emergencia y persistencia de los desequilibrios. La fuerte correlación entre los saldos en cuenta corriente de los distintos países y sus niveles de competitividad en cuanto a las manufacturas implica que los países superavitarios y deficitarios probablemente tenderán a mantener sus respectivas posiciones a mediano plazo. En particular, la posición en la cuenta corriente está fuertemente asociada a la competitividad en el segmento de los bienes de capital (véase el recuadro I.3). El caso de los Estados Unidos es especial pues, al ser el emisor de la principal moneda de reserva internacional, recibe menor presión para ajustarse pese a sus elevados déficits, proveyendo liquidez al resto del mundo.

Recuadro I.3

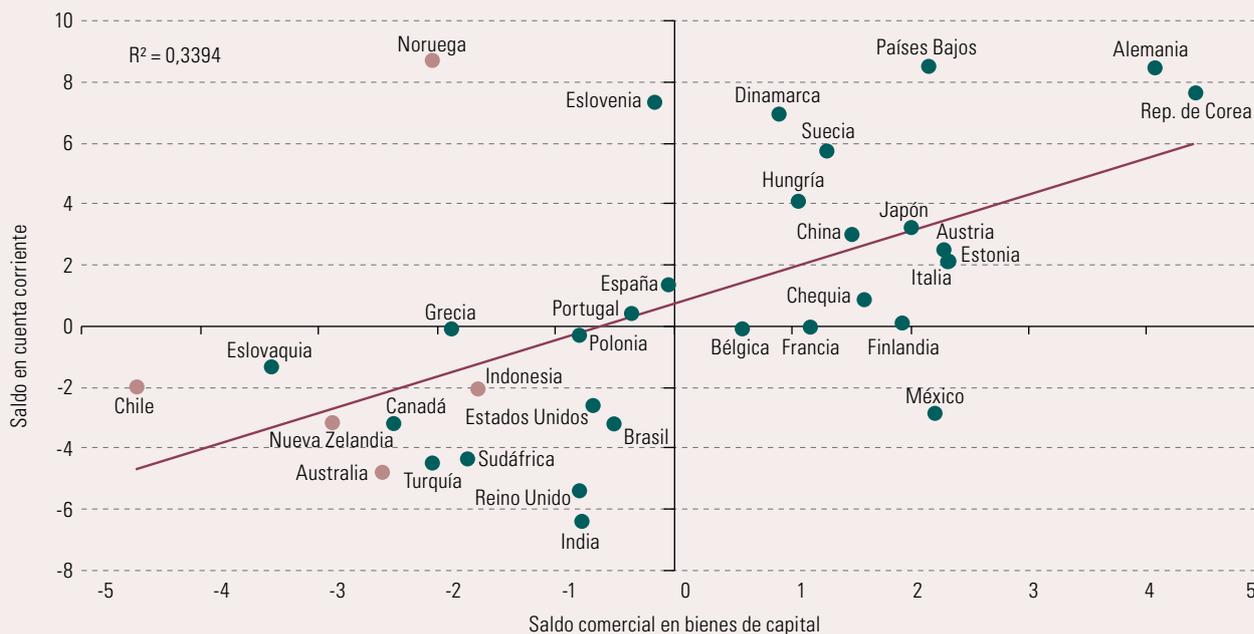
La elevada correlación entre los saldos en cuenta corriente y la competitividad exportadora en bienes de capital

En la literatura se han identificado varios factores que afectan los saldos en cuenta corriente. Entre ellos se cuentan la dinámica demográfica, los niveles y tasas de crecimiento del PIB per cápita, el precio y la balanza comercial neta del petróleo, la posición inicial de inversión internacional neta, el saldo del presupuesto general del gobierno, el nivel de apertura comercial y el grado de apertura y profundidad del mercado financiero (Barnes, Lawson y Radziwill, 2010).

Un factor que muestra una correlación empíricamente fuerte con los saldos en cuenta corriente es la competitividad exportadora en manufacturas, especialmente en bienes de capital. Los saldos positivos en cuenta corriente de China y la zona del euro en los últimos años se deben en parte a su especialización en la producción y exportación de ese tipo de bienes. En el gráfico siguiente se muestra esta relación en un amplio grupo de países. La correlación aparente entre ambas variables es aun más fuerte cuando se excluyen los países con una fuerte dotación de recursos naturales (Australia, Canadá, Chile, Indonesia, Noruega y Sudáfrica.). El saldo en la balanza comercial de bienes de capital muestra una mayor correlación con el saldo en la cuenta corriente que el saldo comercial para el conjunto de las manufacturas (Grömling, 2014).

Saldo comercial en bienes de capital y saldo en cuenta corriente, 2015

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE) y Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, base de datos, abril de 2016.

La producción de bienes de capital requiere una larga trayectoria de construcción de capacidades tecnológicas. Esto sugiere que los países que ya poseen una alta competitividad en la producción de esos bienes mantendrían sus superávits en el mediano plazo, mientras tendería a persistir la posición deficitaria de los países que no inviertan suficientemente en el desarrollo de esas capacidades.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); M. Grömling, "A supply-side explanation for current account imbalances", *Intereconomics*, vol. 49, N° 1, enero de 2014, y S. Barnes, J. Lawson y A. Radziwill, "Current account imbalances in the Euro Area: a comparative perspective", *Economics Department Working Paper*, N° 826, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2010.

En síntesis, los países superavitarios deberían apreciar sus monedas y estimular la demanda agregada para reducir las presiones a la baja en las economías deficitarias. Le corresponde a la política fiscal un papel clave, sobre todo en un contexto global de tasas de interés cercanas a cero en varios de los principales países superavitarios. La consecuente salida de capitales desde esas economías presiona sus monedas a la baja, encareciendo las importaciones y acentuando aún más el sesgo recesivo (Caballero, Farhi y Gourinchas, 2016). Hay otros efectos adicionales de la expansión cuantitativa en el caso de América Latina, asociados al creciente endeudamiento externo de sus economías. Este endeudamiento afecta negativamente la capacidad de la región de usar la política fiscal como instrumento anticíclico, tema que se analiza a continuación.

6. China reduce su aporte al dinamismo del comercio mundial

Un resultado inesperado de las transformaciones asociadas a la globalización fue el resurgimiento de China como potencia económica mundial, posición que había ocupado hasta el siglo XVIII. En las tres décadas posteriores al inicio de las reformas económicas de 1978, ese país creció en promedio un 10% anual, representando una cuarta parte del crecimiento de la economía mundial entre 2000 y 2014. Con un modelo orientado al mercado externo, su economía ha mostrado gran capacidad para incorporar y adaptar tecnologías y conocimiento en sus exportaciones y generar cambios estructurales hacia sectores de mayor productividad. Recientemente, su tasa de expansión se ha desacelerado hasta un rango del 6% al 7%, pero sigue siendo una de las más elevadas del mundo.

Gracias a la fuerte inversión de empresas transnacionales, la incorporación y adaptación del cambio tecnológico y eficaces políticas industriales, China se convirtió en un actor central de la producción y el comercio mundiales. En 2015, fue el principal productor mundial de manufacturas (véase el gráfico I.16), el mayor exportador de bienes y el segundo importador de bienes y servicios. Actualmente representa una cuarta parte de la producción mundial de bienes manufactureros. En varios sectores, como la producción de teléfonos celulares y aparatos de aire acondicionado, su participación se aproxima a los dos tercios. China se transformó también en un importante consumidor e importador de materias primas. En 2013, representó casi la mitad del consumo mundial de aluminio, cobre y zinc, y casi un 30% del de soja (CEPAL, 2016a).

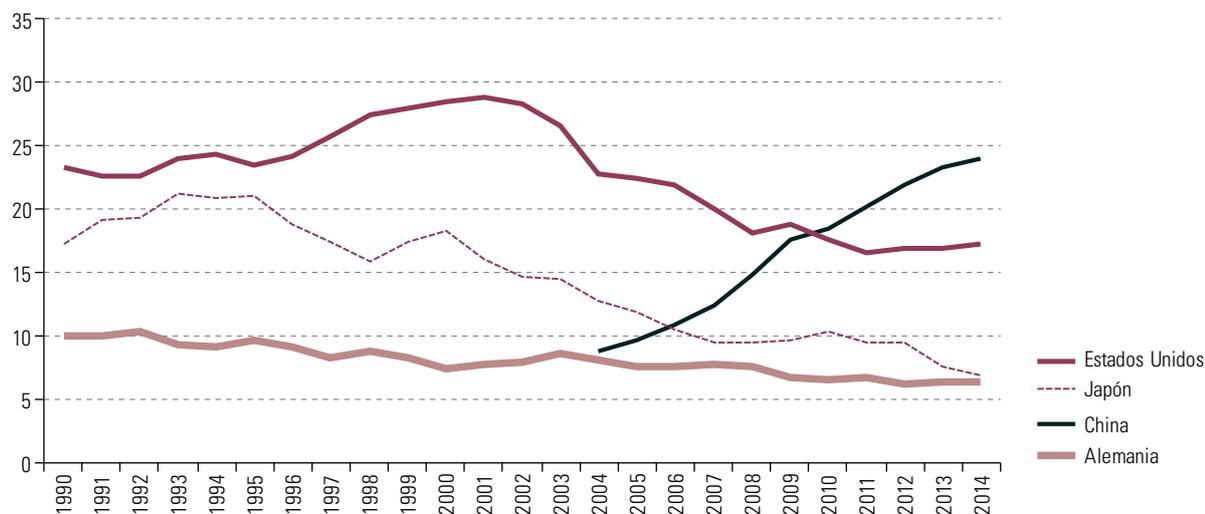
La expansión de este país se basó en la creación de ventajas competitivas en sectores dinámicos de la economía mundial, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la incorporación de progreso técnico. Al respecto, cabe resaltar que en 2011 China desplazó a los Estados Unidos como el país en que se presentan más solicitudes de patentes, situación que se mantiene hasta el día de hoy y que habría sido impensable a comienzos del presente siglo. Su proceso de transferencia de población y mano de obra del campo a la ciudad, básicamente en el empleo manufacturero, le permitió aumentos de productividad y aprendizaje que la han transformado en el líder mundial de la manufactura. Más aún, desarrolló una fuerte política de sustitución de importaciones, por ejemplo, en el sector siderúrgico, que elevó el valor agregado de sus exportaciones.

El éxito de China no es solo el resultado de su integración al comercio mundial, sino el efecto de la combinación de esa integración con políticas de diversificación productiva. Si bien China es excepcional por su escala, otros países asiáticos de menor tamaño como la República de Corea y, más recientemente, Malasia y Viet Nam también lograron una inserción dinámica en la globalización mediante políticas industriales y tecnológicas.

Gráfico I.16

Países seleccionados: participación en la producción manufacturera mundial, 1990-2014

(En porcentajes)

En una década, China se transformó en el principal productor industrial del mundo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Naciones Unidas, National Accounts Main Aggregates Database [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp>.

En el transcurso de esta década, el Gobierno chino ha intentado reorientar el modelo de crecimiento en dos dimensiones. Por el lado de la oferta, pretende reducir el peso del sector manufacturero en la economía, aumentando el de los servicios. Tras alcanzar su nivel máximo en 2011, la participación de la industria en el PIB comenzó a reducirse desde 2012 en términos nominales, en gran parte por la caída de los precios de este sector. Esta trayectoria está en línea con la observada en varios países industrializados, donde la caída de los precios fue seguida por la reasignación de los factores productivos (FMI, 2016a). Asimismo, el peso del sector industrial en el empleo total ha venido disminuyendo desde 2013.

No obstante los avances registrados, las autoridades mantienen una cierta reticencia a enfrentar la sobrecapacidad existente en varios sectores manufactureros como la producción de acero, aluminio, carbón, cemento, petróleo refinado y vidrio. Por ejemplo, según cifras de la Asociación China del Hierro y el Acero (CISA), en 2015 las tasas de utilización de la capacidad instalada en las industrias de esos metales fueron del 67% y del 71%, respectivamente. Sin embargo, la fabricación de acero aumentó entre marzo y julio de 2016 con respecto a igual período de 2015. Al representar más de la mitad de la producción mundial de acero y aluminio, su mayor producción sigue presionando los precios mundiales de esos productos a la baja, en el contexto de una débil demanda mundial. De manera más general, la sobrecapacidad de la economía explica gran parte de la caída del índice de precios al productor durante más de 57 meses seguidos desde 2011. Aunque el Gobierno promueve recortes de capacidad mediante la cancelación o el retraso de nuevas inversiones, así como el cierre de plantas ineficientes y altamente contaminantes, los avances en esta dirección han sido lentos.

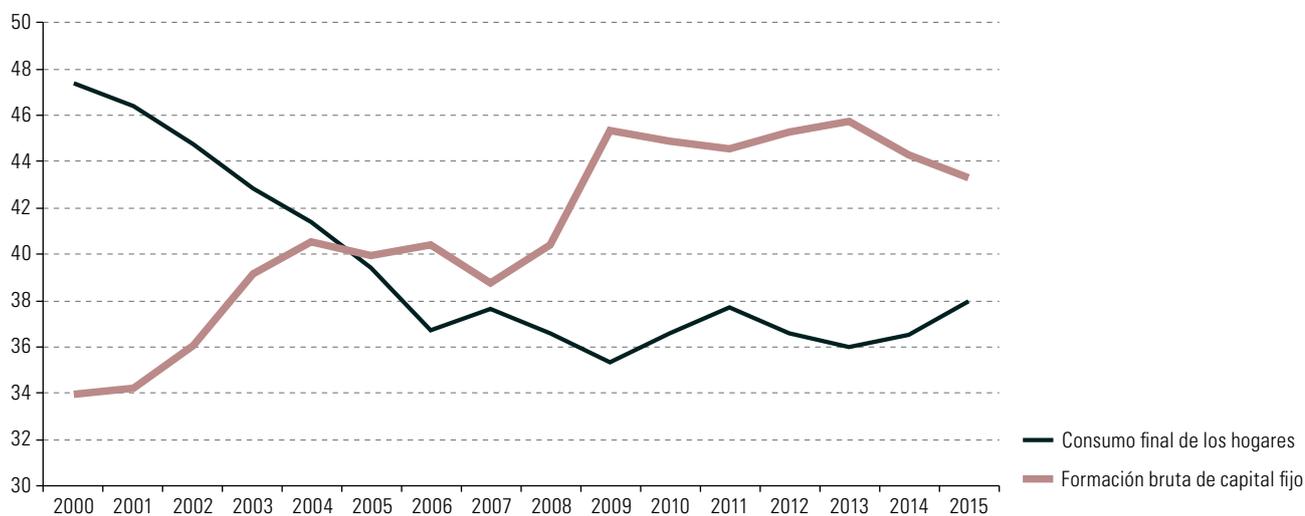
Por el lado de la demanda, las autoridades chinas promueven la transición desde una economía fuertemente impulsada por la inversión y las exportaciones hacia un mayor peso del consumo (CEPAL, 2015). Desde 2013 se observan avances en esta dirección

(véase el gráfico I.17). No obstante, el peso de la formación bruta de capital fijo en el PIB chino (43%) es todavía muy superior al de otras economías, como los Estados Unidos, el Japón o países europeos, donde dicha variable representa típicamente entre el 15% y el 25% del PIB. A su vez, el peso del consumo en la economía china (un 38% del PIB) sigue siendo muy bajo respecto de esas otras economías, en las que esta variable representa más del 60% del producto.

Gráfico I.17

China: participación del consumo y la formación bruta de capital fijo en el PIB, 2000-2015
(En porcentajes)

El proceso de reequilibrio de la economía china avanza lentamente



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Banco Mundial, World Development Indicators, y Oficina Nacional de Estadísticas de China.

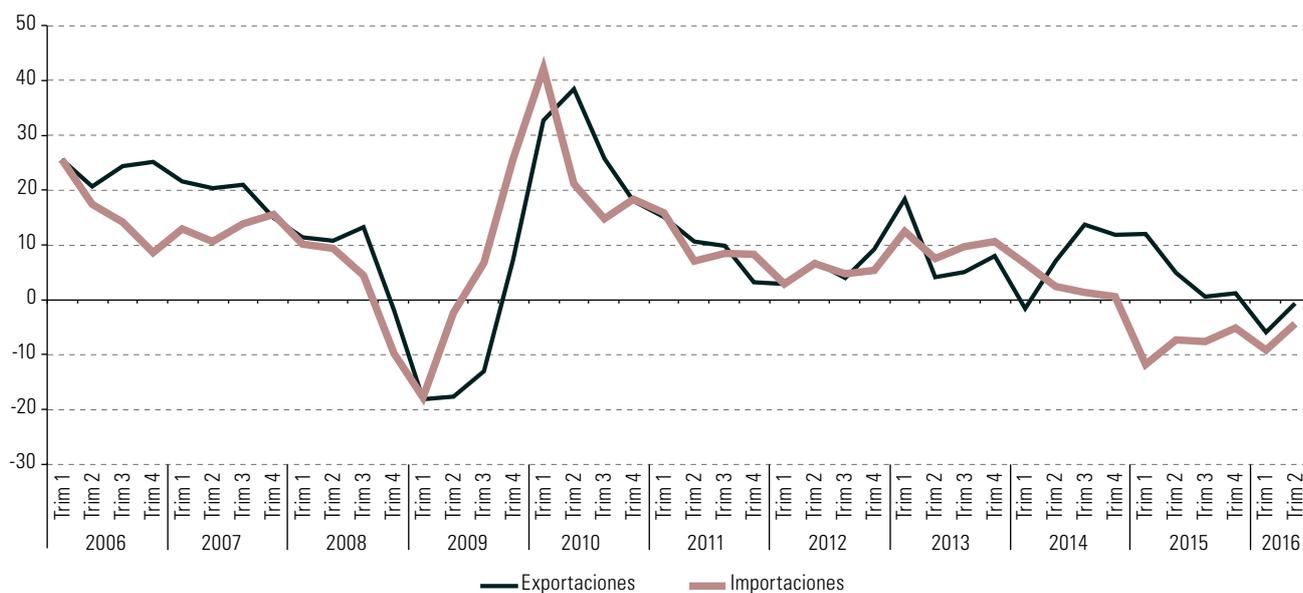
El bajo dinamismo del consumo como nuevo motor de crecimiento impacta negativamente en las importaciones chinas, cuyo volumen anotó seis trimestres consecutivos de caídas interanuales entre el primer trimestre de 2015 y el segundo trimestre de 2016 (véase el gráfico I.18). A ello se suma que desde hace varios años las empresas chinas han estado reduciendo el contenido importado de sus exportaciones, especialmente de manufacturas de nivel tecnológico medio y alto (CEPAL, 2015).

En los últimos años, la caída de la demanda de China afectó los precios y los volúmenes de sus importaciones de materias primas, produciendo un fuerte impacto en los países de la región exportadores de esos productos, principalmente en América del Sur. Para esta subregión, China representó alrededor del 15% del total de las exportaciones en 2014 y más del 20% del crecimiento de los envíos al mundo entre 2000 y 2014. De hecho, existe una fuerte correlación entre la evolución del PIB nominal chino y la de las exportaciones sudamericanas (véase el gráfico I.19).

Gráfico I.18

China: variación interanual de las exportaciones e importaciones totales en volumen, primer trimestre de 2006 a segundo trimestre de 2016
(En porcentajes)

Las importaciones chinas se contraen en volumen desde el primer trimestre de 2015

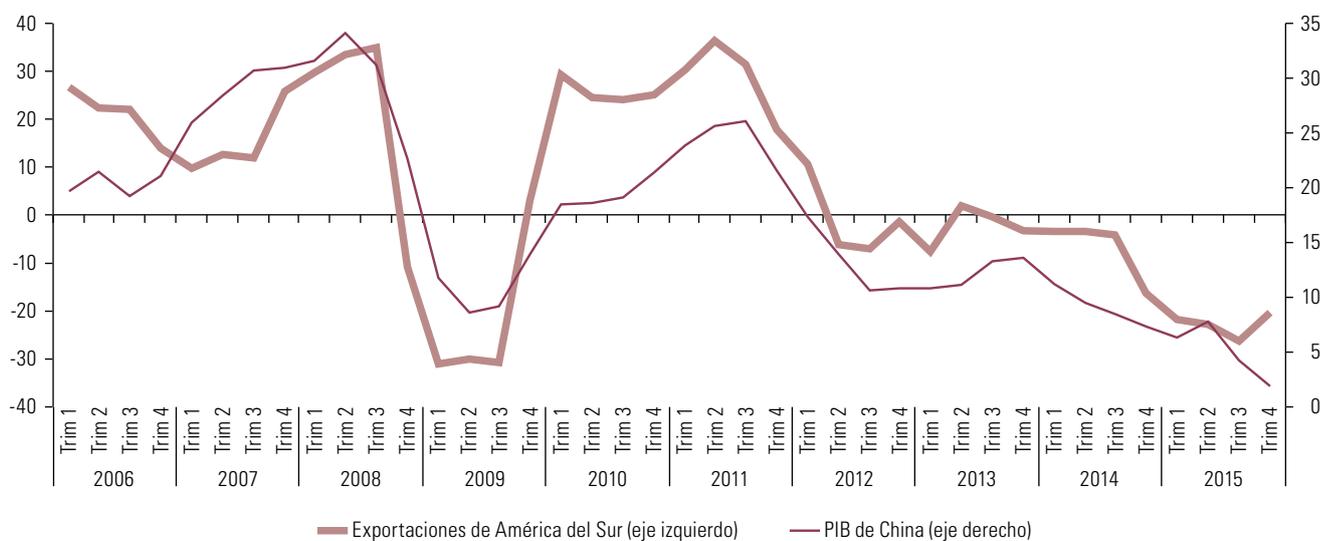


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Gráfico I.19

Variación interanual de las exportaciones totales de América del Sur y del PIB de China, 2006-2015
(En porcentajes, a precios corrientes)

Las exportaciones sudamericanas muestran una fuerte correlación con el PIB chino



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

Un factor adicional que explica el menor dinamismo reciente de las importaciones chinas es el proceso de sustitución de importaciones de insumos que tiene lugar en ese país desde hace varios años, en el marco de una política deliberada de creación de capacidades productivas y tecnológicas. En efecto, a medida que algunas industrias como la electrónica han ido gradualmente construyendo redes de proveedores locales, tuvo lugar una sustitución de insumos importados por otros de producción local (OCDE, 2016; Kee y Tang, 2016).

C. Impactos de la revolución tecnológica

1. La revolución digital: plataformas globales y empleo

Una variable clave en el esquema analítico resumido en el diagrama I.1 es la revolución tecnológica, que amplía la brecha entre las economías líderes y las economías rezagadas, recreando, de esta forma, la heterogeneidad de las estructuras productivas en la economía global. La revolución tecnológica y la heterogeneidad de las estructuras aparecen combinadas en la parte superior del diagrama. La dinámica de la innovación y difusión de tecnología da lugar a asimetrías competitivas, y con ellas a la persistencia de desequilibrios comerciales.

En un contexto de revolución tecnológica, que posibilita dar saltos significativos en materia de productividad y calidad con innovaciones en los nuevos paradigmas tecnológicos, la distancia entre los países líderes y las economías periféricas tiende a ampliarse. En efecto, es más difícil reducir asimetrías cuando la frontera tecnológica internacional se mueve rápidamente. Un ejemplo de esta dinámica se observa en las tecnologías digitales, que se han convertido en el soporte de la comunicación, la generación de información, el entretenimiento, el comercio, la prestación de servicios de educación, salud y gobierno, y la puesta en marcha de nuevos sistemas de producción ciberfísicos. El continuo desarrollo de conexiones a Internet de alta velocidad, la ubicuidad del acceso con múltiples dispositivos, la computación en la nube y la explosión de datos generados por personas, máquinas y objetos mediante la Internet de las cosas han hecho de esas tecnologías la plataforma de la economía mundial, dando origen a nuevos patrones de consumo y producción: hoy la economía global es una economía digital⁹.

La masificación de las tecnologías digitales aumentó significativamente el componente digital de los flujos transfronterizos de mercancías, servicios y activos financieros; hoy en día, todas esas transacciones tienen un componente digital (McKinsey Global Institute, 2016a). La digitalización ha transformado esos flujos al reducir los costos de transacción y los costos marginales de producción y distribución. Ese efecto se produce mediante tres mecanismos: la creación de bienes y servicios digitales, la agregación de valor al incorporar lo digital en bienes y servicios en principio no digitales, y el desarrollo de plataformas de producción, intercambio y consumo (CEPAL, 2016a).

La revolución digital genera tendencias contrapuestas: fragmentación y concentración. Por un lado, proliferan pequeños productores que, mediante las plataformas digitales, acceden a nichos de mercado, atendiendo requerimientos locales o de personalización de productos y servicios. Por otro, aumenta la concentración de grandes empresas

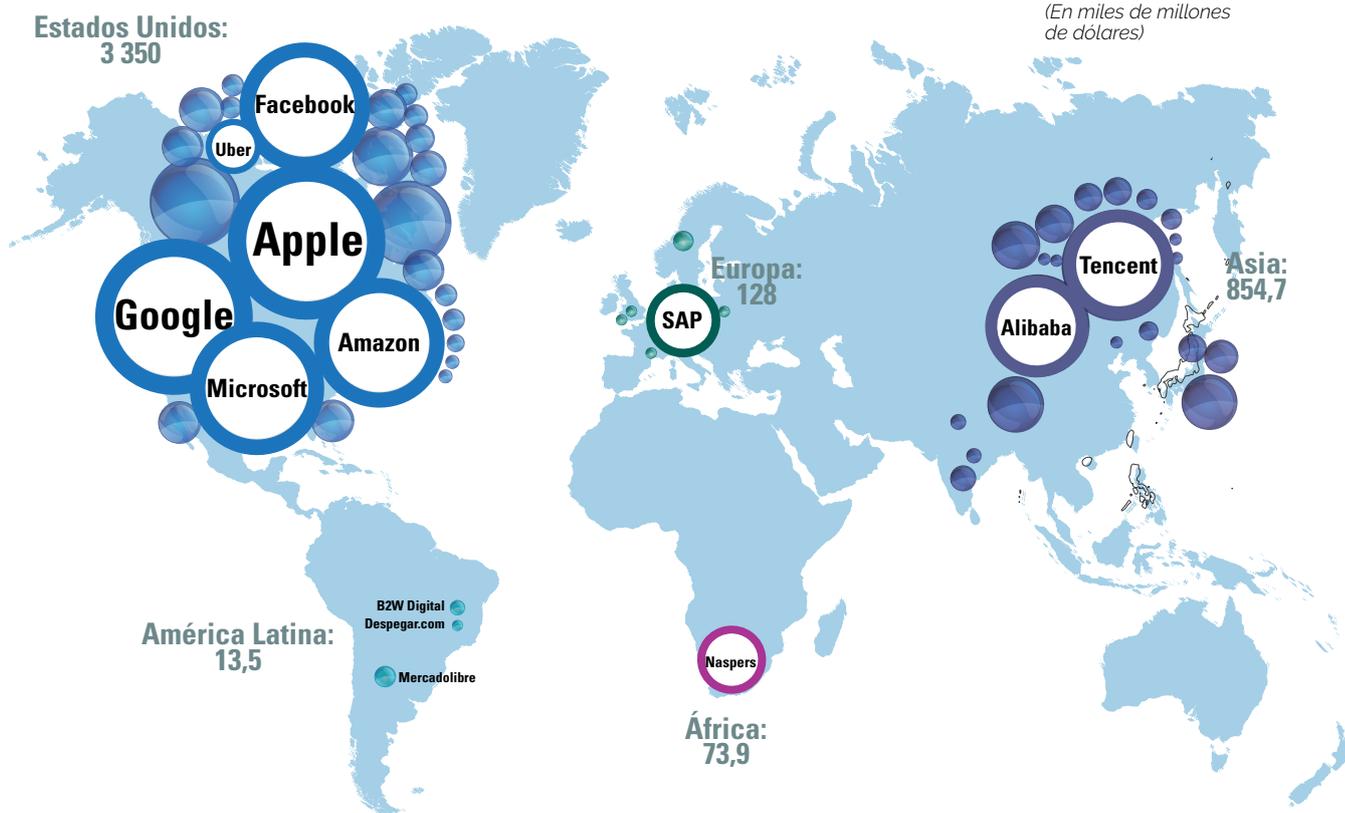
⁹ En 2015, 4.700 millones de personas eran suscriptoras únicas de telefonía móvil, 3.174 millones (un 43% de la población mundial) usaban Internet, existían más de 4.200 millones de suscripciones a banda ancha fija y móvil, el tráfico IP mensual fue de 72.500 petabytes y se descargaron 179.600 millones de aplicaciones, es decir, cerca de 25 por habitante (CEPAL, 2016c).

con presencia mundial que operan en mercados con fuertes economías de escala, generalmente de países ubicados en la frontera tecnológica, que se constituyen en plataformas de intercambio, producción e innovación.

Las plataformas digitales generan valor sobre la base de economías de red por el lado de la demanda (*network effects*), en el contexto de mercados multilaterales (*multi-sided markets*). Ese modelo de negocios les permite pasar rápidamente de emprendimientos locales a expansiones a escala mundial, alcanzando tamaños que dificultan la aparición de nuevos competidores. Las ventajas de primer entrante y los diferentes accesos a las economías de red y de escala, en particular en la acumulación de datos, explican la heterogeneidad geográfica de la aparición de plataformas y la distribución de las rentas que producen. Los Estados Unidos cuentan con el mayor número de plataformas digitales (entre las que destacan Apple, Google, Facebook, Amazon, Microsoft y Uber), cuyo valor de capitalización de mercado es de 3,35 billones de dólares (véase el mapa I.1)¹⁰.

Mapa I.1

Capitalización de mercado de las plataformas digitales por región, 2015^a
(En miles de millones de dólares)



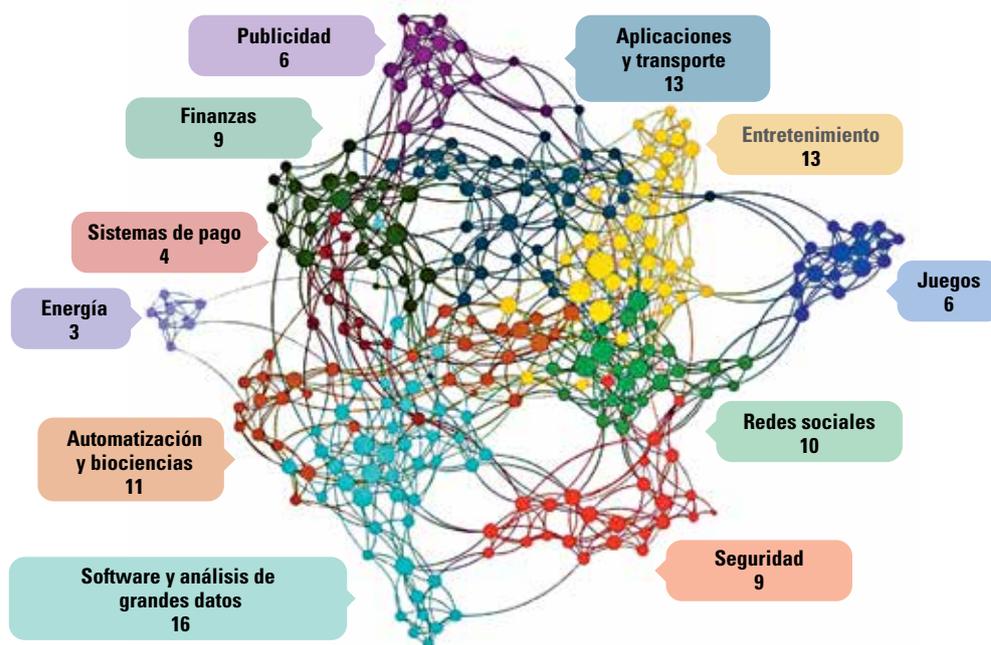
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. Evans, "Emerging Platform Economy. Global Platform Survey", ponencia presentada en la Cumbre sobre Estrategia de Plataforma del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), Cambridge, Massachusetts, 15 de junio de 2016 y datos de Fortune y Bloomberg.

^a Solo se incluyen plataformas con un valor de mercado superior a 5.000 millones de dólares en los Estados Unidos, superior a 2.000 millones en Asia y Europa, y superior a 1.000 millones en América Latina y África.

¹⁰ Asia tiene la segunda mayor concentración, con plataformas que se valorizan en 854.000 millones de dólares, entre las que predominan las empresas chinas Alibaba (comercio) y Tencent (*holding* de inversiones enfocado en servicios de Internet). Europa cuenta con plataformas valoradas en 128.000 millones de dólares, lideradas por SAP, empresa multinacional alemana de diseño de productos informáticos para la gestión empresarial. Más atrás, figura África, con un valor de 74.000 millones de dólares, destacándose Naspers, empresa multinacional sudafricana de servicios de entretenimiento e Internet. Las plataformas basadas en América Latina alcanzan un valor de 13.500 millones de dólares, destacando Mercado Libre (empresa argentina de intermediación de compra y venta en línea), B2W Digital (compañía brasileña de comercio minorista en línea) y Despegar.com (agencia de viajes en línea fundada en la Argentina).

La diversificación de las inversiones tecnológicas de las plataformas digitales crea ecosistemas de innovación en las actividades industriales y de servicios (véase el ejemplo de Google en el diagrama I.5). Un caso destacado es el del sector de automóviles, donde hay una fuerte dinámica inversora para el desarrollo de vehículos autónomos o inteligentes. Aunque la asociación de Google con Tesla es la más conocida, más de 30 asociaciones entre productores y gigantes tecnológicos están invirtiendo fuertemente en la investigación y el desarrollo de vehículos sin conductor.

Diagrama I.5
Áreas de inversión de Google^a, 2005-2014
(En porcentajes)



Fuente: Peter C. Evans, "Emerging Platform Economy. Global Platform Survey", ponencia presentada en la Cumbre sobre Estrategia de Plataforma del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), Cambridge, Massachusetts, 15 de junio de 2016.

^a Muestra de 275 empresas que recibieron fondos de Google, Google Ventures o Google Capital.

En la misma línea, la agricultura se ha convertido en una de las áreas de mayor expansión de la Internet industrial con conexiones máquina a máquina (M2M), dada la efectividad del análisis de los datos generados por estas tecnologías para la utilización y preservación eficiente de los recursos. Un ejemplo es el anuncio de que Monsanto, mediante Climate Corporation, adquirida en 2013, está construyendo una red de sensores en terreno para ampliar el alcance de los datos de suelo, clima y otras variables que generan sus herramientas de agricultura digital con el objetivo de aumentar el rendimiento de los cultivos y reducir costos. Climate abrirá su infraestructura de *software* a terceros para que se creen aplicaciones que mejoren los actuales servicios de datos.

La Internet industrial está transformando las cadenas globales de valor en plataformas globales de valor. Los avances en materia de digitalización han renovado los procesos de gestión, comercialización y distribución de productos y servicios, e impulsado nuevos modelos de negocios. La transformación más radical tiene lugar mediante la digitalización de la manufactura, fruto de los avances en robótica, la proliferación de comunidades en línea y la masificación de las tecnologías de fabricación personal¹¹, que están cambiando el modo y lugar de producción y redefiniendo la dinámica productiva

¹¹ Las tecnologías de fabricación personal usan los mismos métodos de fabricación que las industriales, pero son más pequeñas, baratas y fáciles de usar. Estas tecnologías incluyen: impresoras 3D, máquinas moldeadoras y fresadoras de escritorio, cortadoras láser y máquinas de coser y tejer programables, entre otras, además de programas informáticos de diseño y modelación.

mundial. La tendencia apunta hacia la relocalización de unidades productivas en los países desarrollados a partir de la virtualización de procesos y servicios.

La revolución digital también está transformando la estructura del comercio mundial. A medida que los bienes físicos se digitalizan y se vuelven intangibles, y que los flujos digitales adquieren creciente peso en las transacciones internacionales, los acuerdos comerciales tradicionales resultan crecientemente inadecuados. En la actualidad, los derechos de propiedad intelectual y las reglas sobre flujos transfronterizos de datos y ciberseguridad figuran entre los principales temas que enfrenta la economía digital. En este contexto, es lógico que los Estados Unidos —líder mundial de las plataformas digitales— impulsen megaacuerdos comerciales que regulan estos asuntos, en particular el TPP y el TTIP. Lo que se establezca en ellos en materia de reglamentos y normas puede convertirse en el referente normativo mundial de la nueva revolución industrial digital, lo que favorecería a los países con poder de negociación que son parte de esos acuerdos, en desmedro de los que quedan fuera (Valladao, 2014). No es casual que el alcance de estos acuerdos coincida con la concentración de las mayores plataformas digitales, mencionada anteriormente, así como con la participación de los principales actores en las negociaciones sobre estándares digitales, en particular sobre la Internet de las cosas.

El aumento de la digitalización promueve innovaciones disruptivas que dan lugar a nuevos modelos de producción y consumo: la economía de costo marginal cero, la Internet industrial y la economía colaborativa (*sharing* o *gig economy*). Estos modelos tienen implicancias no solo en términos de productividad, patrones de producción y modelos de organización y negocios, sino también en el empleo a mediano y largo plazo (véase el diagrama I.6). Esto ha contribuido en sumo grado al rechazo hacia la globalización que se observa en el mundo del trabajo.

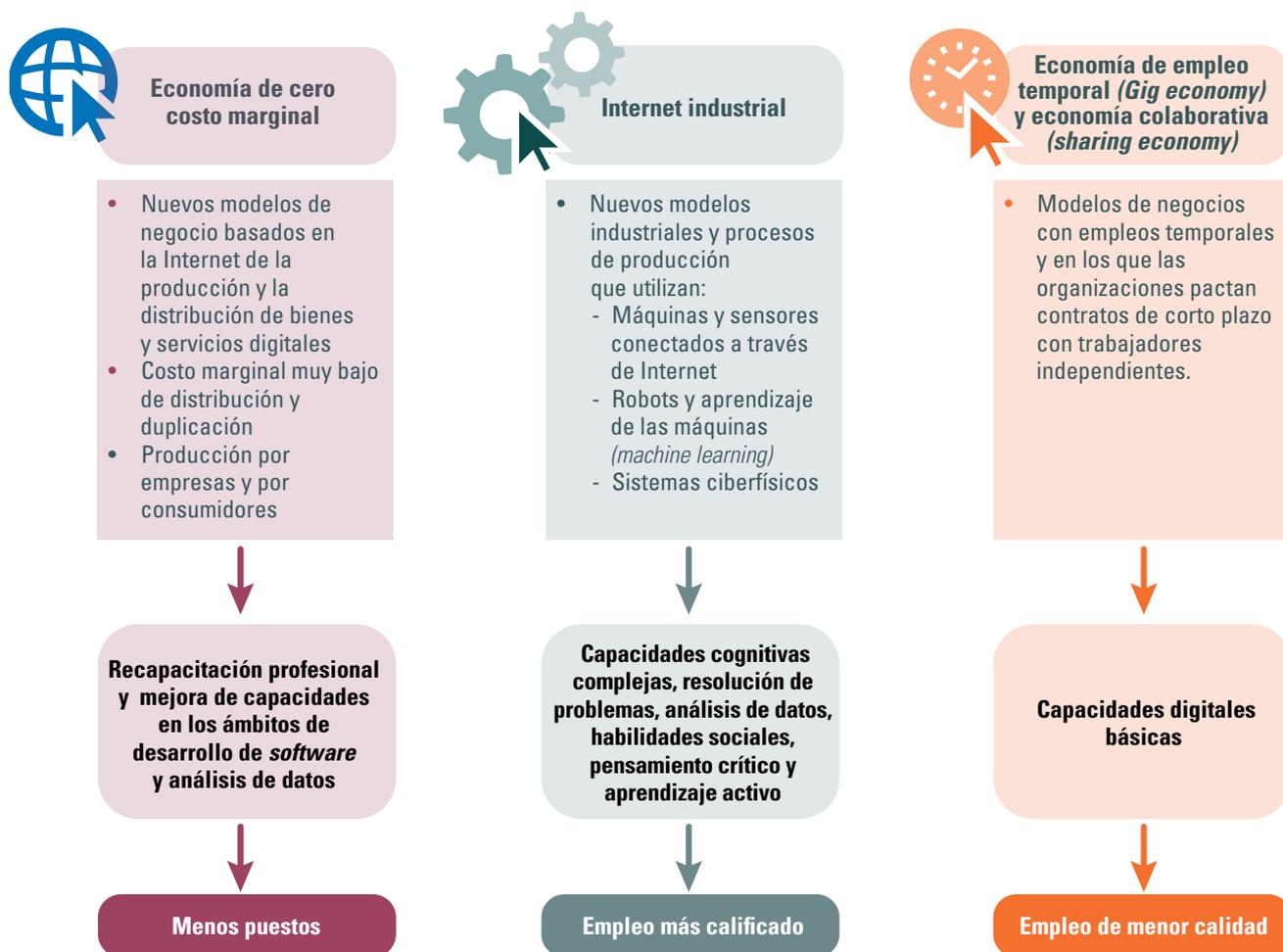
Los avances en la Internet de las cosas y la inteligencia artificial aceleran el desarrollo de la robótica: los robots son cada vez más inteligentes, flexibles, aplicables a una diversidad de tareas e industrias, asequibles y eficientes. La implicancia económica de la automatización de la manufactura es la pérdida de importancia del costo de la mano de obra. Los países más industrializados, que hoy manufacturan en el exterior aprovechando mano de obra más barata, están revisando sus decisiones de localización de la producción, comparando ese beneficio con los costos de transporte asociados y las fallas de coordinación derivadas de la separación de la investigación, el desarrollo tecnológico, el diseño y la fabricación.

En este contexto, el empleo aumentaría en los puestos altamente calificados, que al representar una menor cantidad con relación al total, no serían capaces de absorber las pérdidas provenientes de otros segmentos del mercado laboral. Se espera que, en los países más desarrollados, las actuales tendencias desemboquen en una pérdida neta de más de 5,1 millones de puestos de trabajo entre 2015 y 2020, con una pérdida total de 7,1 millones de puestos —dos tercios de los cuales se concentran en actividades administrativas y de oficina— y la generación de 2 millones de empleos en otros grupos de puestos (Foro Económico Mundial, 2016). En los sectores en los que el empleo crecería (operaciones comerciales y financieras, administración, informática y matemática), se crearía una cantidad de puestos de trabajo muy inferior a la que se pierde en las áreas afectadas negativamente (administración y gestión, manufactura y producción). Estos resultados serían particularmente negativos para la clase media y las mujeres, debido a su alto nivel de participación en los rubros administrativos.

En promedio, en 2020, más de un tercio de las habilidades básicas requeridas en la mayoría de las ocupaciones estará compuesto por capacidades que hoy no son consideradas cruciales para el trabajo. Este escenario es particularmente problemático para los países en desarrollo, donde tendrá lugar la mayor parte del aumento de la población. Mientras que las economías avanzadas enfrentarán una escasez estructural de mano de obra debido a sus bajas tasas de natalidad y el envejecimiento de su población, la oferta de trabajo continuará creciendo rápidamente, en particular en África y Asia Meridional.

Diagrama I.6

La nueva revolución industrial y el nuevo contexto laboral



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

La creación de empleo para los jóvenes en el contexto de la revolución tecnológica atravesará una situación particularmente difícil. Los países que experimentarán mayor crecimiento de la población carecen de las habilidades necesarias para las nuevas tareas y su marco institucional no es adecuado para una dar respuesta urgente. La educación básica y secundaria no es una solución en sí misma, ya que no resolvería la falta de capacidades de la generación que ya está entrando en los mercados de trabajo. Así, los países en desarrollo se enfrentarían, al mismo tiempo, a la escasez de oferta de trabajo en áreas relacionadas con las nuevas tecnologías y al desempleo juvenil. Pese a estos problemas, la mayor demanda de puestos de trabajo creativos abriría una oportunidad significativa para los jóvenes si se implementan las políticas adecuadas para proporcionarles las aptitudes necesarias, complementando su educación básica con capacitación.

Más allá del empleo formal, los países tendrían que elaborar nuevas regulaciones laborales adecuadas para un mundo donde la mayoría de la creación de empleo surgirá de la economía de empleo temporal u otras formas de estructuras económicas no predecibles hoy en día. En ese contexto, el acceso rápido y temprano a las tecnologías digitales es primordial.

2. La persistente relevancia de la manufactura

Las actividades manufactureras han jugado un papel central en la globalización. De hecho, uno de sus principales motores fue el desplazamiento de la producción de manufacturas desde los países desarrollados hacia países con bajos costos de mano de obra (la denominada deslocalización).

A pesar del avance de la economía de los servicios, en particular la economía digital, el sector manufacturero siguió siendo una importante fuente del dinamismo económico mundial. Ello se refleja en su elevada participación en el crecimiento de la productividad y en las exportaciones mundiales, muy superior a su impacto en el valor agregado y en el empleo (véase el gráfico I.20). Sin embargo, su mayor participación en el primero muestra que la productividad manufacturera continúa superando el promedio de la economía. Si bien la participación del sector industrial en el empleo mundial se redujo del 14,4% en 1991 al 11,5% en 2014 (ONUDI, 2016), es el sector económico con mayores encadenamientos productivos y capacidades de generación de empleo indirecto (Lavopa y Szirmai, 2012).

Las manufacturas mantuvieron una participación mayoritaria en el comercio mundial de bienes durante la última década, pese al auge de los precios de las materias primas. Entre 2000 y 2014, la participación de los productos básicos (combustibles, minerales y metales, y productos agrícolas) aumentó del 24% al 31% de las importaciones mundiales, medidas a precios corrientes. Sin embargo, si se consideran los precios constantes, se observa un descenso de la participación del 24% al 20% en el mismo período (véase el gráfico I.21).

La industria manufacturera representa más del 70% de las exportaciones mundiales

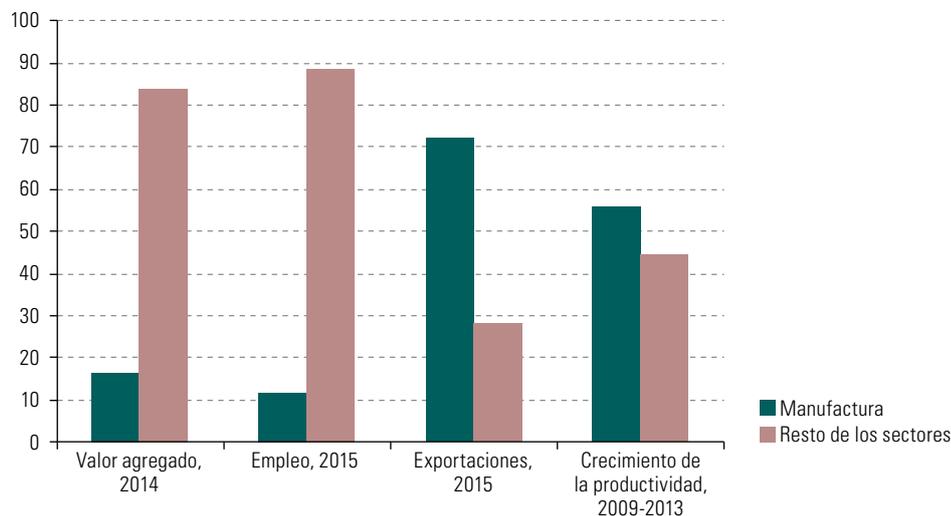


Gráfico I.20

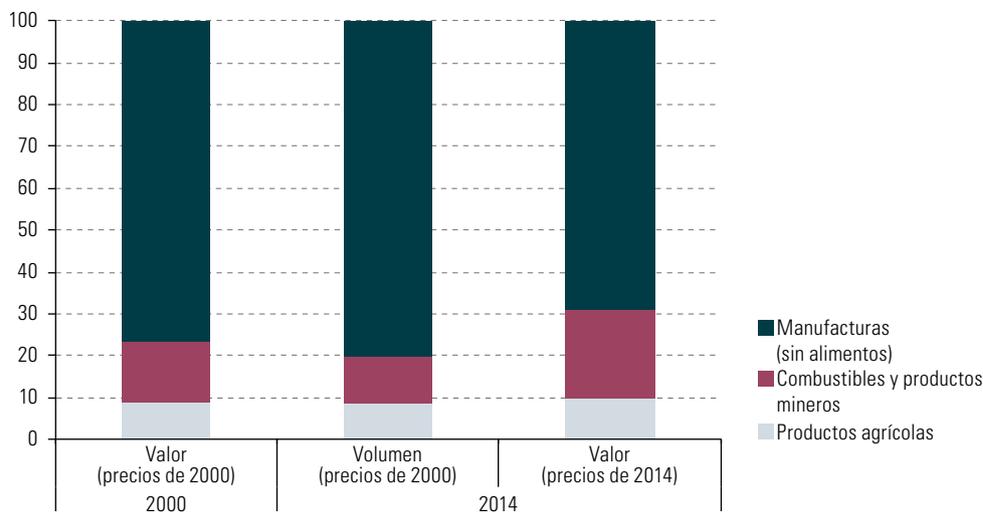
Participación mundial del sector manufacturero en variables económicas seleccionadas, 2009-2015
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (valor agregado y exportaciones); Organización Internacional del Trabajo (OIT) (empleo, con datos para 53 economías), y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (crecimiento de la productividad).

Gráfico I.21

Composición de las importaciones mundiales por principales categorías, 2000 y 2014
(En porcentajes)

Las manufacturas mantienen su participación mayoritaria en el comercio mundial



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

El sector manufacturero realiza gran parte de la inversión en investigación y desarrollo tecnológico (I+D), particularmente en productos farmacéuticos y químicos, computación y electrónica, industria aeroespacial, electricidad, automóviles y autopartes (véase el gráfico I.22). En los Estados Unidos, la industria manufacturera lleva a cabo más de dos tercios del total de I+D del sector privado, y más del 90% de las nuevas patentes derivan de ese sector y de los servicios conexos de ingeniería e intensivos en tecnología (CEPAL, 2016b).

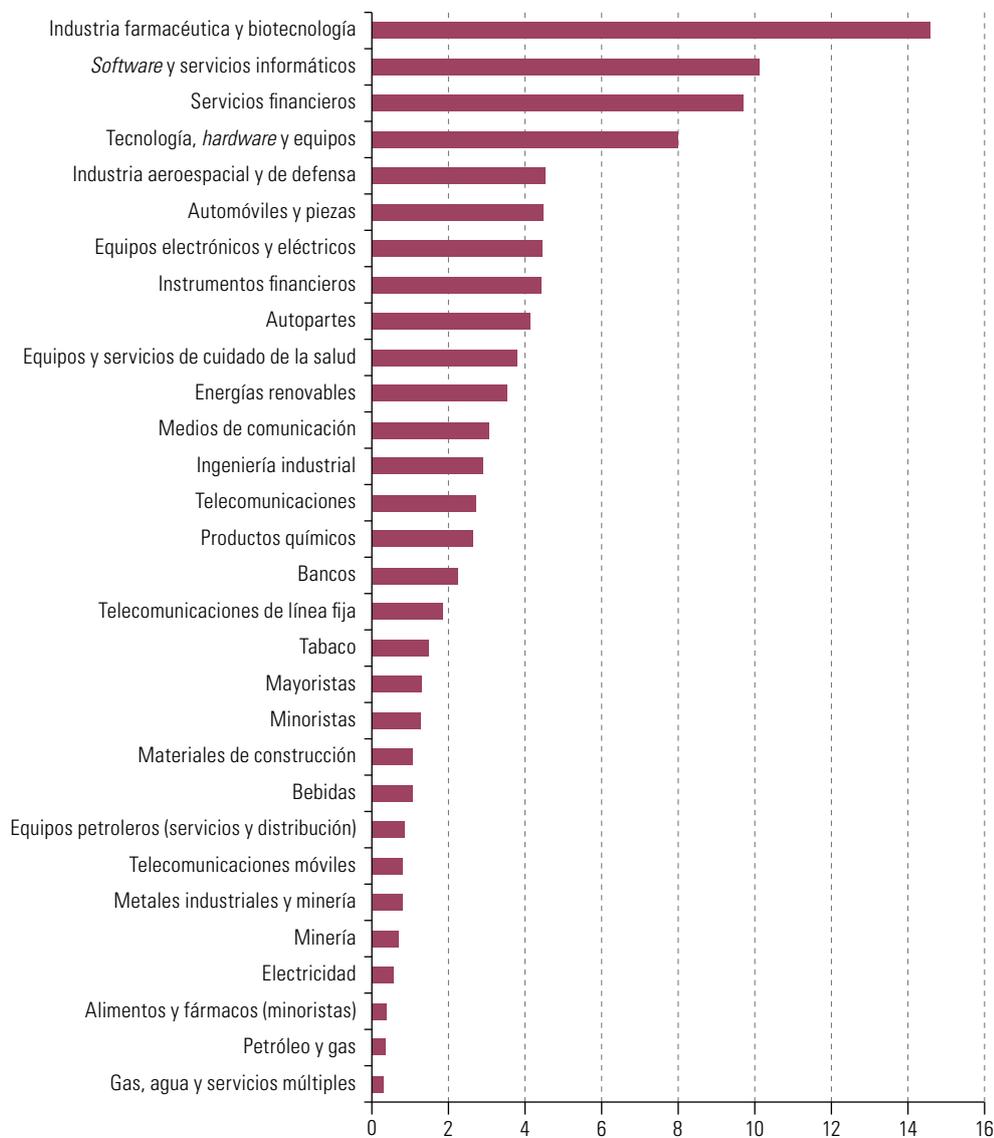
La masiva incorporación de las tecnologías digitales en la manufactura, materializada en la Internet industrial, hará más imprecisos los límites entre los bienes y los servicios. Ello permitirá un aumento de la diferenciación de productos, dando lugar a bienes inteligentes conectados (Porter y Heppelmann, 2014). De este modo, seguirá vigente la importancia de la industria manufacturera en la creación de progreso técnico y el aumento de la productividad en los próximos años.

En suma, el potencial de creación de asimetrías competitivas se incrementa exponencialmente con los avances en la nueva manufactura. En este contexto, frenar la intensidad de los procesos acumulativos de diferenciación tecnológica y productiva por medio de la política industrial y tecnológica (como se sugiere en el diagrama I.2) se vuelve, al mismo tiempo, más necesario y más difícil.

Gráfico I.22

Cociente entre el gasto en investigación y desarrollo (I+D) y las ventas a nivel mundial, por industria, 2014
(En porcentajes)

Varios sectores industriales son intensivos en investigación y desarrollo



Fuente: Comisión Europea, "European Innovation Scoreboard" 2015 [en línea] http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en.

3. El aumento de la concentración en mercados dinámicos

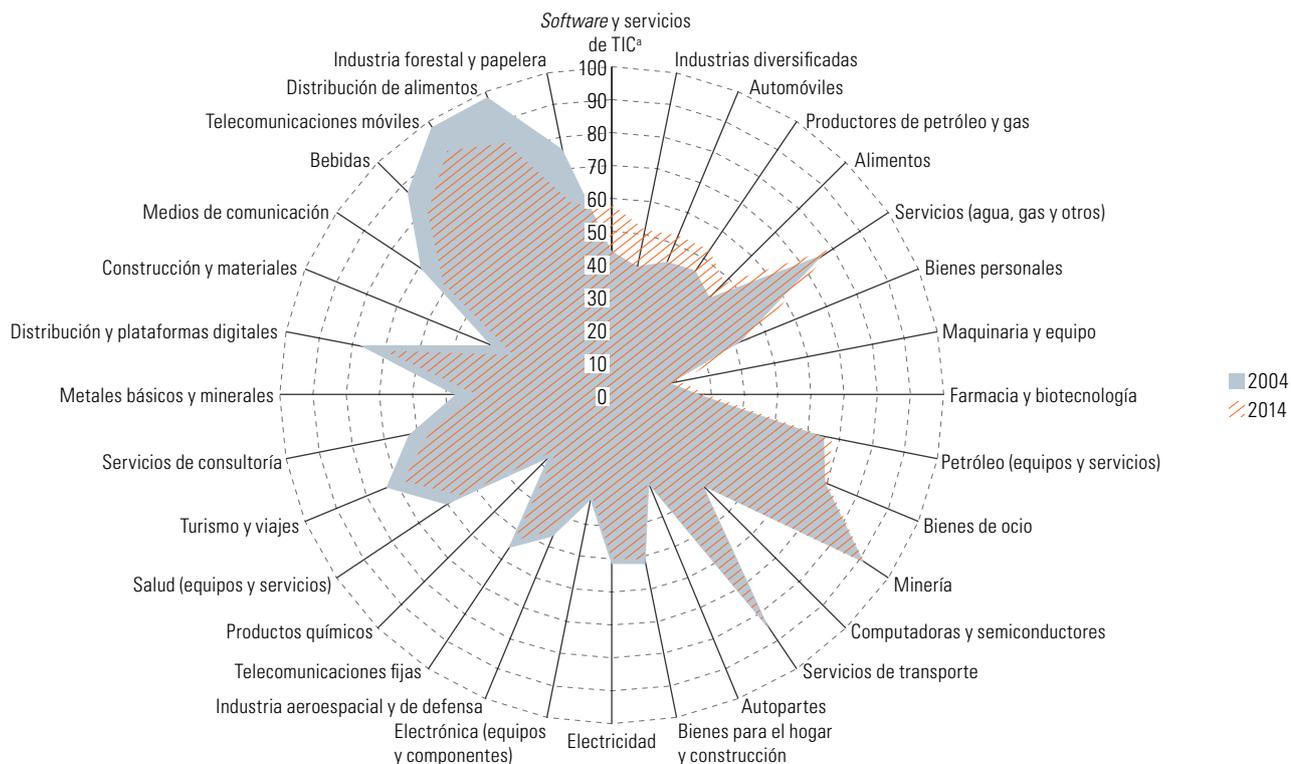
Se observa a nivel mundial una marcada tendencia al aumento de la concentración empresarial en diversas industrias, así como a una creciente concentración de la generación de conocimientos en un limitado grupo de países.

En el gráfico I.23 se presenta la evolución de los índices de concentración de las ventas en las cuatro firmas principales en un amplio rango de sectores entre los años 2004 y 2014, considerando información de las 2.500 empresas mundiales que más invierten en investigación y desarrollo. Con la excepción de ciertas industrias tradicionales con gran peso en el empleo, como las de alimentos y automóviles, e industrias dinámicas como la de programas informáticos, en la mayoría de los sectores se observa un proceso de creciente concentración. De los 35 sectores considerados, en 21 aumentó la participación de las 4 mayores empresas en las ventas totales. En los Estados Unidos, un estudio reciente constata un fenómeno similar para las 50 mayores empresas en 8 de las 13 industrias analizadas en el período comprendido entre 2002 y 2012 (Consejo de Asesores Económicos de la Presidencia de los Estados Unidos, 2016). En el área de tecnologías digitales, la concentración ha aumentado a favor de las grandes plataformas globales, como Amazon, Apple, Facebook y Google. Por ejemplo, esta última empresa poseía el 73% del mercado mundial de buscadores en julio de 2016. Facebook recibió un 44% de las visitas realizadas en los Estados Unidos en febrero de ese año, seguido por YouTube (propiedad de Google) con un 22%.

Gráfico I.23

Concentración de las ventas mundiales en las cuatro mayores empresas por industria, 2004 y 2014 (En porcentajes)

En la última década aumenta la concentración en la mayoría de los sectores



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Europea, "The EU Industrial R&D Investment Scoreboard", 2006 y 2015 [en línea] <http://iri.jrc.ec.europa.eu/scoreboard.html>.

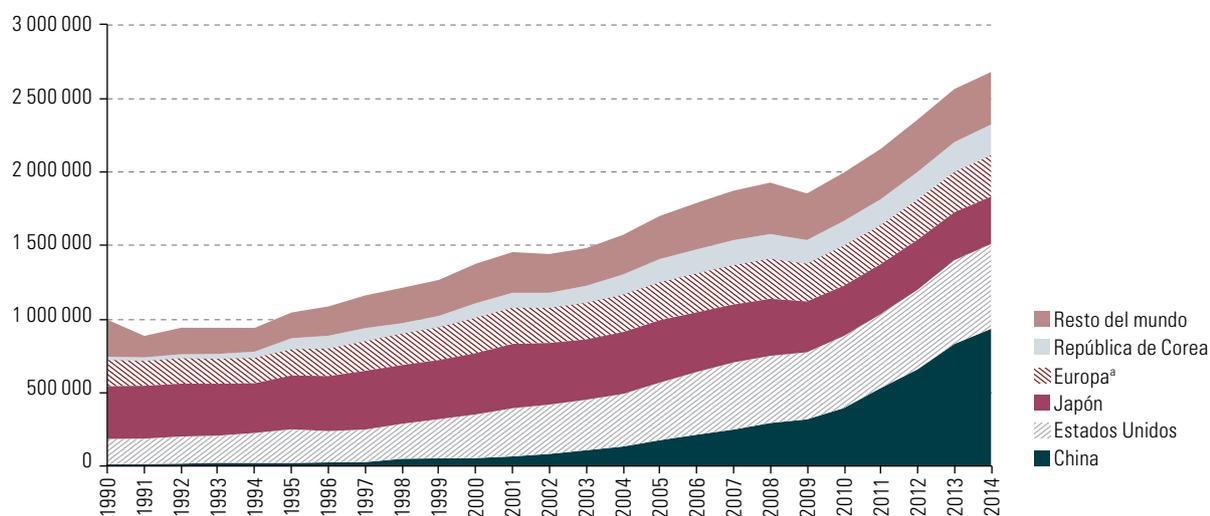
^a Tecnologías de la información y las comunicaciones.

Aún está en discusión cuáles son las causas de la creciente concentración empresarial. No obstante, algunas posibles explicaciones son: i) el aumento de las fusiones y adquisiciones, impulsadas por el exceso de liquidez en el período posterior a la crisis; ii) la acumulación de patentes como estrategia competitiva; iii) el aprovechamiento de economías de red, especialmente importantes en el crecimiento de las plataformas digitales globales, y iv) las dificultades para adaptar las políticas de competencia a los retos que plantean las nuevas tecnologías y modelos de negocios.

Otra manifestación de la concentración económica es la que se refiere a la generación de conocimientos patentables, la que crecientemente se radica en unos pocos países. En 2014, China, los Estados Unidos, el Japón, la República de Corea, la Oficina Europea de Patentes (OEP) y una decena de países europeos concentraron el 87% del total mundial de solicitudes de patentes, habiendo aumentado marcadamente su participación conjunta desde el 75% que alcanzaban en 1990 (véase el gráfico I.24). En cambio, la región como un todo representó apenas el 2,4% de las solicitudes mundiales de patentes en 2014, una evidente demostración de rezago tecnológico. Por otra parte, la información de la Comisión Europea (2015) muestra la fuerte concentración de las patentes otorgadas en las manufacturas más avanzadas, es decir, las que incorporan plenamente la tecnología digital.

Gráfico I.24

Solicitudes de patentes, 1990-2014



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) [en línea] <http://www.wipo.int/ipstats/en/>.

ª Se incluyen las solicitudes presentadas ante la Oficina Europea de Patentes y las oficinas nacionales de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

Todos estos indicadores sugieren que el predominio de las grandes empresas de los países desarrollados y de pocos países asiáticos emergentes en las actividades más intensivas en conocimiento e innovación se ha mantenido o incluso incrementado. Sus utilidades han crecido mucho más que las de la empresa media y esa situación tiende a persistir en el tiempo (*The Economist*, 2016a). Esto reforzó las tendencias negativas de la participación de los salarios en el producto y el consiguiente deterioro de la distribución. Si bien la crisis debilitó a algunas de esas empresas y países, no alteró la correlación de fuerzas económicas internacionales, al tiempo que las tecnologías digitales parecen haber consolidado ese predominio.

D. Menor pobreza y cambios en la distribución del ingreso

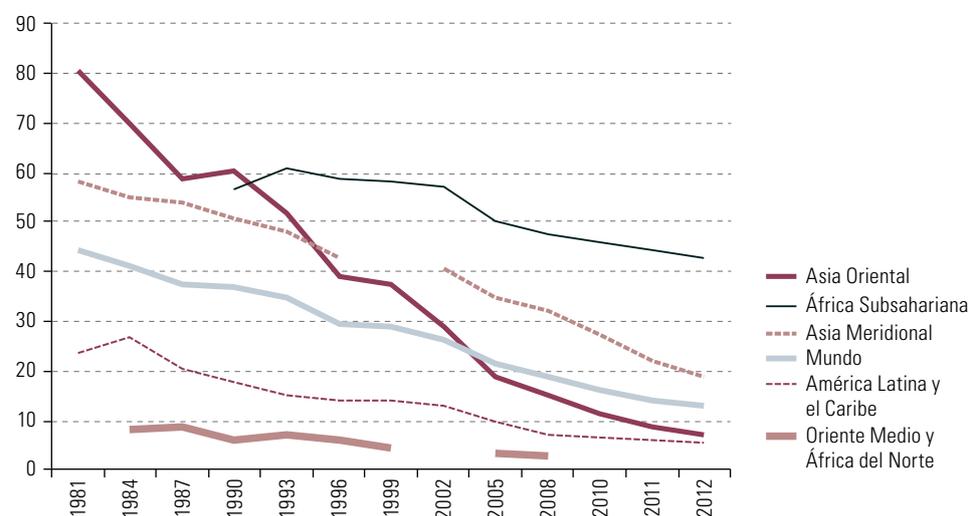
1. El menor nivel de pobreza de la historia

La expansión de la globalización ha sido acompañada por la disminución de la pobreza mundial, cuyo nivel es por lejos el más bajo de la historia. El porcentaje de la población mundial en situación de pobreza extrema —definida como individuos con un ingreso diario inferior a 1,90 dólares expresados en paridad del poder adquisitivo (PPA)— bajó del 44% en 1981 al 13% en 2012 (Ferreira y otros, 2015). Esto implica que, en 2012, había 896 millones de pobres, mientras que en 1981 había 2.000 millones. Según proyecciones del Banco Mundial, en 2015 por primera vez en la historia el número de personas que viven en la pobreza extrema habría caído por debajo del 10% de la población mundial, al alcanzar el 9,6% (Cruz y otros, 2015). Esta disminución se debe principalmente a la fuerte reducción de la pobreza en los países asiáticos, sobre todo en China (véase el gráfico I.25).

Gráfico I.25

Tasas de pobreza extrema, 1981-2012
(En porcentajes de la población con ingresos inferiores a 1,9 dólares diarios^a)

La reducción de la pobreza mundial es generalizada y especialmente fuerte en Asia Oriental



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Banco Mundial, World Development Indicators

^a Calculados en paridad del poder adquisitivo.

La expansión económica de China favoreció la reducción de la pobreza en los países exportadores de recursos naturales de América del Sur en la última década. Su mayor demanda de materias primas y la consecuente mejora de los términos de intercambio aliviaron la restricción externa y elevaron las tasas de crecimiento y los ingresos tributarios, que permitieron ampliar el alcance de los programas sociales y redistributivos. Mientras el avance de los países asiáticos estuvo basado en el cambio estructural, este no ha sido el caso de los países de la región, donde ese proceso sigue siendo una asignatura pendiente. Por ello, los avances logrados en la región son muy vulnerables a los cambios de las condiciones externas. En consecuencia, es necesario distinguir claramente las distintas implicaciones, en una y otra región, de la mayor integración a la economía mundial, las que dependen de las políticas macroeconómicas e industriales que se adoptaron en cada caso.

2. Tendencias divergentes en la distribución del ingreso

La rápida expansión del comercio y la aceleración del progreso técnico tienen también importantes efectos en la distribución del ingreso. En la medida en que cambian la competitividad de los países, la localización de la producción y el tipo de proceso productivo, se redistribuyen los empleos entre sectores y regiones del mundo. Al cambiar la demanda de habilidades, también se modifica el premio que reciben los trabajadores con más años de educación o mejor entrenados con respecto a los trabajadores no calificados.

Las transformaciones tecnológicas y comerciales no son los únicos determinantes del patrón de distribución del ingreso: las instituciones del mercado de trabajo y los sistemas impositivos juegan también un papel importante. Los salarios mínimos, la sindicalización, beneficios sociales como las pensiones, e instrumentos como los impuestos y las transferencias son mecanismos que pueden modificar la distribución del ingreso determinada por las fuerzas del mercado¹².

La expansión del comercio y la inversión internacional puede beneficiar a todos, siempre y cuando los ganadores compensen a los perdedores. Sin embargo, en varios países que atravesaron procesos de apertura económica tal compensación no tuvo lugar. Los ganadores acumularon poder político junto con el económico, lo que hizo más difícil implementar un sistema de impuestos y transferencias realmente redistributivo.

La dinámica anterior es precisamente la que ha predominado desde los años ochenta: la mayor integración al comercio y a los flujos financieros y de inversión mundiales estuvo asociada al debilitamiento de los sistemas redistributivos, especialmente en varios países avanzados. En paralelo, se observa una caída marcada de la tasa de sindicalización en estos países (véase el gráfico I.26). Esto está asociado a una redistribución de ingresos dentro de las empresas a favor de los socios y ejecutivos y a una menor capacidad de los trabajadores de capturar los incrementos de productividad mediante aumentos de los salarios reales. Jaumotte y Osorio (2015) encuentran que la disminución de la tasa de la sindicalización en un grupo de países avanzados desde los años ochenta se relaciona con un aumento de la participación de los sectores más ricos en el ingreso entre 1980 y 2010, y que la disminución de los salarios mínimos se correlaciona con considerables aumentos de la inequidad general en dichos países.

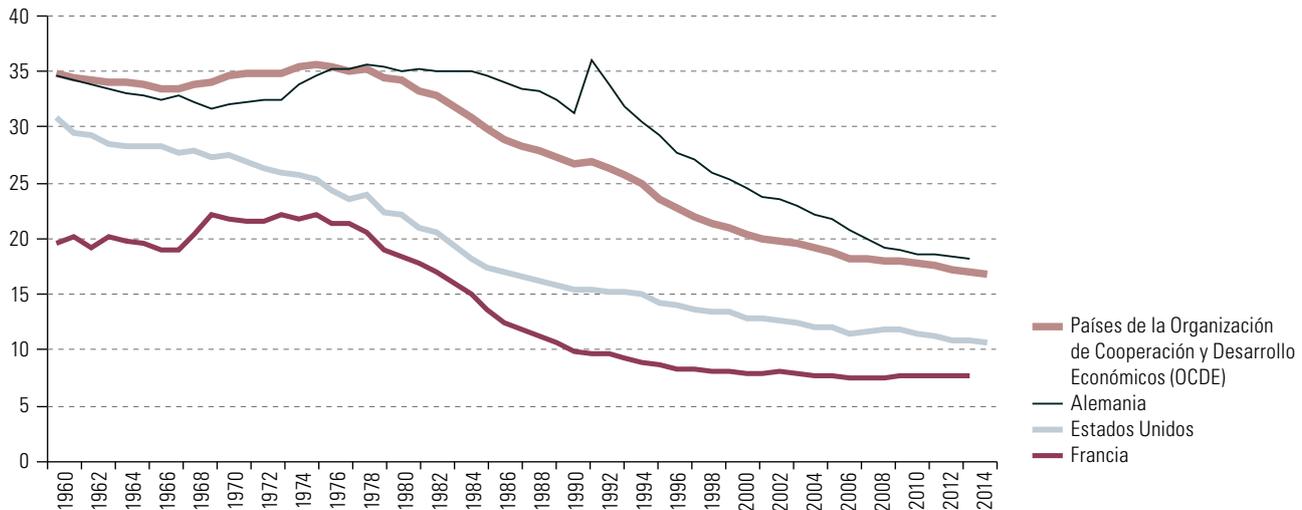
Al analizar la distribución mundial del ingreso, surge una paradoja: en las últimas tres décadas, la desigualdad global disminuyó, mientras que la desigualdad interna de la mayoría de los países aumentó, sobre todo en los desarrollados (Bourguignon, 2015). La distribución mundial del ingreso entre países mejoró debido a la caída de la pobreza en las grandes economías que a finales de la década de 1980 tenían niveles muy bajos de ingreso, especialmente China y la India. Al mismo tiempo, en el conjunto de los países miembros de la OCDE, la relación entre la participación en el ingreso del 10% más rico de la población y la del 10% más pobre ha aumentado sostenidamente en las últimas cuatro décadas, pasando de 7,0 veces en los años ochenta a 9,6 veces en 2014 (OCDE, 2015a).

¹² Hay grandes diferencias entre los países con respecto al aporte redistributivo de la política fiscal. En un extremo están los países escandinavos, que tienen sistemas impositivos altamente redistributivos. En el otro extremo está la mayor parte de los países de la región, donde las transferencias y, en particular, los impuestos tienen menor impacto en la desigualdad. En efecto, en un grupo de 17 países de América Latina, el coeficiente de Gini disminuye solo 3 puntos porcentuales después de impuestos directos y transferencias monetarias, mientras que en el conjunto de los países de la OCDE cae 17 puntos porcentuales (CEPAL/IEF, 2014).

Gráfico I.26

Tasas de sindicalización, 1960-2014
(En porcentajes)

Las tasas de sindicalización registraron un acentuado descenso en los países avanzados



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

Parte de la reducción de la desigualdad global en la distribución del ingreso se explica por la sustitución de trabajadores manufactureros de los países ricos por trabajadores de países en desarrollo. Entre 2000 y 2010, solo en los Estados Unidos y Europa se perdieron casi 10 millones de empleos manufactureros, más de un cuarto del total. En el mismo período, China creó más de 45 millones de empleos en este mismo sector, mientras América Latina generó 4 millones¹³.

En las dos décadas previas a la crisis, las ganancias de ingreso por percentil de la población mundial fueron muy heterogéneas, como se observa en el gráfico I.27. Este presenta la curva de incidencia global, que compara el ingreso de cada percentil de la población mundial en 1988 con el ingreso del mismo percentil en 2008 (Lakner y Milanovic, 2013a). Aunque el ingreso aumenta en todos los percentiles, los incrementos en términos porcentuales son crecientes hasta el punto A, debido sobre todo a las fuertes ganancias de ingresos de los trabajadores chinos y de otros países asiáticos. El punto B representa a la clase media de los países desarrollados, cuyos ingresos se estancaron en el período analizado y en términos porcentuales crecieron menos que el promedio. Finalmente, el punto C indica el 1% más rico, que detenta una proporción cada vez mayor del ingreso mundial en las últimas décadas¹⁴.

En suma, en los 20 años previos a la crisis, los primeros siete deciles de la población mundial incrementaron considerablemente su ingreso en términos porcentuales. Por el contrario, los trabajadores menos calificados de los países desarrollados lograron un aumento porcentual inferior a la media. Sin embargo, aunque la curva de incidencia global muestra ganancias mayores en la porción de la distribución del ingreso mundial localizada

¹³ Véase "Groningen Growth and Development Center (GGDC) 10-Sector Database" [en línea] <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/10-sector-database>.

¹⁴ Los datos utilizados por Lakner y Milanovic se basan en encuestas de hogares, que a menudo no captan los ingresos ni los activos de los denominados "superricos". Por ende, este grupo habría tenido un aumento del ingreso aun mayor que el presentado en el gráfico I.27.

alrededor de la mediana, ellas están expresadas en términos relativos al ingreso de cada percentil en 1988. Dada la extrema desigualdad de la distribución global del ingreso, las ganancias absolutas son mucho mayores para los percentiles más altos, aunque sean menores en términos porcentuales¹⁵. Se percibe entonces una polarización de los beneficios de la globalización, situación que se refleja en el malestar que manifiestan las sociedades y las tensiones que viven los sistemas políticos de los países avanzados.

Se observa una polarización de los beneficios de la globalización

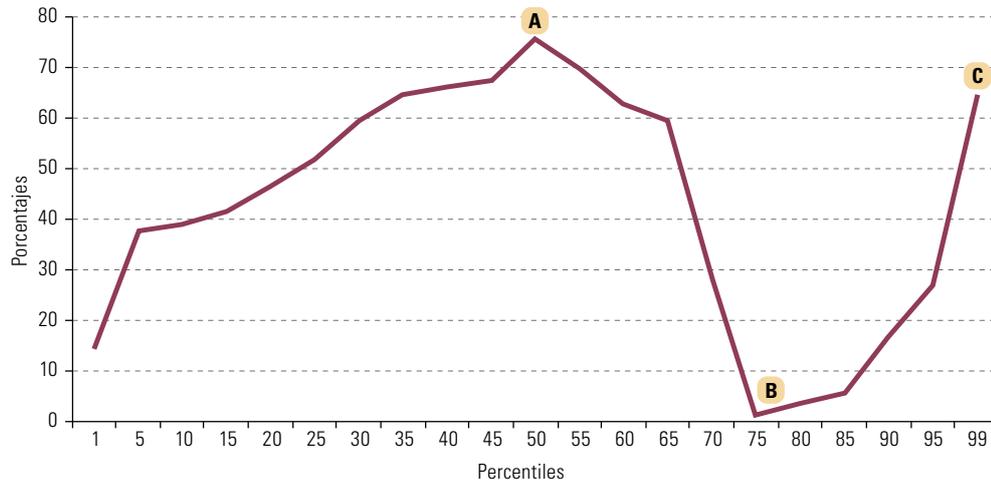


Gráfico I.27

Variación del ingreso real de la población mundial por percentil, 1988-2008 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Ch. Lakner y B. Milanovic "World Panel Income Distribution (LM-WPID)" 2013 [en línea] <http://go.worldbank.org/NWBUK13JP0>.

El gráfico I.27 ha sido objeto de diversas controversias¹⁶. En efecto, se compara el ingreso relativo de los deciles en 1988 y 2008, aunque estos pueden estar constituidos por personas y países distintos. Por ejemplo, los latinoamericanos de clase media y los estratos sociales más bajos de Europa y América del Norte dominaban los percentiles 75 al 80 de la distribución del ingreso mundial en 1988. Sin embargo, en 2008 los integrantes del décimo decil de China habían ingresado a ese grupo de la distribución del ingreso mundial, lo que hace difícil sacar conclusiones definitivas sobre ganadores y perdedores. El análisis también se complica por problemas relacionados con la disponibilidad de datos (los países incluidos en la base de datos en 1988 y en 2008 son diferentes) y factores demográficos, dado que el crecimiento más rápido de la población en los tramos inferiores de la distribución del ingreso automáticamente desplaza hacia arriba al segmento superior en la distribución global, aunque este no haya experimentado ningún aumento de ingresos. A pesar de esto, los resultados sugieren con robustez que los grupos menos favorecidos se encuentran en las economías maduras¹⁷.

¹⁵ Por ejemplo, entre 1988 y 2008 el ingreso per cápita de los percentiles 90 a 95 creció 2.150 dólares (medidos en paridad de poder adquisitivo), mientras que el ingreso del quinto decil creció alrededor de 400 dólares, y el ingreso del decil más bajo solo creció 50 dólares.

¹⁶ Véase, por ejemplo, *The Economist* (2016b).

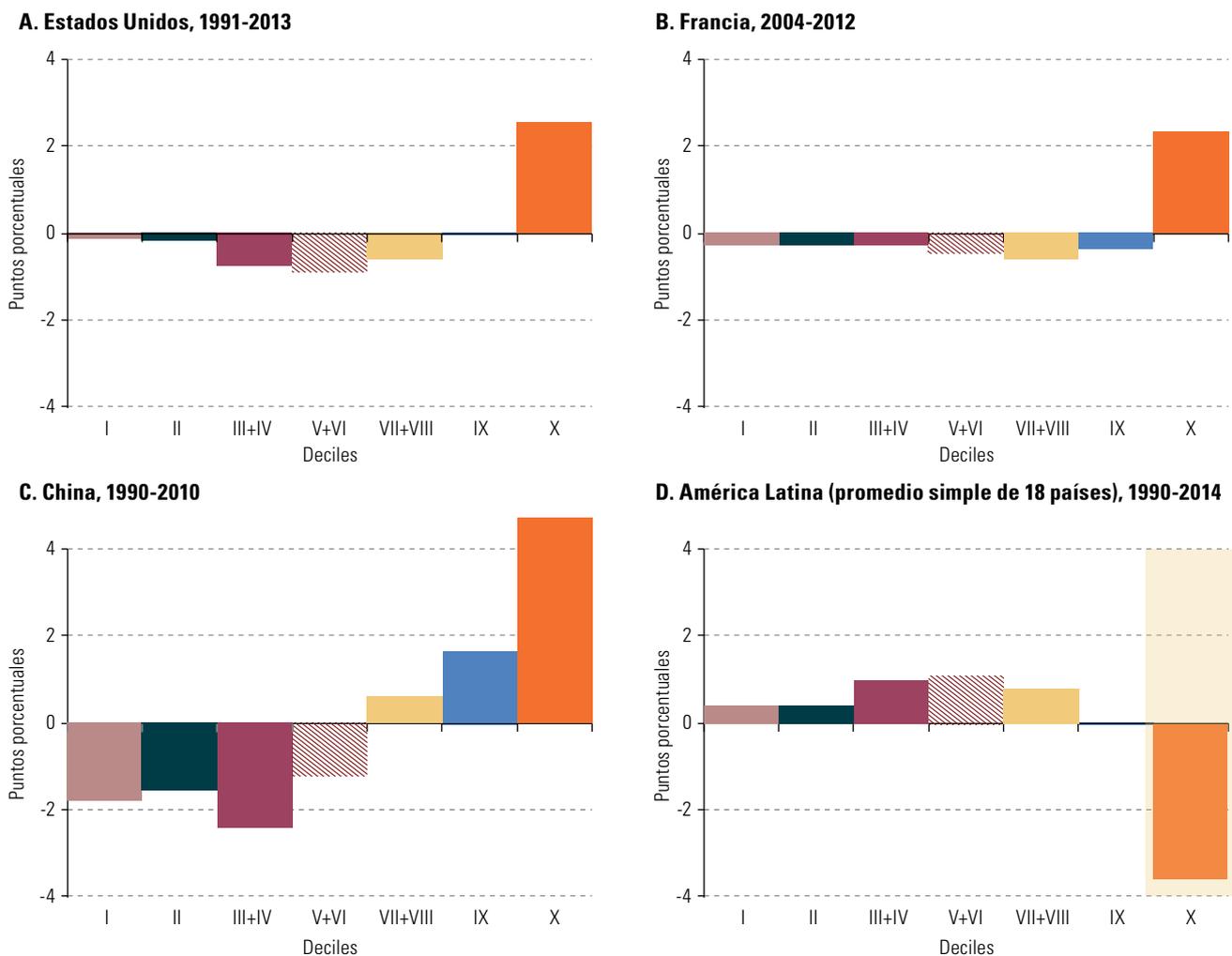
¹⁷ Como observan Lakner y Milanovic (2013), entre los ejemplos de tasas de crecimiento particularmente bajas en economías ricas se incluyen casi todas las mitades inferiores de la distribución de ingresos de Alemania, Austria, Dinamarca, Grecia y los Estados Unidos. Todas ellas registraban tasas de crecimiento global en 20 años inferiores al 20%, lo que representa, en el mejor de los casos, un 0,9% per cápita anual.

El análisis anterior se puede complementar midiendo el cambio de la distribución del ingreso por decil dentro de cada país. El gráfico I.28 presenta dichas variaciones desde 1990 hasta los primeros años de la presente década en China, los Estados Unidos, Francia y la propia región y, por lo tanto, incorpora los impactos de la crisis mundial. El patrón que se observa en los casos de los Estados Unidos y Francia¹⁸ es muy similar: solo el decil más rico mejora su posición relativa, mientras que todos los otros pierden posiciones o se estancan. La dinámica en China es similar, aunque la polarización es menos marcada. El último decil es el que más gana, pero a partir del séptimo ya se observa un crecimiento de la participación en el ingreso total. En el mismo período, América Latina muestra un patrón diferente de los tres casos anteriores. Ganaron participación en el ingreso total los nueve deciles más pobres, especialmente los deciles 5, 6, 7 y 8, y solo perdió participación el 10% más rico (casi 4 puntos porcentuales). Aunque los dos deciles más pobres son los que más aumentan su ingreso en términos porcentuales, su participación en el ingreso total crece poco debido a que representan una fracción baja de este.

Gráfico I.28

Países y regiones seleccionados: cambio de la distribución del ingreso por decil
(En puntos porcentuales)

Entre 1990 y 2014 la región experimentó un proceso de redistribución del ingreso



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Banco Mundial, World Development Indicators para China, los Estados Unidos y Francia, y CEPALStat para América Latina, encuestas de hogares de áreas urbanas.

¹⁸ En el caso de Francia, solo hay datos disponibles desde 2004, lo que hace el cambio en la distribución aún más impactante.

Dos factores explican las tendencias recientes de la distribución del ingreso en la región. El primer factor es que los precios elevados de las materias primas en el período comprendido entre 2003 y 2014 impulsaron las tasas de crecimiento, lo que permitió absorber una parte importante del subempleo en el empleo formal, con el consiguiente aumento de los salarios medios. El incremento de la demanda de trabajo se concentró en empleos poco calificados, lo que redujo la desigualdad entre los salarios. Este factor fue complementado por un aumento de la oferta de trabajadores calificados, en particular en México (Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez, 2013). El segundo factor es la adopción, particularmente en los países de América del Sur, de políticas sociales y de distribución del ingreso, como los aumentos del salario mínimo, los programas de protección social no contributiva y las transferencias condicionadas.

El aumento de los recursos fiscales durante el período de bonanza y la mayor preocupación de los gobiernos por los altos niveles de desigualdad de la región generaron un ciclo de políticas redistributivas que marcó un quiebre con el pasado y que, probablemente, mejoró la percepción de la población sobre el proceso de globalización. La preocupación actual es saber en qué medida estas políticas serán sostenibles en un contexto marcado por el fin del ciclo de las materias primas, la desaceleración del crecimiento y la consolidación fiscal. El aumento de las tensiones sociales y políticas en distintos países de la región en los últimos años refleja, en parte, la creciente dificultad de los gobiernos para continuar con los esfuerzos de reducción de la desigualdad. En efecto, ya hay evidencias de una fuerte desaceleración de ese proceso en los últimos dos años (Gasparini, Cruces y Tornarolli, 2016).

E. Una gobernanza global ineficaz

Los sistemas de gobernanza de la economía internacional no han mitigado ni solucionado los problemas analizados en las secciones anteriores debido a su carácter parcial y fragmentado y a la lentitud con que han respondido a los cambios económicos y a la revolución tecnológica. Los mecanismos para frenar la acumulación de desequilibrios en el sistema, como los señalados en el diagrama I.2, no han funcionado. Los sistemas globales basados en la hegemonía de uno o pocos países desarrollados no han podido adaptarse a un contexto con multiplicidad de actores, muchos de los cuales tienen un fuerte peso político. Los mecanismos de consenso avanzaron hasta cierto nivel, pero los liderazgos vigentes son insuficientes para responder con la eficacia y eficiencia necesarias, sobre todo frente a los nuevos desafíos que la comunidad internacional ha decidido enfrentar y que fueron incorporados a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS (CEPAL, 2016a). Hay cuatro áreas de la gobernanza global en que los problemas son particularmente agudos, a saber: el comercio, la IED, la tributación y las transacciones financieras.

1. Un sistema de comercio fragmentado

La década de 1990, con la conclusión de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la creación de la OMC, marcó una etapa de optimismo sobre las perspectivas del sistema multilateral de comercio, reforzado por el ingreso de China a ese organismo en 2001. Sin embargo, las dificultades para iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales, la Ronda de Doha, prefiguraron las tensiones que han impedido concluir una década y media después.

El fracaso de esta nueva ronda fue resultado, en gran parte, de la pugna por el control de la agenda entre los países desarrollados y los países emergentes. Durante medio siglo desde la creación del GATT, la conducción del sistema multilateral de comercio se concentró en los países industrializados, en particular los Estados Unidos,

y a partir de la década de 1960 también en la Unión Europea. Las principales economías del mundo emergente no formaban parte del sistema (China y la actual Federación de Rusia) o participaban de manera pasiva o reactiva (el Brasil y la India, entre otras)¹⁹. Así, los acuerdos alcanzados reflejaron principalmente los intereses de los países industrializados, como demuestra la exclusión de la agricultura, los textiles y el vestuario.

Actualmente, las exigencias de los países desarrollados de una mayor apertura de los países en desarrollo en las áreas de manufacturas, servicios e inversión se enfrentan con las demandas de estos últimos de una mayor liberalización agrícola y de los movimientos de trabajadores en los Estados Unidos y Europa. En un sistema que funciona por consenso, la búsqueda de acuerdos se volvió aún más compleja por las demandas de grupos particulares, como los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países mediterráneos. Para superar esos bloqueos, las tendencias actuales en la OMC privilegian las negociaciones sectoriales plurilaterales, como las que se desarrollan actualmente sobre servicios y bienes ambientales. Estas iniciativas están lideradas por los países desarrollados y tienen una limitada participación de los países en desarrollo, incluidos los de la región.

Otra respuesta al prolongado estancamiento de la Ronda de Doha ha sido la irrupción de una nueva generación de negociaciones comerciales conocidas como negociaciones megarregionales. Las tres principales son el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) entre los Estados Unidos y la Unión Europea, y la Asociación Económica Integral Regional entre 16 países asiáticos²⁰. Mientras que el TPP fue firmado en febrero de 2016 y está en proceso de ratificación en sus países miembros, el TTIP y la Asociación Económica Integral Regional están aún en etapa de negociación.

Las negociaciones megarregionales buscan crear acuerdos de comercio e inversión con un fuerte componente de armonización regulatoria, también conocida como “integración profunda”. La gran escala de estos acuerdos implica que, de prosperar, producirán profundos cambios en las reglas de juego globales sobre el comercio y la IED. Estas reglas serían definidas fuera de la OMC por un número limitado de países, básicamente los que tienen mayor participación en las principales cadenas de valor. Sin embargo, tanto el TPP como el TTIP encuentran hoy una fuerte oposición política, que pone en duda la entrada en vigor del primero y la conclusión de las negociaciones del segundo.

En el caso del TPP, el Presidente electo de los Estados Unidos ha manifestado reiteradamente su oposición al acuerdo, argumentando que se traduciría en la pérdida de empleos industriales a manos de países en desarrollo con menores costos laborales. En el caso del TTIP, la oposición se registra principalmente en Europa. Amplios segmentos de la población han expresado preocupación ante la posibilidad de que el TTIP resulte en cambios indeseados en los estándares vigentes en Europa en materia social, cultural, de salud pública, seguridad y protección de los datos personales, entre otros. El grado de apertura de la agricultura europea a la competencia de la agroindustria estadounidense también ha sido un tema controvertido. La decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea afecta la correlación interna de fuerzas en este ámbito, al tratarse de uno de los países más favorables al TTIP. En este contexto, las negociaciones se encuentran virtualmente estancadas.

La oposición a las negociaciones comerciales crece a medida que se adentran en temas internos de política pública, como los estándares laborales y medioambientales, la regulación financiera o la protección del consumidor. El caso del TTIP muestra las tensiones que generan los procesos de armonización regulatoria, incluso entre países

¹⁹ México, otra de las principales potencias económicas del mundo en desarrollo y el principal exportador de América Latina y el Caribe, ingresó al GATT recién en 1986, en el contexto del proceso de apertura que siguió a la crisis de 1982.

²⁰ En el capítulo III se analizan las posibles implicancias del TPP para la región.

con altos niveles de ingreso, pero cuyas sociedades tienen preferencias distintas sobre esos temas por razones históricas y culturales. La dificultad para alcanzar acuerdos sobre temas tan sensibles es aún mayor en las negociaciones Norte-Sur, en las que participan países con amplias diferencias en sus niveles de desarrollo.

En suma, la institucionalidad del comercio mundial se ve sometida actualmente a fuertes tensiones. A las dificultades que enfrenta la OMC, se agrega una creciente oposición a las negociaciones comerciales en los países industrializados. Esta es otra manifestación de la ambivalencia que existe en dichos países con respecto a la globalización económica. En efecto, los principales impulsores de la liberalización comercial a nivel mundial enfrentan hoy en sus propias sociedades una fuerte resistencia a la profundización de ese proceso. Por otra parte, también han surgido cuestionamientos a los actuales regímenes sobre el comercio y la IED desde la perspectiva del combate al cambio climático. En un estudio reciente, se argumenta que los acuerdos de la OMC, los tratados de libre comercio (particularmente los impulsados por los Estados Unidos) y los acuerdos internacionales sobre inversión tienden a aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero y que sus reglas pueden disminuir la eficacia de las políticas nacionales sobre cambio climático, restringiendo la autoridad regulatoria de los gobiernos (Grupo de Trabajo sobre Comercio, Inversión y Políticas Climáticas, 2016).

2. Débil convergencia de los regímenes de la IED

Pese a diferentes intentos a partir de los años noventa, hasta ahora ha resultado imposible desarrollar una gobernanza multilateral para la IED²¹. Los dos acuerdos en el marco de la OMC que abordan el tema —el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio de la OMC y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)— solo lo hacen de manera parcial. Esta situación contribuyó a la proliferación de tratados bilaterales y regionales sobre inversión desde los años ochenta. Así, en la actualidad, se encuentran vigentes 2.322 tratados bilaterales de inversión y 294 acuerdos comerciales con disposiciones en materia de inversión (UNCTAD, 2016).

La ausencia de un marco multilateral sobre inversión y la gran cantidad de acuerdos vigentes han resultado en un régimen internacional fragmentado y marcado por disposiciones inconsistentes o contradictorias (Sauvant y Ortino, 2014). La crítica fundamental a los acuerdos de inversión (o a los capítulos de inversión en los tratados de libre comercio) es su falla en preservar adecuadamente los necesarios espacios de regulación para que los Estados puedan llevar a cabo sus objetivos de política pública (Rosales, 2016). Esto es particularmente crítico en las áreas de medio ambiente, salud y regulación de los flujos de capital. Se cuestionan al respecto una serie de temas, entre ellos, que el derecho a la regulación pública no se respeta suficientemente; que la cobertura de la protección de los intereses de los inversionistas extranjeros es excesiva; que el peso de la prueba recae en los Estados, y que el mecanismo no es eficaz para descartar con rapidez las demandas sin fundamento (“demandas frívolas”).

Como es sabido, estos acuerdos incluyen la posibilidad de que inversionistas extranjeros presenten demandas contra el Estado donde se realiza la inversión. Ante esta eventual diferencia entre inversionistas y Estado se recurre a un arbitraje privado que generalmente se deriva al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). Respecto de este mecanismo, las críticas son aún mayores: que existe un margen excesivo para que los árbitros interpreten los acuerdos; que en dicha

²¹ Un primer intento fueron las fallidas negociaciones de un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones en el marco de la OCDE entre 1995 y 1998. Posteriormente, se intentó incluir a la IED en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, iniciativa que tampoco prosperó.

interpretación tienden a sobrerrepresentarse los intereses de los inversionistas; que la independencia e imparcialidad de los árbitros no siempre está resguardada; que el mecanismo de control de las decisiones de los árbitros es muy limitado, toda vez que sus decisiones son inapelables; que para los Estados los costos de participar en estos procesos son excesivos; que la iniciativa en estos juicios está reservada exclusivamente a los inversionistas, y que los conflictos de intereses entre los árbitros son frecuentes. Lo que sucede es que un panel privado interpreta estos acuerdos de inversión, imponiendo a los gobiernos esa interpretación y pasando muchas veces por encima de las legislaciones nacionales respectivas (Schill, 2015; Johnson, Sachs y Sachs, 2015).

De allí la necesidad de reformar los mecanismos internacionales de protección de las inversiones. Lo ideal sería contar con un tribunal internacional permanente sobre inversiones, con un mecanismo de apelación de segunda instancia, como el que existe en la OMC. Este tribunal internacional debería sustituir el actual sistema de arbitraje privado, y debería implementarse un sistema de protección de la inversión que resguarde los principios de la ley, proteja plenamente los derechos humanos y sea compatible con los ODS (Rosales, 2016). Esto requeriría jueces neutrales, independientes y comprometidos con el resguardo de los espacios para aplicar las regulaciones que permitan llevar a la práctica las políticas públicas, incluida la permanente actualización de esas regulaciones en función del avance tecnológico y de la evidencia científica (Schill, 2015).

Es claro que la inversión extranjera debe ajustarse al actual contexto de acentuado cambio tecnológico, lucha contra los efectos del cambio climático y compromiso de los gobiernos con el desarrollo sostenible. De la misma forma, la necesidad de atraer inversión extranjera, común a todas las economías en desarrollo, obliga a proteger los derechos de los inversionistas por medio de marcos legales estables y no discriminatorios. El desafío consiste en generar mejores condiciones de convivencia entre Estados e inversionistas extranjeros y favorecer relaciones productivas de largo aliento que sean compatibles con los ODS.

Es momento de que los países en desarrollo promuevan una negociación global sobre este tema, aprovechando los recientes acuerdos internacionales sobre cambio climático y los ODS.

3. Vacíos en el sistema internacional de tributación

Actualmente más de 3.800 tratados bilaterales regulan la tributación de las empresas con actividades internacionales (Grinberg y Pauwelyn, 2015). Si bien estos tratados buscan evitar la doble tributación, su proliferación ha resultado en inconsistencias y vacíos legales que permiten a las empresas multinacionales canalizar sus ganancias hacia jurisdicciones que tienen las menores tasas de tributación. Se estima que las pérdidas de recaudación tributaria asociadas a este tipo de prácticas fluctúan entre el 4% y el 10% de la recaudación global de impuestos a las utilidades de las empresas (OCDE, 2015b). Las cifras reales podrían ser mayores debido a la dificultad de monitorear las transacciones transfronterizas digitales. Esta pérdida de ingresos tiene un impacto especialmente adverso en los países en desarrollo dada su fuerte dependencia de la IED.

En este contexto, en 2015 más de 80 países —entre ellos ocho de la región— acordaron el Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS) en el marco de la OCDE y el G20, que consiste en 15 acciones con el objetivo de minimizar las inconsistencias entre las distintas normas tributarias nacionales que permiten a las empresas transnacionales reducir el pago de impuestos; también abarca los desafíos tributarios relacionados con la economía digital y promueve una mayor transparencia. Sus acciones más relevantes son:

- Crear mecanismos para eliminar la práctica de las empresas transnacionales de utilizar el tratado más favorable (*treaty shopping*) para obtener beneficios fiscales.
- Clarificar la definición de “establecimiento permanente” para determinar en qué jurisdicción son impositivas las actividades de una empresa, lo que evitaría la fragmentación de actividades entre países o el uso de empresas intermediarias para minimizar el pago de impuestos.
- Desarrollar mecanismos para la recaudación de impuestos sobre las transacciones electrónicas, por ejemplo el comercio electrónico, las aplicaciones, la publicidad en línea, la computación en la nube y los pagos electrónicos.
- Asegurar que las reglas sobre precios de transferencia reflejen las ganancias corporativas y las actividades económicas que las generan.
- Desarrollar un marco regulatorio vinculante para que las empresas transnacionales informen a las autoridades tributarias de sus actividades a nivel global y la planificación tributaria correspondiente. Esta información podría ser compartida entre las autoridades tributarias de varias jurisdicciones, permitiendo la identificación de esquemas nocivos o abusivos.
- Fortalecer el sistema de solución de controversias tributarias para asegurar la aplicación e interpretación adecuada de los tratados tributarios bilaterales.
- Mejorar la transparencia de los procesos administrativos de tributación.

Asimismo, se acordó desarrollar un tratado multilateral para implementar estas recomendaciones y enmendar los tratados tributarios bilaterales. Con este fin, en mayo de 2015 se estableció un grupo *ad hoc* de 96 países para iniciar las negociaciones de un marco multilateral. Una mejor gobernanza internacional de la tributación de las empresas multinacionales contribuiría a aumentar el espacio fiscal de las economías latinoamericanas, en un contexto en que muchas de ellas enfrentan dificultades de financiamiento.

4. Debilidades de la arquitectura financiera internacional

Hasta la crisis global, el enfoque predominante de la regulación financiera se basaba en el supuesto de que la estabilidad de las instituciones individuales garantizaba la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. A su vez, se suponía que la estabilidad de las instituciones individuales dependía de la internalización adecuada de los riesgos que enfrentaban, incluidos los riesgos de crédito, liquidez, tasa de interés y tipo de cambio. La principal forma de internalizar el riesgo fue el establecimiento de requisitos de capital para proteger a los clientes contra las pérdidas inesperadas.

En este contexto, gran parte de los países han optado por cumplir como mínimo las normas de capital regulatorio establecidas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) para fomentar la estabilidad financiera y evitar el arbitraje regulatorio entre países. A partir de 1988, el BCBS promulgó requisitos de capital mediante el acuerdo de Basilea I, que fue modificado en 2004 y dio paso al acuerdo de Basilea II. Tras la conclusión del nuevo acuerdo, se otorgó un plazo para su implementación hasta 2009. Luego de la crisis de 2008, se argumentó que los niveles de capital mínimos establecidos y la falta de estándares cuantitativos con respecto a la liquidez contribuyeron a la crisis (Shearman & Sterling, LLP, 2011). Como respuesta, se aprobó el acuerdo de Basilea III en septiembre de 2010, el más amplio hasta la fecha. Este instrumento tiene por objeto limitar los riesgos tanto a nivel microprudencial (instituciones bancarias

individuales) como macroprudencial (riesgos sistémicos). Con ese fin se busca mejorar la capacidad del sector bancario para enfrentar dificultades financieras y económicas, fortalecer el manejo del riesgo y desarrollar una gobernanza adecuada, así como mejorar la transparencia y las obligaciones de divulgación de información.

El acuerdo de Basilea III, que entraría plenamente en vigor en enero de 2019, tiene limitaciones²². Su respuesta a las debilidades del enfoque basado en los requerimientos de capital no es suficiente para asegurar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Esto requeriría un enfoque regulatorio más amplio de tipo macroprudencial, que permitiera complementar la regulación existente (fundamentalmente microprudencial) y llenar los vacíos inherentes a ella.

Finalmente, el debate sobre la política macroprudencial se ha centrado de manera excesiva en los países desarrollados, prestándose poca atención a las economías en desarrollo. Por ejemplo, al contrario de los Estados Unidos y la Unión Europea, que han dado pasos para la implementación de las recomendaciones del acuerdo de Basilea III, los países de América Latina y el Caribe presentan diferentes avances en su implementación. Estos desniveles pueden ser problemáticos, dadas la fuerte expansión del crédito y la importante presencia de bancos extranjeros en la región.

F. Conclusiones

La confluencia de una intensa globalización y un acelerado cambio tecnológico ha profundizado la sensación de vulnerabilidad en amplios grupos de la población mundial. En efecto, desde los años ochenta la integración comercial y financiera aumentó de forma sostenida, al tiempo que se debilitaron los mecanismos de inclusión social y estabilidad económica. Particularmente grave en este sentido fue la visión de que el libre mercado generaría de manera espontánea una institucionalidad óptima, para lo que bastaría garantizar los derechos de propiedad.

Así como las políticas keynesianas fueron el fundamento de la globalización exitosa de los años posteriores a la creación del sistema de Bretton Woods, su abandono desde mediados de los años setenta ha sido un factor de peso en el descontento acumulado en los últimos años. Las tendencias observadas en las últimas cuatro décadas muestran que se olvidaron algunas de las principales lecciones del retroceso de la globalización en los años treinta. En efecto, se ha puesto el énfasis en promover una mayor libertad del funcionamiento de los mercados, sin la necesaria construcción de instituciones que reduzcan las asimetrías y protejan a los sectores más afectados por los choques tecnológicos y la mayor competencia. Al abandonar el multilateralismo y el desarrollo como temas relevantes de la gobernanza mundial, se corre el riesgo de un nuevo retroceso en el apoyo a una economía mundial abierta.

La actual gobernanza de la globalización tiende a reproducir las asimetrías: los países líderes del antiguo paradigma tecnológico vuelven a estar en la frontera en el nuevo paradigma y los que eran superavitarios antes de la crisis también lo son después de esta. Por su parte, las economías menos avanzadas tecnológicamente son obligadas a ajustarse mediante la austeridad fiscal y tienen un lento crecimiento.

²² Los acuerdos de Basilea I y II establecieron que el capital regulatorio fuera por lo menos igual al 8% de los activos ponderados por riesgo. A esta exigencia, el acuerdo de Basilea III sumó a partir de 2016 dos "colchones": uno de conservación de capital (2,5% de los activos), para absorber pérdidas durante los períodos de tensión financiera y económica, y uno contracíclico (comprendido en un rango del 0% al 2,5% de los activos) para evitar el excesivo crecimiento del crédito en los períodos de auge. El segundo es contracíclico de la desviación del crédito con respecto a su tendencia. Sin embargo, esto no necesariamente implica que sea contracíclico con respecto al ciclo económico, es decir, que aumente en épocas de expansión y se reduzca en épocas de contracción o menor crecimiento.

En varias economías desarrolladas, principalmente de Europa, persisten niveles elevados de desempleo, sobre todo de los jóvenes. El estancamiento de los ingresos y la destrucción de empleos en muchos sectores hacen que las nuevas generaciones miren el futuro con pesimismo. Los jóvenes ya no esperan tener mejores condiciones de vida que sus padres, como fue habitual durante varias décadas. Esta percepción de creciente vulnerabilidad alimenta las propuestas de cerrar las economías y marginar a los grupos étnicos y sociales diferentes. De manera más global, se generaliza la idea de que las élites políticas y económicas han descuidado sus responsabilidades con el resto de la sociedad, generando dudas sobre la funcionalidad del sistema de representación política.

La mayoría de los países de la región redujeron la pobreza y la desigualdad en el período comprendido entre 2004 y 2013. Esto contribuyó a que, en general, no se manifestara en sus sociedades una fuerte oposición a la integración comercial al mundo y a la llegada de inversión extranjera. No obstante, durante el mismo período de bonanza hubo un deterioro de las estructuras productivas, evidenciado por el retroceso del sector industrial. Como resultado, la desaceleración de la economía y el comercio mundiales y la caída de los precios de las materias primas golpean duramente a un buen número de países, en particular de América del Sur. La marcada desaceleración del crecimiento frenó los procesos de mejora distributiva; la pregunta ahora es cómo evitar un retroceso en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La pérdida de dinamismo de la región ocurre en un marco de rezago tecnológico y productivo, sobre todo en los sectores líderes de la nueva revolución industrial. La región debe tomar conciencia de que el mundo atraviesa por un proceso disruptivo de cambio económico, que comprende una revolución tecnológica, una creciente concentración empresarial, nuevos modelos de organización y negocios, el cambio de los patrones de localización de la producción y modificaciones radicales en los flujos de comercio e inversión, con un claro predominio de la dinámica de los bienes y servicios intangibles o digitales. Estas tendencias conducen a un nuevo sistema tecnoeconómico en cuya formulación la región debe participar activamente, por ejemplo en la definición de estándares, la constitución de plataformas digitales globales y el desarrollo de capacidades para las nuevas tecnologías. No reconocer la importancia de estos cambios dificultará las transformaciones productivas necesarias para acelerar el crecimiento de largo plazo, sostener los avances en la reducción de la pobreza y en la mejora de la distribución del ingreso, y promover la transición hacia una senda de crecimiento bajo en carbono. Sin embargo, la política industrial ha estado ausente en casi todos los países de la región o ha tenido un carácter exclusivamente defensivo, inadecuado para adaptarse a los nuevos patrones tecnológicos y de competencia.

Junto con la reactivación y renovación de la política industrial, la región debe contribuir más activamente a los esfuerzos por mejorar la gobernanza de la economía mundial creando bienes públicos globales. La CEPAL (2016a) ha propuesto políticas que se vinculan con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entre las que se destacan: i) ajustar las reglas mundiales sobre el comercio y la IED para reconocer el creciente peso de los países emergentes y en desarrollo y evitar la competencia predatoria entre países; ii) coordinar las políticas macroeconómicas para reducir los desequilibrios comerciales y la volatilidad mediante mejoras en el diseño de las arquitecturas financieras a nivel global y regional; iii) fortalecer la coordinación internacional para reducir la evasión y la elusión tributaria, y iv) fortalecer la cooperación internacional y los esfuerzos de innovación para avanzar hacia un patrón de crecimiento sostenible.

Para poner en marcha estrategias de alcance global, regional y nacional es preciso superar inercias en dos áreas clave. Por un lado, se debe superar la percepción de que las tensiones de la globalización son problemas de otros y que no afectan a la región más allá de lo que suceda con los precios de los principales productos de exportación.

Dicha percepción fortalece la idea de que, en realidad, lo que se debe hacer es tener paciencia y ajustar las economías en espera de un nuevo período de buenos precios. Esta estrategia es insostenible dada la presión social para mantener e incluso aumentar los logros alcanzados, más aún cuando cada vez más actividades sienten los efectos de la revolución tecnológica sobre el empleo. Dada la velocidad del cambio, la región se encuentra ante un verdadero efecto de la Reina Roja: tiene que correr más rápido para seguir en el mismo lugar.

Por último, debe superarse la debilidad y la fragmentación institucional a nivel nacional y regional que fortalece el escepticismo de los ciudadanos respecto de las prioridades y las capacidades de los gobiernos. En este sentido, una inserción activa que corrija las debilidades de la globalización mejoraría la percepción popular sobre la capacidad de los gobiernos y su interés en compensar a los perdedores en este proceso.

Bibliografía

- Abeles, M. y S. Valdecantos, (2016), "Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe: un análisis estructural", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 49 (LC/L.4220), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Aizenman, J., M. Binici y M.M. Hutchison (2014), "The transmission of Federal Reserve tapering news to emerging financial markets", *NBER Working Paper*, N° 19980.
- Akyüz, Y. (2014), "Internationalization of finance and changing vulnerabilities in emerging and developing economies", *UNCTAD Discussion Papers*, N° 217, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Autor, D. H., D. Dorn y G. H. Hanson (2013), "The China Syndrome: local labor market effects of import competition in the United States", *American Economic Review*, vol. 103, N° 6.
- Banco Central Europeo (2016a), "Decisiones de política monetaria", *Nota de prensa* [en línea] <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160721.en.html>.
- (2016b), *Economic Bulletin*, N° 6/2016 [en línea] <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201606.en.pdf>.
- Banco de Japón (2016), "Enhancement of Monetary Easing", 29 de julio, https://www.boj.or.jp/en/announcements/release_2016/k160729a.pdf.
- Banco Mundial (2016), *Global Economic Prospects. Divergences and Risks*, Washington, D.C., junio [en línea] <http://pubdocs.worldbank.org/en/842861463605615468/Global-Economic-Prospects-June-2016-Divergences-and-risks.pdf>.
- Barnes, S., J. Lawson y A. Radziwill (2010), "Current account imbalances in the Euro Area: a comparative perspective", *Economics Department Working Paper*, N° 826, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- BCBS (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea) (2015), *Implementation of Basel Standards: A Report to G20 Leaders on Implementation of the Basel III Regulatory Reforms*, Basilea, noviembre [en línea] <http://www.bis.org/bcbs/publ/d345.pdf>.
- Bernanke, B. (2015), "Why are Interest Rates so Low, part 3: The Global Savings Glut", 1 de abril, The Brookings Institution [en línea] <https://www.brookings.edu/blog/ben-bernanke/2015/04/01/why-are-interest-rates-so-low-part-3-the-global-savings-glut/>.
- Bertola, L. y J.A. Ocampo (2012), *The Economic Development of Latin America Since Independence*, Oxford University Press.
- Bourguignon, F. (2015), *The Globalization of Inequality*, Princeton University Press.
- Caballero, R.J., E. Farhi y P.O. Gourinchas (2016), "Safe asset scarcity and aggregate demand", *Working Paper*, N° 22044, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago.
- (2016b), *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital. La situación de América Latina y el Caribe* (LC/G.2685(CCITIC.2/3), Santiago, septiembre.
- (2016c), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029(CMSI.5/4)/Rev.1), Santiago.

- (2015), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas* (LC/G.2650-P), Santiago.
- CEPAL/IEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Estudios Fiscales) (2014), “Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea”, *Estudios*, N° 8, Madrid, septiembre.
- Comisión Europea (2015), “The capability of the EU R&D Scoreboard companies to develop Advanced Manufacturing Technologies. An assessment based on patent analysis”, *JRC Technical Report* [en línea] <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/capability-eu-rd-scoreboard-companies-develop-advanced-manufacturing-technologies-assessment>.
- Consejo de Asesores Económicos de la Presidencia de los Estados Unidos (2016), “Benefits of competition and indicators of market power”, *Council of Economic Advisers Issue Brief*, Washington, D.C., abril [en línea] https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/page/files/20160414_cea_competition_issue_brief.pdf.
- Cruz, M. y otros (2015), “Ending extreme poverty and sharing prosperity: progress and policies”, *Policy Research Note*, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre [en línea] <http://pubdocs.worldbank.org/en/109701443800596288/PRN03Oct2015TwinGoals.pdf>.
- Eichengreen, B. y P. Gupta (2014), “Tapering talk: the impact of expectations of reduced Federal Reserve security purchases on emerging markets”, *Policy Research Working Paper Series*, N° 6754, Banco Mundial.
- Epstein, G. (ed.) (2006), *Financialization and the World Economy*, Northampton, Edward Elgar.
- Erten, B. y J.A. Ocampo (2013), “Capital account regulations, foreign exchange pressure, and crisis resilience”, *Working Paper*, N° 280, Initiative for Policy Dialogue.
- Evans, P.C. y A. Gawer (2016), *The Rise of the Platform Enterprise. A Global Survey*, The Center for Global Enterprise, enero [en línea] http://www.thecge.net/wp-content/uploads/2016/01/PDF-WEB-Platform-Survey_01_12.pdf.
- Fernández, A. y otros (2015), “Capital control measures: A new dataset”, *NBER Working Paper*, N° 20970, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Ferreira, F. y otros (2015), “A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results”, *World Bank Policy Working Paper*, N° 7432, octubre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2016a), “The People’s Republic of China: 2016. Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, N° 16/270, Washington, D.C.
- (2016b), *Global Prospects and Policy Challenges. G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors’ Meetings February 26-27, 2016 Shanghai, China* [en línea] <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2016/022616.pdf>.
- (2016c), *World Economic Outlook. Subdued Demand: Symptoms and Remedies*, Washington, D.C., octubre [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/pdf/text.pdf>.
- (2016d), “Debt: Use it wisely”, *Fiscal Monitor*, Washington, D.C., octubre [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/02/pdf/fm1602.pdf>.
- (2013), “Assessing reserve adequacy: Further considerations”, *IMF Policy Paper*, Washington, D.C., noviembre.
- (2011), “Assessing Reserve Adequacy”, Washington, D.C., febrero [en línea] <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411b.pdf>.
- Foro Económico Mundial (2016), “The future of jobs. Employment, skills and workforce strategy for the fourth Industrial Revolution”, *Global Challenge Insight Report* [en línea] http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf.
- Gasparini, L., G. Cruces y L. Tornarolli (2016), “Chronicle of a deceleration foretold: income inequality in Latin America in the 2010s”, *CEDLAS Working Paper*, N° 198, Universidad Nacional de la Plata.
- Gordon, R. (2015), “Secular stagnation: a supply-side view”, *American Economic Review: Papers & Proceedings 2015*, vol. 105, N° 5 [en línea] <http://piketty.pse.ens.fr/files/Gordon2015.pdf>.
- Grinberg, I. y J. Pauwelyn (2015), “The emergence of a new international tax regime: The OECD’s Package on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)”, *ASIL Insights*, vol. 19, N° 24, Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional (ASIL), octubre [en línea] <https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/24/emergence-new-international-tax-regime-oecd%E2%80%99s-package-base-erosion-and>.

- Grömling, M. (2014), "A supply-side explanation for current account imbalances"; *Intereconomics*, vol. 49, N° 1, enero.
- Grupo de Trabajo sobre Comercio, Inversión y Políticas Climáticas (2016), *Trade in the Balance: Reconciling Trade and Climate Policy*, Boston, The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, Boston University, noviembre [en línea] http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2016/11/Pardee_TradeClimate_110316final.pdf.
- IEEE (Institute of Electrical and Electronics Engineers) (2011), "Robots with their heads in the clouds"; *IEEE Spectrum*, marzo.
- Jaumotte, F. y C. Osorio (2015), "Inequality and labor market institutions"; *IMF Staff Discussion Note*, julio [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1514.pdf>.
- Johnson, L., L. Sachs y J. Sachs (2015), "Investor-State dispute settlement, public interest and US domestic law"; *CCSI Policy Paper*, Columbia Center on Sustainable Investment, mayo [en línea] <http://ccsi.columbia.edu/files/2015/05/Investor-State-Dispute-Settlement-Public-Interest-and-U.S.-Domestic-Law-FINAL-May-19-8.pdf>.
- Kaltenbrunner, A. y J.P. Paineira (2016), "International and domestic financialisation in middle income countries; the Brazilian experience"; *Working Paper Series*, N° 146, Financialisation, Economy, Society and Sustainable Development (FESSUD).
- Katz, R. (2015), *El ecosistema y la economía digital en América Latina*, Fundación Telefónica/Editorial Ariel/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Kee, H. Looi y H. Tang (2016), "Domestic value added in exports: theory and firm evidence from China"; *American Economic Review* vol. 106, N° 6 [en línea] <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.20131687>.
- Krugman, P. (2016), "Murky macroeconomics"; *New York Times*, 9 de agosto [en línea] http://krugman.blogs.nytimes.com/2016/08/09/murky-macroeconomics/?_r=0.
- Lakner, Ch. y B. Milanovic (2013a), "World Panel Income Distribution (LM-WPID)" [en línea] <http://go.worldbank.org/NWBUK13JPO>.
- (2013b), "Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession"; *Policy Research Working Paper*, N° 6719, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lavopa, A. y A. Szirmai (2012), "Industrialization, employment and poverty"; *UNU-MERIT Working Paper Series*, noviembre [en línea] www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2012/wp2012-081.pdf.
- Lustig, N., L. López-Calva y E. Ortiz-Juárez (2013), "Declining inequality in Latin America in the 2000s: the cases of Argentina, Brazil, and Mexico"; *World Development*, vol. 44 (C).
- McKinsey Global Institute (2016a), *Digital Globalization: The New Era of Global Flows* [en línea] <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>.
- (2016b), *Poorer Than their Parents? Flat or Falling Incomes in Advanced Economies* [en línea] <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/poorer-than-their-parents-a-new-perspective-on-income-inequality>.
- Michaels, G. y G. Graetz (2015), "Estimating the impact of robots on productivity and employment"; 18 de marzo [en línea] <http://voxeu.org/article/robots-productivity-and-jobs>.
- Milanovic, B. (2016), "The Greatest Reshuffle of Individual Incomes since the Industrial Revolution"; julio [en línea] <http://voxeu.org/article/greatest-reshuffle-individual-incomes-industrial-revolution>.
- Naciones Unidas (2016), *World Economic Situation and Prospects 2016. Update as of Mid-2016*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), 12 de mayo [en línea] http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2016wesp_update.pdf.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), "Cardiac arrest or dizzy spell: why is world trade so weak and what policy do about it?"; *OECD Economic Policy Paper*, N° 18, París, septiembre.
- (2015a), *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*, París.
- (2015b), "Taxing multinational enterprises. Base Erosion And Profit Shifting (BEPS)"; *Policy Brief*, París, octubre [en línea] <https://www.oecd.org/ctp/policy-brief-beps-2015.pdf>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2016a), *Examen Estadístico del Comercio Mundial, 2016*, Ginebra, julio [en línea] https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2016_s/wts16_toc_s.htm.
- (2016b), "El comercio crecerá en 2016 al ritmo más lento desde la crisis financiera"; *Comunicados de Prensa*, N° 779, 27 de septiembre [en línea] https://www.wto.org/spanish/news_s/pres16_s/pr779_s.htm.

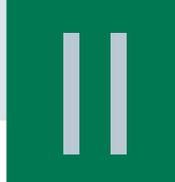
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2016), *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2016*, Viena.
- Ostry, J.D., P. Loungani y D. Furceri (2016), "Neoliberalism: oversold?"; *Finance and Development*, vol. 53, N° 2, Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Porter, M. y J. Heppelmann (2014), "How smart, connected products are transforming competition"; *Harvard Business Review*, noviembre.
- Posen, A.S. (2016), "Shinzo Abe's Stimulus is a lesson for the world"; *Financial Times*, 2 de agosto [en línea] <https://www.ft.com/content/8649a030-588d-11e6-9f70-badea1b336d4>.
- Reserva Federal de los Estados Unidos (2016), "Press Release"; 27 de julio [en línea] <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20160727a.htm>.
- Rodrik, D. (2011), *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona, Antoni Bosch editor.
- Rosales, O. (2016), "Crisis y debates sobre globalización en Europa y Estados Unidos: implicancias para América Latina"; Santiago, inédito.
- Sauvant, K. y F. Ortino (2014), *Improving the International Investment Law and Policy Regime: Options for the Future*, Ministerio de Relaciones Internacionales de Finlandia, Helsinki [en línea] <http://ccsi.columbia.edu/files/2014/03/Improving-The-International-Investment-Law-and-Policy-Regime-Options-for-the-Future-Sept-2013.pdf>.
- Schill, S. (2015), *Reforming Investor-State Dispute Settlements (ISDS): Conceptual Framework and Options for the Way Forward*, Ginebra, The E15 Initiative, julio.
- Shearman & Sterling, LLP (2011), "The New Basel III Framework: Implications for Banking Organizations"; Nueva York, marzo [en línea] http://www.shearman.com/~/_/media/Files/NewsInsights/Publications/2011/03/The-New-Basel-III-Framework-Implications-for-Ban_/Files/View-full-memo-The-New-Basel-III-Framework-Impli_/FileAttachment/FIA033011The_new_Basel_III_framework__Implicatio__.pdf.
- Sims, Ch. (2016), "Fiscal policy, monetary policy and central bank independence"; ponencia presentada en el Simposio "Designing Resilient Monetary Policy Frameworks for the Future"; Banco de la Reserva Federal de Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, 26 de agosto.
- Stiglitz, J. (2016), "La globalización y sus nuevos malestares"; Project Syndicate, 5 de agosto [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/globalization-new-discontents-by-joseph-e-stiglitz-2016-08/spanish>.
- Summers, L. (2016), "The age of secular stagnation: what it is and what to do about it"; *Foreign Affairs*, marzo-abril [en línea] <http://larrysummers.com/2016/02/17/the-age-of-secular-stagnation/>.
- The Economist* (2016a), "A lapse in concentration"; 1 de octubre [en línea] <http://www.economist.com/news/special-report/21707838-dearth-competition-among-firms-helps-explain-wage-inequality-and-host-other>.
- _____(2016b), "Shooting an Elephant"; 17 de septiembre.
- Turner, A. (2016), *Between Debt and the Devil*, Princeton University Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2016), "Investment Policy Hub" [en línea] <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA> [fecha de consulta: 31 de agosto].
- Valladao, A. (2014), "Masters of the algorithms: the geopolitics of the new digital economy from Ford to Google"; *Wider Atlantic Policy Paper Series*, Washington, D.C., The German Marshall Fund of the United States, mayo [en línea] <http://www.gmfus.org/publications/masters-algorithms-geopolitics-new-digital-economy-ford-google>.
- Van Riet, A. (2010), "Euro area fiscal policies and the crisis"; *Occasional Paper Series*, N° 109, Banco Central Europeo, abril.
- Yellen, J. (2016), "The Federal Reserve's monetary policy toolkit: past, present, and future"; ponencia presentada en el Simposio "Designing Resilient Monetary Policy Frameworks for the Future"; Banco de la Reserva Federal de Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, 26 de agosto.

El comercio exterior de América Latina y el Caribe: persiste la dinámica desfavorable

Introducción

- A. Una frágil inserción regional en la globalización
- B. Cuatro años de caída del comercio exterior
- C. Proyecciones para el período 2017-2020: una modesta recuperación del comercio
- D. Diversificación e integración: más necesarias que nunca

Bibliografía



Introducción

Las tensiones de la globalización y la incapacidad de una institucionalidad débil para superarlas, analizadas en el capítulo precedente, tienen repercusiones diferentes según las estructuras productivas y tecnológicas y los patrones de inserción internacional de las distintas economías. La experiencia histórica muestra que la capacidad de respuesta de los países a las crisis internacionales depende de la fortaleza de su estructura institucional, que determina en gran medida el grado de proactividad y de eficacia de sus políticas. No existe ningún determinismo en la relación entre globalización y desarrollo que haga prever resultados necesariamente negativos para un país o una región en el largo plazo. La propia complejidad del sistema económico internacional abre nichos de acción para las naciones con voluntad de integrarse en un sistema que, por definición, es heterogéneo y con grandes asimetrías de poder.

La implementación de estrategias públicas y privadas para enfrentar las tensiones del patrón de desarrollo global debe basarse en un adecuado diagnóstico del estado de la situación, tanto a nivel de la unidad, nacional o regional, como de la relación entre esta y el conjunto del sistema. Por ello, en el presente capítulo se examina el patrón de inserción de América Latina y el Caribe en la globalización. En la primera sección se analiza la inserción de la región en las corrientes mundiales de comercio de bienes y servicios, inversión extranjera directa y financiamiento en las últimas décadas, así como más recientemente en la economía digital. En la segunda sección se revisa en detalle el desempeño del comercio exterior de la región durante 2016, prestando especial atención a la situación del comercio intrarregional. En la tercera sección se presentan distintos escenarios para las perspectivas del comercio exterior regional en el cuatrienio 2017-2020. En la cuarta sección, se concluye insistiendo en la validez de las propuestas que ha presentado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en estos ámbitos.

Desde 2000 la región ha mantenido, con mínimas variaciones, una participación del 6% en las exportaciones mundiales de bienes. Ello contrasta con el desempeño de los países en desarrollo de Asia, cuyo peso aumentó de forma considerable en el comercio mundial en el mismo período.

A. Una frágil inserción regional en la globalización

1. Poca diversificación exportadora y débil participación en cadenas de valor

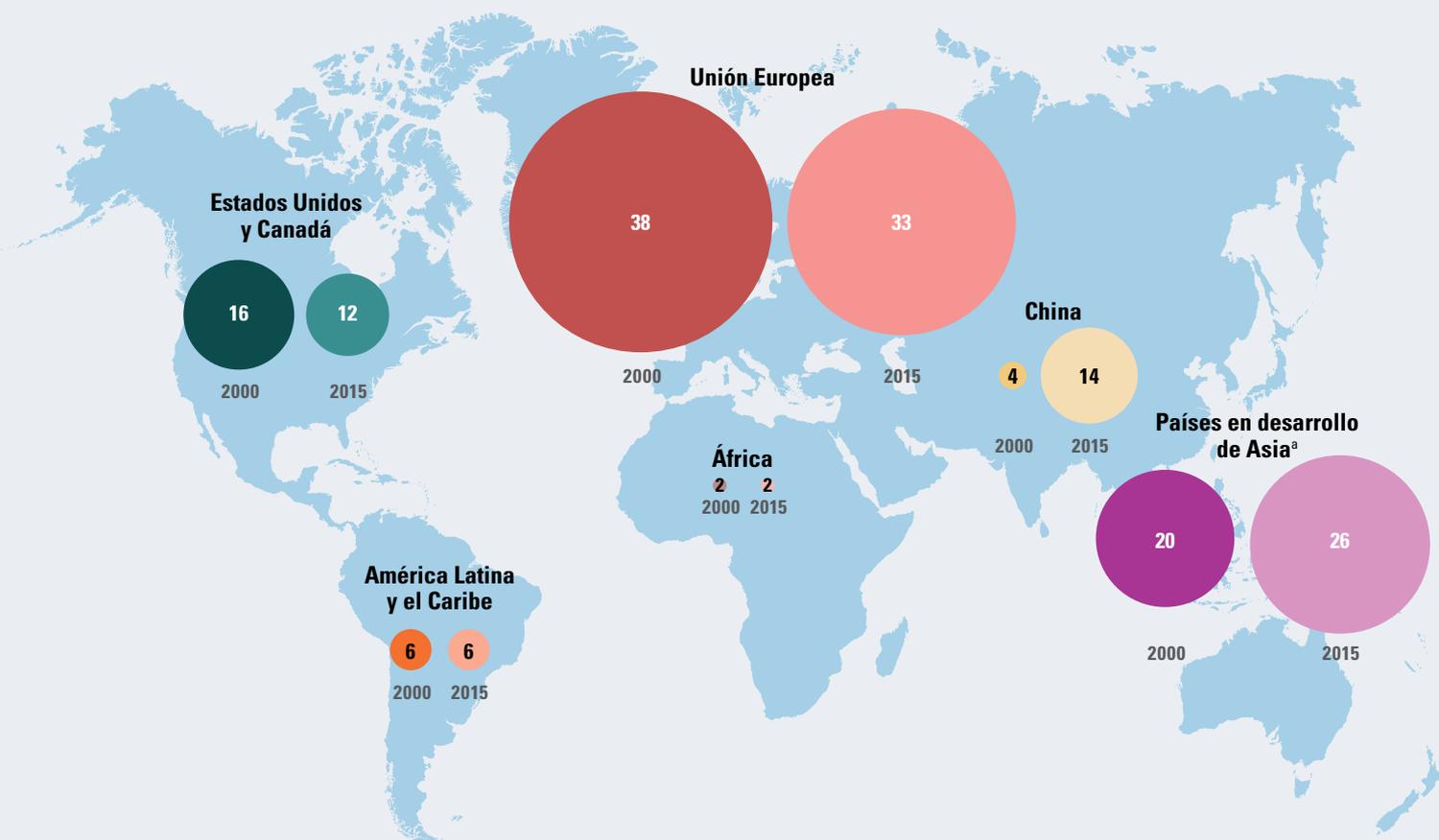
Desde 2000 la región ha mantenido, con mínimas variaciones, una participación del 6% en las exportaciones mundiales de bienes. Ello contrasta con el desempeño de los países en desarrollo de Asia, cuyo peso aumentó de forma considerable en el comercio mundial en el mismo período. En gran medida este aumento se debe a China, cuya participación se triplicó con creces, pasando del 4% en 2000 al 14% en 2015 (véase el gráfico II.1). El estancamiento relativo de las exportaciones muestra la dificultad de la región para superar una estructura exportadora poco diversificada y que concentra más de la mitad del valor de sus envíos totales en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales.

Los productos primarios suponen, precisamente, el mayor peso de la región en las exportaciones mundiales, en torno al 14%. La participación de la región en el comercio mundial de manufacturas basadas en recursos naturales ha disminuido en los dos últimos decenios: en 2015 se situaba en un 6%. En las demás categorías de manufactura se observa la misma tendencia, salvo en el último bienio (véase el gráfico II.2). En contraste, la participación de los países en desarrollo de Asia viene aumentando fuertemente desde 1990 en todas las categorías excepto los bienes primarios.

Gráfico II.1

Regiones y países seleccionados: participación en las exportaciones mundiales de bienes, 2000 y 2015
(En porcentajes)

La participación de la región en las exportaciones mundiales de bienes está estancada desde 2000



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

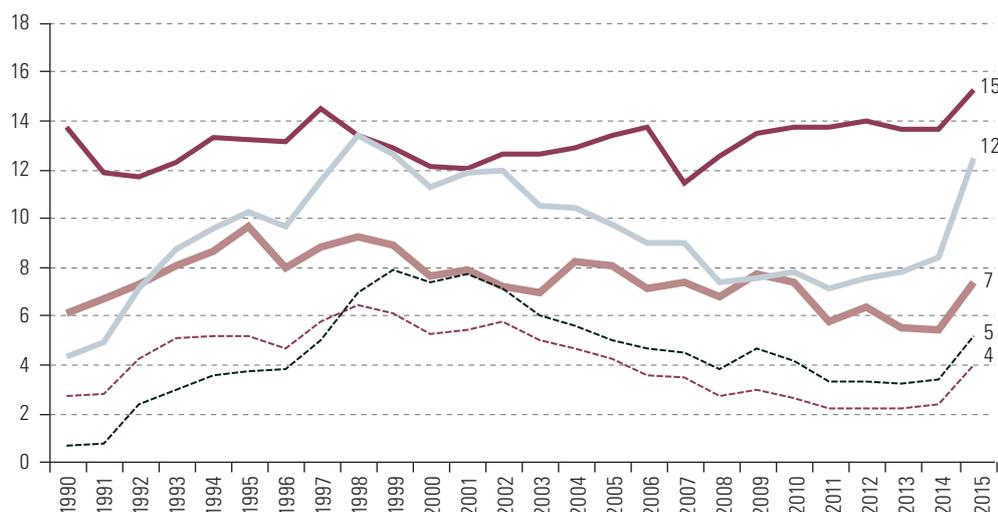
^a La denominación "países en desarrollo de Asia" incluye a los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y a China, la India y la República de Corea.

Gráfico II.2

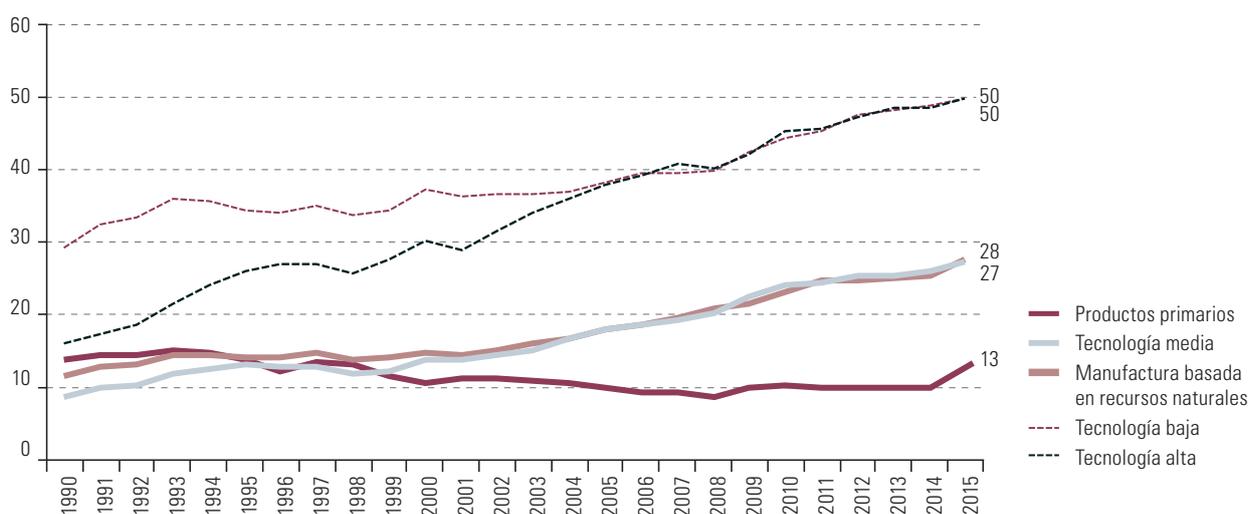
América Latina y el Caribe y países en desarrollo de Asia: participación en las exportaciones mundiales de bienes según intensidad tecnológica, 1990-2015
(En porcentajes)

La región pierde participación en el comercio mundial de manufacturas, al contrario que Asia

A. América y el Caribe



B. Países en desarrollo de Asia^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

^a La denominación "países en desarrollo de Asia" incluye a los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y a China, la India y la República de Corea.

Desde los años setenta, un aspecto central de la globalización económica ha sido la creciente fragmentación internacional de la producción, reflejada en la aparición de cadenas globales de valor. Este fenómeno, facilitado por la disminución de los costos del transporte internacional, los avances de las tecnologías digitales y la reducción de las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa (IED), se ha manifestado en un progresivo incremento de la participación del valor agregado extranjero en las exportaciones mundiales desde el 18% de las exportaciones brutas en 1995 hasta el 24% en 2011.

En general, la región tiene una débil participación en las cadenas globales de valor. Por un lado, su peso como origen del valor agregado extranjero contenido en las exportaciones mundiales (encadenamientos hacia delante) continúa siendo muy pequeño. En efecto, entre 1995 y 2011 la participación de cinco países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica) en el valor agregado extranjero contenido en las exportaciones mundiales pasó de menos del 2% al 3%¹. El peso de estos cinco países es algo mayor en las exportaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de China (alrededor del 4% en 2011 en ambos casos). México, pese a estar más integrado en las cadenas globales de valor, registra también una baja participación hacia delante en estas: en 2011 aportó el 1% del valor agregado extranjero incorporado en las exportaciones mundiales, sin cambios significativos respecto de 1995 (véase el gráfico II.3)².

Por otro lado, la participación del valor agregado extranjero en las exportaciones de América Latina (encadenamientos hacia atrás) es considerablemente menor que en otras regiones como, en particular, la Unión Europea y Asia Sudoriental. En 2011, solo el 13% del valor exportado por la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica fue generado en otras economías, frente al 19% en el caso de los países del TLCAN y alrededor del 30% en el caso de la Unión Europea, China y el resto de Asia. México, en cambio, muestra una alta participación del valor agregado extranjero en sus exportaciones (un 32% en 2011).

Una característica de las cadenas globales de valor es su carácter regional, ya que una alta proporción del valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de estas cadenas se origina en países de la región en la que se localizan³. Sin embargo, los países latinoamericanos presentan una baja integración productiva intrarregional. En 2011, solo el 16% del valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica fue generado en la región (véase el gráfico II.3). Cuando se incluye a México, esta participación sube al 18%. A su vez, en el caso de este país, los otros cinco países latinoamericanos mencionados originaron solo el 3% del valor agregado extranjero incorporado en sus exportaciones.

En general, la región tiene una débil participación en las cadenas globales de valor. Su peso como origen del valor agregado extranjero contenido en las exportaciones mundiales (encadenamientos hacia delante) continúa siendo muy pequeño.

¹ La Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, además de México, son los únicos países de la región de los que se dispone de información en la base de datos sobre comercio en términos del valor agregado TIVA (Trade in Value Added) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la que se basa esta sección. El último año del que se cuenta con información disponible es 2011.

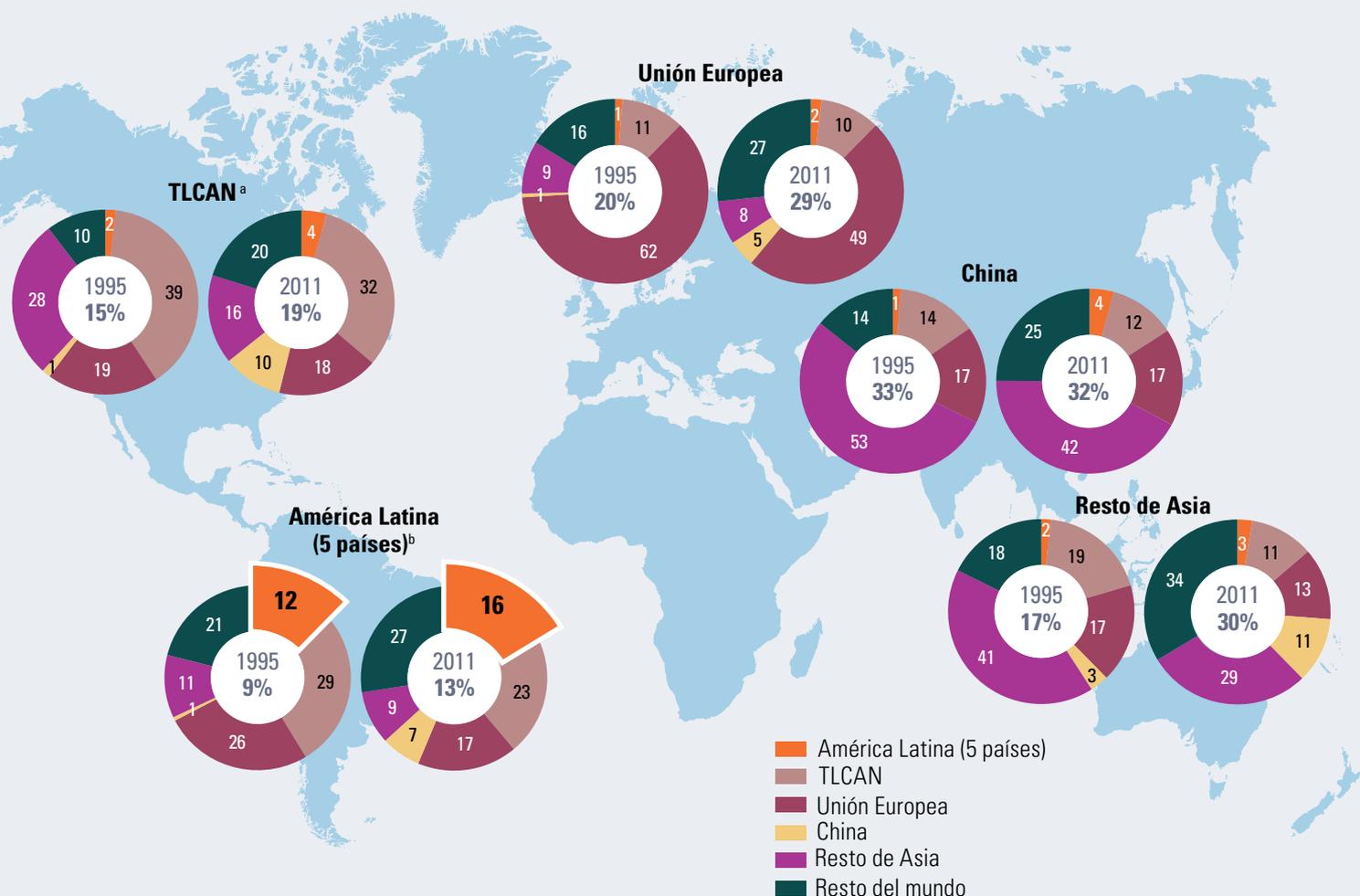
² El principal origen del valor agregado extranjero incorporado en las exportaciones mundiales son los países desarrollados, aunque estos han perdido peso en las últimas décadas. En 2011, la Unión Europea contribuyó al 31% del valor agregado extranjero total exportado en el mundo, frente al 43% en 1995, y la participación de los países del TLCAN (que, en su mayoría, corresponde a los Estados Unidos) pasó del 18% al 14% en este período. El peso del valor agregado extranjero de China, en cambio, aumentó de forma considerable en las exportaciones de todas las regiones, pasando del 1% a alrededor del 7% del total.

³ Por ejemplo, en 2011 la Unión Europea aportó casi el 50% del valor agregado extranjero incorporado en sus exportaciones. Del mismo modo, alrededor de un 40% del valor agregado extranjero presente en las exportaciones de China y el resto de los países asiáticos procede de Asia. En los países del TLCAN, algo más del 30% del valor agregado extranjero total incorporado en sus exportaciones provino del propio bloque.

Gráfico II.3

Regiones seleccionadas: participación del valor agregado extranjero en las exportaciones brutas y estructura por origen geográfico, 1995 y 2011
(En porcentajes)

La participación de América Latina en el valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de otras regiones aumentó entre 1995 y 2011, pero sigue siendo baja



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)/Organización Mundial del Comercio (OMC), matrices de insumo-producto multipaíses de la base Trade in Value Added (TiVA), 2015 [en línea] <http://www.oecd.org/sti/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>.

Nota: Los porcentajes en el interior de cada círculo indican la participación del valor agregado extranjero en las exportaciones brutas de la región en 1995 y 2011. Los círculos muestran la composición de dicho valor agregado por origen.

^a Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

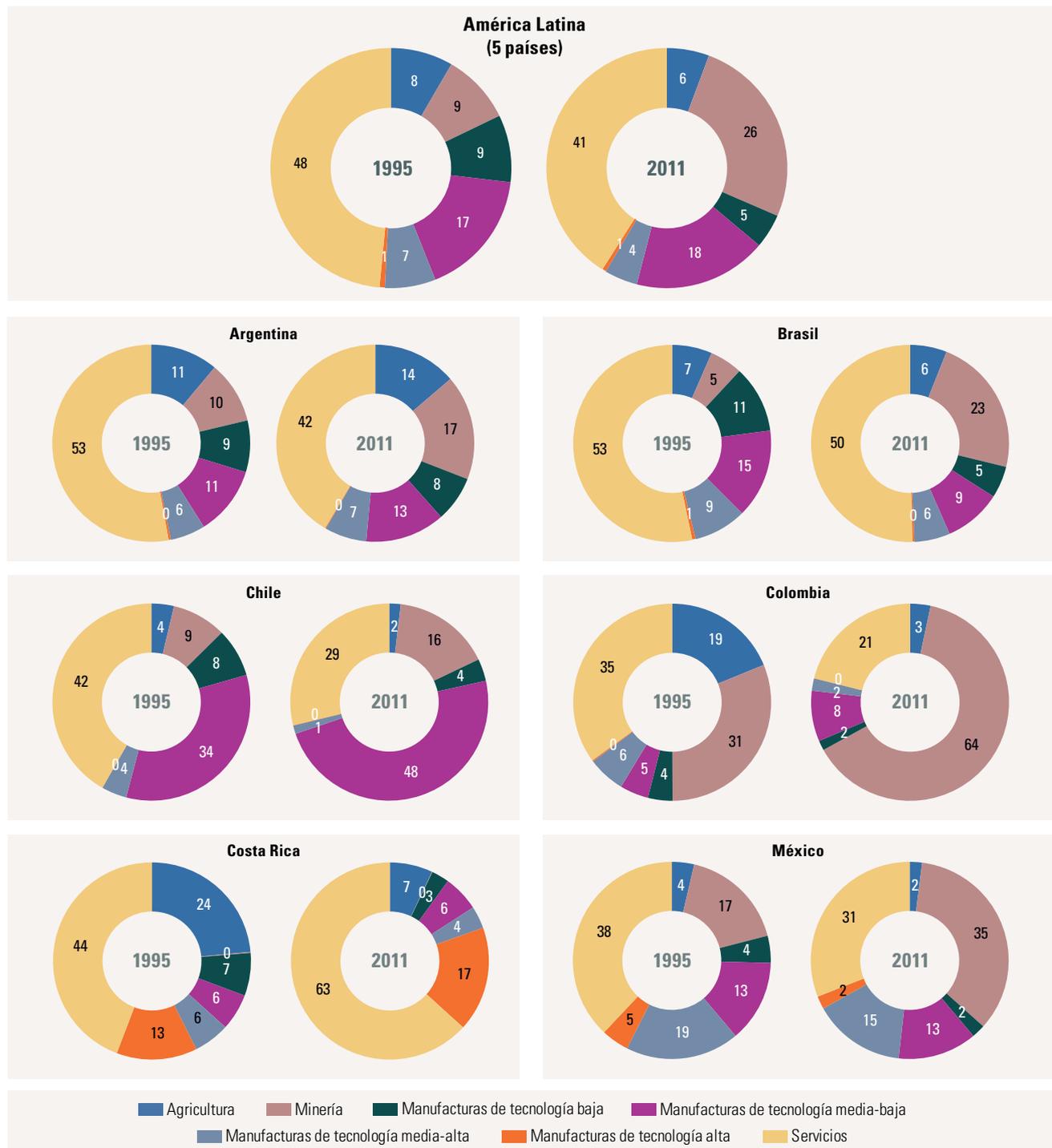
^b Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica

El análisis de la composición sectorial del valor agregado de América Latina contenido en las exportaciones de terceros países muestra que se origina mayormente, y de manera creciente, en los sectores primarios (agricultura y minería) y en sectores manufactureros de tecnología baja y media-baja, si bien los servicios también participan en gran medida (véase el gráfico II.4). El peso de los sectores primarios en el valor agregado de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica contenido en las exportaciones de terceros países pasó del 18% al 32% entre 1995 y 2011. En México, la participación de estos sectores también se incrementó, del 21% al 37%.

Gráfico II.4

América Latina (5 países): estructura del valor agregado nacional contenido en las exportaciones de terceros países, por sector de origen, 1995 y 2011
(En porcentajes)

Los bienes primarios y las manufacturas de baja tecnología ganan participación en el valor agregado de América Latina en las exportaciones de terceros países



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)/Organización Mundial del Comercio (OMC), matrices de insumo-producto multipaís de la base Trade in Value Added (TIVA), 2015 [en línea] <http://www.oecd.org/sti/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>.

En todos los casos, esta reprimarización se explica en gran medida por el aumento del peso de la minería (incluidos los combustibles) favorecido por el fuerte incremento de los precios de productos como el petróleo, el cobre y el hierro. La excepción a este patrón es Costa Rica, que registra una caída de la participación de los sectores primarios (del 24% al 7% entre 1995 y 2011) provocada por la reducción del peso de la agricultura. La contribución de los servicios al valor agregado de la región en las exportaciones de terceros países, si bien se ha reducido, sigue siendo destacada, en especial la investigación y el desarrollo (I+D), otros servicios empresariales, el comercio y, en menor medida, el transporte y el almacenaje.

2. Rezago en el comercio mundial de servicios

Los servicios son un componente cada vez más importante del comercio mundial. Los avances de las tecnologías digitales han posibilitado que muchos servicios que tradicionalmente se consideraban no transables hoy lo sean. De hecho, el avance de la digitalización ha hecho cada vez más difusos los límites entre bienes y servicios.

Los servicios representan en la actualidad el 22% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios medidas de forma tradicional (en valores brutos). Sin embargo, se estima que su participación alcanzaría el 40% del comercio mundial medido en valor agregado, dado que gran parte del valor final de los bienes transados a nivel internacional corresponde a servicios como el diseño, la investigación y el desarrollo y la comercialización, entre muchos otros. En el ámbito industrial, este fenómeno es conocido como la *servificación* de las manufacturas (Lanz y Maurer, 2015).

En línea con las tendencias descritas, la composición del comercio de servicios ha experimentado grandes cambios en las últimas décadas: mientras que el transporte y los viajes han perdido participación, la categoría “otros servicios” (también conocida como “servicios modernos”) ha cobrado peso, y actualmente representa más de la mitad del comercio de servicios (véase el gráfico II.5). Dentro de los servicios modernos, las categorías de servicios más relevantes son los empresariales, los financieros y los de telecomunicaciones, que representan el 80% del total (véase el gráfico II.6). El rápido crecimiento del comercio de estos servicios ha sido facilitado por la expansión del uso de Internet.

Los servicios modernos se han convertido en la principal categoría del comercio de servicios

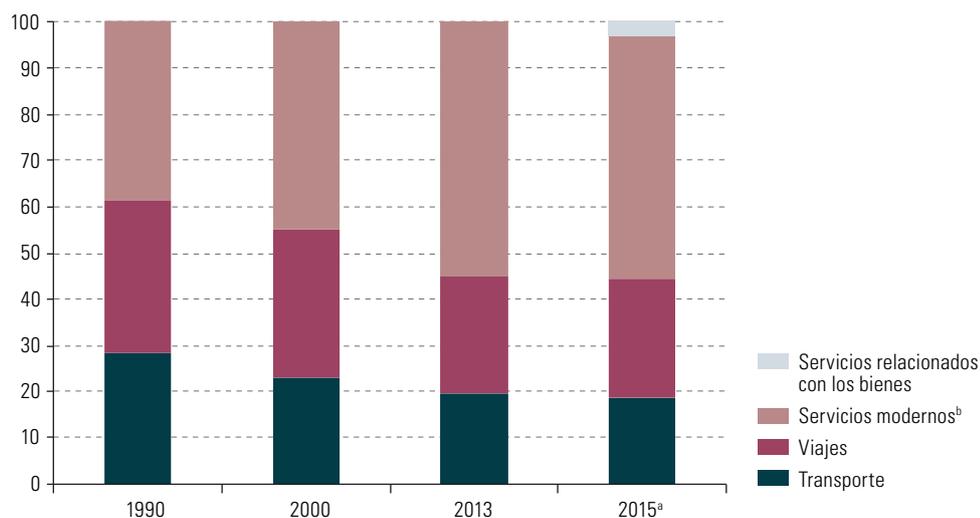


Gráfico II.5

Composición de las exportaciones mundiales de servicios por categorías, 1990, 2000, 2013 y 2015 (En porcentajes)

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

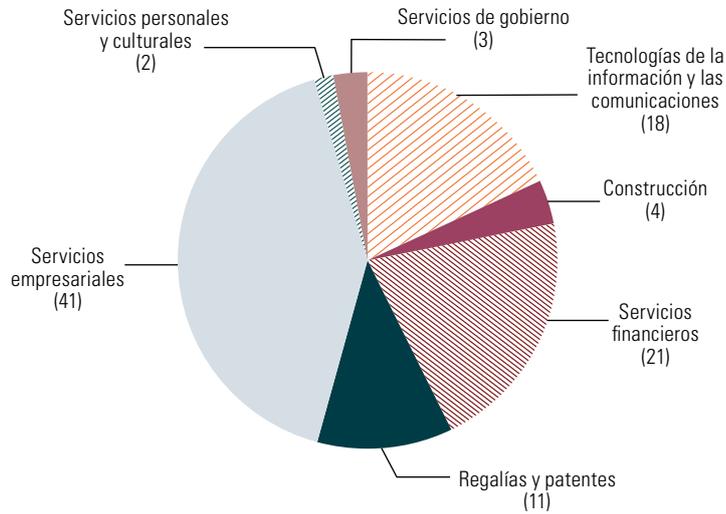
^a Las estadísticas de 2015 incluyen una nueva categoría (servicios relacionados con los bienes), en línea con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2009), y por ende no son estrictamente comparables con las cifras recogidas hasta 2013. Esta nueva categoría incluye principalmente servicios asociados a la manufactura.

^b Los servicios modernos corresponden a la categoría “otros servicios comerciales” de la balanza de pagos.

Gráfico II.6

Composición de las exportaciones mundiales de servicios modernos^a, en promedio, 2013-2015 (En porcentajes)

Los servicios empresariales constituyen la principal categoría de los servicios modernos



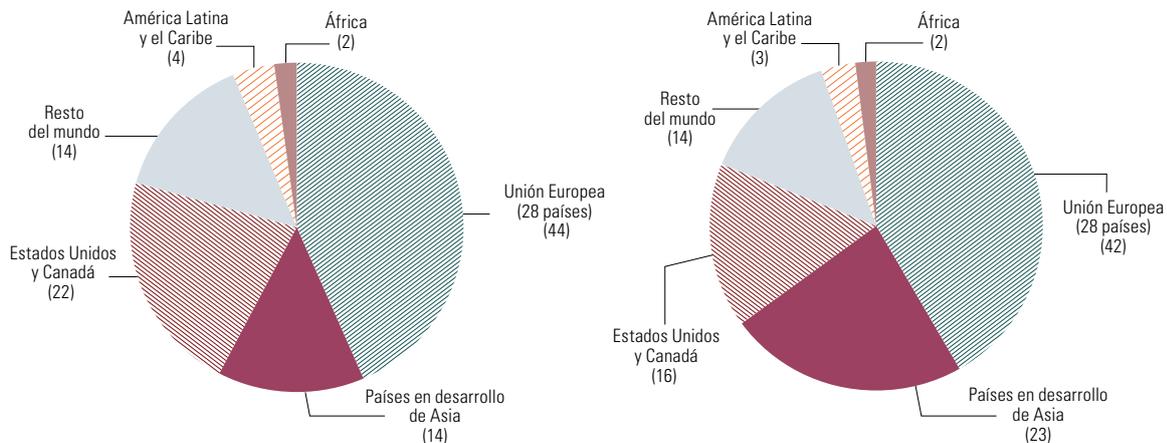
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
^a Los servicios modernos corresponden a la categoría "otros servicios comerciales" de la balanza de pagos.

Varios indicadores sugieren que la región se encuentra rezagada en su inserción en el comercio mundial de servicios. En el último decenio, el peso de los servicios en sus exportaciones totales solo ha aumentado ligeramente, del 14% en 2005 al 15% en 2015. Esta participación es mucho menor que la que presentan los servicios en las exportaciones mundiales. Además, entre 2000 y 2015 la participación de la región en las exportaciones mundiales de servicios se redujo del 4,1% al 3,4% (véase el gráfico II.7). Esta última cifra es inferior al peso de la región en las exportaciones mundiales de bienes (5,6%) en 2015. En contraste, la participación de los países en desarrollo de Asia en el comercio mundial de servicios aumentó considerablemente, impulsada principalmente por China y la India.

Gráfico II.7

Composición de las exportaciones mundiales de servicios por origen, 2000 y 2015 (En porcentajes)

Mientras que la región retrocede, los países en desarrollo de Asia ganan terreno en el comercio mundial de servicios



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

La participación de la región en el comercio mundial de los servicios modernos es incluso inferior a su peso en el comercio mundial del conjunto de los servicios (véase el cuadro II.1). La diferencia con los principales competidores asiáticos es especialmente marcada en rubros como los servicios empresariales y, en el caso de la India, las telecomunicaciones y los servicios informáticos. Por el contrario, la región muestra un mejor desempeño en los sectores tradicionales de transporte y viajes.

La región apenas representa el 2% de las exportaciones mundiales de servicios modernos

Categorías de servicios	América Latina y el Caribe	ASEAN ^a	China	India
Transportes	2,8	7,2	4,4	1,6
Viajes	5,7	8,6	9,3	1,7
Otros servicios (servicios modernos)	2,4	4,6	4,3	4,6
Tecnologías de la información y las comunicaciones	1,8	2,6	5,2	12,1
Construcción	0,1	3,5	18,5	1,7
Servicios financieros (seguros incluidos)	1,3	4,9	1,4	1,4
Regalías y patentes	0,4	1,2	0,4	0,2
Servicios empresariales	2,5	6,6	5,6	4,6
Servicios personales y culturales	2,6	3,0	1,8	3,1
Servicios de gobierno	3,5	2,1	1,5	0,8
Todos los servicios	3,4	6,1	5,6	3,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
^a Asociación de Naciones de Asia Sudoriental.

El peso de los servicios en los envíos totales fluctúa ampliamente entre los países de la región. En general, los países con una mayor especialización exportadora en servicios se sitúan en el Caribe y Centroamérica (véase el gráfico II.8). Asimismo, los países de la región muestran una gran heterogeneidad en lo que se refiere a la composición de sus exportaciones de servicios (véase el gráfico II.9). Los servicios modernos solo son la principal categoría exportada en la Argentina, el Brasil, Chile y Costa Rica: en los primeros tres países predominan, dentro de esta categoría, los servicios empresariales, mientras que en Costa Rica el componente más importante son los servicios de información, sobre todo la subcontratación de servicios asociados a las tecnologías de la información. En Panamá, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), la categoría más importante son los servicios de transporte. La categoría de viajes constituye la principal exportación de servicios para el mayor número de países, lo que refleja la importancia del sector turístico. Por último, los servicios relacionados con la manufactura suponen la principal categoría de exportación para Honduras y Nicaragua, dada la importancia de la actividad maquiladora.

La situación de la región en cuanto a los servicios más modernos, los de tipo digital, presenta grandes avances, pero también carencias. Por un lado, destaca la rápida expansión del uso de Internet, principalmente mediante conexiones móviles y, por otro, el rezago más significativo es la baja presencia de empresas regionales entre los proveedores de plataformas digitales y redes sociales (véase el punto 5). En un área importante de los servicios digitales, el comercio electrónico transfronterizo, se repite un patrón similar. Una encuesta llevada a cabo en 2015 en la Argentina, el Brasil y México mostró que el 38% de los compradores en línea de esos tres países había adquirido bienes y servicios desde los Estados Unidos; el 26%, desde China, y el 9%, desde el Japón (PayPal, 2015). El 30% restante corresponde a todos los demás orígenes, incluida la propia región. La limitada integración regional de los mercados de bienes se reproduce, por lo tanto, en el mercado digital.

Cuadro II.1

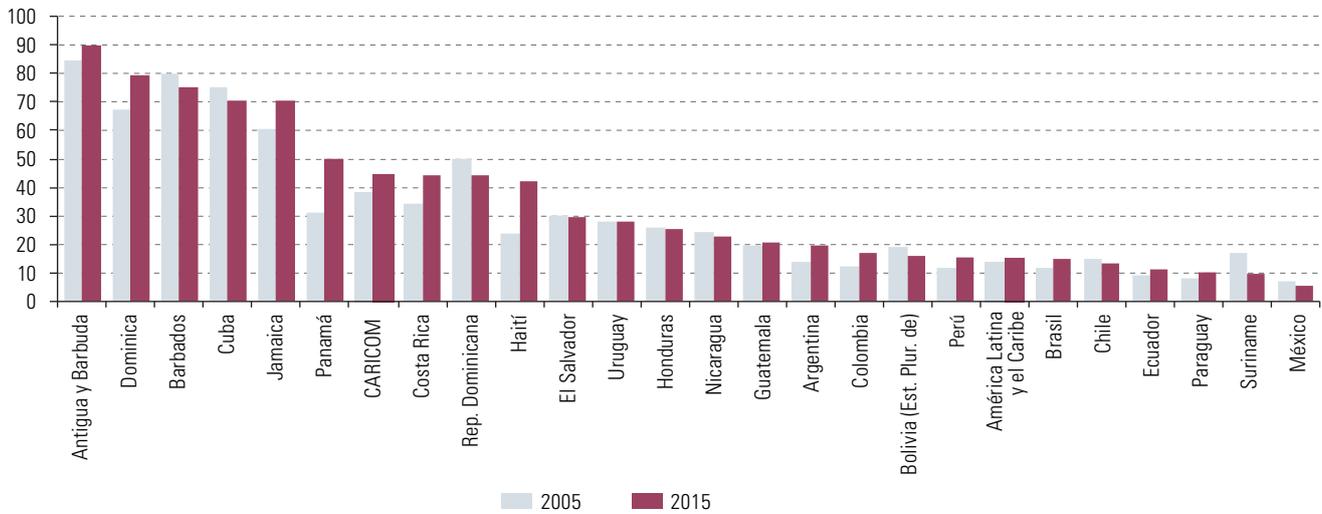
América Latina y el Caribe, ASEAN^a, China y la India: participación en las exportaciones mundiales de servicios, 2015
 (En porcentajes)

Entre 2000 y 2015 la participación de la región en las exportaciones mundiales de servicios se redujo del 4,1% al 3,4%. Esta cifra es inferior al peso de la región en las exportaciones mundiales de bienes (5,6%) en 2015.

Gráfico II.8

América Latina y el Caribe (24 países): participación de los servicios en las exportaciones totales de bienes y servicios, 2005 y 2015
(En porcentajes)

Las exportaciones de servicios son particularmente importantes para el Caribe y Centroamérica

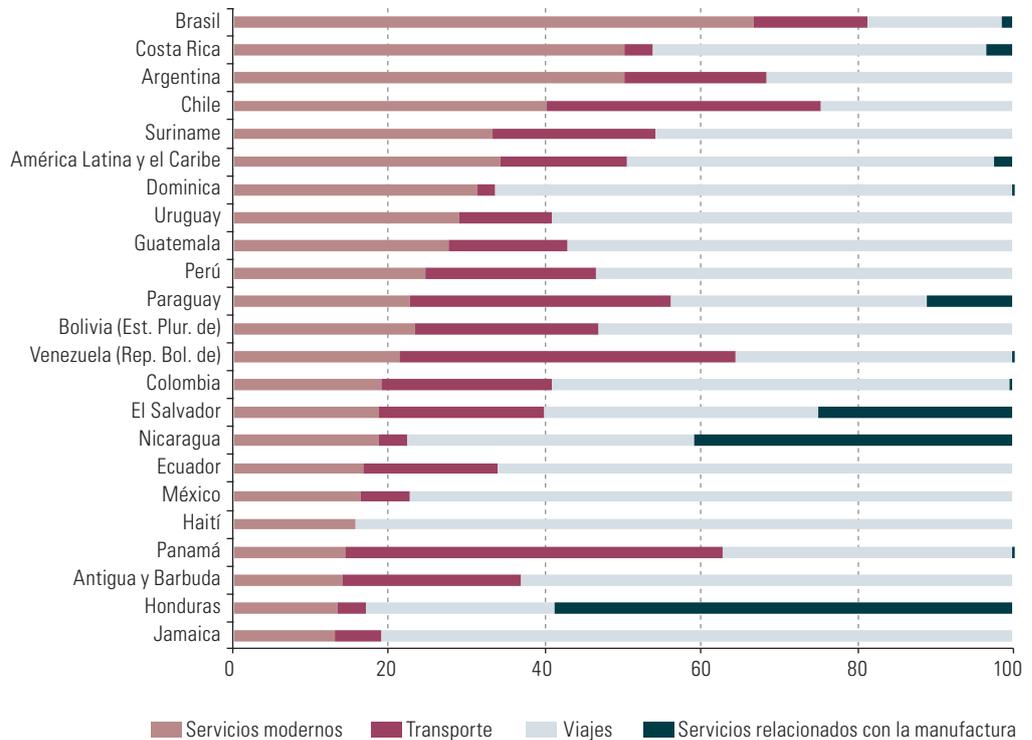


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), Statistics database [en línea] <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=S>.

Gráfico II.9

América Latina y el Caribe (22 países): composición de las exportaciones de servicios por categorías, 2015^a
(En porcentajes)

Pocos países de la región se especializan en la exportación de servicios modernos



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

3. Se duplican los ingresos de inversión extranjera directa

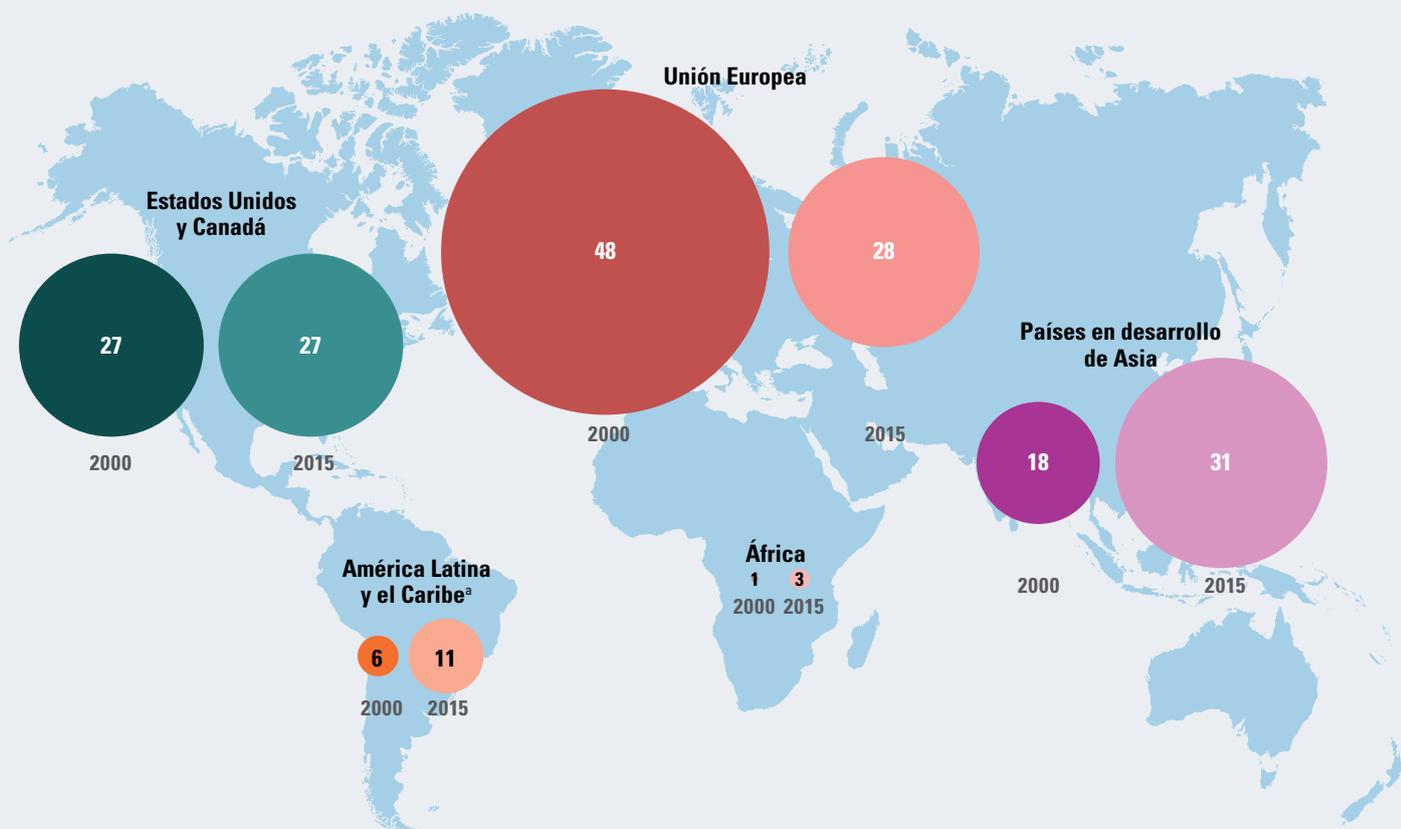
Los flujos de IED han presentado un gran dinamismo en el largo plazo y han sido uno de los motores de la globalización. Estos flujos se concentran en un reducido número de empresas transnacionales que realizan la mayor parte de esa inversión, al mismo tiempo que desempeñan un papel fundamental en el comercio intraempresarial y los procesos de investigación y desarrollo.

A partir de los años noventa, los países de la región han ido recibiendo cada vez más ingresos de IED. En particular, entre 2000 y 2015 la participación de estos países en el total de los flujos de IED mundiales casi se duplicó, pasando del 6% al 11%. Esta es una de las pocas variables en las que la región muestra una tendencia similar a la de los países en desarrollo exitosos de Asia (véase el gráfico II.10).

Desde 2000 la región casi ha duplicado su participación en los flujos entrantes de IED

Gráfico II.10

Participación en los flujos mundiales de ingreso de inversión extranjera directa, por regiones, 2000 y 2015 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), UNCTADSTAT [en línea] http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,15912&sCS_ChosenLang=en.

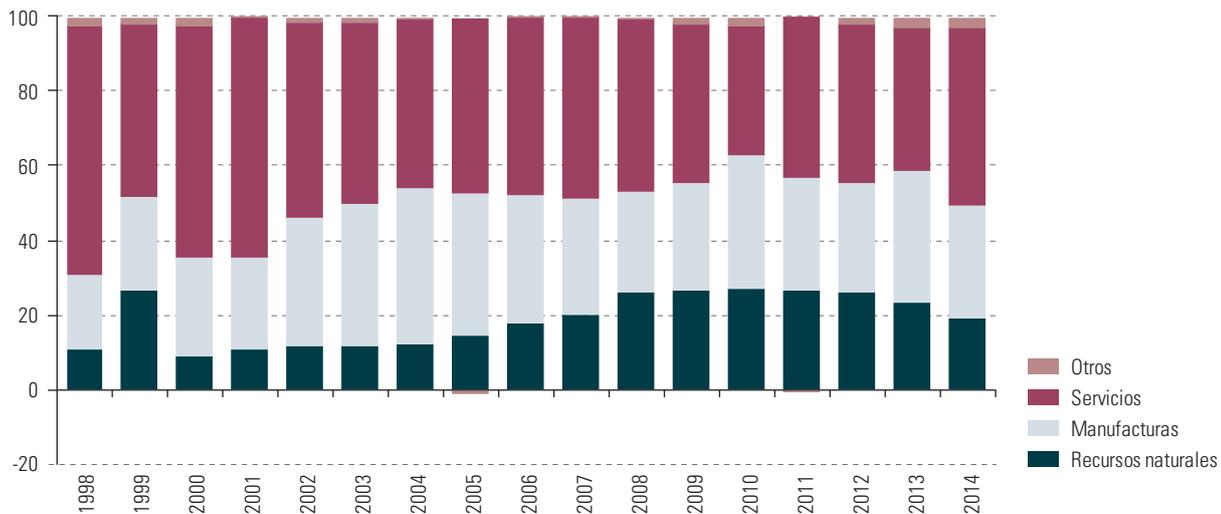
^a Las cifras de América Latina y el Caribe no incluyen datos de los centros financieros del Caribe.

La distribución sectorial de la IED que ingresa a la región muestra un predominio de los servicios, seguidos por las manufacturas y los recursos naturales (véase el gráfico II.11). Entre los primeros, destacan las inversiones en telecomunicaciones, hotelería y turismo, servicios financieros, comercio minorista y transporte. Las actividades manufactureras que reciben mayores flujos de IED son las vinculadas a la industria automotriz, principalmente en el Brasil y México. Entre las actividades relacionadas con los recursos naturales, destacan la minería metálica y el sector de carbón, gas natural y petróleo. En el último quinquenio han adquirido importancia las inversiones vinculadas a la producción de energías renovables no convencionales, en especial la fotovoltaica y la eólica.

Gráfico II.11

América Latina y el Caribe
(países seleccionados)^a:
ingresos de IED por sector,
1998-2014
(En porcentajes)

La bonanza de las materias primas no ha alterado fundamentalmente la composición sectorial de la IED recibida por la región



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

^a Se incluye información de: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tabago.

A nivel mundial, las inversiones extranjeras de las empresas transnacionales se caracterizan por cuatro tipos de estrategia: mayor eficiencia para la exportación, abastecimiento de mercados internos, acceso a recursos naturales y búsqueda de activos inteligentes (mano de obra calificada y sólidos sistemas de innovación). En la región, hay un claro predominio de las tres primeras, ejemplificadas, respectivamente, por las inversiones automotrices en México en el marco del TLCAN, las grandes inversiones orientadas al mercado interno brasileño y las inversiones en la minería en los países andinos. Es notoria la ausencia de inversiones para desarrollar actividades de investigación, desarrollo e innovación en nuevas tecnologías y productos: la participación de la región en los proyectos mundiales de IED que implicaron I+D fue, en promedio, del orden del 4% entre 2003 y 2015, según cifras de fDi Markets.

Pese a un cierto avance en las inversiones latinoamericanas en el exterior, principalmente en las décadas de 1990 y 2000, solo unas pocas empresas con sede en la región son inversionistas importantes en el escenario internacional: destacan firmas como Techint, de la Argentina; Vale, Gerdau, JBS y Petrobras, del Brasil, y América Móvil y CEMEX, de México. La mayoría de las inversiones latinoamericanas en el exterior se realizan en la propia región y responden a la maduración de capacidades desarrolladas durante una larga actividad en los mercados internos.

El efecto de la IED en el patrón de producción de la región y en su incorporación a la globalización ha sido ambivalente. Por un lado, en los países donde la IED se concentra en la extracción o el procesamiento básico de recursos naturales, se ha reforzado el patrón de especialización e incluso se ha fortalecido el efecto candado (*lock-in*) en actividades de bajo contenido tecnológico. Por otro lado, ha contribuido significativamente a la expansión y modernización de sectores avanzados, como las finanzas, las telecomunicaciones y, en menor medida, los servicios empresariales en la región en general. Este patrón resulta de la pasividad de las políticas nacionales, que rara vez se han concentrado en la calidad por encima del monto de la inversión recibida.

4. Aumentan los flujos financieros

Los movimientos financieros transfronterizos (préstamos bancarios, inversión de portafolio y otras inversiones) fueron los que más rápidamente crecieron antes de la crisis financiera mundial y los que más cayeron posteriormente. La acelerada globalización financiera anterior a la crisis se concentró en los países avanzados, como consecuencia de la sofisticación y rentabilidad de sus mercados de capitales. Los principales protagonistas de ese proceso fueron los bancos de estos países, que extendieron sus actividades fuera de sus fronteras mediante préstamos o el establecimiento de filiales. Otro factor que aceleró esos flujos fue el rápido crecimiento del comercio mundial y los crecientes desequilibrios entre los saldos en cuenta corriente de China, los Estados Unidos y los países exportadores de recursos naturales (CEPAL, 2015).

Entre 2011 y 2014, los flujos financieros disminuyeron, en promedio, un 60% respecto a su máximo de 2007. Como porcentaje del PIB mundial la caída fue aún más marcada, lo que supuso un retroceso en la globalización financiera. Si bien los flujos financieros disminuyeron en todas las regiones, la mayor caída se produjo en los países avanzados. En los países emergentes el retroceso fue menor, ya que sus mercados de capitales estaban menos desarrollados y sus cuentas de capital, más cerradas (Bussière, Schmidt y Valla, 2016). Los saldos netos en la cuenta de capital también cambiaron tras la crisis: las entradas netas a los Estados Unidos (así como a muchos países emergentes) se redujeron a la mitad, reflejando su menor déficit en cuenta corriente. Por su parte, el superávit de la cuenta de capital de China y Alemania aumentó.

Otra tendencia importante fue el cambio de composición de los saldos, en particular la marcada reducción de la participación del rubro "otras inversiones". Dicho rubro incluye los préstamos bancarios, que, particularmente en Europa, cayeron drásticamente. Esto se explica principalmente por el fuerte impacto de la crisis financiera, que llevó a procesos de desapalancamiento y desintermediación financiera a nivel mundial.

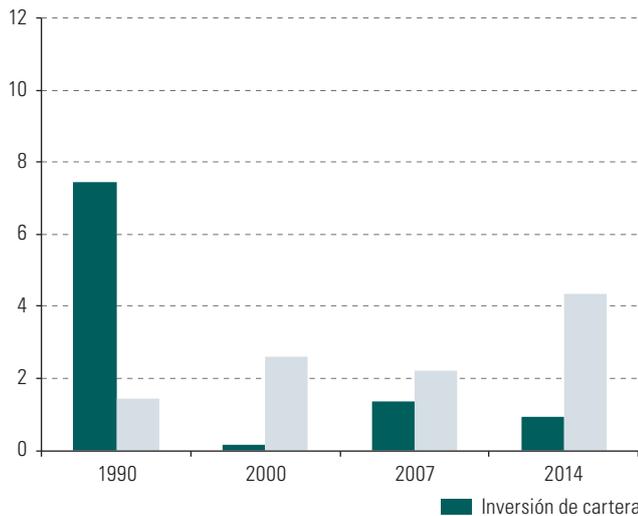
En contraste con las tendencias globales, en América Latina y el Caribe no se registraron caídas en los montos absolutos de las entradas de capital después de la crisis, aunque sí en las salidas (véase el gráfico II.12). En el período comprendido entre 2012 y 2014, las entradas de inversiones de cartera aumentaron un 238% con respecto al período anterior a la crisis (entre 2005 y 2007), al mismo tiempo que las salidas de inversiones de cartera y otras inversiones caían un 4% y un 6%, respectivamente. Al igual que sucedió con la IED, entre 1990 y 2014 aumentó la participación de la región en las entradas y salidas mundiales de otras inversiones, principalmente préstamos interbancarios.

Gráfico II.12

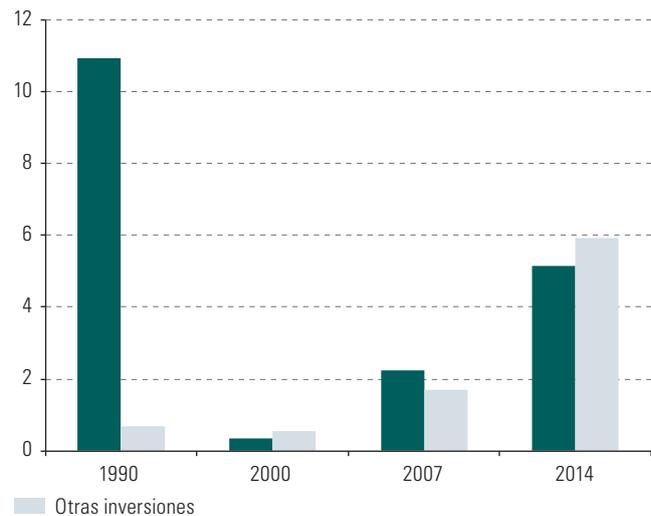
América Latina y el Caribe: participación en los flujos financieros mundiales, 1990-2014
(En porcentajes)

La región no registró caídas en las entradas de capital tras la crisis financiera

A. Salidas de capital (activos)



B. Entradas de capital (pasivos)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de estadísticas de la balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Nota: Inversión de cartera se refiere a la adquisición de títulos de participación en el capital y títulos de deuda entre residentes y no residentes. Otras inversiones es una categoría residual que incluye principalmente las operaciones de préstamo y depósito bancario.

5. Una inserción con carencias en la economía digital

Como se destacó en el capítulo I, tanto la economía mundial como la propia globalización son cada vez más digitales. El desarrollo de la industria digital contribuye al crecimiento económico de forma directa, mediante el aumento de los ingresos, los empleos y el aporte tributario de sus firmas, e indirecta, a través de efectos indirectos (*spillovers*), la provisión de insumos a otras industrias y la creación de negocios. Para aprovechar estos beneficios, la región debe incorporar tecnologías digitales en mayor grado en las actividades económicas y en la producción de servicios digitales y no digitales, con base en una conectividad eficiente y una adecuada infraestructura de servicios. En particular, debe avanzar de una Internet orientada casi exclusivamente al consumo a una Internet del consumo y la producción, aprovechando plenamente la analítica de los macrodatos y la Internet de las cosas (CEPAL, 2016d).

El número de hogares conectados a Internet en la región creció, en promedio, un 14% anual en el último quinquenio, alcanzando el 43% del total en 2015, valor que casi duplica el de 2010. Si bien se redujo la brecha con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), esta sigue siendo amplia (véase el gráfico II.13). Asimismo, se detecta una fuerte heterogeneidad en el grado de penetración de Internet entre los países de la región. En 2015, de los 24 países de los que existe información disponible, 3 de ellos presentaban una penetración inferior al 15%, 15 de ellos se situaban entre el 15% y el 45%, otros 3 se ubicaban entre el 45% y el 56% y los tres últimos estaban cerca del 60%. En el interior de los países también se dan grandes brechas según el nivel socioeconómico y entre las zonas urbanas y rurales (CEPAL, 2016b).

El número de hogares conectados a Internet en la región creció, en promedio, un 14% anual en el último quinquenio, alcanzando el 43% del total en 2015, valor que casi duplica el de 2010.

Gráfico II.13

América Latina y el Caribe y OCDE^a: hogares con acceso a Internet, 2010-2015
(En porcentajes)

La región ha ido reduciendo la brecha de penetración de Internet con respecto a los países avanzados



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), sobre la base de datos de Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), *World Telecommunications/ICT Indicators Database*, junio de 2016.

^a Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Los datos de la OCDE no incluyen a Chile ni a México.

Con relación a la calidad de las conexiones, la variable a la que comúnmente se hace referencia es la velocidad. El gráfico II.14 presenta el porcentaje de hogares que cuentan con las diferentes velocidades ofrecidas: superior a 4 Mbps, a 10 Mbps y a 15 Mbps. En los países más avanzados en este aspecto, como la República de Corea y Noruega, más del 50% de las conexiones están por encima de los 15 Mbps. En América Latina y el Caribe, por el contrario, son todavía escasas las conexiones de alta velocidad (superiores a 10 Mbps). En Chile, el Uruguay y México, los países con mejores servicios, solo el 15% de las conexiones están por encima de los 10 Mbps y apenas un 4% sobre los 15 Mbps. Estas velocidades de conexión limitan las posibilidades de acceder a servicios y aplicaciones avanzadas (véase el cuadro II.2).

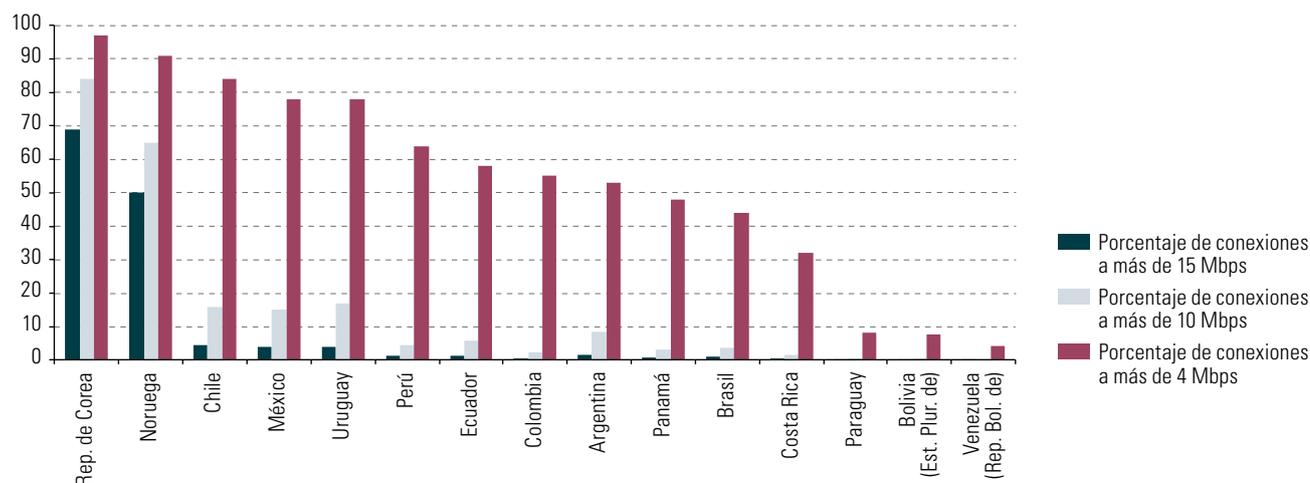
El nivel relativamente bajo de conectividad digital de la región, sumado a los rezagos en términos de calidad, limita el avance de la digitalización de su economía. Para alcanzar una mayor digitalización se precisan otros dos elementos: el desarrollo de una industria local de servicios digitales y la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) a los procesos productivos.

La intensidad de uso de Internet y el perfil de consumo en línea de América Latina son similares a los de los países desarrollados. El promedio mensual de horas de conexión es de 21,7 en la región, cifra ligeramente inferior al promedio mundial de 22,8 horas. En cuanto al perfil de consumo, América Latina se caracteriza por un elevado uso de las redes sociales (véase el gráfico II.15). Esta demanda es cubierta en su mayoría por la oferta de contenidos generados fuera de la región y distribuidos por plataformas digitales ubicadas fundamentalmente en los Estados Unidos. Esto da lugar a un desequilibrio importante entre la oferta y la demanda locales de servicios digitales. Las sitios web creados en la región que cuentan con grandes cuotas de mercado se dedican principalmente al comercio electrónico (en el caso de páginas como Mercado Libre) o a la difusión de noticias (los diarios), categorías no prioritarias en el perfil de consumo de la región (véase el cuadro II.3).

Gráfico II.14

Países seleccionados: conexiones de banda ancha según velocidad de conexión ofrecida, 2016
(En porcentajes del total de conexiones)

A pesar de haberse reducido, la brecha de la velocidad de conexión entre la región y los países avanzados es aún muy significativa



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), sobre la base de Akamai Technologies, Akamai's state of the internet. Q1 2016 report, vol. 9, N° 1, Cambridge, junio, 2016.

Cuadro II.2

Aplicaciones avanzadas y ancho de banda que requieren

La baja velocidad de conexión de la región dificulta participar en actividades más avanzadas

Proyectos de Mozilla Ignite y US Ignite	Ancho de banda requerido
Manufactura avanzada	Entre 38 y 74 Mbps
Preparación para emergencias y seguridad	Entre 6 y 18 Mbps
Educación y capacitación	Entre 38 y 74 Mbps
Tecnologías de la salud	Entre 38 y 74 Mbps
Energía y transporte limpios	Entre 2 y 3 Mbps
Monitoreo de clima y aviones	Entre 38 y 74 Mbps
Uso de video interactivo en 3D	Entre 77 y 148 Mbps

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Y. Zhuang y otros, *Future Internet Bandwidth Trends: An Investigation on Current and Future Disruptive Technologies*, Nueva York, Polytechnic Institute of New York University, 2013.

El desequilibrio entre oferta y demanda da lugar a una transferencia de recursos desde la región a economías más avanzadas a través de la compra de servicios digitales (por ejemplo, el acceso a sitios web o publicidad). Se replica así un modelo de importación de bienes de alto valor agregado (los servicios digitales) en el que la región se encarga principalmente de proveer los insumos (infraestructura de telecomunicaciones) para que esos bienes lleguen a los usuarios finales. Existe, por lo tanto, un mercado que podría ser atendido por una producción regional de servicios digitales. Ello impactaría positivamente en el desarrollo de la economía digital, captando recursos que actualmente se destinan a la importación de dichos servicios.

El perfil de consumo de Internet de la región es similar al de los países desarrollados

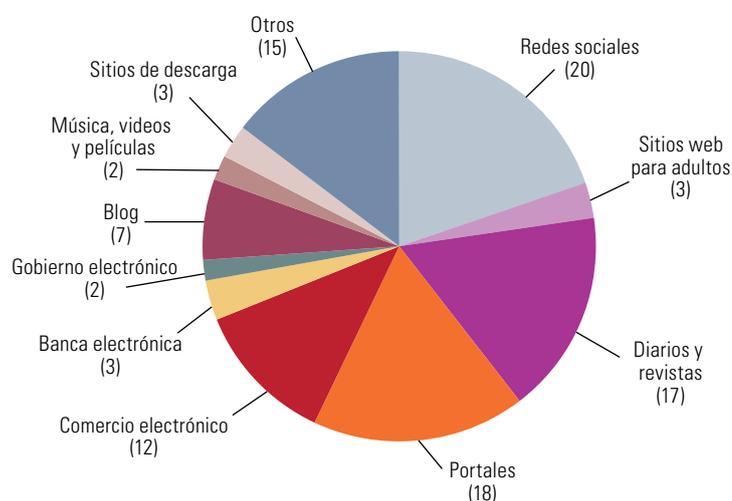


Gráfico II.15

América Latina: distribución de los usuarios de Internet por categorías^a
(En porcentajes)

Fuente: Katz, R., *El ecosistema y la economía digital en América Latina*, Fundación Telefónica/Editorial Ariel/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero, 2015.

^a Sobre la base de información de los 100 sitios de Internet más populares de la región.

La demanda de servicios en Internet de la región es abastecida principalmente por proveedores extrarregionales

Cuadro II.3

Sitios de Internet más visitados en América Latina, 2014

Ranking	Sitios web	Número de visitantes únicos mensuales (en millones)
1	Sitios de Google (Google, YouTube y otros)	168,1
2	Facebook	144,9
3	Sitios de Microsoft (Bing, MSN y otros)	127,9
4	Sitios de Yahoo (Portal, Tumblr y otros)	110,6
5	Wikipedia	60,5
6	Terra	58,9
7	UOL	54,1
8	Ask Network	48,1
9	R7	45,5
10	Mercado Libre	45,2

Fuente: Telecom Advisory Services, sobre la base de ComScore, "2014 Latin America & U.S. Hispanic Digital Summit. The Latest LatAm and US Hispanic Digital Trends", 2014 [en línea] <http://blog.aotopo.com.br/wp-content/uploads/2015/02/2014-08-LATAM-Digital-Future-in-Focus.pdf>.

Más allá de los servicios para el consumo personal, tampoco existe en la región una adopción o incorporación masiva de las tecnologías digitales en los procesos productivos (Katz, 2015; Rovira y Stumpo, 2013), pese a que esto mejoraría la productividad y reduciría los costos de transacción, comercialización y mercadeo. En resumen, el aumento de la conectividad ha propiciado el crecimiento de la economía digital en la región, pero aún hay un margen para mejorar, mediante el impulso de la industria de contenidos, el desarrollo de plataformas y la incorporación de las nuevas tecnologías en los procesos productivos.

B. Cuatro años de caída del comercio exterior

El contexto internacional descrito en el capítulo I, caracterizado principalmente por una débil demanda externa vinculada al pobre desempeño macroeconómico, los desequilibrios y la falta de gobernanza a nivel mundial, ha tenido un impacto directo en el comercio regional, que actualmente presenta su peor desempeño en ocho décadas, como ya se anticipó en 2015 (CEPAL, 2015).

1. Se desacelera la caída de las exportaciones, pero no la de las importaciones

En el primer semestre de 2016 se atenuó la fuerte caída registrada por las exportaciones regionales de bienes en 2015. Esto fue consecuencia de la menor reducción de los precios de las materias primas exportadas (en especial el petróleo, los minerales y los metales) y del aumento de los volúmenes exportados por algunos países. La caída de las exportaciones de servicios, que en 2015 fue más leve que la de la exportación de bienes, también se ha ralentizado durante los últimos trimestres (véase el gráfico II.16). La evolución similar de ambos flujos evidencia el sólido vínculo entre el dinamismo del comercio de bienes y el de los servicios de transporte de mercancías. Por otro lado, la desaceleración de la demanda regional ha afectado de forma adversa al comercio de los servicios de telecomunicaciones, empresariales, financieros y otros servicios modernos.

El desempeño del comercio exterior regional de los últimos años se compara desfavorablemente con el de la crisis de 2008 y 2009. Mientras que en aquella ocasión la caída de las exportaciones duró 13 meses, esta vez se han registrado más de 30 meses de caída entre julio de 2012 y septiembre de 2016, incluidos los últimos 24 meses en el caso de los bienes y los últimos 6 trimestres en el caso de los servicios. Se prevé que en el último trimestre de 2016 vuelva a producirse un leve crecimiento de las exportaciones regionales de bienes.

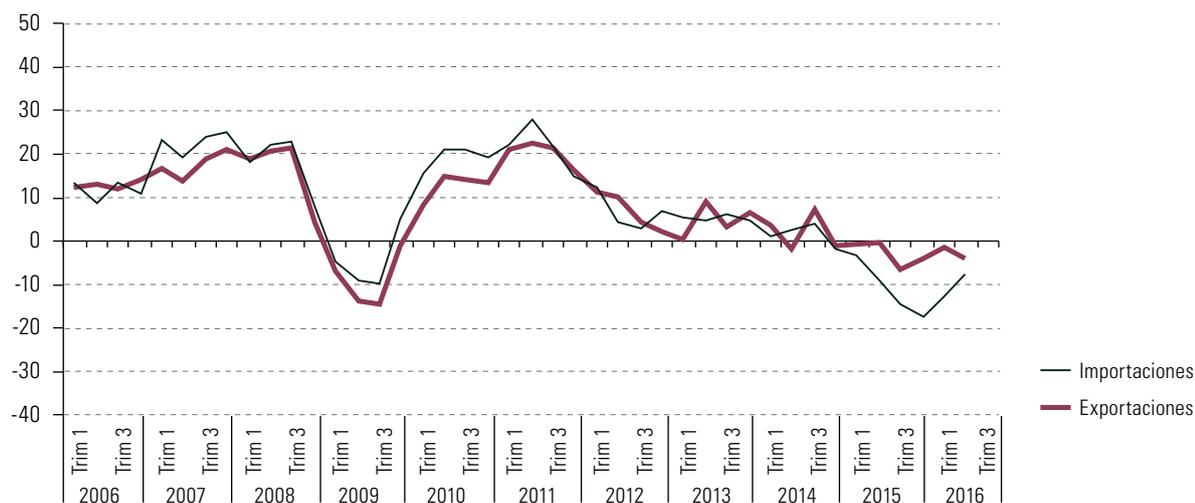
La recuperación de los envíos regionales después de la crisis fue de corta duración: solo se mantuvo dos años y medio. Fue impulsada por la demanda sostenida de las economías emergentes (de Asia, en particular), que atenuó los efectos de la recesión de la zona del euro y del bajo crecimiento de los Estados Unidos (CEPAL, 2012). Sin embargo, el persistente sesgo recesivo de la economía mundial terminó golpeando también a las economías en desarrollo, reduciendo su demanda de importaciones y, por ende, las exportaciones de la región.

Con base en información sobre el comercio exterior de la región y los precios de los principales productos exportados hasta septiembre de 2016, se anticipa que en el año completo el valor de sus exportaciones de bienes se reducirá un 5%. Esta contracción se descompone en una baja de precios del 6,7% y un aumento del volumen del 1,7%. La región acumulará así cuatro años consecutivos de caídas del valor de sus envíos (véase el gráfico II.17A). No obstante, la contracción que se proyecta en 2016 es mucho más leve que la registrada en 2015 (-15%), debido principalmente al menor descenso de los precios de la canasta exportada, así como a la recuperación del volumen exportado, que en 2015 solo se expandió un 1%.

Gráfico II.16

América Latina y el Caribe: variación del valor del comercio de bienes y servicios, 2006-2016
(En porcentajes con respecto al mismo período del año precedente)

La caída de las exportaciones regionales de bienes y servicios se ha desacelerado durante 2016

A. Bienes (mensual)**B. Servicios (trimestral)**

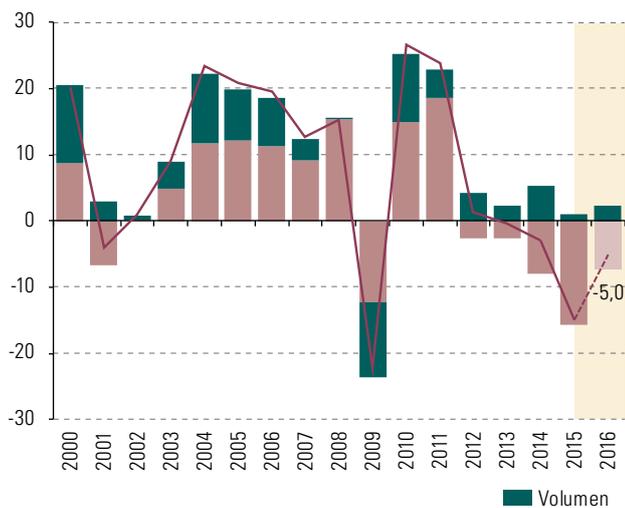
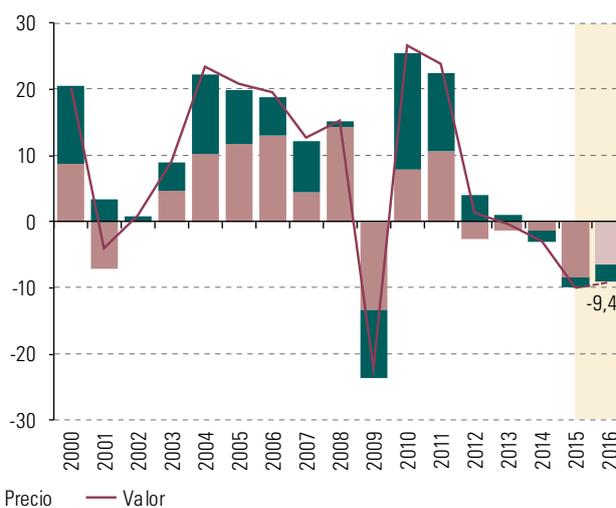
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países de la región y de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Gráfico II.17

América Latina y el Caribe: variación anual del comercio de bienes, según volumen, precio y valor, 2000-2016^a

(En porcentajes)

Para 2016, se proyecta una caída del 5% de las exportaciones regionales y del 9% de las importaciones

A. Exportaciones**B. Importaciones**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

^a Las cifras de 2016 corresponden a proyecciones.

Desde mediados de 2015, la caída de las importaciones regionales de bienes ha sido mayor que la de las exportaciones. Ello refleja tanto los menores ingresos por exportaciones que han obtenido muchos países debido a la caída de los precios de las materias primas, como la fuerte desaceleración del crecimiento en la región en los últimos años, particularmente la recesión que afecta a varias de las mayores economías de América del Sur. En este contexto, se proyecta una contracción del valor de las importaciones regionales del 9,4% en 2016, con lo que se acumulan también cuatro años consecutivos de caídas (véase el gráfico II.17B).

A diferencia de lo que ocurre con las exportaciones, la reducción proyectada de las importaciones regionales en 2016 sería muy similar a la registrada en 2015 (-10%), de modo que no se observan aún indicios de recuperación. En particular, en 2016 disminuiría el volumen importado, como ya ocurrió en 2014 y 2015, lo que refleja el dinamismo persistentemente bajo de la demanda agregada en la región. De manera análoga, durante el primer semestre de 2016 las importaciones regionales de servicios presentaron una caída mucho mayor que las exportaciones. Ello se explica en especial por la disminución de las importaciones de los países de América del Sur (véase el cuadro II.4).

Los precios de los principales productos básicos de exportación de la región, que presentaron caídas equivalentes a tasas de dos dígitos en 2014 y 2015, mostraron una incipiente recuperación durante la primera mitad de 2016 (véase el gráfico II.18). Sin embargo, dado el escaso dinamismo de la demanda mundial, se anticipa que esos precios seguirán mostrando una gran volatilidad, sin una tendencia clara. Para todo 2016, se proyecta que el nivel de precios del conjunto de los productos básicos que la región exporta sufrirá una nueva disminución, aunque más leve que la de 2015. De este modo, entre 2012 y 2016 el índice de precios de la canasta exportadora de la región acumularía una baja del 35%.

Cuadro II.4

América Latina y el Caribe (agrupaciones y países seleccionados): variación del valor del comercio de servicios con respecto al mismo período del año anterior, primer semestre de 2015 y de 2016
(En porcentajes)

En el primer semestre de 2016, las importaciones de servicios cayeron mucho más que las exportaciones

Agrupación y país	Exportaciones		Importaciones	
	Primer semestre de 2015	Primer semestre de 2016	Primer semestre de 2015	Primer semestre de 2016
América Latina y el Caribe	-1,0	-1,3	-7,3	-7,8
América Latina	-0,5	-2,3	-7,2	-8,3
América del Sur	-7,9	-3,9	-9,2	-10,2
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	-9,8	-6,0	-9,6	-12,8
Argentina	-0,1	-5,6	0,5	7,9
Brasil	-13,3	-5,6	-11,3	-17,4
Paraguay	-4,1	0,2	-2,6	-6,5
Uruguay	-4,4	-11,0	-17,4	-13,8
Venezuela (República Bolivariana de)	-17,2	-10,2	-10,6	-13,8
Comunidad Andina (CAN)	3,3	-0,4	-8,8	-7,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	19,3	-15,5 ^a	-9,2	-9,7 ^a
Colombia	1,6	2,8	-15,6	-8,6
Ecuador	7,0	-12,0	-9,1	-13,8
Perú	2,0	1,2	3,6	-3,6
Chile	-18,2	-0,4	-8,4	-4,3
Centroamérica	7,7	2,6	0,6	-0,1
Costa Rica	2,9	13,0	11,2	4,3
El Salvador	9,8	2,0	4,0	5,4
Guatemala	-1,6	-2,1	1,4	-4,8
Honduras	1,7	0,0	0,5	1,1
Nicaragua	0,0	18,2	-8,5	11,3
Panamá	13,3	-2,9	-4,6	-4,3
México	22,1	-2,8	-4,4	-6,6
República Dominicana	-14,7	23,5	-21,4	34,6
Comunidad del Caribe (CARICOM)^b	3,2	-2,0	-2,8	5,8

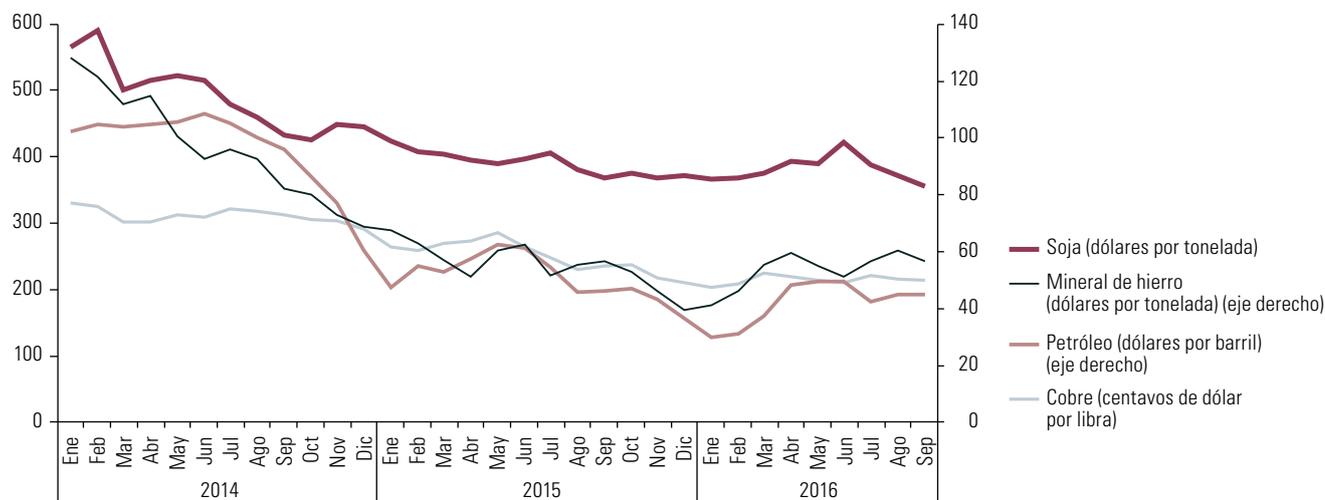
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) e información oficial de los países.

^a Incluye estimaciones para el período comprendido entre abril y junio de 2016.

^b Se incluye información de Jamaica y los países miembros del Banco Central del Caribe Oriental: Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

Gráfico II.18

Precios mundiales de productos básicos seleccionados, enero de 2014 a septiembre de 2016
(En dólares o centavos de dólar por unidad de volumen)

Los precios de los productos básicos se recuperan ligeramente

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Bolsa de Comercio de Rosario e IndexMundi, "Precios de Materias Primas" [base de datos en línea] <http://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado>, y Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), "Precio de los metales" [en línea] <https://www.cochilco.cl/Paginas/Estadisticas/Bases%20de%20Datos/Precio-de-los-Metales.aspx>.

Las mayores caídas del valor de las exportaciones proyectadas para 2016 se registrarán en el Caribe (-12,6%), seguido de América del Sur (-6,3%) (véase el gráfico II.19). En el caso del Caribe, los envíos disminuirían en precio y en volumen, y las mayores bajas corresponderán a productos de la minería y petróleo. Por su parte, las exportaciones de América del Sur caerían en precio pero aumentarían en volumen, debido a las importantes alzas proyectadas de los volúmenes exportados por la Argentina, el Brasil, el Ecuador, el Paraguay y el Perú (véase el cuadro II.5). Estas alzas se observarían tanto en los envíos de bienes primarios y sus derivados como en los de manufacturas. En el primer grupo, los mayores aumentos corresponderían a productos agrícolas (soja, arroz, trigo, maíz, carne, azúcar, grasas y aceites), mineros (mineral de hierro y de cobre) y combustibles (petróleo). En el caso de las manufacturas, el mayor aumento del volumen exportado se ha registrado en el Brasil, cuyos envíos industriales crecieron un 13% entre enero y septiembre de 2016 (Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios del Brasil, 2016). Entre los productos de ese país cuyas ventas al exterior han presentado los mayores aumentos destacan los automóviles (44%), los vehículos de carga (35%), los aviones (31%) y los equipos de construcción (17%).

Centroamérica es la única subregión en la que en 2016 el valor de las exportaciones caería menos que el promedio regional. Esto se debe a que las caídas de los precios de sus exportaciones serían menores que las de la región en su conjunto y se verían compensadas en parte por un aumento de los volúmenes (2,2%). En esta subregión, destaca la expansión de las exportaciones de equipos e implementos médicos y de productos alimenticios de Costa Rica y de los envíos de textiles y confecciones de El Salvador. En el caso de Nicaragua, se estima que se producirá una leve disminución de los volúmenes exportados. En el resto de los países centroamericanos, el aumento del volumen exportado no sería suficiente para compensar la caída de los precios de productos como el café, el azúcar y los textiles.

Las exportaciones del Caribe y América del Sur registrarían las mayores caídas



Gráfico II.19

América Latina y el Caribe (subregiones y países seleccionados): variación proyectada de las exportaciones, según volumen, precio y valor, 2016 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

Cuadro II.5

América Latina y el Caribe (agrupaciones y países seleccionados): variación proyectada del comercio exterior, según precio, volumen y valor, 2016 (En porcentajes)

Centroamérica es la subregión donde el comercio exterior mostraría menores tasas de caída en 2016

País/Región	Exportaciones			Importaciones		
	Precio	Volumen	Valor	Precio	Volumen	Valor
América Latina y el Caribe	-6,7	1,7	-5,0	-6,3	-3,0	-9,4
América Latina	-6,5	1,9	-4,7	-6,3	-3,0	-9,4
América del Sur	-9,5	3,1	-6,3	-8,2	-8,4	-16,7
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	-9,3	3,6	-5,6	-9,5	-10,0	-19,5
Argentina	-5,0	6,3	1,3	-10,0	1,9	-8,1
Brasil	-9,0	5,0	-4,0	-10,5	-10,4	-20,9
Paraguay	-4,5	7,7	3,2	-6,4	-2,5	-8,9
Uruguay	-5,9	-0,5	-6,4	-5,9	-8,7	-14,6
Venezuela (República Bolivariana de)	-18,8	-7,3	-26,1	-5,9	-29,8	-35,7
Comunidad Andina (CAN)	-11,6	3,3	-8,3	-6,2	-8,8	-15,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-13,1	-4,4	-17,6	-4,5	-8,6	-13,1
Colombia	-13,7	-2,0	-15,7	-6,1	-11,5	-17,6
Ecuador	-16,0	5,0	-11,0	-7,3	-18,9	-26,2
Perú	-6,5	10,0	3,5	-6,2	0,8	-5,4
Chile	-7,1	0,4	-6,7	-6,2	0,1	-6,1
Centroamérica	-2,7	1,6	-1,1	-7,0	2,0	-5,0
Costa Rica	-2,4	6,9	4,5	-5,8	6,3	0,5
El Salvador	-3,7	1,8	-1,9	-6,5	2,4	-4,1
Guatemala	-1,5	-2,6	-4,1	-9,0	1,3	-7,7
Honduras	-3,0	1,0	-2,0	-7,0	-2,3	-9,3
Nicaragua	-4,7	-0,7	-5,4	-5,5	6,6	1,1
Panamá	-8,1	4,1	-4,0	-6,5	-0,6	-7,1
México	-3,5	0,5	-3,0	-4,0	2,0	-2,0
República Dominicana	-1,8	2,8	1,0	-5,9	5,5	-0,4
Cuba	-2,8	-10,5	-13,3	-5,1	-1,5	-6,6
Comunidad del Caribe (CARICOM)	-6,6	-6,0	-12,6	-5,9	-1,7	-7,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

A diferencia de lo que se proyecta en el Caribe, en la mayoría de los países de América Latina el volumen de los envíos aumentaría en 2016. Sin embargo, solo se registrarían alzas del valor exportado en la Argentina, Costa Rica, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana (véase el cuadro II.5), debido en gran medida a que los precios de los principales productos básicos que exporta la región, sobre todo del petróleo, serían en promedio inferiores a los de 2015. En este contexto, los países con una mayor especialización en la exportación de hidrocarburos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de)) sufrirían las mayores caídas en el valor de sus envíos.

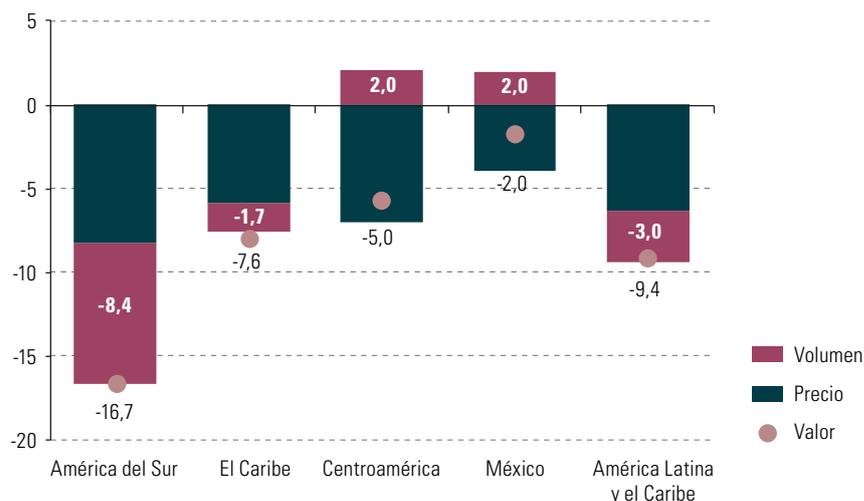
En el caso de las importaciones, la mayor caída del valor en 2016 se registraría en América del Sur (-17%), reflejando la recesión por la que atraviesan varias de las principales economías de esta subregión.

En el caso de las importaciones, la mayor caída del valor en 2016 se registraría en América del Sur (-17%), reflejando la recesión por la que atraviesan varias de las principales economías de esta subregión (véase el gráfico II.20). La fuerte contracción del valor de las importaciones sudamericanas se explica por disminuciones tanto de los precios como de los volúmenes. Las mayores caídas de los volúmenes importados se observarían en la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador, el Brasil, Colombia, el Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia, en ese orden. Por sectores, las principales disminuciones de los volúmenes importados corresponden a los bienes de capital (maquinarias y equipos) e insumos intermedios (piezas, partes y materias primas semielaboradas), lo que refleja la debilidad de la inversión. En el Caribe también se contraerán tanto los volúmenes importados como los precios de las importaciones. En contraste, en México y Centroamérica se registrarían alzas de los volúmenes importados, como reflejo del mayor dinamismo que muestran sus economías en 2016 con respecto al resto de la región.

Gráfico II.20

América Latina y el Caribe (subregiones y países seleccionados): variación proyectada de las importaciones, según volumen, precio y valor, 2016 (En porcentajes)

Las importaciones de América del Sur son las que más caerán en 2016



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

Considerando la caída esperada del 16% de los precios del petróleo en 2016, dentro de la región los términos de intercambio de los países exportadores de hidrocarburos sufrirían el mayor deterioro. Por el contrario, los países importadores de petróleo y alimentos, en particular los de Centroamérica y el Caribe, serían beneficiados (véase el gráfico II.21).

Los países exportadores de hidrocarburos sufren las mayores caídas de sus términos de intercambio

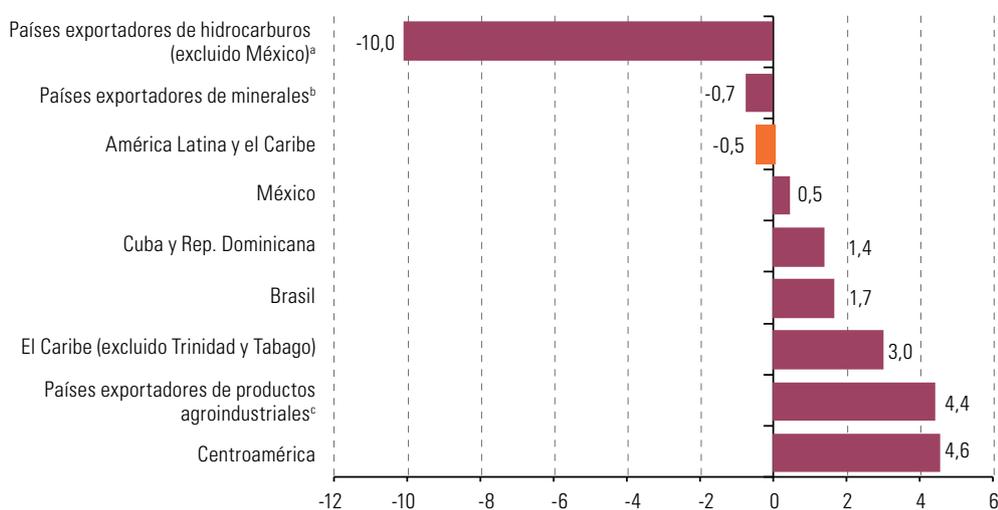


Gráfico II.21

América Latina y el Caribe (agrupaciones y países seleccionados): variación proyectada de los términos de intercambio, 2016 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

^a Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Chile y Perú.

^c Argentina, Paraguay y Uruguay.

El hecho de que las importaciones se contraigan más que las exportaciones, especialmente en América del Sur, se traduciría en una fuerte reducción del déficit comercial de la región, desde 86.000 millones de dólares en 2015 a 33.000 millones de dólares en 2016. Este cambio se explica sobre todo por el aumento del superávit del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (impulsado por el Brasil) y la disminución del déficit de la Comunidad Andina (CAN). El déficit de México y Centroamérica como grupo aumentaría ligeramente (véase el gráfico II.22).

En 2016 se reduce fuertemente el déficit comercial de la región

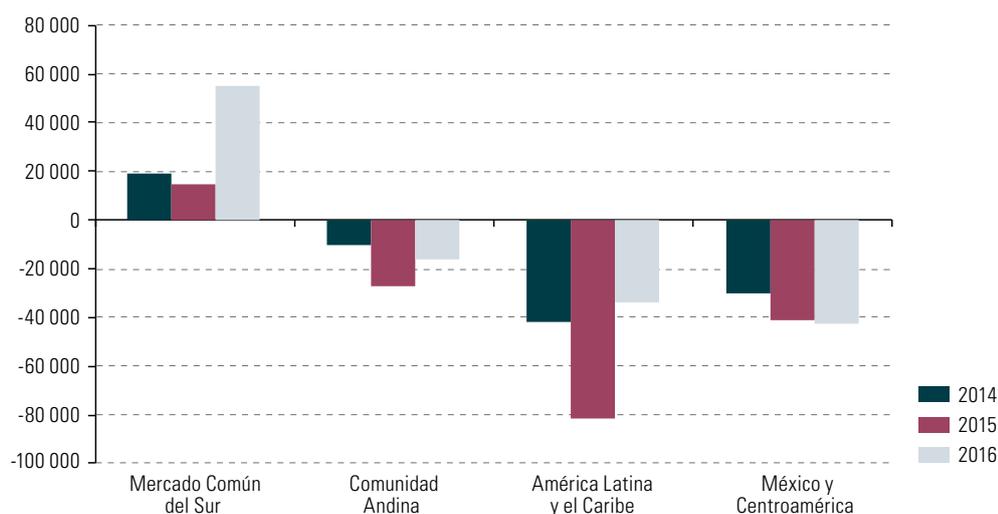


Gráfico II.22

América Latina y el Caribe (agrupaciones seleccionadas): saldo de la balanza comercial, 2014-2016^a (En millones de dólares)

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

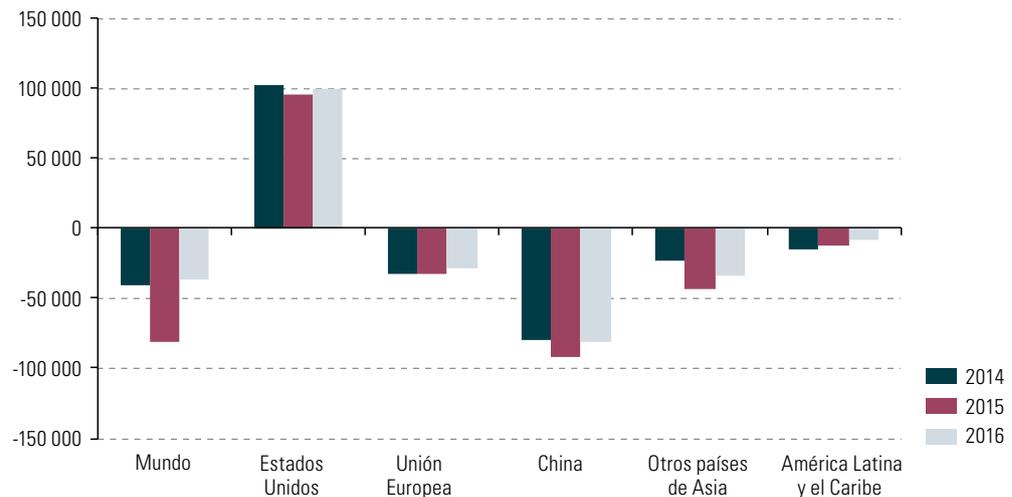
^a Las cifras de 2016 corresponden a proyecciones.

En cuanto a la composición del saldo de la balanza comercial según principales socios, este se origina mayormente en el comercio con Asia, en particular con China, país con el que el saldo comercial deficitario sería cercano a 82.000 millones de dólares. Le sigue en importancia el déficit con el resto de los socios de Asia, que ascendería a unos 34.000 millones de dólares. Por el contrario, la región mantiene un superávit cercano a 100.000 millones de dólares con los Estados Unidos (véase el gráfico II.23).

Gráfico II.23

América Latina y el Caribe: saldo de la balanza comercial con países y regiones seleccionados, 2014-2016^a
(En millones de dólares)

Los principales déficits de la balanza comercial se mantienen con Asia



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

^a Las cifras de 2016 corresponden a proyecciones.

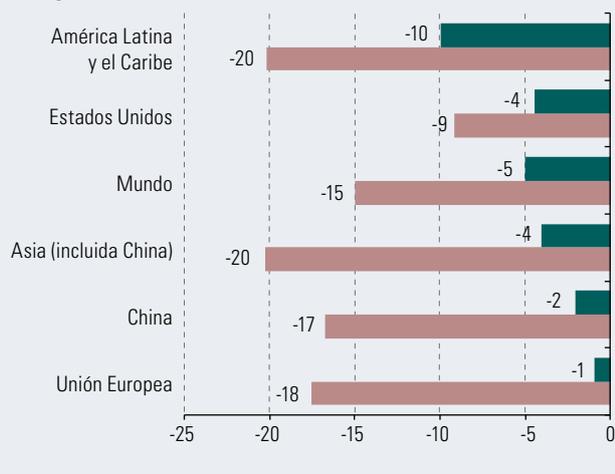
El grueso del déficit comercial que la región mantiene con China se concentra en el sector manufacturero y corresponde principalmente a maquinarias y equipos, metales y productos derivados, equipos de telecomunicaciones, automotores y sus partes y piezas para la industria pesada. Asimismo, se registran déficits con ese país en el comercio de productos químicos y farmacéuticos, y productos finales de las industrias de textiles, confecciones y calzado. En todos los sectores mencionados, China se está consolidando como un proveedor relevante no solo de bienes finales, sino también de bienes intermedios. En efecto, estos últimos representan ya un cuarto del valor total de las importaciones de la región desde China. Ello es un indicador de que este país se inserta cada vez más en las cadenas de valor de América Latina (Durán Lima y Pellandra, 2016).

Al proyectar el comercio de la región en 2016 con sus principales socios, se observa que el comercio intrarregional experimentaría las mayores caídas (véanse el gráfico II.24 y el apartado 2 de esta sección). Los envíos a Asia, los Estados Unidos y la Unión Europea también se contraerían, aunque a tasas menores que en 2015. Las importaciones procedentes de todos los principales orígenes se contraerían asimismo, reflejando la debilidad de la demanda regional.

Gráfico II.24

América Latina y el Caribe: variación del valor del comercio de bienes por origen y destino, 2015 y 2016^a
(En porcentajes)

En 2016 caería el comercio de la región con todos sus principales socios

A. Exportaciones**B. Importaciones**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

^a Las cifras de 2016 corresponden a proyecciones.

2. El preocupante desempeño del comercio intrarregional

Las proyecciones del comercio regional para 2016 muestran que, al igual que en 2015, las exportaciones intrarregionales tendrán una disminución mucho más marcada que las ventas al resto del mundo (véase el gráfico II.25). De esta forma, se acumulan cuatro años consecutivos de caídas del comercio intrarregional. Asimismo, 2016 sería el tercer año consecutivo en que el comercio intrarregional se contrae más que el extrarregional. Esta tendencia es particularmente preocupante si se considera que América Latina y el Caribe es el principal receptor de manufacturas de la propia región. Este debilitamiento limita el potencial de la región para diversificar y aumentar su productividad en este rubro. Como resultado de esta dinámica, en 2016 el coeficiente de comercio intrarregional (medido por las importaciones)⁴ llegaría al 15%, su valor más bajo en un decenio. La caída del comercio intrarregional en el primer semestre de 2016 fue generalizada, aunque mucho más pronunciada en América del Sur que en Centroamérica y el Caribe (véase el cuadro II.6).

La significativa contracción del comercio entre los países de América del Sur no se puede dissociar del cuadro recesivo por el que atraviesan varias de las principales economías de la subregión. Por ejemplo, entre los primeros ocho meses de 2016 y el mismo período de 2015, las ventas de manufacturas desde la región al Brasil se redujeron fuertemente, sobre todo las de bienes de capital (-45%) e insumos intermedios (-21%). El socio más golpeado ha sido la Argentina, cuyas exportaciones al Brasil disminuyeron un 18% durante los primeros nueve meses de 2016, principalmente las de productos químicos, maquinarias y equipos, y automotores y sus partes (INDEC, 2016). En el

Las proyecciones del comercio regional para 2016 muestran que, al igual que en 2015, las exportaciones intrarregionales tendrán una disminución mucho más marcada que las ventas al resto del mundo.

⁴ El coeficiente de comercio intrarregional se define como la participación de las importaciones (o de las exportaciones) intrarregionales en las importaciones (o las exportaciones) totales de cada sector o de la economía en su conjunto.

caso de la República Bolivariana de Venezuela, las importaciones desde sus socios del MERCOSUR cayeron en forma generalizada (-10%) durante el primer semestre de 2016. Por su parte, Colombia y, en menor medida, el Perú enfrentan mayores costos en sus exportaciones al Ecuador, a causa de las salvaguardias por balanza de pagos aplicadas por ese país, que redundan en que en el caso de muchos bienes se tengan que pagar sobretasas de entre el 15% y el 40% del valor del producto.

Gráfico II.25

América Latina y el Caribe: variación anual del valor de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales, 2007-2016^a
(En porcentajes)

El comercio intrarregional continúa cayendo mucho más que el extrarregional



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

^a Las cifras de 2016 corresponden a proyecciones.

Cuadro II.6

América Latina y el Caribe (esquemas de integración y países no agrupados): variación de las exportaciones intrarregionales con respecto al mismo período del año anterior, enero-junio de 2016
(En porcentajes)

En el primer semestre de 2016 se desploma el comercio entre los países sudamericanos

Agrupaciones y países	MERCOSUR	CAN	MCCA	CARICOM	Otros países de la región ^a	América Latina y el Caribe
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	-11,7	-6,3	-23,0	-36,8	-2,8	-10,3
Comunidad Andina (CAN)	-36,7	-19,1	-25,4	-21,8	-10,3	-24,5
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	-42,9	-8,8	-1,3	5,6	-1,1	-3,3
Comunidad del Caribe (CARICOM)	-73,6	-37,4	11,5	-7,8	-37,8	-37,4
Chile	-15,0	-5,3	2,8	-31,0	-7,0	-9,4
México	-36,3	-15,3	-5,6	-1,5	4,5	-17,3
Otros países de la región ^a	-26,6	-5,1	-4,9	-24,3	-11,8	-21,7
América Latina y el Caribe	-21,3	-12,7	-9,0	-18,1	-6,0	-15,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

^a Incluye a Chile, México, Cuba y la República Dominicana.

Junto con la debilidad de la demanda, el comercio intrarregional también se ha visto afectado por los bajos precios de productos como los derivados del petróleo, los de química básica, los textiles, las confecciones y los productos agroindustriales. Ello explica, por ejemplo, que en el primer semestre del año disminuyera el valor de los envíos intrarregionales de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador, pese a que su volumen aumentó (SGCAN, 2016). Los únicos países cuyas exportaciones a la región aumentaron en términos de valor en el primer semestre de 2016 fueron el Paraguay y Costa Rica (véase el cuadro II.7). Destaca el aumento del 19% del valor de los envíos del Paraguay, debido principalmente al buen desempeño de las exportaciones agrícolas, en particular de soja, trigo, maíz, arroz, sorgo y lácteos.

Solo los envíos a la región del Paraguay y Costa Rica aumentaron en el primer semestre de 2016

Agrupación y país	Exportaciones dentro de la agrupación ^a	Exportaciones intrarregionales ^b
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	-11,7	-10,3
Argentina	-21,5	-18,6
Brasil	-12,5	-10,2
Paraguay	29,2	18,6
Uruguay	-6,7	-5,4
Venezuela (República Bolivariana de)	-10,3	-5,0
Comunidad Andina (CAN)	-19,1	-24,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,1	-40,4
Colombia	-28,4	-29,9
Ecuador	-10,9	-3,3
Perú	-23,1	-15,6
Alianza del Pacífico	-12,0	-18,2
Chile	-7,5	-9,4
México	-10,5	-17,3
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	-1,3	-3,3
Costa Rica	2,3	1,9
El Salvador	-1,9	-1,8
Guatemala	-1,7	-1,0
Honduras	-4,0	-10,7
Nicaragua	-2,1	-19,0
Panamá	-18,1	-19,0
Comunidad del Caribe (CARICOM)	-7,8	-37,4
Cuba	-24,1	-22,3
República Dominicana	-22,5	-21,5
América Latina y el Caribe	-11,7	-15,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

^a Se consideran las exportaciones de cada país al principal esquema de integración del que forma parte.

^b Se consideran las exportaciones a toda la región.

Cuadro II.7

América Latina y el Caribe: variación de las exportaciones intrarregionales con respecto al mismo período del año anterior, enero-junio de 2016 (En porcentajes)

Al desglosar por sectores la evolución de las exportaciones intrarregionales en el primer semestre de 2016, se observa un comportamiento diferenciado entre los productos agrícolas y pecuarios, por un lado, y el resto de los productos, por el otro. Especialmente en América del Sur y Centroamérica, las alzas del valor exportado corresponden a productos agrícolas como trigo, maíz, cebada, harina de soja y diversos productos pesqueros. Entre los productos manufactureros, las mayores bajas durante la primera mitad de 2016 correspondieron a los sectores del petróleo y la minería, especialmente a los aceites de petróleo, gasolinas, naftas y gas.

La marcada contracción de los intercambios intrarregionales durante la primera mitad de 2016 ha tenido como consecuencia una reducción del coeficiente de comercio intrarregional (medido por las exportaciones), que bajó del 17,2% al 16,0% para el total de los productos comerciados entre los países de la región. Similar caída tuvo el coeficiente de comercio intrarregional de manufacturas. No obstante, Centroamérica se distingue de las demás subregiones tanto por su elevado coeficiente de comercio intrasubregional de manufacturas (40%), como porque este se incrementó en el primer semestre de 2016 en relación con igual período de 2015 (véase el cuadro II.8). Asimismo, pese a que la caída de las exportaciones intrarregionales es generalizada, en el comercio entre los países centroamericanos se observan aumentos moderados en los casos de la agroindustria, los productos químicos, caucho y plástico, y minerales no metálicos.

Cuadro II.8

América Latina y el Caribe: variación de las exportaciones intrarregionales e intrasubregionales con respecto al mismo período del año anterior, por sectores, enero-junio de 2016
(En porcentajes)

El comercio dentro de Centroamérica es el que muestra mayor resiliencia

Grandes sectores	Mercado Común del Sur	Comunidad Andina	Alianza del Pacífico	Mercado Común Centroamericano	Comunidad del Caribe	América Latina y el Caribe
Todos los productos	-11,7	-19,1	-12,0	-1,3	-7,8	-15,2
Agricultura, caza y pesca	7,0	40,3	-9,0	3,4	-27,2	14,0
Petróleo y minería	-13,6	-33,5	2,8	-18,2	-14,6	-24,5
Alimentos, bebidas y tabaco	-5,1	-3,3	-12,5	0,1	2,8	-3,6
Madera, celulosa y papel	-15,3	-41,0	-18,6	-1,2	11,1	-12,1
Textiles, confecciones y calzado	-13,3	-31,8	-9,7	-0,5	-6,2	-7,4
Química y farmacia	-20,3	-19,8	-11,1	1,3	-1,6	-17,7
Caucho y plástico	3,1	-30,4	-21,3	2,4	6,3	-5,6
Minerales no metálicos	-21,1	-26,1	-9,5	2,8	-22,6	-8,2
Metales y productos derivados	-25,6	-29,9	-20,9	-11,4	-32,5	-16,5
Maquinaria y equipos	-21,5	-23,7	-18,0	-0,2	70,8	-14,2
Automotriz	-9,1	-41,7	8,5	-3,4	21,6	-10,5
Otras manufacturas	-13,4	-53,7	-19,3	-7,6	-7,9	-18,4
Coeficiente de comercio intrasubregional o intrarregional total ^a						
Enero-junio de 2015	12,7	8,3	3,1	29,3	11,3	17,2
Enero-junio de 2016	12,2	8,0	3,0	29,4	11,1	16,0
Coeficiente de comercio intrasubregional o intrarregional de manufacturas ^a						
Enero-junio de 2015	16,3	11,2	3,2	37,9	11,3	17,7
Enero-junio de 2016	15,2	11,1	3,1	40,3	11,0	16,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

^a El coeficiente de comercio intrarregional (o intrasubregional) se define, en este caso, como la participación de las exportaciones intrarregionales (o intrasubregionales) en las exportaciones totales.

El coeficiente de comercio intrarregional registró su mayor caída en el sector química y farmacia, al pasar del 58% en el primer semestre de 2015 al 52% en el mismo período de 2016. El coeficiente de comercio intrarregional también sufrió caídas importantes en los sectores de minerales no metálicos; madera, celulosa y papel; maquinaria y equipos, y automotriz. Los únicos sectores en que dicho coeficiente no disminuyó fueron los correspondientes a las actividades primarias: agricultura, caza y pesca, y petróleo y minería (véase el cuadro II.9).

Cuadro II.9
América Latina y el Caribe: coeficiente de exportaciones intrarregionales por grandes sectores, primer semestre de 2015 y de 2016^a
(En porcentajes y puntos porcentuales)

La caída del coeficiente de comercio intrarregional ha sido más fuerte en los sectores industriales

	Coeficiente de exportaciones intrarregionales (en porcentajes)		Participación en las exportaciones intrarregionales (en porcentajes)		Variación del coeficiente (en puntos porcentuales)
	Primer semestre de 2015	Primer semestre de 2016	Primer semestre de 2015	Primer semestre de 2016	
Total	17,2	16,0	100,0	100,0	-1,2
Agricultura, caza y pesca	10,5	10,6	7,2	9,3	0,1
Petróleo y minería	13,7	14,7	10,5	9,0	1,0
Alimentos, bebidas y tabaco	19,1	18,9	13,4	14,7	-0,2
Madera, celulosa y papel	28,0	25,4	4,4	4,4	-2,6
Textiles, confecciones y calzado	22,9	22,4	3,7	3,9	-0,5
Química y farmacia	57,8	52,0	19,4	18,1	-5,8
Caucho y plástico	31,8	31,3	2,6	2,8	-0,5
Minerales no metálicos	34,1	31,5	1,5	1,6	-2,6
Metales y productos derivados	12,0	11,7	9,2	8,7	-0,3
Maquinaria y equipos	9,6	8,4	11,7	11,3	-1,2
Automotriz	16,2	15,2	13,1	13,2	-1,0
Otras manufacturas	8,7	8,5	3,2	3,0	-0,2

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

^a Se incluye información de 20 países. El coeficiente de exportaciones intrarregionales se define como la participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de cada sector.

C. Proyecciones para el período 2017-2020: una modesta recuperación del comercio

Sobre la base de las proyecciones de crecimiento del producto en los principales socios comerciales de América Latina y el Caribe y la evolución esperada de los precios de sus principales productos de exportación, se definieron tres escenarios (pesimista, optimista y central) de expansión del valor de las exportaciones e importaciones de la región entre 2017 y 2020. El cuadro II.10 resume los principales supuestos, los que se detallan, junto con la metodología utilizada, en el anexo II.4⁵. El escenario optimista supone tasas de crecimiento del producto mucho mayores que las aceptadas por el consenso actual, especialmente para China y los Estados Unidos. Por ende, se considera que tiene una baja probabilidad de ocurrencia.

⁵ El ejercicio se basa en microsimulaciones efectuadas a partir de la información desagregada del comercio (por productos y socios) de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE) para el año 2015. A partir de allí, se simuló los cambios de los precios. Por su parte, las expectativas de crecimiento económico de los socios fueron recogidas mediante la elasticidad-ingreso por país y socio, que sirvió para modelar el efecto del cambio del ingreso sobre la evolución del volumen exportado o importado, según el caso.

Cuadro II.10

América Latina y el Caribe: supuestos empleados en la proyección del comercio regional, 2017-2020 (Tasas medias de variación anual en porcentajes)

Crecimiento de los principales socios	Escenario pesimista	Escenario central	Escenario optimista
Estados Unidos	1,9	2,2	3,0
Unión Europea	1,5	1,9	2,0
América Latina y el Caribe	1,5	2,2	2,6
China	4,0	6,0	7,0
Resto de Asia	2,5	3,0	3,7
Resto del mundo	2,5	2,7	3,0
Precios de los principales productos			
Petróleo	3,7	7,0	13,5
Cobre	0,0	0,9	8,7
Soja	-5,1	-1,7	6,2
Azúcar	-5,1	-0,7	6,2
Hierro	-13,9	-9,7	6,2
Gas	-0,3	0,3	13,5
Manufacturas	-1,0	0,0	1,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Las proyecciones indican que, entre 2017 y 2020, la región registraría una tasa media anual de crecimiento de entre el 1,9% y el 5,4% para las exportaciones de bienes, y de entre el 2,3% y el 4,8% para las importaciones, ubicándose el escenario central en torno al 3% para ambas variables (véase el cuadro II.11). Es decir, en lo que resta de la presente década, se espera una modesta expansión del comercio regional, lejos de las elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones registradas entre 2004 y 2008 y entre 2010 y 2011, el último período de altos precios de las materias primas (véase el gráfico II.26).

Cuadro II.11

América Latina y el Caribe: proyecciones del valor del comercio exterior, 2017-2020 (Tasas medias de variación anual en porcentajes)

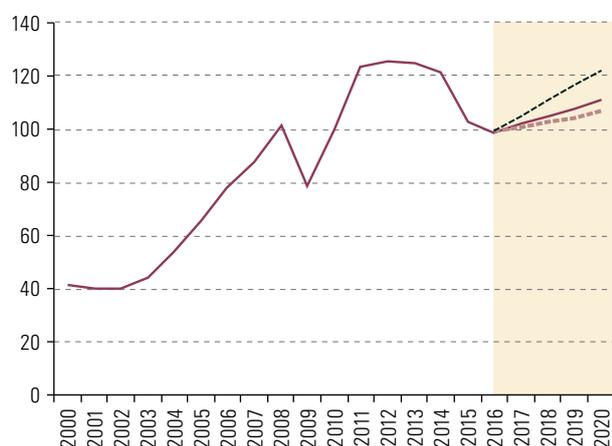
Se proyecta una modesta expansión del comercio regional entre 2017 y 2020

Destino/origen	Exportaciones			Importaciones		
	Pesimista	Base	Optimista	Pesimista	Base	Optimista
Mundo	1,9	2,9	5,4	2,3	3,1	4,8
Estados Unidos	2,6	3,2	4,8	2,6	3,5	5,8
Unión Europea	1,1	2,2	4,9	2,0	2,4	3,2
Asia	0,7	2,7	7,7	2,2	3,0	4,1
China	0,3	2,8	9,0	2,5	3,4	4,5
Resto de Asia	1,1	2,5	6,4	1,9	2,4	3,5
América Latina y el Caribe	1,8	2,7	5,0	1,7	2,5	4,8
Resto del mundo	1,6	2,5	4,7	2,9	3,9	6,6

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

Gráfico II.26

América Latina y el Caribe: índices de valor del comercio exterior, 2000-2020^a
(Índice 2010=100)

A. Exportaciones**B. Importaciones**

— Escenario central - - - - Escenario optimista - - - - Escenario pesimista

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

^a Las cifras de 2016 a 2020 son proyecciones.

D. Diversificación e integración: más necesarias que nunca

La evolución de los flujos de bienes, servicios e IED y la revolución digital sugieren un aumento de los desafíos que enfrentará la región para ingresar en nuevos mercados y diversificar su estructura productiva. La participación de la región en el comercio mundial de bienes se ha estancado desde 2000, situación que fue acompañada de un retroceso en términos del modelo regional de especialización tecnológica, ante el creciente peso de los recursos naturales. En cuanto a los servicios, la región ha perdido posiciones respecto de competidores asiáticos, lo que es aún más notorio en los servicios más dinámicos y de mayor contenido tecnológico. Finalmente, en materia de IED, si bien las empresas transnacionales han impulsado sectores modernos como las telecomunicaciones, las inversiones orientadas a los activos inteligentes para I+D siguen siendo muy pequeñas.

En general, la inserción de la región en las cadenas de valor y las plataformas digitales depende, en última instancia, de agentes económicos con base en los países desarrollados. En este escenario, las tendencias recientes hacia el aumento de la concentración empresarial y de la generación de conocimiento, analizadas en el capítulo I, elevan las barreras que enfrentaría la región para recuperar el terreno perdido.

Como se discutió también en el capítulo I, la desaceleración del crecimiento económico de China continuará en los próximos años, impactando negativamente en la demanda y los precios de las materias primas. Si a ello se suma el persistente bajo dinamismo de la economía mundial, no son sorprendentes las modestas perspectivas de crecimiento de las exportaciones regionales en el resto de esta década. En cuanto

a las importaciones, su expansión prevista en los próximos años estará acotada por la débil recuperación del producto regional. En definitiva, hasta fines de la presente década no se espera que el comercio tenga un papel tan preponderante en la dinámica económica de la región como el que tuvo en los períodos 2004-2008 y 2010-2011. En este contexto, es urgente la implementación de políticas públicas y proyectos de inversión que promuevan el desarrollo de sectores exportadores más sofisticados y menos sujetos a la volatilidad de precios que la actual canasta exportadora regional.

Con la adopción de políticas comerciales e industriales modernas, la región podría incorporarse a la revolución tecnológica mediante una inserción internacional basada en la diversificación exportadora y más intensiva en conocimiento. Ello implica reconocer los cambios tecnológicos en la estructuración de las cadenas de valor y la organización de las actividades productivas, incorporando plenamente las tendencias hacia la manufactura avanzada y la Internet de las cosas. Varios instrumentos del pasado, muy centrados en sectores claramente delimitados, deberán ser sustituidos por herramientas de alcance sistémico, gran flexibilidad y basadas en la revolución de los datos y su analítica.

Por último, el preocupante desempeño del comercio intrarregional en los últimos años pone de manifiesto la urgencia de retomar con mayor fuerza la agenda de integración regional, explorando la convergencia entre las iniciativas en curso y superando los bloqueos políticos que la dificultan. Ello permitiría aprovechar economías de escala en sectores que las requieran, responder proactivamente a la conformación de macrorregiones a nivel mundial y desarrollar un mercado digital regional que sienta las bases para crear plataformas de búsqueda y distribución de contenido, así como redes sociales, capaces de competir mejor en el escenario regional.

Bibliografía

- Bussière, M., J. Schmidt y N. Valla (2016), "International financial flows in the new normal: Key patterns (and why we should care)", *CEPII Policy Brief*, N° 10, París, Centro de Información y Estudios Prospectivos Internacionales (CEPII), marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago, julio.
- (2016b), *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016* (LC/W.710/Rev.1), Santiago, octubre.
- (2016c), "Boletín Estadístico de Comercio Exterior de Bienes en América Latina y el Caribe", Santiago, inédito.
- (2016d), *La nueva revolución digital. De la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029/Rev.1), Santiago, agosto.
- (2015), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas* (LG.G2650-P), Santiago.
- (2012), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo* (LC/G.2547-P), Santiago, octubre.
- Durán Lima, J.E. y A. Pellandra (2016), "La emergencia de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial de América Latina y el Caribe en el siglo XXI", *serie Comercio Internacional*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2016a), World Economic Outlook Database [en línea] <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>.
- (2016b), "Commodity Price Outlook & Risks", septiembre [en línea] <http://www.imf.org/external/np/res/commod/pdf/cpor/2016/cpor0916.pdf>.
- (2009), *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*, Washington, D.C.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2016), "Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de septiembre de 2016", Buenos Aires, octubre [en línea] http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_10_16.pdf.
- Katz, R. (2015), *El ecosistema y la economía digital en América Latina*, Fundación Telefónica/ Editorial Ariel/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Lanz, R. y A. Maurer (2015), "Services and global value chains: some evidence on servicification of manufacturing and services networks", *WTO Working Paper*, N° ERSD-2015-03, Ginebra, Organización Mundial del Comercio (OMC), marzo [en línea] https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201503_e.pdf.
- McKinsey Global Institute (2016), *Digital Globalization: The New Era of Global Flows* [en línea] <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>.
- Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios del Brasil (2016), "Balança comercial brasileira: mensal. Janeiro-setembro 2016" [en línea] <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal>.
- OCDE/OMC (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización Mundial del Comercio) (2015), Trade in Value Added (TiVA) database [en línea] <http://www.oecd.org/sti/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2016), *Examen Estadístico del Comercio Mundial, 2016*, Ginebra, julio [en línea] https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2016_s/wts16_toc_s.htm.
- PayPal (2015), "PayPal Cross-Border Consumer Research 2015. Global snapshot" [en línea] <https://www.paypalobjects.com/digitalassets/c/website/marketing/global/pages/jobs/paypal-insights-2015-global-report-appendix-added.pdf>.
- Rovira, S. y G. Stumpo (comps.) (2013), *Entre mitos y realidades. TIC, políticas públicas y desarrollo productivo en América Latina* (LC/L.3600), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SGCAN (Secretaría General de la Comunidad Andina) (2016), "Exportaciones intra y extra comunitarias. Enero-abril de 2016", *Documentos Estadísticos*, N° 738, Lima, agosto [en línea] <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DEstadisticos/SGDE738.pdf>.

Anexo II.A1

América Latina y el Caribe: valor de las exportaciones e importaciones^a, 2014-2016

(En millones de dólares)

Región, subregión o país	Exportaciones			Importaciones		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
América Latina y el Caribe	1 076 878	919 087	874 061	1 081 773	987 104	894 795
América Latina	1 054 771	901 895	859 153	1 068 432	962 060	871 802
América del Sur	600 869	466 106	436 375	567 124	464 849	387 047
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	390 592	304 162	287 052	358 771	286 191	229 991
Argentina	68 331	56 720	57 429	57 205	57 205	52 600
Brasil	224 098	190 092	182 297	230 727	172 422	136 281
Paraguay	13 105	10 927	11 281	12 079	10 317	9 401
Uruguay	10 344	9 067	8 481	11 252	9 345	7 985
Venezuela (República Bolivariana de)	74 714	37 357	27 564	47 508	36 901	23 724
Comunidad Andina (CAN)	135 353	99 712	91 310	139 773	119 921	101 954
Bolivia (Estado Plurinacional de)	12 301	8 302	6 833	10 518	9 686	8 418
Colombia	56 923	38 125	32 114	61 553	52 151	42 927
Ecuador	26 596	19 049	16 953	26 660	20 699	15 258
Perú	39 533	34 236	35 410	41 042	37 385	35 351
Chile	74 924	62 232	58 013	68 580	58 738	55 102
Centroamérica	36 901	36 792	36 342	72 019	70 968	67 439
Costa Rica	9 271	9 504	9 935	14 838	14 377	14 446
El Salvador	4 256	4 381	4 295	9 463	9 463	9 068
Guatemala	10 992	10 831	10 396	17 056	16 380	15 123
Honduras	8 072	8 041	7 885	11 070	11 097	10 056
Nicaragua	3 622	3 341	3 163	6 024	6 083	6 147
Panamá (excluidas reexportaciones de la ZLC ^b)	689	695	668	25 710	13 569	12 599
Panamá	15 333	12 784	11 672	13 569	22 492	20 322
México	397 650	381 049	369 427	400 440	399 977	391 661
El Caribe	38 573	35 140	31 916	57 121	51 310	48 648
Comunidad del Caribe (CARICOM)	20 182	18 221	15 916	31 938	28 123	25 971
Bahamas	834	527	523	3 316	2 953	2 786
Barbados	792	801	752	1 652	1 537	1 438
Belice	589	538	519	926	961	930
Guyana	1 167	1 170	1 123	1 791	1 573	1 540
Haití	961	1 029	1 008	3 666	3 079	2 978
Jamaica	1 449	1 261	1 175	5 208	4 414	4 228
Suriname	2 149	1 652	1 540	2 012	2 028	1 991
Trinidad y Tabago	11 806	10 804	8 859	11 276	9 474	8 125
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)	436	440	416	2 091	2 104	1 955
Antigua y Barbuda	55	55	55	500	500	481
Dominica	41	42	42	181	186	183
Granada	46	46	46	299	293	291
Saint Kitts y Nevis	58	60	61	270	283	281
San Vicente y las Granadinas	54	56	57	319	326	323
Santa Lucía	182	181	156	522	517	395
Cuba	8 492	7 395	6 397	7 910	5 898	5 504
República Dominicana	9 899	9 523	9 603	17 273	17 288	17 173

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la balanza de pagos de los países hasta 2015 y proyecciones para 2016 e información mensual de los bancos centrales y las oficinas de estadísticas para el período de enero a agosto.

Nota: En el caso de los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Panamá, que conforman la Zona Libre de Colón, la proyección para 2016 asume la estructura por productos de comercio de la Base de datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE) y únicamente considera los cambios de precio sin variación en los volúmenes, dado que no se contó con información mensual completa de los países en 2016. En los casos de Cuba, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), la proyección para 2016 se basa en datos espejo de sus socios comerciales.

^a Según la información disponible de cada país.

^b Zona Libre de Colón.

Anexo II.A2

América Latina y el Caribe: variación del valor de las exportaciones a destinos seleccionados, 2015 y 2016

(En porcentajes)

Región, subregión o país	Unión Europea		Estados Unidos		China		Resto de Asia		América Latina y el Caribe	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
América Latina y el Caribe	-17,5	-0,8	-9,0	-4,4	-16,7	-2,0	-22,9	-3,1	-20,3	-10,0
Argentina	-17,3	1,2	-14,9	32,5	10,7	-12,2	-5,9	24,5	-25,8	-13,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-7,7	12,9	-47,5	10,1	6,4	-7,0	-5,8	6,2	-36,3	-32,9
Brasil	-19,3	-1,1	-10,8	-5,4	-12,3	1,3	-16,2	-8,9	-15,7	-6,8
Chile	-24,7	-8,7	-12,1	2,8	-11,4	-4,6	-23,1	-10,0	-16,3	-7,1
Colombia	-36,0	-14,7	-33,4	1,8	-66,7	-44,3	-71,1	-33,7	-23,7	-18,4
Costa Rica	-9,3	17,4	-9,0	6,2	-76,1	-42,8	-72,1	-14,4	0,3	-0,9
Cuba	10,8	-10,6	0,0	0,0	12,2	2,6	-36,1	-7,6	-46,9	-14,6
Ecuador	-7,0	2,8	-35,7	-25,3	47,9	-14,8	-0,2	10,5	-35,5	-10,2
El Salvador	-15,1	8,6	6,5	2,0	662,0	-88,2	3,0	-10,7	4,0	-3,6
Guatemala	3,8	5,5	-3,3	-6,9	372,6	-59,2	-33,7	18,8	1,6	-3,7
Honduras	6,2	8,0	3,2	-4,9	-70,9	-56,4	-30,9	13,3	-6,1	-18,8
México	-9,6	4,4	-3,0	-3,0	-18,1	1,9	-4,5	12,3	-12,1	-14,0
Nicaragua	2,5	-3,3	11,0	7,9	-13,9	3,6	-9,9	-18,6
Panamá	-10,6	2,5	-15,4	13,9	-41,1	-4,8	-25,0	-4,0	-4,1	-18,4
Paraguay	6,5	-27,0	-29,3	-3,1	-36,4	-49,1	-21,7	-10,4	-15,0	24,0
Perú	-15,5	-3,6	-18,4	18,4	5,2	14,7	-10,4	10,9	-26,8	-10,0
República Dominicana	-1,2	19,2	5,1	-0,7	-17,2	-12,2	169,7	-8,1	-12,5	-17,4
Uruguay	-13,4	1,4	25,2	-10,4	-12,4	-17,2	-18,9	-10,6	-24,1	-0,4
Venezuela (República Bolivariana de)	-45,5	-28,7	-49,6	-46,9	-50,6	-21,5	-49,7	-21,0	-46,4	3,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduana y los institutos nacionales de estadística de los países.

Anexo II.A3

América Latina y el Caribe: variación del valor de las importaciones desde orígenes seleccionados, 2015 y 2016

(En porcentajes)

Región, subregión o país	Unión Europea		Estados Unidos		China		Resto de Asia		América Latina y el Caribe	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
América Latina y el Caribe	-14,1	-4,1	-9,7	-7,9	-2,3	-7,3	-3,7	-9,2	-20,0	-11,6
Argentina	-11,0	-2,9	-12,8	-13,6	9,4	-16,3	1,7	-2,0	-14,5	-4,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-13,7	-16,0	-17,2	-22,0	-3,9	-11,3	-8,0	-14,7	-4,6	-12,8
Brasil	-21,5	-18,0	-24,2	-11,4	-18,7	-12,1	-24,8	-37,5	-26,5	-19,9
Chile	-6,2	8,3	-18,0	-13,1	-2,4	-5,4	-3,8	-7,1	-21,4	-9,9
Colombia	-5,2	-26,4	-14,9	-25,4	-14,9	-12,4	-19,5	-12,4	-23,7	-9,2
Costa Rica	3,1	3,7	-15,1	-3,9	8,6	2,7	5,5	9,2	-13,6	-2,7
Cuba	24,3	-15,4	-32,7	14,2	96,0	-8,0	24,6	9,5	-29,5	3,6
Ecuador	-17,8	-27,1	-36,9	-31,2	-2,8	-15,5	-6,6	-37,4	-25,5	-23,6
El Salvador	7,4	-4,5	-4,9	-11,1	10,7	1,7	-0,2	-1,9	-2,3	2,6
Guatemala	-3,0	-4,4	-10,9	-5,2	5,0	-6,7	5,7	-13,2	0,0	-10,4
Honduras	7,2	-9,3	-17,9	-13,6	81,7	-15,8	39,4	-1,0	-1,9	-13,3
México	-15,4	14,3	-4,4	-5,1	5,6	-0,8	6,8	0,8	-17,1	4,1
Nicaragua	32,8	-3,9	19,7	13,6	5,3	9,4	-15,3	-4,3
Panamá	-9,5	0,0	-8,5	-8,0	4,0	-14,6	-10,9	-12,4	7,9	-3,2
Paraguay	-13,7	-12,2	-15,7	-1,3	-21,8	-1,6	5,3	5,9	-20,3	-8,0
Perú	-4,7	-5,7	-6,0	-10,6	2,9	-5,0	9,0	1,4	-12,1	-5,4
República Dominicana	14,2	5,3	3,2	6,0	10,7	-7,2	6,1	12,0	-21,3	-4,8
Uruguay	-5,5	-11,8	-21,5	-36,5	-17,7	-7,8	-0,8	-33,9	-21,2	-20,4
Venezuela (República Bolivariana de)	-31,7	-16,4	-24,1	-30,9	-15,6	-46,0	-15,7	-46,2	-31,1	-34,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduana y los institutos nacionales de estadística de los países.

Anexo II.A4

Metodología empleada para elaborar las proyecciones del comercio exterior de América Latina y el Caribe en el período de 2017 a 2020

Este anexo incluye: i) el resumen de los principales supuestos considerados de manera implícita y explícita para estimar el dinamismo del comercio internacional de la región (exportaciones e importaciones); ii) el desglose de los principales escenarios posibles, y iii) el método de cálculo aplicado en la determinación del crecimiento anual del comercio con cada región o socio en los tres escenarios posibles.

i) Principales supuestos

El análisis se basa en tres componentes principales, a saber: la estructura del comercio, la evolución esperada de los precios de los principales productos que componen la canasta del comercio regional y el dinamismo esperado de la demanda internacional (es decir, el vínculo entre el ingreso de los principales socios de la región y su nivel de exportaciones).

Para capturar la estructura de las exportaciones e importaciones se utilizó la información sobre comercio del último año disponible (en la mayoría de los casos, 2015) de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE). La información de base responde a la apertura del comercio (exportaciones e importaciones) de cada país de la región por cada uno de sus coparticipes (socios) a un nivel de desagregación de 3 dígitos, según la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), en su Revisión 2. En los casos en que no fue posible disponer de información directa del país (a consecuencia de la falta de reporte) se utilizaron los datos espejo de la base de datos COMTRADE, imputando las importaciones del país informante como exportaciones del país sin datos, y viceversa en el caso de las importaciones. Entre los países sin información directa se encuentran la República Bolivariana de Venezuela, de América del Sur, y Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Honduras, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname, y Trinidad y Tabago, del Caribe.

El dinamismo de la demanda internacional (esto es, la evolución del PIB de los principales socios de la región —Estados Unidos, Unión Europea, la propia América Latina y el Caribe, Japón, China y otros países en desarrollo de Asia—) fue capturado a partir de las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), publicadas en la base de datos World Economic Outlook (FMI, 2016a). Para calcular el efecto del propio dinamismo del producto de cada país sobre el comercio, se aplica un coeficiente fijo que pondera ya sea el dinamismo o la desaceleración, según sean las expectativas de los agentes nacionales. Se presentan más detalles sobre este coeficiente en la subsección referida al método de cálculo.

Finalmente, los efectos de la dinámica de la demanda de sus socios se modelaron utilizando elasticidades ingreso del comercio (exportaciones/importaciones) de cada socio relevante (Estados Unidos, Unión Europea, China, Resto de Asia, y América Latina y el Caribe). Las elasticidades se estimaron de manera bilateral, vinculando cada país con un socio o región. Los valores de las elasticidades se basaron en estimaciones de la CEPAL (2012).

ii) Configuración de escenarios

El propósito de los tres escenarios es capturar las diferentes posibilidades de evolución del entorno comercial de los países de América Latina y el Caribe ante diferentes supuestos de precios o de dinámica de la demanda mundial. Se definió un escenario central (Escenario A – BASE), un escenario más favorable que el central (Escenario B – OPTIMISTA) y un escenario menos favorable que el central (Escenario C – PESIMISTA).

Cada escenario incluye dos componentes: el crecimiento interanual del PIB real de los principales socios comerciales de América Latina y el Caribe y la tasa de variación interanual del precio del conjunto de siete productos o grupos de productos que representan la mayor parte del comercio exterior de la región.

En particular, se definen los siguientes socios: los Estados Unidos, la Unión Europea, China, el resto de Asia, la propia región y el resto del mundo. Los productos o grupos de productos considerados son el azúcar, el cobre, el gas, el hierro, las manufacturas, el petróleo y la soja, con el supuesto implícito de que el resto de productos mantienen su nivel de precios, es decir, que la variación es 0%.

El escenario central representa una evolución que se ajusta a las expectativas objetivas sobre el desarrollo de los determinantes del comercio mundial arriba descritos. Para capturar la evolución del PIB mundial se aplicaron las proyecciones del FMI (2016a). En el caso del crecimiento del PIB de China se utilizaron datos actualizados en septiembre de 2016. El crecimiento del resto de Asia y el resto del mundo se calculó sobre el crecimiento de los países individuales ponderado por su PIB real en dólares, sobre la base de información del FMI (2016a).

Para estimar la evolución de los precios de los productos considerados se aplicaron las proyecciones del *Commodity Price Outlook & Risks* del mes de septiembre (FMI, 2016b). En el caso de la evolución del precio de las manufacturas se empleó el supuesto de que se mantendrían los niveles de 2016, es decir, que la variación sería del 0%.

El escenario optimista refleja una situación de demanda internacional fuerte y precios recuperados. Las tasas de crecimiento del PIB de los principales socios de la región consideradas son más altas que en el escenario central, y los precios presentan tasas de variación positivas y niveles también más altos que en el aquel escenario. Por el contrario, el escenario pesimista refleja una situación de continua desaceleración global y precios estancados. Esto se traduce en menores tasas de crecimiento del PIB de los principales socios de la región, así como en precios con tasas de variación negativas, o positivas con niveles más moderados que en el escenario central.

En el cuadro II.11 se resumen los tres escenarios, mostrando las tasas de crecimiento de los socios principales y las tasas de variación de los precios contempladas en cada uno de estos escenarios anualizadas para el período comprendido entre 2017 y 2020.

iii) Método de cálculo

El valor del comercio con cada uno de los socios principales s para el año t se calcula como

$$Val_{i,t}^s = \sum_{j=133} \sum_{c=1}^n \sum_{k=1}^{237} Val_{ij,t-1}^{i,k} * (1 + \Delta P_t^k) * (1 + \Delta Q_{j,t}^s), \forall c \in s,$$

donde i es el flujo comercial (1 = exportaciones, 0 = importaciones); j es el país de la región; c es el país socio; k , los diferentes grupos de productos a un nivel de 3 dígitos de la CUCI, Revisión 2; P es el precio de cada grupo de productos, y Q es el

volumen exportado o importado. Nótese que los cambios anuales ΔP y ΔQ tienen como referencia la tasa de variación entre el año t y $t-1$ y son expresados en porcentajes.

Como se explicó en el punto i), los valores comerciales del año anterior $Val_{ij,t-1}^{i,k}$ proceden de COMTRADE para $t = 2015$ y a continuación se calculan iterativamente de forma recursiva. Los cambios anuales de los precios ΔP_t^k son determinados por los escenarios definidos.

El cambio anual en volumen $\Delta Q_{j,t}^s$ se calcula como

$$\Delta Q_{j,t}^s = \varepsilon_j^s * (\theta * \Delta PIB_{j,t} + (1 - \theta) * \Delta PIB_t^s),$$

donde ε es la elasticidad del ingreso a exportaciones o importaciones, según corresponda, procedente del comercio del país j con respecto a la región socio s , PIB es el producto interno bruto, y θ es un coeficiente fijo que pondera el peso del crecimiento del propio país. Se aplicó $\theta = 0,5$ para 30 países de la región y $\theta = 0,75$ para los casos del Brasil, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de).

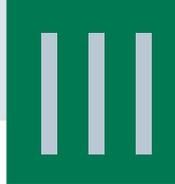
Por último, se calcula el crecimiento anual del comercio con cada socio $g_{i,t}^s$ como sigue:

$$g_{i,t}^s = (Val_{i,t}^s / Val_{i,t-1}^s - 1) * 100 .$$

El Acuerdo de Asociación Transpacífico: elementos iniciales para una evaluación

- A. Un acuerdo sui géneris
- B. La zona del TPP: altamente diversa y con gran peso económico y demográfico
- C. Un acuerdo de nueva generación con fuertes implicancias de política pública
- D. Implicancias estratégicas para la región y el mundo

Bibliografía



A. Un acuerdo sui generis

El 4 de febrero de 2016, 12 países de América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia y Oceanía¹ suscribieron el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), poniendo fin a una negociación que se extendió por casi seis años. El acuerdo se encuentra en fase de ratificación interna por los firmantes, la que podría durar alrededor de 18 meses.

Se trata del primer acuerdo resultante de una nueva generación de negociaciones comerciales de vasto alcance, conocidas como megarregionales. Una vez que entre en vigor, establecería la mayor área de libre comercio del mundo, medida por el PIB conjunto de sus miembros, y la segunda más grande, después de la Unión Europea, medida por el monto del comercio entre ellos. Se estima que su entrada en vigor podría aumentar el ingreso mundial en 295.000 millones de dólares y las exportaciones mundiales, en 444.000 millones de dólares hacia 2025 (Petri, Plummer y Zhai, 2012). Estimaciones más recientes sugieren que el TPP elevaría el PIB de sus miembros en promedio un 1,1%, y su comercio, un 11% en 2030 (Banco Mundial, 2016).

El TPP también se diferencia de la gran mayoría de los acuerdos comerciales previos por su carácter simultáneamente plurilateral e interregional. Un tercer elemento distintivo es su amplia cobertura temática. Contempla no solo la eliminación de la gran mayoría de los aranceles aplicables al comercio de bienes entre sus miembros, sino también compromisos de apertura en materia de comercio de servicios, inversión y contratación pública. Asimismo, establece reglas sobre materias que a la fecha no han sido normadas por los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o que lo han sido de modo limitado. Este es el caso, entre otros temas, del comercio digital, las empresas estatales, la coherencia regulatoria y diversos aspectos laborales y medioambientales.

Subyace a la negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico el interés estratégico de los Estados Unidos en establecer las reglas por las que se regirán el comercio y la inversión en las próximas décadas, no solo en el espacio transpacífico, sino potencialmente a nivel mundial. Con ello, ese país ha buscado expresamente evitar que ese espacio normativo sea ocupado por modelos alternativos, en particular el que representa China². En definitiva, este es un acuerdo de una magnitud, complejidad y ambición pocas veces vistas. Por lo mismo, ha sido muy controvertido desde sus inicios, incluso en los Estados Unidos. De hecho el Presidente electo de ese país ha expresado reiteradamente su oposición al TPP. Esto ha generado una fuerte incertidumbre sobre su entrada en vigor.

En el presente capítulo se presentan los principales resultados alcanzados en el marco del TPP y se discuten sus probables efectos en los tres países latinoamericanos participantes y, más generalmente, en el conjunto de la región. El análisis se concentrará en dos dimensiones: los impactos en materia de diversificación productiva y exportadora, y su incidencia en la capacidad de los países participantes de implementar políticas públicas según sus prioridades y estrategias de desarrollo. También se discuten sus implicancias en los procesos de integración económica en América Latina y el Caribe.

El TPP establecería la mayor área de libre comercio del mundo, medida por el PIB conjunto de sus miembros.

¹ Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Viet Nam.

² El 5 de octubre de 2015, tras la conclusión de las negociaciones del TPP, el Presidente Barack Obama emitió el siguiente comunicado: Dado que más del 95% de nuestros clientes potenciales viven fuera de nuestras fronteras, no podemos dejar que países como China redacten las normas de la economía mundial. Nosotros deberíamos redactar esas normas, abriendo nuevos mercados para los productos estadounidenses y estableciendo altos estándares para la protección de los trabajadores y la preservación del medio ambiente. Eso es lo que permitirá el acuerdo al que se llegó hoy en Atlanta (véase [en línea] <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>).

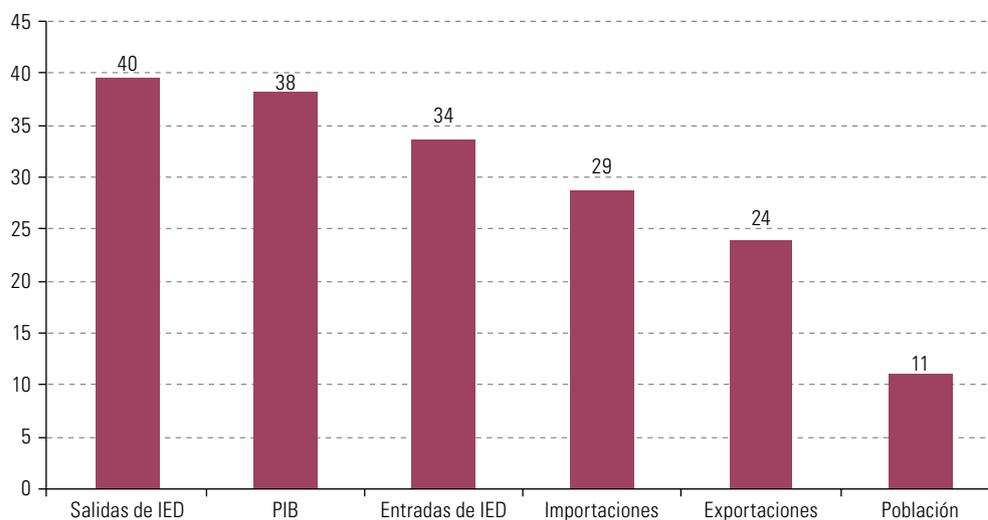
B. La zona del TPP: altamente diversa y con gran peso económico y demográfico

Además de los Estados Unidos y el Japón, principal y tercera economías mundiales, respectivamente, el TPP cuenta entre sus miembros con otros tres países que se ubican entre las 15 mayores economías del mundo: el Canadá, Australia y México. El acuerdo incluye a 5 de los 15 principales exportadores mundiales de bienes en 2015 (Estados Unidos, Japón, Canadá, México y Singapur) y a 5 de los 25 principales exportadores de servicios (Estados Unidos, Japón, Singapur, Canadá y Australia). Seis miembros del acuerdo (Estados Unidos, Singapur, Canadá, México, Australia y Chile) se ubicaron entre los 20 principales receptores de inversión extranjera directa (IED) en 2015, mientras que cinco (Estados Unidos, Japón, Canadá, Singapur y Chile) se situaron entre los 20 principales inversionistas extranjeros. Conjuntamente, los 12 miembros representan el 38% del PIB mundial (medido en dólares corrientes) y un cuarto del comercio mundial. Asimismo, en 2015 recibieron un tercio de los flujos mundiales de IED y fueron el origen de un 40% de esos flujos (véase el gráfico III.1).

Gráfico III.1

Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): población, PIB, comercio de bienes y flujos de inversión extranjera directa (IED) mundiales, 2015^a
(En porcentajes)

EL TPP representa casi un 40% del PIB mundial y un cuarto del comercio mundial de bienes



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, N° ESA/P/WP.241, División de Población, 2015 [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>, para población; Fondo Monetario Internacional (FMI), "World Economic Outlook Database", octubre de 2015 [en línea] <https://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>, para el PIB; Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE), para las exportaciones e importaciones, y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2016*, Ginebra, para la IED.

^a Las participaciones en los flujos mundiales de IED excluyen a los centros financieros del Caribe.

Entre los miembros del TPP se cuentan 5 de las 15 mayores economías del mundo.

Una segunda característica del conjunto de los miembros del TPP es su heterogeneidad. Por ejemplo, el PIB de los Estados Unidos equivale a más de 1.000 veces el del miembro más pequeño del grupo, Brunei Darussalam, y su población es 760 veces la de ese país. Asimismo, el ingreso per cápita del miembro más rico (Singapur) es 15 veces el del más pobre (Viet Nam), medido en paridad de poder adquisitivo. La gran diversidad de los miembros del acuerdo se expresa también en sus distintos regímenes políticos, capacidades institucionales y tecnológicas y patrones de inserción en la economía mundial, así como en términos geográficos, lingüísticos y culturales.

En 2015, las exportaciones entre países miembros alcanzaron los 1,91 billones de dólares, equivalentes al 12% de las exportaciones mundiales de bienes. En ese año, el TPP absorbió el 48% de las exportaciones del conjunto de sus miembros y fue el origen del 39% de sus importaciones. La participación en las exportaciones totales varía entre el 30% (para Chile y Singapur) y más del 80% (para el Canadá y México). El comercio interno se concentra en un número reducido de relaciones bilaterales. En efecto, el intercambio entre los Estados Unidos, por una parte, y el Canadá, México y el Japón, por la otra, concentra casi el 70% de las exportaciones entre países miembros (véase el gráfico III.2). Un correlato es que la participación de los tres miembros latinoamericanos en el comercio de la agrupación es altamente asimétrica. México es el segundo principal exportador dentro del grupo (junto con el Canadá) y el tercer mayor importador, superando en ambas variables al Japón. En cambio, Chile y el Perú registran participaciones iguales o inferiores al 1% en los flujos comerciales entre miembros del acuerdo (véase el gráfico III.3).

Los miembros del TPP ya están vinculados por una densa red de cerca de 25 tratados de libre comercio, entre los que se cuentan acuerdos plurilaterales (como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), entre otros) y bilaterales. De este modo, de las 66 relaciones bilaterales posibles, solo 24 no están cubiertas por un acuerdo vigente, y varios pares de países están vinculados por dos o incluso tres acuerdos. La proporción del comercio entre países del TPP no cubierto por otros acuerdos fue solo un 15% del total en 2013 (Fergusson, McMinim y Williams, 2015). Entre las relaciones no cubiertas por acuerdos, la más importante en términos de flujos comerciales es la existente entre los Estados Unidos y el Japón, seguida a gran distancia por la relación entre los Estados Unidos y Viet Nam.

El comercio de los Estados Unidos con el Canadá y México representa por sí solo el 60% del comercio total entre miembros del TPP

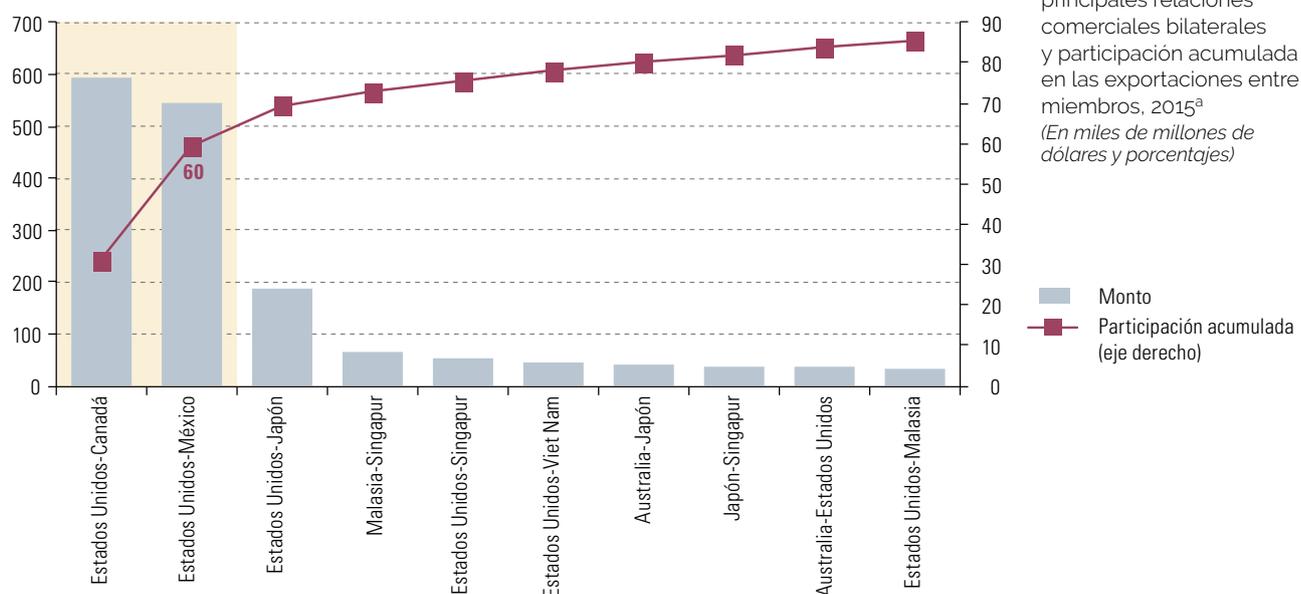


Gráfico III.2

Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): diez principales relaciones comerciales bilaterales y participación acumulada en las exportaciones entre miembros, 2015^a (En miles de millones de dólares y porcentajes)

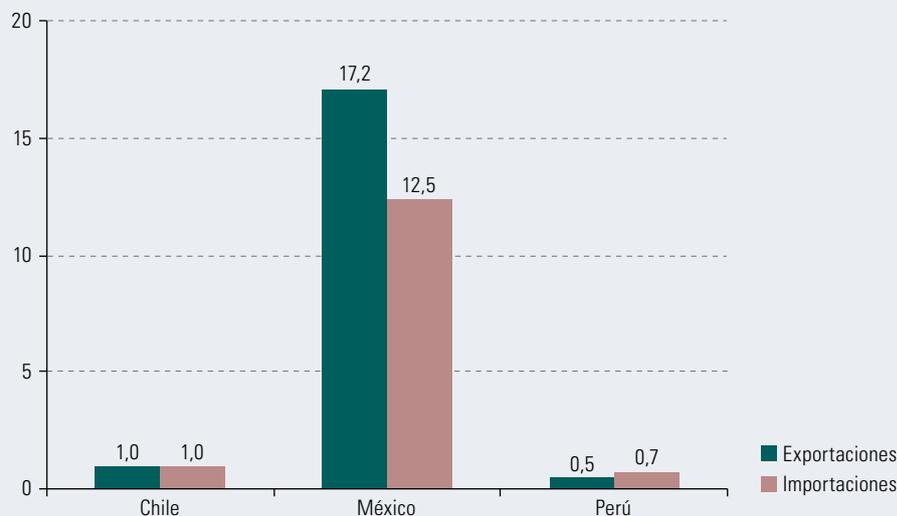
■ Monto
— Participación acumulada (eje derecho)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

Gráfico III.3

Chile, México y Perú: participación en el comercio de bienes entre los países miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), 2015
(En porcentajes)

México tiene un fuerte peso en el comercio interno del TPP, a diferencia de Chile y el Perú



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

C. Un acuerdo de nueva generación con fuertes implicancias de política pública

El TPP tiene un amplio alcance temático en sus 30 capítulos. Dada la amplitud y complejidad de los compromisos negociados, es imposible presentar aquí una evaluación comprensiva de los posibles impactos para los países latinoamericanos participantes. El análisis se complica por la existencia de alrededor de 120 arreglos bilaterales (*side letters*) que, en la práctica, son excepciones a los compromisos generales pactados. Sin perjuicio de ello, a continuación se delimitan las principales áreas de oportunidad que ofrece el TPP a Chile, México y el Perú, así como los ámbitos con mayores riesgos. Cuando es posible, se extiende el análisis a los impactos que tendrá para los países de la región que no forman parte del acuerdo.

El análisis se centra en siete temas: acceso a mercados (incluidos los aspectos arancelarios, los estándares técnicos, la acumulación de origen y las compras públicas), inversión, propiedad intelectual, comercio electrónico, empresas comerciales del Estado, asuntos laborales y medio ambiente. No se evalúa el capítulo sobre comercio transfronterizo de servicios, ya que básicamente consolida la liberalización pactada en acuerdos previos entre los miembros del TPP. No obstante, las disciplinas acordadas en otras áreas, que se analizan a continuación (en particular, inversión y comercio electrónico), son directamente relevantes para la liberalización del comercio de servicios.

El TPP tiene un amplio alcance temático, reflejado en sus 30 capítulos.

1. El acceso a los mercados: pocas ganancias arancelarias (excepto en la agricultura) y aumento de la competencia asiática en el mercado estadounidense

El análisis de los resultados de un acuerdo comercial en el área de acceso a los mercados tiene un componente ofensivo (las nuevas oportunidades de exportación) y uno defensivo (la posibilidad de que sectores productivos locales enfrenten una mayor competencia). Ambos componentes tienen directa relación con el peso que el socio o los socios tienen en el comercio exterior del país en cuestión. Al respecto, la importancia del TPP como mercado varía ampliamente entre los tres países latinoamericanos participantes. Mientras el acuerdo representa aproximadamente un tercio del comercio total de Chile y el Perú medido por las exportaciones o importaciones, su importancia es mucho mayor para México (véase el gráfico III.4). Ello se explica principalmente por la participación en el TPP de los Estados Unidos, principal socio comercial de México. En 2015, ese país absorbió el 94% de las exportaciones de México al TPP y fue el origen del 81% de sus importaciones desde dicho grupo. Con un peso mucho menor, los Estados Unidos también son el principal socio comercial dentro del TPP para Chile y el Perú.

La zona del TPP es un socio comercial mucho más relevante para México que para Chile y el Perú

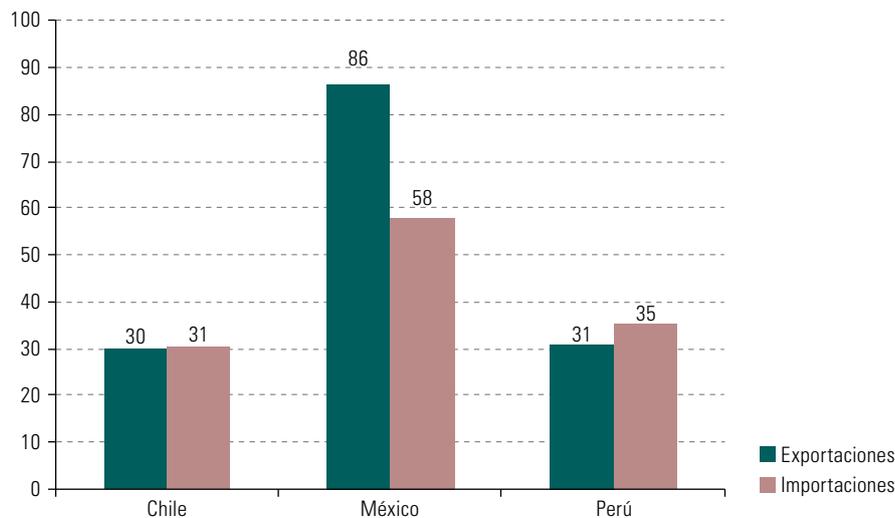


Gráfico III.4

Chile, México y Perú: participación de los países miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en el comercio total de bienes, 2015 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

En general, el comercio entre los miembros del TPP no enfrenta elevadas barreras arancelarias: el arancel promedio aplicable al comercio entre miembros del bloque fue del 2,7% en 2014 (Banco Mundial, 2016). Ello se debe en buena medida a la gran cantidad de tratados de libre comercio vigentes entre esos países. En este aspecto se destaca Chile, único país miembro del TPP que tiene acuerdos vigentes con todos los demás participantes en el acuerdo. El Perú, por su parte, dispone de acuerdos con el Canadá, Chile, los Estados Unidos, el Japón, México y Singapur, que en conjunto representaron el 98% de las exportaciones peruanas al TPP en 2015. Por último, México dispone de acuerdos con el Canadá y los Estados Unidos (el TLCAN), Chile, el Japón y el Perú, los que conjuntamente absorbieron el 99% de sus exportaciones al TPP en ese año.

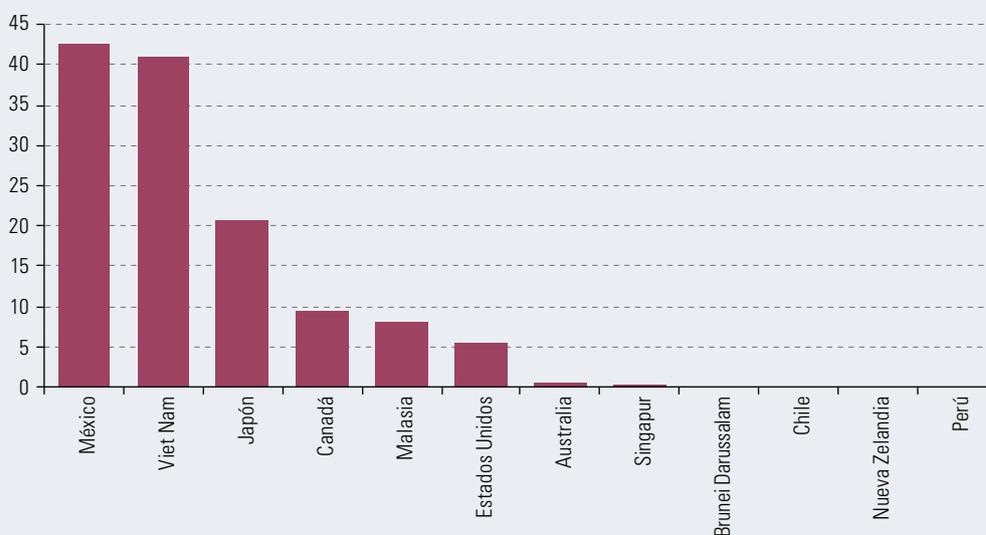
De lo anterior se desprende que, en un primer análisis global, el TPP ofrece ganancias pequeñas a Chile, México y el Perú en términos de mejorar su acceso a los mercados. Sin embargo, una excepción importante es el sector agrícola y de alimentos. En efecto, varios miembros del TPP mantienen aranceles superiores al 15% para un porcentaje importante del universo de productos, especialmente en ese sector (véase el gráfico III.5).

Gráfico III.5

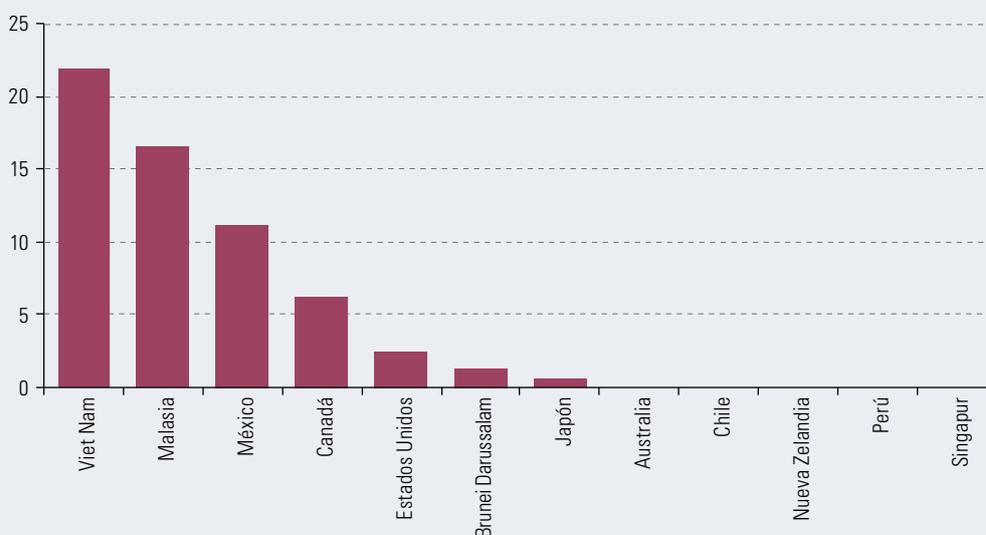
Países miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): líneas arancelarias a las que se aplican aranceles de nación más favorecida superiores al 15%, 2014^a
(En porcentajes del total de líneas arancelarias)

México, Viet Nam y el Japón son los miembros del TPP con mayores niveles de protección agrícola

A. Agricultura^b



B. Productos no agrícolas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC)/ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Perfiles Arancelarios en el Mundo, 2015*, Ginebra, 2015.

^a Calculado a seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

^b Incluye la agroindustria.

Los compromisos de apertura alcanzados en el TPP respecto del sector agrícola son mucho más profundos y amplios que los contenidos en los acuerdos previos entre sus miembros. Por ejemplo, Chile, México y el Perú ya cuentan con tratados de libre comercio bilaterales con el Japón, pero esos acuerdos excluyen de la liberalización a numerosos productos agrícolas y agroalimentarios. En el marco del TPP, se logró una importante apertura del mercado japonés para productos como carnes, cítricos, lácteos, preparaciones alimenticias y pescados, con importantes beneficios potenciales para los tres países latinoamericanos. Por ejemplo, Chile obtuvo ganancias de acceso al mercado para 1.603 productos (principalmente agrícolas) que figuran en la lista de exclusiones de sus acuerdos con el Canadá, el Japón, Malasia, México y Viet Nam, y cuyas exportaciones a estos cinco mercados sumaron casi 1.400 millones de dólares en 2014. Asimismo, obtuvo un acceso mejorado con respecto a los tratados de libre comercio bilaterales con el Japón, Malasia y Viet Nam para 1.523 productos, cuyas exportaciones a estos tres países también superaron los 1.300 millones de dólares en el mismo año (DIRECON, 2016).

Una situación análoga ocurre en el caso del Perú. El número de sus productos excluidos de la apertura en el mercado del Japón se reduce de 1.062 en el acuerdo bilateral entre ambos países a solo 29 en el TPP (arroz y sus derivados). Asimismo, las autoridades peruanas estiman que el TPP ofrece un importante potencial de crecimiento para sus exportaciones no tradicionales, en especial de alimentos, industria y pesca, a los mercados de Australia, Brunei Darussalam, Malasia, Nueva Zelandia y Viet Nam, con los que el Perú no ha suscrito acuerdos bilaterales (MINCETUR, 2016). México también ha identificado la ampliación del acceso de sus productos al mercado japonés como una de las ganancias importantes obtenidas con el TPP (Secretaría de Economía de México, 2016).

En el plano defensivo, el TPP no debería generar grandes dificultades para los países latinoamericanos participantes. Por una parte, la mayoría de sus importaciones desde los demás miembros del acuerdo ya están libres de aranceles (o en proceso de estarlo) debido a los tratados bilaterales vigentes. Por otra parte, los tres países latinoamericanos obtuvieron en el TPP plazos extensos de desgravación arancelaria para sus productos más sensibles. Por ejemplo, los aranceles de algunos productos de México (entre ellos, varios agrícolas y de vestuario) se eliminarán durante un período de hasta 16 años, mientras que para otros se mantendrán en un monto de hasta un 47,5% (vehículos usados) y en otros casos no efectuará ninguna reducción arancelaria (por ejemplo, el azúcar). El Perú, por su parte, también verá eliminados los aranceles de algunos productos por un período de hasta 16 años (por ejemplo, ciertas carnes de ave y preparaciones de carne de cerdo), mientras que para Chile el lapso sería de hasta 8 años (por ejemplo, en algunos productos lácteos) y se excluirán otros productos de la desgravación (por ejemplo, ciertas carnes de ave y quesos originarios del Canadá).

El TPP debería contribuir también a reducir las barreras no arancelarias al comercio entre sus miembros. Estas frecuentemente surgen de las discrepancias entre los estándares técnicos de los países en materias como la protección de la seguridad, la salud o el medio ambiente. Estas discrepancias pueden estar justificadas en algunos casos por los distintos niveles de desarrollo o por las diferentes preferencias de sus sociedades. En consecuencia, la armonización absoluta de esos estándares no es siempre factible o incluso deseable, especialmente entre países tan diversos como los de este acuerdo. Sin embargo, existen opciones intermedias que permiten reducir las discrepancias innecesarias entre los estándares nacionales, beneficiando a los productores de los países miembros (y probablemente también de países no miembros) sin comprometer otros objetivos importantes de política pública. Este enfoque ha sido recogido en el TPP, cuyo capítulo sobre obstáculos técnicos al comercio incluye anexos orientados a reducir las barreras a diversas categorías de productos (véase el cuadro III.1).

El sector agrícola concentra las mayores ganancias de acceso a mercados para Chile, México y el Perú en el TPP.

Cuadro III.1

Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): anexos sectoriales sobre reglamentaciones técnicas

Los acuerdos sectoriales enmarcados en el TPP deberían reducir las barreras no arancelarias al comercio en varias categorías de productos

Categoría de productos	Principales contenidos del anexo
Vinos y bebidas espirituosas	<ul style="list-style-type: none"> • Fija directrices para el etiquetado, en términos sustantivos y de transparencia.
Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	<ul style="list-style-type: none"> • Impide a las partes requerir al fabricante o proveedor de un producto que utiliza criptografía transferir o proporcionar acceso a tecnologías, procesos de producción u otra información propiedad del fabricante o proveedor y que se relaciona con la criptografía del producto. • Las partes aceptarán la declaración de conformidad del proveedor en relación con el cumplimiento de una norma o reglamento técnico sobre compatibilidad electromagnética del producto en cuestión.
Farmacéuticos	<ul style="list-style-type: none"> • Fija directrices para el procedimiento de aprobación comercial, en términos sustantivos, de procedimiento y de transparencia.
Cosméticos	<ul style="list-style-type: none"> • Las partes aplicarán un enfoque basado en el riesgo en la regulación de los cosméticos, tomando en cuenta que estos generalmente representan menor riesgo para la salud o seguridad humana que los dispositivos médicos o los productos farmacéuticos. • Fija directrices para el procedimiento de aprobación comercial, en términos sustantivos, de procedimiento y de transparencia. • Establece disposiciones sobre etiquetado.
Dispositivos médicos	<ul style="list-style-type: none"> • Fija directrices para el procedimiento de aprobación comercial, en términos sustantivos, de procedimiento y de transparencia. • Establece disposiciones sobre etiquetado.
Fórmulas patentadas de alimentos preenvasados y aditivos alimentarios	<ul style="list-style-type: none"> • Protege la confidencialidad de la información sobre el producto suministrada por el fabricante a la autoridad regulatoria del país importador.
Productos orgánicos	<ul style="list-style-type: none"> • Insta a las partes a aceptar mutuamente como equivalentes sus reglamentos, normas técnicas o procedimientos de evaluación de la conformidad relacionados con la producción, el procesamiento o el etiquetado de productos orgánicos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), Chile, "Anexos. Capítulo 8. Obstáculos técnicos al comercio" [en línea] <https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2016/02/8.-Obstaculos-Tecnicos-al-Comercio.pdf>.

Una de las principales oportunidades que ofrece el TPP a sus miembros es la acumulación de origen. Esta "permite a los productos de un país de una zona de libre comercio ser objeto de una transformación posterior o ser añadidos a otros productos en otro país de dicha zona como si fueran originarios de este último país"³. La acumulación de origen fomentaría la producción compartida y los encadenamientos productivos entre los miembros del TPP, por dos vías. Por una parte, Chile, México y el Perú podrán incorporar libremente insumos originarios de cualquier miembro del acuerdo en los productos finales que exportan a cualquier mercado del TPP, sin que esos productos pierdan el acceso a las preferencias arancelarias negociadas. Por otra parte, los insumos intermedios producidos por Chile, México y el Perú podrán ser exportados a otros países miembros del acuerdo para ser incorporados en los bienes finales que estos exporten dentro del área de libre comercio (véanse algunos ejemplos en el recuadro III.1).

La acumulación de origen debería favorecer la diversificación y agregación de valor a los envíos de los países latinoamericanos participantes en el TPP. Cabe destacar, sin embargo, que la capacidad de cada país de beneficiarse de esas oportunidades dependerá en gran medida de su estructura productiva y exportadora. En este sentido, al menos en un primer momento, México aparecería mejor situado que Chile y el Perú para beneficiarse de la acumulación de origen, dada su estructura productiva más diversificada y el hecho de que participa en varias cadenas de valor manufactureras. Por otra parte, el pleno aprovechamiento de la acumulación de origen podría verse dificultado por la multiplicidad de reglas de origen pactadas en el acuerdo para distintas industrias, con distintos niveles mínimos exigidos de valor de contenido regional y diversos métodos para calcularlo (véanse algunos ejemplos en el cuadro III.2).

³ Organización Mundial de Aduanas [en línea] <http://www.wcoomd.org/en/topics/origin/instrument-and-tools/comparative-study-on-preferential-rules-of-origin/specific-topics/study-topics/cum/cum-spanish.aspx>.

Chile

- **Conservas de frutas tropicales:** Se podrá importar piña desde el Perú, elaborar la conserva en Chile y exportarla a los Estados Unidos u otros mercados del TPP.
- **Muebles de madera tropical:** Se podrá importar la materia prima desde el Perú u otros países miembros del acuerdo, manufacturar el mueble con mano de obra y diseño nacional y exportarlo al Canadá o cualquier otro mercado dentro del TPP.
- **Jugo de frutilla:** Chile puede exportar la frutilla a Asia (por ejemplo, a Malasia), donde se la procesará y convertirá en jugo, el que luego será exportado al Japón o a Singapur.
- **Paneles eléctricos:** Se podrá realizar el proceso productivo en Chile, trayendo todos los insumos desde el Canadá, los Estados Unidos o México y exportando el panel a otros miembros del TPP, especialmente el Perú.

Perú

- **Confecciones:** Un exportador peruano podrá comprar hilados de nailon producidos en los Estados Unidos y botones de México, elaborar la prenda en el Perú y exportarla a Australia o Singapur.
- **Frenos para vehículos:** Una pyme peruana puede exportar los frenos a México, donde una empresa local los incorporará en el ensamblaje de un auto que posteriormente será exportado a los Estados Unidos.
- **Pasta dentífrica:** Una empresa peruana podrá adquirir insumos químicos en México para fabricar pasta dentífrica en el Perú y exportarla a Chile.

Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), Chile [en línea] <http://www.direcon.gob.cl/tpp/comercio-de-bienes/>, y Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR), "105 preguntas y respuestas sobre el Acuerdo de Asociación Transpacífico", 2015 [en línea] http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/tpp/adjunto/105_preguntas_y_respuestas_sobre_tpp.pdf.

Recuadro III.1

Ejemplos de posibles encadenamientos productivos de Chile y el Perú con otros miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) mediante la acumulación de origen

El TPP incluye varios regímenes sectoriales de origen

Tipo de producto	Regla de origen aplicable
Jugos de fruta	• La fruta debe ser originaria de la región del TPP.
Vehículos	• Valor de contenido regional del 45% (método de costo neto) o del 55% (método de reducción de valor).
Autopartes	• Valor de contenido regional del 35% al 55%, según el tipo de autoparte y método de cálculo.
Calzado	• Valor de contenido regional del 55% (método de reducción de valor). • La parte superior del calzado debe ser originaria de la región del acuerdo.
Electrodomésticos	• Valor de contenido regional del 45% (método de reducción de valor).
Textiles y vestuario	• Hilos y telas deben producirse en la región del TPP (regla "de hilo en adelante"). • Lista de escaso abasto: 194 insumos podrán adquirirse fuera de la región del TPP ante el abastecimiento insuficiente en dicha región.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), Chile, "Anexo 3-D. Reglas específicas de origen por producto" [en línea] <https://www.direcon.gob.cl/tpp/capitulos-del-acuerdo/>, y Secretaría de Economía de México, "Tratado de Asociación Transpacífico", documento presentado en el Seminario El Acuerdo de Asociación Transpacífico: Impactos para América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, 5 de abril de 2016 [en línea] http://conferencias.cepal.org/acuerdo_transpacifico.

La contratación pública es otra dimensión importante del acceso a mercados negociado en un acuerdo comercial. En el marco del TPP, Chile, México y el Perú lograron un mayor acceso en el ámbito de las compras públicas que en acuerdos comerciales previos e incluso más que otros socios del TPP. Australia, por ejemplo, concedió acceso a sus compras públicas al nivel federal a todos los socios del TPP, pero solo ofreció a cinco países (los tres países latinoamericanos, el Canadá y el Japón) acceso a las compras públicas de sus estados y territorios, es decir, al nivel subnacional. El Canadá y el Japón también han expandido en el TPP la lista de entidades cubiertas por los compromisos de apertura en contratación pública con respecto a los acuerdos ya existentes con Chile, México y el Perú.

Cuadro III.2

Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): reglas de origen para productos seleccionados

Además de esas mejoras, mediante el TPP, Chile accederá a las compras públicas de tres países (Malasia, el Perú y Viet Nam) con los que tiene acuerdos bilaterales vigentes que no abordan ese tema. Por su parte, el Perú accederá a las compras públicas en seis nuevos mercados (Australia, Brunei Darussalam, Chile, Malasia, Nueva Zelandia y Viet Nam). Entre los sectores que se beneficiarían de estas oportunidades, se encuentran los proveedores peruanos de servicios profesionales, técnicos y científicos y de productos manufacturados de madera (MINCETUR, 2015). Son destacables las oportunidades derivadas de la apertura recíproca de las compras públicas entre Chile y el Perú⁴. Por último, con el TPP México accederá a seis nuevos mercados de compras públicas en Asia y el Pacífico (Australia, Brunei Darussalam, Malasia, Nueva Zelandia, Singapur y Viet Nam).

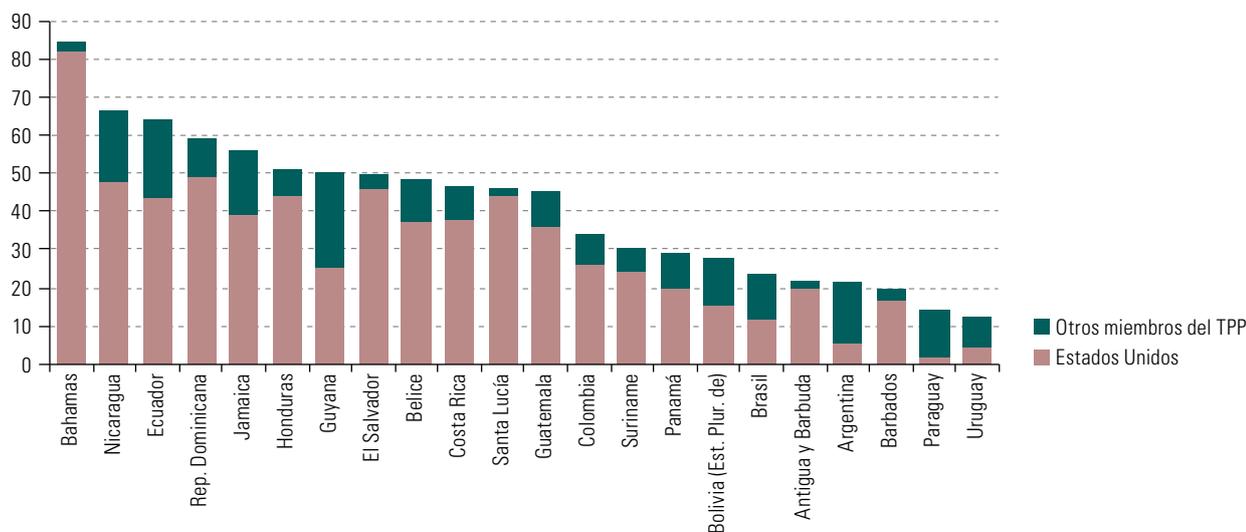
Uno de los principales efectos de la entrada en vigor del TPP será la mayor competencia que enfrentarán las exportaciones de todos los países de la región en el mercado de los Estados Unidos, debido a las reducciones arancelarias que este país aplicará a los miembros no latinoamericanos de dicho acuerdo. En el caso de los países de la región que no forman parte del TPP, la magnitud de la potencial desviación de exportaciones dependerá de múltiples factores, en particular, el peso del mercado estadounidense en sus envíos totales, la similitud de su patrón exportador a ese país con el de los miembros asiáticos del TPP y la diferencia que se genere en las condiciones arancelarias de acceso.

La participación del conjunto de los miembros del TPP en las exportaciones totales de los países de la región fluctúa ampliamente, entre el 12% para el Uruguay y el 85% para las Bahamas. El TPP es un mercado relativamente menos importante para los países del Cono Sur que para Centroamérica, el Caribe y los países sudamericanos exportadores de petróleo. Esto se explica por el fuerte peso que tiene el mercado de los Estados Unidos en los envíos de los países vecinos (véase el gráfico III.6).

Gráfico III.6

América Latina y el Caribe (países seleccionados): participación de los miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en las exportaciones totales de bienes, 2014
(En porcentajes)

El TPP es un destino muy relevante para las exportaciones de los países centroamericanos y caribeños



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

⁴ Esta también se negoció en el marco del protocolo comercial de la Alianza del Pacífico, que entró en vigor en mayo de 2016.

En 2015, cinco países miembros del TPP de Asia y el Pacífico (Brunei Darussalam, Japón, Malasia, Nueva Zelandia y Viet Nam) enfrentaban un arancel medio en el mercado de los Estados Unidos igual o superior al arancel medio impuesto al conjunto de los países de América Latina y el Caribe que no son parte de ese acuerdo, el que alcanza el 0,7% (véase el cuadro III.3). Se trata precisamente de los cinco miembros del TPP con los cuales los Estados Unidos no han suscrito tratados de libre comercio bilaterales. Por ende, las reducciones arancelarias aplicadas por este país tras la entrada en vigor del TPP deberían favorecer un aumento de las importaciones desde esos países y podrían afectar los envíos de la región.

Cuadro III.3

Exportaciones y arancel medio aplicado en los Estados Unidos, 2015
(En porcentajes)

Varios miembros asiáticos del TPP enfrentan aranceles mayores que los países de la región en los Estados Unidos

Socio	Exportaciones a los Estados Unidos		
	En porcentajes de las exportaciones totales de cada socio	En porcentajes de las importaciones totales de los Estados Unidos	Arancel medio aplicado por los Estados Unidos
Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) (11 países)	33,3	37,7	0,7
Países latinoamericanos miembros del TPP	67,5	13,8	0,1
Chile	13,0	0,4	0,0
México	81,2	13,2	0,1
Perú	15,1	0,2	0,1
Canadá	76,7	13,3	0,1
Países de Asia y el Pacífico miembros del TPP	14,2	10,6	2,4
Australia	5,3	0,5	0,2
Brunei Darussalam	0,3	0,0	6,4
Japón	20,2	5,9	1,7
Malasia	9,5	1,5	0,7
Nueva Zelandia	11,8	0,2	0,9
Singapur	6,3	0,8	0,2
Viet Nam	20,7	1,7	7,5
Todos los países no miembros del TPP	12,8	62,3	1,7
Países de América Latina y el Caribe	18,5	4,4	0,7
Comunidad Andina (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Ecuador)	28,2	1,0	0,2
Centroamérica	38,5	0,9	1,0
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	13,2	2,0	0,8
Comunidad del Caribe (CARICOM)	26,0	0,3	0,3
República Dominicana	42,3	0,2	0,2
Unión Europea	20,7	18,9	1,3
China	18,1	21,5	3,0
Resto de Asia y el Pacífico	13,5	7,0	1,6
Resto del mundo	7,7	10,5	2,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), Interactive Tariff and Trade DataWeb [en línea] <https://dataweb.usitc.gov/>; Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE); Ministerio de Finanzas de Viet Nam; Departamento de Estadísticas de Singapur; Oficina Nacional de Estadísticas de China; Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT); Oficina Nacional de Estadística de la República de Corea; Oficina de Comercio Exterior de la Provincia China de Taiwán, y Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics database (DOTS).

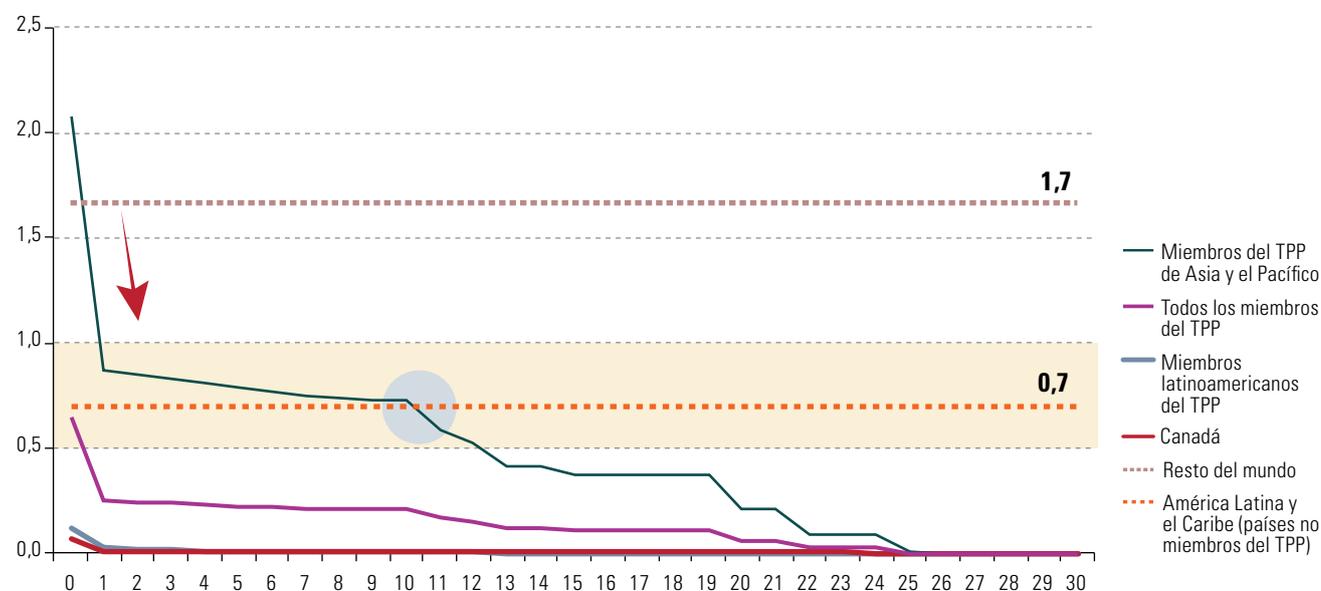
Según los cronogramas acordados, en el primer año de vigencia del TPP la desgravación arancelaria efectuada por los Estados Unidos implicará que el conjunto de los miembros pague un arancel medio de 0,3% en su mercado. Con ello se abriría una brecha de 0,4 puntos porcentuales respecto del arancel medio pagado por el conjunto de los países de la región que no son miembros del acuerdo (véase el gráfico III.7). Si bien la brecha en términos agregados es pequeña, su magnitud es mucho mayor para algunos sectores y productos. Por ejemplo, habrá brechas mayores en sectores como cuero y calzado, tabaco y textiles y confecciones, donde la reducción arancelaria en los Estados Unidos a favor de sus socios del TPP en promedio superará los cinco puntos porcentuales (véase el gráfico III.8). La brecha arancelaria puede ser más amplia en productos como las carnes y los lácteos, a los que los Estados Unidos aplican altos aranceles si proceden de países con los que no han suscrito acuerdos comerciales.

Los miembros latinoamericanos del TPP también enfrentarán mayor competencia de países como el Japón, Malasia, Nueva Zelanda y Viet Nam en el mercado de los Estados Unidos. Esta sería compensada en parte por las mejores condiciones de acceso para sus productos de exportación en esos países. Algunas evaluaciones *ante* de los efectos del TPP que incluyen a los tres países prevén efectos positivos en el comercio y la producción, los que serían mayores para México y el Perú que para Chile (Cerdeiro, 2016; Petri y Plummer, 2016).

Gráfico III.7

Estados Unidos: evolución proyectada de los aranceles medios aplicados a los miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y al resto del mundo durante los 30 años del periodo de desgravación^a
(En porcentajes)

La entrada en vigor del TPP reduciría drásticamente el margen preferencial de los países latinoamericanos con respecto a los miembros asiáticos del acuerdo en los Estados Unidos



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), Interactive Tariff and Trade DataWeb [en línea] <https://dataweb.usitc.gov/>; y calendarios de desgravación bilaterales aplicados por los Estados Unidos a cada socio en el TPP.

^a En el caso de los socios que no son miembros del TPP, se consideró constante la línea de base del ejercicio, obtenida a partir de la recaudación efectiva declarada por la USITC.

Con el propósito de profundizar el análisis de los impactos del TPP sobre las exportaciones regionales a los Estados Unidos, se estimó el grado de similitud entre las canastas exportadoras a ese mercado de los países miembros del acuerdo y de los países de la región. Para ello se calcularon índices bilaterales de similitud⁵. De los tres países de la región que son miembros del TPP, las mayores similitudes se producen en el caso de México con gran parte de los socios asiáticos, con los que mantiene una similitud intermedia (excepto el Japón, en cuyo caso la similitud es alta). El Perú, por su parte, muestra similitudes intermedias con Australia, Brunei Darussalam, Nueva Zelandia y Viet Nam (véase el cuadro III.4).

Las mayores reducciones arancelarias en los Estados Unidos en el primer año de vigencia del TPP se aplicarían a los sectores de cuero y calzado, tabaco y textiles y confecciones

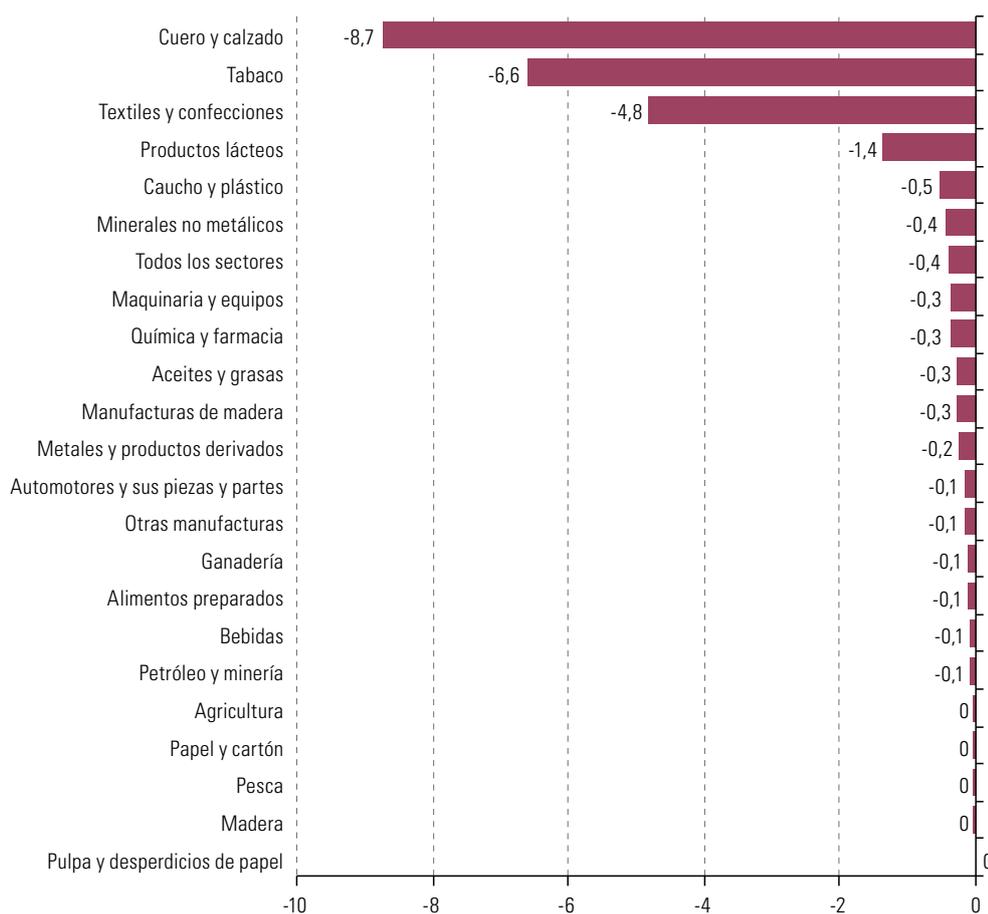


Gráfico III.8

Estados Unidos: reducciones proyectadas de los aranceles medios aplicados a los miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en el primer año de vigencia del acuerdo, por sector (En puntos porcentuales)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), Interactive Tariff and Trade DataWeb [en línea] <https://dataweb.usitc.gov/>; y calendarios de desgravación bilaterales aplicados por los Estados Unidos a cada socio en el TPP.

⁵ El índice se define de la siguiente forma: $I. Similitud = \sum_{k=1}^{n_j} \min \left[\frac{M_i^k}{M_j^k}, \frac{M_j^k}{M_i^k} \right]$, donde M representa las importaciones de los Estados Unidos, i es un país de la región, y j un miembro del TPP. Los cálculos se realizaron considerando la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) Rev. 2 a un nivel de desagregación de tres dígitos. El índice resultante oscila entre 0 y 1. A mayor nivel del índice, mayor similitud entre las canastas de exportación de dos países a los Estados Unidos. Se identificaron tres rangos de similitud: alta (índice de similitud superior a 0,33), media (índice de similitud superior a 0,10 e inferior a 0,33), y baja, cuando el índice reportado es inferior a 0,10.

Cuadro III.4

América Latina y el Caribe y países miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): similitud exportadora en el mercado de los Estados Unidos, 2015^a

El grado de similitud entre las exportaciones de los países de la región y las de los miembros del TPP a los Estados Unidos varía en función de sus respectivos patrones productivos

Países de América Latina y el Caribe	Países miembros del TPP										
	Australia	Brunei Darussalam	Canadá	Chile	Japón	Malasia	México	Nueva Zelandia	Perú	Singapur	Viet Nam
Miembros del TPP											
Chile	M	B	M		B	B	M	M	M	B	B
México	M	B	A	M	A	M	A	M	M	M	M
Perú	M	M	M	M	B	B	M	M		B	M
Centroamérica											
Costa Rica	M	B	M	A	M	M	M	M	M	M	M
El Salvador	B	A	M	B	B	B	M	B	M	B	A
Guatemala	B	M	M	M	B	B	M	B	A	B	M
Honduras	B	M	B	M	B	B	M	M	A	B	A
Nicaragua	M	M	B	B	B	B	M	M	A	B	M
Panamá	M	A	M	M	M	B	M	M	M	M	M
Comunidad Andina											
Bolivia (Estado Plurinacional de)	B	B	B	M	B	B	B	B	A	B	B
Colombia	M	B	A	M	B	B	M	B	M	B	B
Ecuador	B	B	M	M	B	B	M	M	A	B	B
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)											
Argentina	M	B	A	M	M	B	M	M	M	M	B
Brasil	A	M	A	M	M	M	M	M	M	M	M
Paraguay	B	B	M	M	B	B	B	M	M	B	B
Uruguay	A	B	M	M	B	B	M	A	M	M	B
Venezuela (República Bolivariana de)	B	B	M	B	B	B	B	B	M	B	B
Comunidad del Caribe (CARICOM)											
Antigua y Barbuda	M	A	B	B	B	B	B	B	B	M	B
Bahamas	M	A	M	B	B	B	B	B	M	M	B
Barbados	M	M	M	M	B	B	M	M	B	M	B
Belice	M	M	M	M	B	B	M	M	M	M	B
Dominica	M	M	M	B	B	B	M	B	M	M	B
Granada	M	M	B	A	B	B	B	M	M	M	B
Guyana	B	B	B	B	B	B	B	B	M	B	B
Haití	B	M	B	B	B	B	B	B	M	B	M
Jamaica	M	M	M	M	B	B	M	M	M	B	B
Saint Kitts y Nevis	M	M	M	B	M	M	M	B	B	M	M
Santa Lucía	M	A	B	B	B	M	M	B	B	M	M
San Vicente y las Granadinas	M	A	M	B	B	B	M	M	M	M	B
Suriname	M	B	M	M	B	B	B	B	M	B	B
Trinidad y Tabago	B	M	M	B	B	B	B	B	M	B	B
República Dominicana	M	M	M	B	M	M	M	M	M	M	M

A Alta **M** Media **B** Baja

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), Interactive Tariff and Trade DataWeb [en línea] <https://dataweb.usitc.gov/>.

^a Con fines analíticos, se identificaron tres rangos de similitud: alta (A), con un índice superior a 0,33; media (M), con un índice superior a 0,10 e inferior a 0,33, y baja (B), índice inferior a 0,10.

En el caso de Centroamérica, se destacan las similitudes entre los envíos de todos los países de la subregión y los de Viet Nam, las que son especialmente elevadas para El Salvador y Honduras. Les siguen en importancia las que se observan entre El Salvador y Panamá con Brunei Darussalam. Entre los países de América del Sur, las mayores similitudes se registran entre el Brasil y Australia, el Brasil y el Canadá, la Argentina y el Canadá, y el Uruguay con Australia y Nueva Zelanda. El Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) son los países sudamericanos cuyas canastas exportadoras a los Estados Unidos muestran una menor similitud con las de los socios asiáticos del TPP. Entre los países del Caribe, las mayores similitudes tienen lugar entre Antigua y Barbuda, las Bahamas, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, por una parte, y Brunei Darussalam, país que en términos de escala y ventaja comparativa podría constituirse en un competidor para las economías pequeñas del Caribe.

En el cuadro III.5 se identifican los sectores en los que se espera que las exportaciones de algunos países de la región a los Estados Unidos enfrenten una mayor competencia por parte de los miembros asiáticos del TPP. Entre los países de la región miembros del acuerdo, los impactos más fuertes se producirían en los casos de México y el Perú. En este último, se destaca la industria de confecciones, ya que sus exportaciones de ropa interior y de indumentaria diversa para hombres, mujeres y niños, que actualmente no pagan aranceles, enfrentarán la competencia de productos similares de Viet Nam. Estos últimos tendrán una reducción del arancel medio que se les aplica en los Estados Unidos del 18% actual al 8% y, en algunos artículos, como chaquetas, pantalones y camisetas de hombre y de mujer, el arancel se reducirá de niveles cercanos al 30% al 0%.

Cuadro III.5

América Latina y el Caribe (países seleccionados): sectores exportadores que enfrentarían mayor competencia en los Estados Unidos tras la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)

Con la entrada en vigor del TPP, una gran diversidad de sectores de la región enfrentarán una mayor competencia asiática en los Estados Unidos

Miembros del TPP	Miembros del TPP	Sectores
Perú	Viet Nam	Textiles y confecciones (ropa interior de hombre y de mujer, ropa exterior para bebés y mujeres); crustáceos y pescados; café y sucedáneos
México	Japón	Automóviles de pasajeros; autopartes; equipos de telecomunicaciones; aparatos eléctricos; motores
México	Malasia	Equipos de telecomunicaciones; máquinas para la elaboración de datos; aparatos eléctricos; aparatos de uso doméstico
Centroamérica		
Costa Rica	Japón	Instrumentos y aparatos médicos; lámparas, tubos y válvulas eléctricas; máquinas y aparatos eléctricos
El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	Viet Nam	Textiles y confecciones (ropa interior de hombre y de mujer, ropa exterior para bebés y mujeres); calzado; crustáceos y pescado fresco
Panamá	Nueva Zelanda	Pescado fresco; crustáceos; legumbres frescas; frutas y nueces
América del Sur		
Brasil	Japón	Aeronaves y sus piezas y partes; vehículos y autopartes
Argentina, Brasil y Uruguay	Nueva Zelanda	Carnes y despojos comestibles de carnes; almidones y féculas; productos lácteos, especialmente queso y cuajada; piensos
El Caribe		
Barbados, Belice, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas	Brunei Darussalam	Hidrocarburos halogenados; alcoholes y fenoles (metanol); material de limpieza; materiales de construcción
Haití y República Dominicana	Viet Nam	Textiles y confecciones (ropa interior de hombre y de mujer, ropa exterior para bebés y mujeres); calzado; crustáceos y pescados frescos

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Con el TPP, los países de la región enfrentarían una mayor competencia en el mercado de los Estados Unidos.

Con el TPP, las exportaciones centroamericanas de confecciones a los Estados Unidos enfrentarían la fuerte competencia de Viet Nam.

En cuanto a México, la mayor competencia en el mercado de los Estados Unidos la recibirá desde el Japón y en menor medida desde Malasia, países con los que presenta una amplia similitud en su canasta exportadora. En efecto, al igual que México, el Japón y Malasia poseen estructuras de exportaciones hacia los Estados Unidos intensivas en manufacturas de tecnología media y alta, especialmente equipos de telecomunicaciones, aparatos eléctricos, equipo fotográfico, autopartes y vehículos⁶. En estos sectores, los Estados Unidos aplican aranceles de nación más favorecida de entre el 4% y el 9%, que tras la entrada en vigor del TPP se reducirán en algunos casos a cero (véase el gráfico III.9). Esta situación podría generar cierta desviación de comercio a favor del Japón y Malasia y en detrimento de proveedores mexicanos. Entre los países sudamericanos, se destaca la mayor competencia que enfrentaría el Cono Sur por parte de Nueva Zelanda en varios rubros agrícolas, y la que enfrentaría el Brasil de parte del Japón en los sectores de automóviles, autopartes y aeronáutico.

En el caso de Centroamérica, la mayor competencia se produciría de parte de Viet Nam en los sectores de textiles y confecciones, calzado y, particularmente, prendas de vestir de punto. En efecto, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, así como México, Haití, el Perú y la República Dominicana, se ubican entre los 20 principales proveedores de los Estados Unidos en ese rubro, el que en algunos casos representa más del 40% del valor total de las exportaciones nacionales a ese país. El arancel medio aplicado a todos estos países en el mercado estadounidense es sustancialmente menor que el impuesto a Viet Nam (20,3%), debido a que aquellos han suscrito tratados de libre comercio con los Estados Unidos o, en el caso de Haití, se benefician de preferencias otorgadas unilateralmente. Pese a esta desventaja, Viet Nam ya es el segundo principal proveedor de prendas y accesorios de vestir de punto de los Estados Unidos (véase el cuadro III.6). La reducción del arancel medio estadounidense aplicado a ese país en el sector de textiles y confecciones sería de casi 10 puntos porcentuales en el primer año de vigencia del TPP (véase el gráfico III.9), con lo que sus importaciones desde ese país podrían aumentar rápidamente, desplazando a las originarias de la región y de otros competidores asiáticos como China, Indonesia y la India.

La preocupación manifestada por varios países de la región ante la mayor competencia de las confecciones de Viet Nam en el mercado estadounidense se ve atenuada en parte por la regla de origen acordada en el TPP para este sector, denominada “de hilo en adelante” (*yarn forward rule*). Esta requiere que los textiles y el vestuario fabricados en Viet Nam —o en cualquier otro país miembro del TPP— utilicen como insumos hilos y telas originarios de los otros socios del TPP para beneficiarse de un trato preferencial. Ello implica que (con algunas excepciones) Viet Nam no podrá utilizar insumos chinos de menor costo en las confecciones que exporte a los Estados Unidos bajo las preferencias arancelarias del TPP⁷. Esta situación reduciría su competitividad en ese mercado frente a las confecciones exportadas por los países latinoamericanos, sean o no miembros del acuerdo.

Ante la posible mayor competencia por parte de Viet Nam, los países centroamericanos deberían reforzar la competitividad de su industria de confección, no sobre la base de menores precios, sino de un mayor valor agregado y una mayor diversificación de la producción. Por ejemplo, podrían incursionar en los extremos de la cadena de valor, como el diseño de prendas de vestir y la distribución y comercialización de marcas propias. Asimismo, aprovechando su cercanía geográfica al mercado estadounidense, podrían desarrollar servicios de maquila y entrega especializados en los que los tiempos

⁶ En el caso de los automóviles y autopartes, la desgravación arancelaria no comenzará hasta pasados 11 años de la entrada en vigor del acuerdo.

⁷ Las excepciones son los 194 insumos incluidos en la denominada “lista de escaso abasto”. Estos pueden ser adquiridos desde proveedores que no sean parte del TPP (como China) e incorporarse en los productos finales (prendas de vestir) sin que estos pierdan el beneficio de la desgravación arancelaria.

de entrega son un factor determinante. En promedio, un producto centroamericano demora 2 días en llegar al mercado estadounidense frente a 20 días en el caso de Viet Nam (Cordero, 2016).

Utilizando un modelo de equilibrio parcial, se estimó que los recortes arancelarios efectuados por los Estados Unidos en el primer año de vigencia del TPP se traducirían en un aumento del valor de sus importaciones totales de bienes del 0,9% con respecto a su nivel en 2015⁸. Dicho efecto se descompone en una expansión de las importaciones desde los países miembros del acuerdo de cerca del 10% y una reducción de las importaciones desde el resto del mundo del 5,4% (véase el gráfico III.10).

Cuadro III.6

Estados Unidos: principales abastecedores de prendas y accesorios de vestir de punto, 2015
(En millones de dólares y porcentajes)

Viet Nam ya es el segundo proveedor de prendas de vestir de los Estados Unidos, pese a enfrentar aranceles elevados

Posición	País	Monto importado (millones de dólares)	Participación en las importaciones totales	Participación en las exportaciones del país	Arancel medio aplicado ^a
1	China	16 169	34,7	3,2	17,6
2	Viet Nam	6 114	13,1	15,4	20,3
3	Indonesia	2 642	5,7	12,8	20,5
4	Honduras	2 205	4,7	44,0	0,4
5	Camboya	1 878	4,0	59,8	18,4
6	El Salvador	1 680	3,6	64,2	0,7
7	India	1 607	3,5	3,4	15,1
8	Bangladesh	1 435	3,1	23,1	17,3
9	México	1 282	2,8	0,4	1,0
10	Guatemala	1 134	2,4	25,6	5,7
11	Sri Lanka	1 103	2,4	36,4	18,0
12	Nicaragua	1 049	2,3	31,9	7,2
13	Jordania	942	2,0	61,7	0,1
14	Pakistán	909	2,0	23,3	16,0
15	Tailandia	752	1,6	2,5	18,9
16	Haití	724	1,6	74,4	0,1
17	Filipinas	646	1,4	6,1	19,8
18	Perú	544	1,2	10,1	0,3
19	República Dominicana	477	1,0	10,0	0,3
20	Egipto	407	0,9	27,5	0,2
	Principales 20 abastecedores	43 698	93,9	4,4	14,3
	Otros abastecedores	2 857	6,1	0,2	11,3
	Importaciones totales	46 555	100,0	2,0	14,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

^a Calculado a partir de la recaudación efectiva sobre las importaciones procedentes de cada socio.

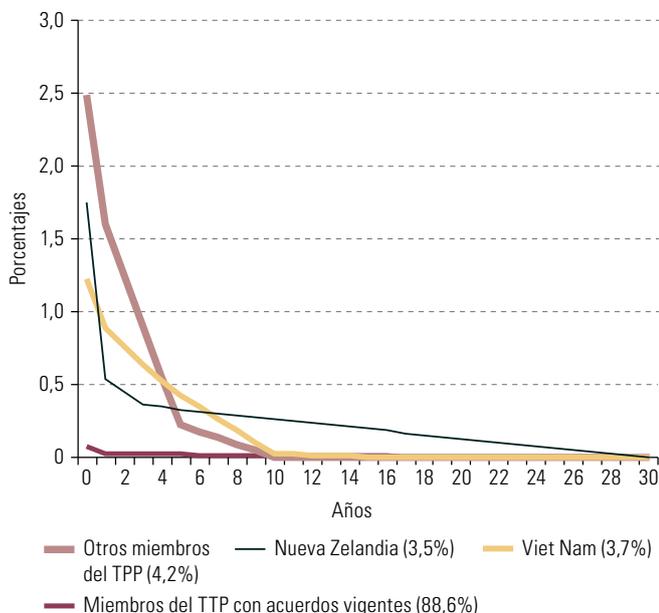
⁸ Este resultado es similar al de otras evaluaciones de impacto que consideran simultáneamente la creación y desviación de comercio tras la entrada en vigor del TPP (Li y Whalley, 2012, y Petri y Plummer, 2016).

Gráfico III.9

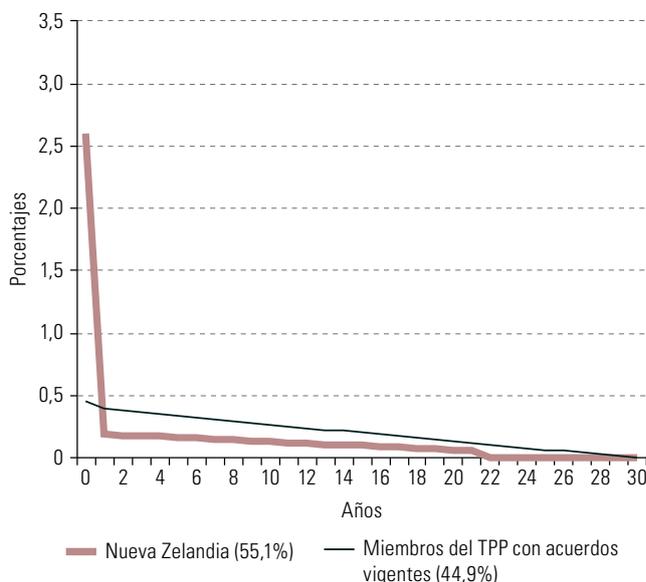
Estados Unidos: evolución proyectada de los aranceles medios aplicados a sus socios del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) durante el periodo de desgravación del acuerdo (30 años), por sectores^a
(En porcentajes)

Las mayores ganancias arancelarias iniciales en los Estados Unidos las obtienen los miembros del TPP que actualmente no poseen acuerdos comerciales vigentes con ese país

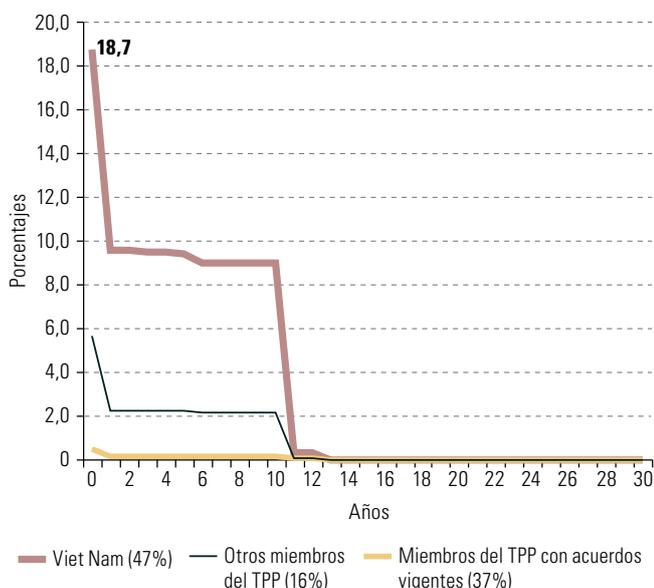
A. Alimentos, bebidas y tabaco



B. Productos lácteos



C. Textiles y confecciones



D. Cuero y calzado

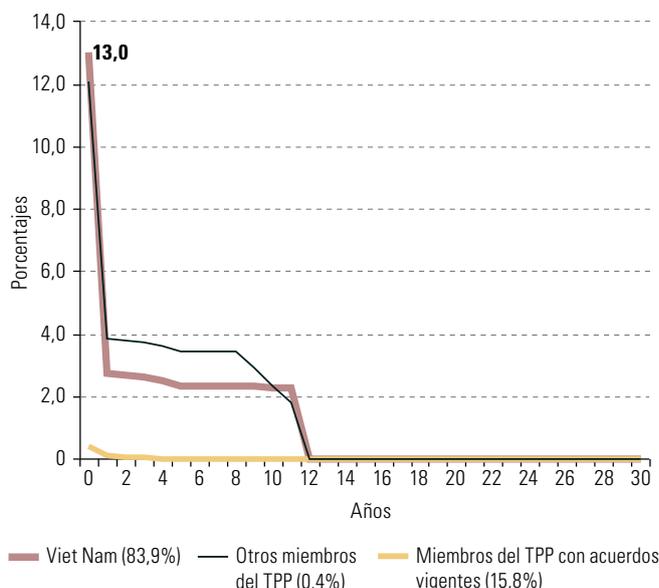
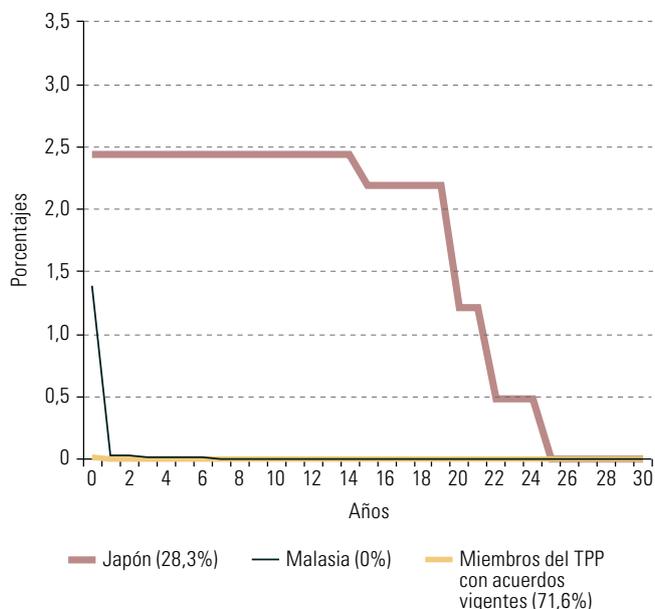
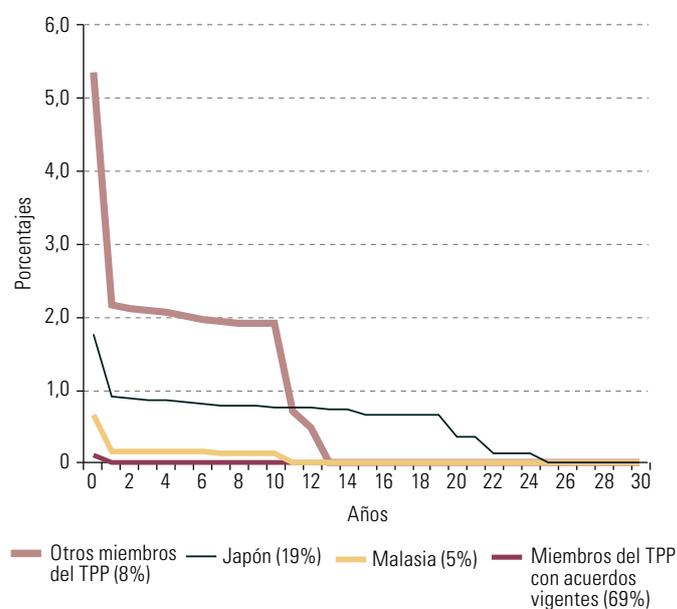


Gráfico III.9 (conclusión)

E. Automotores



F. Otras manufacturas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, y los calendarios de desgravación de los Estados Unidos hacia sus distintos socios en el TPP.

^a Los números entre paréntesis indican la participación de cada país o agrupación en las importaciones de los Estados Unidos desde el resto de la zona del TPP en el sector respectivo.

El valor de las importaciones de los Estados Unidos desde la región caería un 1% en el primer año de vigencia del TPP

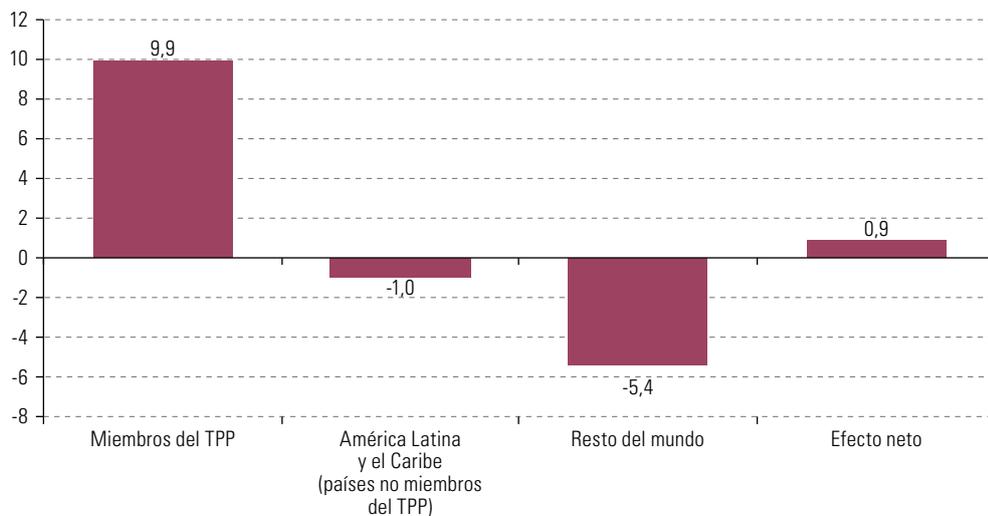


Gráfico III.10

Estados Unidos: variación esperada del valor de las importaciones desde distintos orígenes tras el primer año de vigencia del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) (En porcentajes con respecto a 2015)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la aplicación de un modelo de equilibrio parcial.

El aumento proyectado de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de sus socios en el TPP es especialmente elevado en los sectores que accederían a los mayores recortes arancelarios en el primer año de vigencia del acuerdo, como los de textiles y confecciones, cuero y calzado, caucho y plástico y el resto de las manufacturas, así como alimentos, bebidas y tabacos. Asimismo, el aumento esperado de las importaciones se concentraría en el grupo de países miembros del TPP que no poseen acuerdos comerciales previos con los Estados Unidos. De este modo, Nueva Zelandia capturaría el 86% del aumento esperado de las importaciones estadounidenses desde el TPP en el sector de agricultura, caza y pesca (véase el cuadro III.7). En el sector agroindustrial, Nueva Zelandia y Malasia aumentarían sus exportaciones a los Estados Unidos, junto con Australia y el Canadá. En el caso de Nueva Zelandia, las principales ganancias se producirían en los sectores de lácteos y carnes, así como en diversas frutas y vegetales (Ministerio de Relaciones Exteriores de Nueva Zelandia, 2016).

Viet Nam concentra las ganancias en los sectores de textiles y confecciones y de cuero y calzado, representando el 73% y 97%, respectivamente, del aumento esperado de las importaciones estadounidenses desde la zona del TPP en ambos sectores. Viet Nam obtendría también ganancias importantes en algunas manufacturas de los sectores de química y farmacia y minerales no metálicos, así como en metales y sus productos derivados y otras manufacturas. El Japón, por su parte, capturaría el grueso de la creación de comercio en gran parte de los sectores manufactureros, especialmente en química y farmacia, caucho y plástico, minerales no metálicos y otras manufacturas.

Cuadro III.7

Estados Unidos: aumento proyectado de las importaciones desde los países miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en el primer año de vigencia
(En porcentajes)

El Japón, México, el Canadá y Viet Nam concentran el 92% del aumento proyectado de las importaciones de los Estados Unidos desde países miembros del TPP en el primer año de vigencia del acuerdo

Sector	Participación en las importaciones totales desde el TPP	Arancel medio previo al acuerdo	Arancel medio en el primer año de vigencia	Aumento proyectado de las importaciones	Distribución porcentual del aumento proyectado de las importaciones por país
Agricultura, caza y pesca	3,6	0,0	0,0	2,2	Nueva Zelandia (86), Canadá (5), Viet Nam (4), Australia (1)
Petróleo y minería	7,6	0,1	0,0	7,4	Canadá (100)
Alimentos, bebidas y tabaco	4,5	0,2	0,1	4,3	Canadá (26), Nueva Zelandia (17), Malasia (14), Australia (10), Perú (5), Viet Nam (4)
Madera, papel y cartón	2,5	0,1	0,0	1,6	Japón (36)
Textiles y confecciones	2,7	9,9	6,6	37,1	Viet Nam (73), Malasia (9), Japón (3)
Cuero y calzado	0,8	11,0	3,5	63,1	Viet Nam (97)
Química y farmacia	8,7	0,3	0,0	8,0	Japón (76), Canadá (12), México (4), Malasia (5)
Caucho y plástico	1,8	1,0	0,5	15,3	Japón (56), Canadá (13), Malasia (12), México (11), Viet Nam (5)
Minerales no metálicos	0,7	0,5	0,1	10,2	Japón (54), Viet Nam (12), Malasia (1)
Metales y productos derivados	5,6	0,3	0,1	7,3	Japón (46), Viet Nam (5), Malasia (5)
Maquinaria y equipos	30,5	0,4	0,1	13,4	Japón (46), México (34), Canadá (11), Malasia (6), Singapur (2)
Automóviles y autopartes	22,7	0,6	0,5	6,6	Canadá (76), México (12), Japón (7), Malasia (1), Viet Nam (1)
Otras manufacturas	8,4	0,2	0,0	3,2	Japón (63), México (14), Canadá (14), Malasia (5), Singapur (2)
Total	100,0	0,7	0,4	9,9	Japón (36), México (23), Canadá (18), Viet Nam (15), Malasia (5), Nueva Zelandia (1)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la aplicación de un modelo de equilibrio parcial.

En algunos sectores manufactureros, el Canadá y México comparten con el Japón las ganancias asociadas al aumento esperado de las importaciones estadounidenses durante el primer año de vigencia del TPP. Destacan los casos de los automotores y las maquinarias y equipos, industrias en las que el Canadá y México (miembros del TLCAN) disfrutarán de mejores condiciones arancelarias de acceso al mercado estadounidense que el resto de los miembros del TPP durante los primeros diez años de vigencia del acuerdo. Esto permitirá que se sigan beneficiando de la presencia de inversiones extranjeras originarias principalmente del Japón. Este plazo de transición hasta que se produzcan los mayores recortes en los aranceles aplicados por los Estados Unidos al resto de los socios del TPP es una oportunidad para que los productores mexicanos consoliden la ventaja de la cercanía geográfica a ese país, fortaleciendo cadenas de valor en torno a proveedores de insumos del Japón, Malasia y otros países asiáticos miembros del acuerdo.

En cuanto al efecto de desviación de comercio para los países de la región que no son miembros del TPP, se estima que la mayor desviación se producirá en los sectores de textiles y confecciones, química y farmacia, y una amplia gama de sectores manufactureros. En los sectores agrícola y agroindustrial, los países potencialmente más afectados se sitúan en América del Sur, y en menor medida en Centroamérica. En los sectores manufactureros, los mayores efectos de desviación se producirán en el Brasil, la Argentina y Colombia en el caso de América del Sur, en Costa Rica y Honduras en el caso de Centroamérica, y en Trinidad y Tabago entre los países del Caribe (véase el cuadro III.8). En general, los resultados son congruentes con el análisis derivado de los índices de similitud.

Cuadro III.8

Estados Unidos: disminución proyectada de las importaciones desde los países de América Latina y el Caribe no miembros del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en el primer año de vigencia
(En porcentajes)

En la región, el Brasil, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de) sufrirían las mayores caídas de exportaciones a los Estados Unidos en el primer año de vigencia del TPP

Sector	Estructura de las importaciones y aranceles medios aplicados en el primer año de vigencia del TPP			Efecto de desviación de comercio	
	Participación en el total de las importaciones desde América Latina y el Caribe ^a	Arancel medio hacia América Latina y el Caribe	Arancel medio hacia miembros asiáticos del TPP	Disminución proyectada de las importaciones	Distribución porcentual de la disminución proyectada de las importaciones por país
Agricultura, caza y pesca	8,7	0,6	0,3	-0,1	Ecuador (21), Brasil (14), Guatemala (13), Costa Rica (12), Colombia (11)
Petróleo y minería	20,0	0,1	0,0	-0,6	Colombia (34), Venezuela (República Bolivariana de) (33), Ecuador (18), Brasil (12)
Alimentos, bebidas y tabaco	9,8	1,5	0,7	-0,3	Brasil (29), Colombia (16), Argentina (11), República Dominicana (9), Guatemala (8), Nicaragua (5)
Madera, papel y cartón	1,9	0,5	0,0	0,0	Brasil (89)
Textiles y confecciones	10,2	2,1	6,9	-1,4	Honduras (27), El Salvador (20), Guatemala (15), Nicaragua (15), República Dominicana (9), Haití (9)
Cuero y calzado	0,9	2,4	2,4	-0,1	Brasil (39), República Dominicana (39), Argentina (5)
Química y farmacia	18,0	0,5	0,0	-0,7	Venezuela (República Bolivariana de) (37), Brasil (22), Trinidad y Tabago (19), Argentina (5)
Caucho y plástico	0,8	1,2	1,1	-0,1	Brasil (35), Costa Rica (25), República Dominicana (17)
Minerales no metálicos	1,2	2,6	0,2	-0,1	Brasil (86), Colombia (8), El Salvador (2), Costa Rica (1), Argentina (1)
Metales y productos derivados	6,2	0,3	0,5	-0,3	Brasil (65), Trinidad y Tabago (8), Argentina (7), Colombia (4)
Maquinaria y equipos	7,7	0,3	0,1	-0,5	Brasil (33), Costa Rica (26), República Dominicana (18), Honduras (7), Argentina (4)
Automóviles y autopartes	3,7	0,1	1,7	-0,2	Brasil (96), Honduras (2)
Otras manufacturas	10,9	0,2	0,0	-0,1	Brasil (31), Colombia (21), Ecuador (8), Bolivia (Estado Plurinacional de) (6), Costa Rica (5), Honduras (3)
Total	100,0	0,7	1,2	-1,0	Brasil (28), Colombia (14), Venezuela (República Bolivariana de) (14), Ecuador (7), Honduras (5), Trinidad y Tabago (4)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de aplicación de un modelo de equilibrio parcial.

^a Excluidos Chile, México y el Perú.

2. Inversión: en busca de un mayor equilibrio entre los derechos de los inversionistas extranjeros y el derecho de los Estados anfitriones a regular

El capítulo sobre inversión del TPP es casi idéntico a los capítulos respectivos de los tratados de libre comercio suscritos por Chile, México y el Perú con los Estados Unidos y al modelo seguido por este último en sus tratados bilaterales de inversión. El conjunto de obligaciones sustantivas es muy similar e incluye estándares como trato nacional, nación más favorecida, no imposición de requisitos de desempeño⁹, libre flujo de transferencias relacionadas con la inversión y garantías en caso de expropiación, entre otros. Estos compromisos están alineados con los actuales marcos regulatorios de Chile, México y el Perú; por ende, no han aceptado en el TPP compromisos más ambiciosos que los que están en vigencia en sus respectivas legislaciones y prácticas. Por otra parte, y al igual que en sus acuerdos vigentes con los Estados Unidos, los tres países latinoamericanos se reservaron el derecho a no aplicar varias de las obligaciones con respecto a determinados sectores o medidas¹⁰.

En consonancia con la práctica habitual de los Estados Unidos en sus acuerdos comerciales y de inversión, el TPP incluye un mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados. Este permite a un inversionista extranjero demandar directamente al Estado anfitrión en un arbitraje internacional si considera que no se han respetado sus derechos en el marco del acuerdo respectivo¹¹. En los últimos años, han surgido cuestionamientos a este mecanismo, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Entre las principales críticas se cuentan la posibilidad de que el Estado anfitrión se inhiba de regular en el interés público por temor a ser demandado (*regulatory chill*), así como preocupaciones sobre sesgo institucional, falta de coherencia entre fallos sobre asuntos similares, conflictos de interés, falta de transparencia y otorgamiento de sumas excesivas como compensación a los inversionistas extranjeros (Comisión de Productividad del Gobierno de Australia, 2010; UNCTAD, 2015).

La incorporación de la solución de controversias entre inversionistas y Estados en el TPP era un objetivo irrenunciable para los Estados Unidos. Las empresas con sede en este país son las principales usuarias mundiales de ese mecanismo, habiendo iniciado 138 de los 696 casos registrados hasta fines de 2015, un 20% del total (UNCTAD, 2016a). Sin embargo, Chile, México y el Perú ya habían aceptado esta cláusula en sus respectivos tratados de libre comercio con los Estados Unidos y varios otros países, así como en numerosos acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones. Por ende, no se trata de una obligación nueva impuesta por el TPP.

En respuesta a algunas de las críticas señaladas, el TPP reafirma el derecho del Estado anfitrión a regular “para asegurar que las inversiones en su territorio se realicen de una manera sensible al medio ambiente, la salud u otro tipo de objetivos regulatorios”¹². Este lenguaje es más amplio que el contenido en los tratados de libre comercio de Chile y el Perú con los Estados Unidos, que se refiere solo al derecho del Estado anfitrión a regular “para asegurar que las actividades de inversión en su territorio se efectúen

⁹ Con respecto a esos acuerdos, el TPP solo agrega al listado de requisitos de desempeño prohibidos la imposición por parte del Estado anfitrión de requisitos relativos al tipo de tecnología que el inversionista extranjero puede emplear, incluida la exigencia de adquirir o utilizar tecnologías pertenecientes a personas o empresas locales. Este tipo de prácticas han sido frecuentemente criticadas por los Estados Unidos, particularmente su uso por parte de China.

¹⁰ Entre los sectores en que los países latinoamericanos efectuaron reservas, se cuentan los de energía, minería, petróleo y gas, telecomunicaciones y transporte aéreo en Chile; audiovisual, legal, petróleo y gas, transporte aéreo y transporte marítimo en México, y audiovisual, legal, petróleo y gas, transporte marítimo y terrestre en el Perú (USITC, 2016).

¹¹ De acuerdo con el artículo 9.19, un inversionista puede iniciar un arbitraje internacional en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) u otra institución de arbitraje internacional que las partes acuerden.

¹² Artículo 9.16 (“Inversiones y medio ambiente, salud y otros objetivos de reglamentación”).

tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental”¹³. Asimismo, los miembros del TPP podrán negarse a someter a procedimientos de solución de controversias entre inversionistas y Estados reclamos relativos a medidas de control del tabaco. Por último, el TPP introduce varias reformas al propio mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados respecto de los tratados de libre comercio suscritos por Chile, México y el Perú con los Estados Unidos (véase el recuadro III.2).

- Se introduce una revisión expedita de las denominadas controversias frías, pudiendo adjudicarse el pago de los costos respectivos a la empresa que inició el caso.
- Se definen reglas de conducta y ética para los árbitros.
- Se explicita que, en toda reclamación, la carga de la prueba recaerá sobre el reclamante (el inversionista extranjero).
- Un inversionista solo puede iniciar una controversia en un tribunal internacional durante un periodo de tres años y medio desde el momento en que adquirió conocimiento de la supuesta violación del acuerdo.
- A petición de una de las partes, el tribunal deberá entregar a ambas partes un borrador de su decisión y otorgar un plazo de 60 días para que estas presenten comentarios por escrito al respecto.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), “Capítulo 9. Inversión” [en línea] http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Final_Texts/Spanish/Chapter9_s.pdf, y S. Lincome y B. Picone, “Evaluating the Trans-Pacific Partnership”, *Client Alert, White and Case*, mayo, 2016 [en línea] http://www.whitecase.com/sites/whitecase/files/files/download/publications/evaluating_the_trans-pacific_partnership_0.pdf.

Recuadro III.2

Innovaciones al mecanismo de solución de controversias entre inversionistas y Estados introducidas en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)

El TPP presenta un avance en comparación con los acuerdos ya señalados en lo que respecta a la definición del concepto de trato justo y equitativo. En efecto, se explicita que el solo hecho de que una medida adoptada por un Estado anfitrión se traduzca en menores utilidades que las esperadas para un inversionista extranjero o que el Estado anfitrión no otorgue, renueve o mantenga un subsidio no constituye una violación de la obligación conocida como nivel mínimo de trato (relacionada con el trato justo y equitativo). La ambigüedad en la interpretación de esta obligación se ha prestado para que, en numerosos casos de solución de controversias entre inversionistas y Estados, las empresas hayan alegado su violación sobre la base de que sus expectativas de ganancias se vieron afectadas por acciones de los Estados anfitriones (UNCTAD, 2015). Por lo mismo, la clarificación introducida en el TPP podría reducir la incertidumbre sobre la interpretación del trato justo y equitativo en futuras controversias, fortaleciendo la posición de los Estados anfitriones.

Sin perjuicio de estos avances, el TPP no aborda algunos aspectos problemáticos de las controversias entre inversionistas y Estados. Por ejemplo, no se incluye una opción de examen preliminar que permita a los gobiernos de los dos países involucrados en una potencial controversia decidir si esta puede seguir adelante o si se le rechaza. Este examen podría evitar el inicio de controversias en que el interés económico de la empresa inversionista se contrapone de manera manifiesta con objetivos legítimos de política pública del Estado anfitrión. Igualmente, el TPP no incorpora una instancia de apelación de los fallos arbitrales, a diferencia de lo que ocurre en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC y en la práctica habitual de los tribunales nacionales¹⁴. La introducción de un recurso de apelación resultaría aconsejable para corregir eventuales fallos erróneos

¹³ Artículos 10.12 del Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos y 10.11 del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos.

¹⁴ Bajo el Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, los laudos arbitrales son finales y vinculantes.

y garantizar una mayor coherencia, predictibilidad y legitimidad del sistema¹⁵. Así lo ha reconocido la Unión Europea, que ha propuesto la introducción de un mecanismo permanente de este tipo en el marco de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión. No obstante, los Estados Unidos han resistido esta propuesta. Dada su alta sensibilidad política en la opinión pública europea, este se ha convertido en uno de los principales puntos que bloquean el avance de las negociaciones.

Otro tema vinculado con la inversión y que ha generado considerable polémica en las negociaciones comerciales sostenidas por los Estados Unidos es el de los controles de capital. Mediante sus tratados de libre comercio, este país ha procurado restringir la capacidad de sus socios de aplicar controles de capital, incluso de manera temporal y con el fin de preservar la estabilidad financiera. En este contexto, Chile y posteriormente el Perú obtuvieron en sus acuerdos bilaterales con los Estados Unidos un grado limitado de flexibilidad. En comparación, el TPP parece reflejar una mayor aceptación de esta herramienta, en línea con la evolución que ha tenido la posición del Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta entidad ha reconocido la utilidad —bajo ciertas circunstancias— de los controles de capital para lidiar con los flujos especulativos de capital (FMI, 2011). En este contexto, el TPP dispone que sus miembros podrán adoptar o mantener medidas restrictivas respecto de pagos o transferencias relativas a movimientos de capital: i) en el caso de que se presenten serias dificultades de balanza de pagos y financieras externas, o amenazas en ese sentido, o ii) si, en circunstancias excepcionales, los pagos o transferencias relativas a movimientos de capital causan o amenazan causar serias dificultades para la gestión macroeconómica. Estas restricciones no deberían en principio durar más de 18 meses, prorrogables en situaciones excepcionales hasta por un año.

En síntesis, las disposiciones sobre inversión del TPP parecen reflejar un esfuerzo por avanzar hacia un balance más adecuado entre la protección de los inversionistas extranjeros y el derecho de los Estados anfitriones a regular en el interés público. Obviamente, solo la práctica una vez que el acuerdo entre en vigor permitirá evaluar en qué medida este objetivo es alcanzado. Por otra parte, el TPP ofrece a los inversionistas chilenos, mexicanos y peruanos mejores estándares de protección en aquellos países miembros con los que Chile, México o el Perú no han suscrito tratados de libre comercio o de promoción y protección de inversiones, o en que los acuerdos comerciales suscritos no contemplan compromisos en materia de inversión¹⁶.

3. Propiedad intelectual: continúa la tendencia al alza de los niveles de protección

La propiedad intelectual (PI) abarca un conjunto amplio de categorías: patentes, derechos de autor y conexos, marcas, indicaciones geográficas y diseños industriales, entre otras. La forma en que estas son protegidas tiene un impacto directo sobre varios aspectos de la vida económica y social, y por ende sobre las políticas públicas, en especial las relativas a la educación, la cultura, la salud, la ciencia y tecnología y el fomento industrial. Dicho impacto resulta especialmente relevante en el contexto de la economía del conocimiento. Ello explica que la PI sea históricamente uno de los temas más controvertidos en las negociaciones comerciales de tipo Norte-Sur. En particular, en las últimas dos décadas los Estados Unidos han utilizado los acuerdos comerciales para elevar continuamente la protección de las distintas categorías de PI con respecto a

¹⁵ El mecanismo estándar de solución de controversias del TPP, que es de naturaleza intergubernamental y se aplica a todas las obligaciones contenidas en el acuerdo excepto las relativas a la inversión, tampoco tiene una instancia de apelación.

¹⁶ Este es el caso, entre otros, de Malasia y Viet Nam para México, y de Viet Nam para Chile y el Perú.

los estándares mínimos establecidos en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC.

Chile, México y el Perú debieron asumir diversos compromisos más estrictos que los del Acuerdo sobre los ADPIC en sus tratados de libre comercio con los Estados Unidos. Entre ellos se destacan: i) el aumento del período de protección de los derechos de autor de 50 a 70 años tras la muerte del autor o la fecha de la primera publicación; ii) el aumento efectivo del período de protección de las patentes para compensar posibles atrasos administrativos en su otorgamiento, con lo que se podría exceder la protección de 20 años desde la fecha de presentación de la solicitud, estipulada en el Acuerdo sobre los ADPIC; iii) la protección exclusiva de los datos de prueba sobre seguridad y eficacia de los productos farmacéuticos (por 5 años) y agroquímicos (por 10 años); iv) la vinculación (*linkage*) entre las autoridades sanitarias y la oficina de patentes para los productos farmacéuticos (abordada en detalle más adelante), y v) la introducción de mecanismos de observancia de los derechos de PI que exceden los contemplados en el Acuerdo sobre los ADPIC (Roffe y Santa Cruz, 2010)¹⁷. Varias de estas disposiciones han resultado particularmente controvertidas en el ámbito de la salud pública, ante la posibilidad de que originen retrasos en la entrada al mercado de medicamentos genéricos.

Las negociaciones del TPP no fueron una excepción a ese patrón, caracterizándose por una tensión entre las posiciones de los Estados Unidos (en ocasiones con el apoyo del Japón) y las de la mayoría de los demás miembros. El análisis que se presenta a continuación se centra en cinco temas de particular relevancia y no es una evaluación exhaustiva de los resultados de este capítulo. Por lo demás, esa evaluación solo será posible una vez que las disposiciones del acuerdo hayan entrado en vigor y se pueda observar cómo operan en la práctica. En efecto, muchas veces los compromisos pactados dejan espacios considerables de interpretación a las partes, lo que en ocasiones puede generar conflictos y en otras contribuye a evitarlos.

En primer lugar, el TPP amplía considerablemente el espectro de las invenciones susceptibles de ser protegidas mediante patentes (conocido como materia patentable) en relación con el TLCAN y los tratados de libre comercio bilaterales suscritos por Chile y el Perú con los Estados Unidos. Siguiendo lo dispuesto en el Acuerdo sobre los ADPIC, en estos tres tratados las patentes podrán otorgarse a cualquier producto o procedimiento que sea nuevo, entrañe una actividad innovadora y sea susceptible de aplicación industrial. Sin embargo, de forma similar a la legislación estadounidense, el TPP agrega que las patentes estarán disponibles para nuevos usos de un producto conocido, nuevos métodos de usar un producto conocido o nuevos procedimientos de uso de un producto conocido. La amplitud de estas expresiones podría permitir a los titulares de patentes extender el monopolio que estas les confieren mediante innovaciones menores, lo que a su vez podría dilatar la difusión masiva de los nuevos adelantos tecnológicos.

En segundo lugar, el TPP es el primer tratado de libre comercio que explícitamente incluye disposiciones sobre exclusividad de los datos de prueba requeridos para la autorización de la comercialización de productos farmacéuticos biológicos (Lincicome y Picone, 2016). La propuesta inicial de los Estados Unidos era que todos los miembros del TPP acordaran 12 años de protección, como ocurre en el sistema federal de ese país. Sin embargo, ante fuerte oposición, se acordó establecer dos sistemas alternativos de protección:

¹⁷ No todas estas disposiciones están contenidas o reflejadas de la misma forma en el TLCAN y en los tratados de libre comercio suscritos por Chile y el Perú con los Estados Unidos. Estos dos últimos acuerdos son muy posteriores al TLCAN (fueron firmados en junio de 2003 y abril de 2006, respectivamente, mientras que el TLCAN se suscribió en diciembre de 1992) y por ello incluyen un mayor número de disposiciones más estrictas que las del Acuerdo sobre los ADPIC.

- i) un período de al menos ocho años de protección de la información no divulgada sobre la seguridad y eficacia de un nuevo producto farmacéutico que contenga un ingrediente biológico, desde la fecha de la primera autorización de comercialización de ese producto en el país respectivo, o
- ii) un período de al menos cinco años de protección de esa información, más otras medidas (no especificadas en el texto) que den lugar a un nivel de protección comparable al de la primera alternativa.

Chile ha optado por la segunda alternativa, ya que su ley de propiedad industrial otorga cinco años de protección a los datos de prueba de todo tipo de producto farmacéutico, sea de síntesis química o biológica. El Gobierno de Chile entiende que no necesita enmendar su marco legislativo para cumplir con lo estipulado en el TPP¹⁸. México y el Perú se acogieron a períodos de transición de cinco y diez años, respectivamente, para adecuar su legislación a las obligaciones del TPP en esta materia. Cabe destacar que la ambigüedad en torno a las otras medidas que complementarían la protección de cinco años podría dar lugar a arreglos bilaterales que permitan determinar las condiciones adecuadas para cumplir con esta obligación. (Artecona y Plank-Brumback, 2016).

Un tercer tema de importancia para los países latinoamericanos es la vinculación entre las autoridades sanitarias y la oficina de patentes de cada país. Mediante esta obligación, se procura que la autoridad sanitaria no otorgue permisos de comercialización a un producto farmacéutico genérico hasta la expiración de la patente respectiva que favorece a la versión original. Esto influye directamente en el plazo y la manera en que la población puede acceder a los medicamentos genéricos. Existen dos tipos de vinculación: i) la extrema (*hard linkage*), que prohíbe la comercialización de la versión genérica de un medicamento hasta que la disputa entre el titular de la patente y la parte que solicitó los permisos de comercialización se resuelva en los tribunales, y ii) la moderada (*soft linkage*), que solo obliga al Estado a notificar al titular de la patente que se intenta comercializar una versión genérica del medicamento protegido y a otorgarle un plazo razonable para emprender acciones judiciales o administrativas.

El TPP permite a sus miembros optar entre un sistema de vinculación moderada y uno de vinculación extrema. Por el contrario, el tratado de libre comercio entre Chile y los Estados Unidos solo prevé la alternativa extrema, lo que generó serias diferencias interpretativas entre ambos países acerca de su implementación. Finalmente acordaron que, a partir de la entrada en vigor del TPP, sus disciplinas sobre vinculación moderada reemplazarán a las del tratado de libre comercio bilateral. De este modo, según el Gobierno de Chile, a partir de la entrada en vigor del TPP “sólo por resolución judicial la autoridad sanitaria deberá abstenerse de otorgar permiso sanitario a productos farmacéuticos genéricos durante el período de protección de la patente (hasta que expire)”¹⁹. En el caso del Perú, su legislación nacional y las disciplinas asumidas en el tratado de libre comercio con los Estados Unidos están alineadas con la vinculación moderada y, por ende, su marco regulatorio no debería sufrir cambios. En resumen, en este tema el TPP contempla mayores flexibilidades que algunos de los tratados de libre comercio negociados por países de la región con los Estados Unidos.

Un cuarto tema que suscitó controversias en distintos países participantes en el TPP, incluidos los de la región, es el de la protección de los derechos de autor en el entorno digital. La propuesta original de los Estados Unidos en este ámbito era replicar su sistema nacional de notificación y bajada de contenidos (*notice and take down*) en los países socios del TPP. Bajo este sistema, si un proveedor de servicios de Internet recibe una notificación de que algunos contenidos de las redes o sitios que administra infringirían un derecho de autor, debe bajarlos inmediatamente para evitar la eventual asignación de

¹⁸ Véase DIRECON [en línea] <http://www.direcon.gob.cl/tpp/propiedad-intelectual/>.

¹⁹ Véase DIRECON [en línea] <http://www.direcon.gob.cl/tpp/propiedad-intelectual/>.

responsabilidad y penalidades. EITPP contiene disposiciones similares a este sistema, pero con algunas excepciones y flexibilidades. Chile, por ejemplo, podrá mantener la normativa implementada en 2010, basada en las disciplinas asumidas en el tratado de libre comercio bilateral con los Estados Unidos, la que requiere la intervención de los tribunales para la bajada o inhabilitación de contenidos²⁰. Este es el mismo caso del Perú, que asumió similares compromisos en su tratado con los Estados Unidos, y que destaca que las disposiciones del TPP dejan espacio para el desarrollo de políticas internas con relación al acceso a la información (MINCETUR, 2015). México, por su parte, se acogió a un período de transición de tres años para implementar las obligaciones del TPP en esta materia.

Un quinto tema controvertido es el requisito de que los países miembros del TPP accedan al Acta de 1991 del Convenio Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas (Convenio de la UPOV). Este tratado rige a la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), organismo intergubernamental destinado a promover la creación de nuevas variedades de plantas. Para ello, otorga a los obtentores de esas variedades un tipo *sui generis* de protección (el derecho de obtentor) por un período de al menos 20 años, y de al menos 25 años en el caso de árboles y vides. Durante ese período, se requiere la autorización del obtentor (respecto del material de reproducción o de multiplicación de la variedad protegida) para: i) la producción o reproducción; ii) la preparación para fines de reproducción o de multiplicación; iii) la oferta en venta; iv) la venta o cualquier otra forma de comercialización; v) la exportación; vi) la importación, y vii) la posesión para cualquiera de estos fines²¹.

En el marco del Acta de 1991 del Convenio de la UPOV, se obtiene la protección de una variedad vegetal al comprobar que esta es novedosa, distinta, homogénea y estable. Esto se puede lograr mediante métodos tradicionales o, subsidiariamente, al crear organismos genéticamente modificados (transgénicos). Este último proceso plantea preocupaciones por su potencial impacto en la salud humana, sus efectos adversos sobre el medio ambiente y la biodiversidad, y la falta de marcos regulatorios en algunos países para el control de esos productos, entre otras. También se ha argumentado que la Convención podría restringir el denominado privilegio del agricultor (el derecho a usar como semilla, en su propio predio, el producto de la cosecha obtenida de una variedad protegida) y el intercambio de semillas entre pequeños agricultores (Alfaro, 2016). Esta última práctica es una tradición con raíces históricas y culturales en muchos países en desarrollo, incluso de América Latina. Existe también preocupación ante la posible concentración de los derechos de obtentor en unas pocas empresas multinacionales²².

Chile ya había asumido el compromiso de acceder al Acta de 1991 del Convenio de la UPOV en el marco de sus tratados de libre comercio con los Estados Unidos, el Japón y Australia, por lo que el TPP no representa mayores obligaciones para el país en este ámbito. No obstante, la incorporación de las disposiciones de la Convención a la normativa chilena ha sido muy controvertida, habiéndose debido retirar del Congreso un proyecto de ley para tal efecto en marzo de 2013, con vistas a su reelaboración²³. Por su parte, el Perú asumió el mismo compromiso en su tratado de libre comercio con los Estados Unidos y accedió a la Convención en 2011. En cambio, México aún no forma parte de ese tratado, pero dispone de un período de transición de cuatro años desde la entrada en vigencia del TPP para hacerlo.

Al tratarse el TPP de una negociación plurilateral, los Estados Unidos enfrentaron un mayor contrapeso que en negociaciones previas bilaterales. Por ello, ese país debió renunciar a varias de sus demandas iniciales en materia de PI, como la extensión del

Las normas del TPP sobre propiedad intelectual son más exigentes que las de la OMC.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Asimismo, el TPP requiere que sus miembros ofrezcan protección mediante patentes a las invenciones derivadas de plantas.

²² Al momento de redactarse este capítulo, se había alcanzado un acuerdo de fusión entre dos de las mayores empresas mundiales del sector agroquímico: Bayer y Monsanto.

²³ Véase DIRECON [en línea] <https://www.direcon.gob.cl/tpp/upov-91/>.

plazo de protección de los derechos de autor hasta 90 o incluso 120 años tras la muerte del autor, la protección por 12 años de los datos de prueba de los medicamentos biológicos y la obligatoriedad de patentar plantas y animales (excepto microorganismos) y procedimientos quirúrgicos, entre otras materias. No obstante, en otros temas el TPP eleva de forma sustancial los niveles de protección de la PI con respecto a los acuerdos previamente suscritos por Chile, el Perú y particularmente México con los Estados Unidos (véase el cuadro III.9). Un ejemplo destacado y con profundas implicancias para las políticas de innovación es la expansión de la materia patentable. En suma, a la fecha el TPP es el tratado de libre comercio con los mayores niveles de protección de la PI en el mundo.

Cuadro III.9

Comparación de las disposiciones sobre propiedad intelectual del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) con respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los tratados de libre comercio de Chile y el Perú con los Estados Unidos

Las obligaciones del TPP en materia de propiedad intelectual superan ampliamente las contenidas en el TLCAN

Tema	TLCAN	Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos	Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos
Definición de materia patentable	+	+	+
Exclusividad de datos de prueba para fármacos biológicos	+	=	+
Vinculación entre las autoridades sanitarias y la oficina de patentes para los productos farmacéuticos (<i>linkage</i>)	+	-	=
Protección de derechos de autor en el entorno digital	+	=	=
Accesión a la Convención Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas	+	=	=

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del análisis de los textos legales de los respectivos acuerdos.

Nota: El signo más (+) indica un compromiso más exigente en el TPP que en el acuerdo original, el signo menos (-), un compromiso menos exigente, y el signo igual (=) representa un compromiso idéntico o equivalente al del acuerdo original.

4. Comercio electrónico: ¿un nuevo marco regulatorio para la economía digital del siglo XXI?

La economía mundial atraviesa una etapa de intensa globalización digital (véanse el capítulo I y CEPAL, 2015). Mientras el volumen del comercio mundial de bienes físicos ha perdido gran parte de su dinamismo desde la crisis mundial de 2008-2009, los flujos digitales transfronterizos se multiplicaron por 45 entre 2005 y 2014. Actualmente, alrededor del 12% del comercio mundial de bienes se realiza a través de plataformas electrónicas como Amazon, eBay o Alibaba, y cerca de la mitad de los servicios transados internacionalmente se comercializan de manera digital (McKinsey Global Institute, 2016).

En algunas industrias, existe un fuerte grado de sustitución entre los bienes físicos y sus equivalentes digitales, como es el caso de los libros, las películas y las grabaciones musicales. La creciente importancia de los bienes digitales hace cada vez más tenue la distinción entre bienes y servicios, planteando nuevos desafíos a la regulación del comercio mundial. Por otra parte, el desarrollo de las tecnologías de impresión 3D permite sustituir insumos importados en diversas industrias, contribuyendo a los incipientes procesos de relocalización (*reshoring*) que se observan en algunos países, en especial los Estados Unidos. Esta tendencia debería acrecentarse en los próximos años, redefiniendo la configuración de las cadenas regionales y globales de valor.

En este contexto, uno de los aspectos más destacados del TPP es su énfasis en la regulación de la economía digital. Este responde al interés de los Estados Unidos en preservar su posición de liderazgo frente a competidores emergentes como China, país que en los últimos años ha desplegado una agresiva política industrial digital (Azmech y Foster, 2016). En efecto, mientras el espacio para desarrollar políticas industriales tradicionales (por ejemplo, mediante protección arancelaria, subsidios y requisitos de contenido nacional) se ha reducido marcadamente producto de los acuerdos de la OMC y de acuerdos comerciales y de inversión Norte-Sur, la economía digital permanece menos regulada. Ello deja mayores espacios de política a los gobiernos para implementar medidas como el bloqueo de ciertos sitios de Internet, requisitos de localización de servidores o exigencias a los proveedores extranjeros de revelar el código fuente de sus programas.

El TPP es el primer acuerdo comercial que contiene disposiciones detalladas sobre la regulación del comercio digital. Si bien en el corto plazo su alcance se limitaría a sus países miembros, las disciplinas pactadas —junto con las que puedan surgir en las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP)— podrían convertirse en un modelo para un futuro acuerdo multilateral en la OMC. En este contexto, el capítulo sobre comercio electrónico del TPP refleja objetivos previamente fijados por los Estados Unidos en su agenda comercial digital, incluidos, entre otros:

- la prohibición de aplicar aranceles aduaneros a los productos digitales o de favorecer de otro modo a los proveedores nacionales de esos productos;
- la prohibición de imponer a los proveedores extranjeros requisitos de localización de infraestructura digital (por ejemplo, centros de datos) en el territorio de un país como condición para servir comercialmente ese mercado²⁴;
- la prohibición de imponer a los proveedores extranjeros requisitos de divulgar el código fuente de los programas que utilizan como condición para la importación, distribución, venta o uso de esos programas o de productos que los utilizan;
- la prohibición de bloquear arbitrariamente el acceso a sitios de Internet, y
- la libertad de las empresas de transferir datos electrónicamente entre países, sujeta a ciertas restricciones necesarias para satisfacer objetivos legítimos de política pública como la protección de la privacidad de los consumidores.

Varias de estas disposiciones se contraponen expresamente con medidas que China ha implementado en los últimos años, con el objetivo de acercarse a la posición dominante de los Estados Unidos. Sin perjuicio de que muy pocos países en desarrollo han adoptado una política industrial digital tan agresiva como la china, la participación en el TPP limita fuertemente los espacios para su implementación en el futuro.

5. Empresas estatales: en búsqueda de la neutralidad competitiva

Las empresas estatales tienen hoy una amplia participación en el comercio global y crecientemente compiten con firmas privadas, en ocasiones beneficiándose de un trato financiero o legal preferencial por parte de sus respectivos gobiernos. Este es particularmente el caso en países de Asia como China y Viet Nam. En general, los acuerdos comerciales han regulado poco el accionar de esas empresas. En este contexto, el TPP establece un marco legal orientado a igualar las condiciones de competencia entre las empresas estatales y privadas en temas de comercio e inversión, en línea con el principio de neutralidad competitiva.

²⁴ Quedan exentas de esta prohibición las empresas que proveen servicios financieros de modo transfronterizo.

El TPP es el primer acuerdo comercial que contiene normas detalladas sobre comercio digital.

El TPP define las empresas estatales como aquellas en donde el Estado: i) es propietario directo de más del 50% del capital social; ii) controla a través de derechos de propiedad el ejercicio de más del 50% de los derechos de voto, o iii) tiene el poder de designar a la mayoría de los miembros de la junta directiva o cualquier otro órgano de dirección equivalente. De acuerdo con las disposiciones del TPP, estas empresas deben actuar conforme a consideraciones comerciales en la compra o venta de bienes y servicios, es decir, otorgar trato de nación más favorecida y trato nacional a las empresas de otro socio del TPP. Asimismo, se prohíbe el otorgamiento de asistencia en términos no comerciales a las empresas estatales (por ejemplo, financiamiento en términos más favorables que los del mercado) en temas de producción y venta de bienes y suministro de servicios, que pudiera ocasionar efectos desfavorables para los intereses de otros socios del TPP. Estas obligaciones están sujetas a solución de controversias.

Un objetivo fundamental en ese capítulo es lograr una mayor transparencia. Todos los socios del TPP deben publicar información sobre las empresas estatales existentes en sus respectivos territorios. Asimismo, un miembro del TPP está facultado para solicitar a otro miembro información por escrito acerca de las actividades, acciones, ganancias y pérdidas, informes financieros y auditorías, entre otras cosas, de una empresa estatal, si estima que el accionar de esa empresa tiene impactos en el comercio o la inversión. Más aún, el TPP dispone que los tribunales nacionales tengan jurisdicción sobre reclamaciones civiles en contra de las empresas estatales por sus actividades comerciales.

Los países latinoamericanos participantes en el TPP excluyeron a algunas empresas estatales de esas obligaciones. Por ejemplo, México excluyó, entre otras, a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS). Chile eximió a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) y la Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. Por último, el Perú excluyó a Petróleos del Perú (PETROPERU).

6. Asuntos laborales y medioambientales: ¿hacia una mayor coherencia entre la regulación del comercio y el desarrollo sostenible?

Las disposiciones del TPP sobre temas laborales incluyen varios compromisos basados en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, aprobada en 1998. Se dispone que los miembros del TPP deberán adoptar y mantener un marco legal que permita: i) la libertad de asociación y el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva; ii) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; iii) la abolición del trabajo infantil y otras protecciones para niños y menores, y iv) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estos compromisos siguen la tendencia de los más recientes tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos con el Perú, Colombia, Panamá y la República de Corea. Asimismo, el TPP contiene otras disposiciones orientadas a elevar los estándares laborales de sus miembros, como las siguientes:

- Se prohíbe fomentar el comercio o la inversión mediante el debilitamiento de las leyes laborales, incluso en las zonas francas.
- Se incluyen iniciativas para desalentar la importación de mercancías producidas mediante trabajo forzoso, incluido el infantil.
- Se alienta a las empresas a adoptar iniciativas de responsabilidad social corporativa en cuestiones laborales.

Las disposiciones pactadas en el capítulo sobre asuntos laborales son vinculantes y, por ende, sujetas a solución de controversias. No obstante, las partes deben cumplir con un procedimiento obligatorio de consultas antes de poder iniciar formalmente una controversia.

EITPP dispone que sus miembros no podrán dejar de aplicar ni debilitar sus legislaciones ambientales con el fin de promover el comercio o la inversión. Otros compromisos vinculantes incluyen el requisito de que los miembros del TPP operen un sistema de gestión que regule la pesca de captura marina silvestre, con el fin de evitar la sobrepesca y la sobrecapacidad, reducir la captura incidental y promover la recuperación de las poblaciones en estado de sobrepesca. En esta misma línea, no se deberán mantener u otorgar subvenciones a la pesca o a ciertos buques pesqueros que podrían afectar negativamente a poblaciones de peces que estén en una condición de sobrepesca.

El acuerdo también incorpora compromisos pactados previamente en acuerdos multilaterales ambientales. Ellos incluyen la adopción de medidas para: i) controlar la producción y el consumo de sustancias que pueden agotar y modificar la capa de ozono, ii) evitar la contaminación del ambiente marino y iii) combatir la captura y el comercio ilegal de fauna y flora silvestres. Chile, México y el Perú ya son signatarios de los respectivos tratados internacionales en los que se basan estas obligaciones.

Por otra parte, el TPP incluye un conjunto de medidas de naturaleza voluntaria. Por ejemplo, se busca alentar la transición hacia una economía resiliente y baja en emisiones, sobre la base de las circunstancias y capacidades nacionales y también mediante esfuerzos colectivos. Las áreas de cooperación para este fin incluyen la eficiencia energética y las fuentes alternativas de energía, el transporte e infraestructura urbana sostenibles, el monitoreo de emisiones y el desarrollo de tecnologías bajas en emisiones.

Las obligaciones vinculantes contenidas en el capítulo sobre medio ambiente están sujetas al mecanismo de solución de controversias del TPP. No obstante, al igual que en materia laboral, existe un sistema previo y extenso de consultas orientado a encontrar soluciones acordadas, el que las partes deben agotar antes de poder iniciar una controversia.

D. Implicancias estratégicas para la región y el mundo

Dadas las dificultades por las que atraviesa la OMC como foro de negociación de las nuevas reglas del comercio mundial, los compromisos negociados en el marco de acuerdos megaregionales como el TPP pueden terminar convirtiéndose de hecho en estándares globales. La relevancia potencial de este acuerdo resulta aún mayor en el contexto de bajo dinamismo del comercio mundial observado desde 2011. Por otra parte, algunas de las disposiciones del TPP (en materia laboral, medioambiental y de pymes, entre otras) parecen reflejar un intento de lograr una mayor coherencia entre la gobernanza del comercio internacional y la búsqueda del desarrollo sostenible, plasmada en la reciente Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Mediante el TPP, los Estados Unidos han intentado alcanzar tres objetivos estratégicos: fortalecer su presencia en la dinámica región de Asia y el Pacífico, contrapesando la creciente influencia de China, definir nuevas reglas para el comercio y la inversión mundiales en las próximas décadas, y actualizar las disposiciones del TLCAN, que tienen casi 25 años. En particular, las disposiciones del TPP sobre comercio electrónico, propiedad intelectual, servicios e inversión constituyen un marco normativo orientado a fortalecer el liderazgo de los Estados Unidos en la economía digital. En consecuencia, debe evitarse evaluar este acuerdo en función exclusiva o principalmente de criterios tradicionales de acceso a los mercados.

Para que el TPP entre en vigor, debe ser ratificado como mínimo por seis de sus miembros que conjuntamente representen al menos el 85% del PIB total de los 12 países firmantes. Esto implica que su entrada en vigor es imposible sin la ratificación de los Estados Unidos y el Japón. Por ende, la oposición al TPP manifestada por el Presidente electo de los Estados Unidos ha generado una fuerte incertidumbre sobre su entrada en vigor.

El TPP contiene una cláusula de adhesión por medio de la cual nuevos países podrían ingresar al acuerdo una vez que entre en vigor. Esto aumentaría su valor comercial y estratégico, sobre todo si se trata de economías de un peso importante y profundamente insertas en las cadenas de valor asiáticas, como la República de Corea y Tailandia. Ambos países han expresado en distintos momentos su interés en acceder al acuerdo. Lo propio ocurre en la región, donde Colombia, Costa Rica, Honduras y más recientemente Nicaragua han manifestado su interés en incorporarse.

Como se indicó en la introducción, dos criterios básicos de evaluación del TPP son en qué medida contribuirá a los procesos de diversificación productiva y exportadora de Chile, México y el Perú, y en qué grado puede restringir sus espacios de políticas. Con respecto a la primera pregunta, a nivel agregado las ganancias que obtendrán en materia de acceso a mercados serán muy pequeñas. No obstante, la apertura negociada brinda nuevas oportunidades para sus exportaciones agrícolas y agroindustriales a países de elevado poder adquisitivo como el Canadá y el Japón, o de alto crecimiento económico y demográfico como Viet Nam. Asimismo, la posibilidad que tendrán Chile, México y el Perú de acumular origen entre sí y con los restantes miembros del TPP podría promover los encadenamientos productivos y su mayor inserción en cadenas internacionales de valor. En todo caso, se trata de oportunidades cuyo aprovechamiento requiere políticas industriales, tecnológicas y de innovación. La experiencia de los países de la región en la suscripción de tratados de libre comercio sugiere que la sola entrada en vigor del TPP no será suficiente para poner en marcha procesos de diversificación productiva y exportadora.

En cuanto a las restricciones al espacio de políticas, el TPP impulsará un proceso de armonización regulatoria entre sus miembros, pese a que estos tienen niveles muy disímiles de desarrollo económico e institucional y distintos sistemas políticos y legales. No obstante, la intensidad de ese proceso variará ampliamente entre países. Del análisis aquí presentado puede concluirse que el TPP impondría una menor carga de nuevas obligaciones a los tres países latinoamericanos participantes que a otros países en desarrollo miembros del acuerdo. Ello se debe principalmente a que Chile, México y el Perú ya poseen desde hace años tratados vigentes con los Estados Unidos, en los que asumieron compromisos en áreas de alta sensibilidad que luego han quedado reflejados en el TPP. Este es el caso de disposiciones sobre propiedad intelectual, inversión, servicios, compras públicas, asuntos laborales y medioambientales. En cambio, Brunei Darussalam, Malasia y Viet Nam, que no habían suscrito previamente acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, deberán hacer un mayor esfuerzo de modificación de sus marcos regulatorios en diversas áreas como consecuencia del TPP²⁵. Sin perjuicio de lo anterior, una evaluación completa de las implicancias del TPP para los países latinoamericanos participantes requiere un análisis en profundidad de los resultados en todas las áreas de la negociación.

Evaluar el posible impacto del TPP en los países de la región que no son miembros del acuerdo es una tarea aun más compleja. Algunos de esos países podrían sufrir un desplazamiento significativo de sus exportaciones a los mercados del TPP, en particular los Estados Unidos, al no beneficiarse de las preferencias arancelarias y de otro tipo

²⁵ Por ejemplo, en el capítulo sobre propiedad intelectual, Chile no se acogió a plazos transitorios para la implementación de ninguna obligación, el Perú lo hizo para 2 obligaciones, México para 6, Brunei Darussalam para 7, Malasia para 12 y Viet Nam para 26. Brunei Darussalam, Malasia y Viet Nam son también los únicos miembros del TPP que debieron negociar con los Estados Unidos sendos planes de adecuación de sus leyes y prácticas laborales a los compromisos contenidos en ese acuerdo.

negociadas entre sus miembros. Además, podrían recibir menores flujos de IED orientada a la exportación a los mercados del TPP. Sin embargo, la magnitud y composición sectorial de esos desplazamientos dependerá de factores como la importancia de los mercados del TPP para cada país, el tipo de productos que exporta a ellos y la existencia o no de acuerdos comerciales que lo vinculen con los miembros del acuerdo. Por otra parte, la reducción de las barreras no arancelarias al comercio entre los países del TPP, como resultado del proceso esperado de armonización regulatoria, puede favorecer también al comercio con terceros países. Esto se debe a que compromisos como la armonización de los reglamentos técnicos o de la documentación para el comercio exterior suelen, por su propia naturaleza, aplicarse con el criterio de la nación más favorecida (es decir, no preferencial).

En caso de entrar en vigor, el TPP coexistirá con los numerosos acuerdos ya existentes entre sus miembros. Esta superposición de normativas podría dar lugar a conflictos de interpretación cuando un tema quede sujeto a las disposiciones de dos o más acuerdos. De este modo, se relativizaría una de las principales ventajas esperadas del TPP: disponer de un conjunto común de reglas para las relaciones comerciales y de inversión entre sus miembros. En este escenario hipotético, el TPP podría (al menos inicialmente) acentuar, en vez de atenuar, el fenómeno de proliferación de acuerdos preferenciales con disposiciones mutuamente incongruentes (*spaghetti bowl*) que caracteriza de manera creciente a las relaciones comerciales transpacíficas.

En el mediano plazo, el TPP podría constituirse en una plataforma para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico (FTAAP) entre las 21 economías que forman parte del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC). Este proyecto, discutido por primera vez por los líderes del APEC en 2004, ha recibido un renovado impulso desde 2014, principalmente por parte de China²⁶. La construcción del FTAAP probablemente requeriría una gradual convergencia entre el TPP y otros proyectos de integración económica de gran escala actualmente en negociación en la región de Asia y el Pacífico, en particular la Asociación Económica Integral Regional. De hecho, siete participantes en esta última iniciativa (Australia, Brunei Darussalam, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Viet Nam) son también miembros del TPP. En todo caso, la eventual convergencia entre estos dos proyectos aparece como altamente compleja, ya que requeriría conciliar los disímiles puntos de vista de los Estados Unidos y China en materia de la regulación del comercio y la inversión extranjera.

Por último, la eventual entrada en vigor del TPP tendría también importantes implicancias para el futuro de los procesos de integración económica regional en América Latina y el Caribe. Los participantes latinoamericanos en el acuerdo son también miembros de la Alianza del Pacífico, en tanto que el cuarto miembro de esta, Colombia, ha expresado su interés en acceder al TPP. Un escenario hipotético en el que la Alianza del Pacífico fuera de hecho subsumida por el TPP podría endurecer la posición negociadora de esa agrupación en un eventual proceso de convergencia con el MERCOSUR. Si esto ocurriera, se dificultaría alcanzar acuerdos para aprovechar el potencial que ofrece el mercado regional ampliado, lo que es imperativo en un contexto de creación de megabloques regionales a nivel mundial. Por ende, es crucial que Chile, México y el Perú mantengan espacios de autonomía que permitan a la Alianza del Pacífico seguir cumpliendo en los próximos años un papel constructivo en los procesos de convergencia regional.

²⁶ En la Cumbre de Líderes Económicos del APEC celebrada en Beijing en noviembre de 2014, se acordó una hoja de ruta para avanzar hacia la concreción del FTAAP, aunque sin estipular un plazo.

Bibliografía

- Alfaro, D. (2016), "TPP y agro: acceso y regulación en la era de la disrupción tecnológica", inédito.
- Artecona, R. y R.M. Planck-Brumback (2016), "Ensuring incentives for innovation and access to medicines: the balance struck in the Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) on intellectual property (patent and data exclusivity) protection for pharmaceutical products", *serie Estudios y Perspectivas. Oficina de la CEPAL en Washington, D.C.*, N° 16 (LC/W.720), Washington, D.C.
- Azmeh, S. y Ch. Foster (2016), "The TPP and the digital trade agenda: digital industrial policy and Silicon Valley's influence on new trade agreements", *Working Paper Series*, N° 16-175, Londres, The London School of Economics and Political Science, enero [en línea] <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/pdf/WP/WP175.pdf>.
- Banco Mundial (2016), *Global Economic Prospects. Spillovers amid Weak Growth*, Washington, D.C., enero [en línea] <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2016a/Global-Economic-Prospects-January-2016-Spillovers-amid-weak-growth.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029(CMSI.5/4)), Santiago.
- _____(2013), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013* (LC/G.2578-P), Santiago.
- Cordeiro, D. (2016), "Estimating the effects of the Trans-Pacific Partnership (TPP) on Latin America and the Caribbean (LAC)", *IMF Working Paper* (WP/16/101), Washington, D.C., mayo [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16101.pdf>.
- Comisión de Productividad del Gobierno de Australia (2010), *Research Report. Bilateral and Regional Trade Agreements*, Canberra.
- Cordero, M. (2016), *El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) y sus implicaciones para Centroamérica en materia textil-confección* (LC/MEX/L.1217), Ciudad de México, sede subregional de la CEPAL en México.
- CRS (Servicio de Investigaciones del Congreso) (2016), *Overview of Labor Enforcement Issues in Free Trade Agreements*, Washington, D.C. [en línea] <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS22823.pdf>.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (2016), "Tratado de Asociación Transpacífico: resultados para Chile", documento presentado en el Seminario El Acuerdo de Asociación Transpacífico: Impactos para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 5 de abril [en línea] http://conferencias.cepal.org/acuerdo_transpacifico.
- Fergusson, I., M. McMinim y B. Williams (2015), "The Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations and issues for Congress", Servicio de Investigaciones del Congreso (CRS), Washington, D.C. [en línea] <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011), *Recent Experiences in Managing Capital Inflows—Cross-Cutting Themes and Possible Policy Framework* [en línea] <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411a.pdf>.
- Li, Ch. y J. Whalley (2012), "China and the TPP: a numerical simulation assessment of the effects involved", *NBER Working Paper*, N° 18090, Cambridge, Massachusetts, mayo [en línea] <http://www.nber.org/papers/w18090.pdf>.
- Lincicome, S. y B. Picone (2016), "Evaluating the Trans-Pacific Partnership", *Client Alert, White and Case*, mayo [en línea] http://www.whitecase.com/sites/whitecase/files/files/download/publications/evaluating_the_trans-pacific_partnership_0.pdf.
- McKinsey Global Institute (2016), *Digital Globalization: The New Era of Global Flows*, marzo [en línea] <http://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>.
- MINCETUR (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú) (2016), "Acuerdo de Asociación Transpacífico. El nuevo horizonte comercial del Perú", documento presentado en el Seminario El Acuerdo de Asociación Transpacífico: Impactos para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 5 de abril [en línea] http://conferencias.cepal.org/acuerdo_transpacifico.
- _____(2015), "105 preguntas y respuestas sobre el TPP", Lima, noviembre [en línea] http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/tpp/adjunto/105_preguntas_y_respuestas_sobre_tpp.pdf.

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda (2016), *Trans Pacific Partnership. Dairy: Key Outcomes* [en línea] http://www.tpp.mfat.govt.nz/assets/docs/TPP_factsheet_Dairy.pdf.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (s/f), "Food safety: Frequently asked questions on genetically modified foods" [en línea] http://www.who.int/foodsafety/areas_work/food-technology/faq-genetically-modified-food/en/#.
- Petri, P. y M. Plummer (2016), "The economic effects of the Trans-Pacific Partnership: new estimates," *Working Paper Series*, N° 16-2, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, enero [en línea] https://piie.com/system/files/documents/wp16-2_0.pdf.
- Petri, P., M. Plummer y F. Zhai (2012), *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics.
- RCEU (Representante de Comercio de los Estados Unidos) (2015), "Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement" [en línea] <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2015/october/summary-trans-pacific-partnership>.
- Roffe, P. y M. Santa Cruz (2010), "Aspectos controversiales de los capítulos sobre propiedad intelectual de los acuerdos de libre comercio celebrados principalmente por los Estados Unidos," *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Libros de la CEPAL, N° 106 (LC/G.2417-P), O. Rosales y S. Sáez (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Secretaría de Economía de México (2016), "Tratado de Asociación Transpacífico," documento presentado en el Seminario El Acuerdo de Asociación Transpacífico: Impactos para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 5 de abril [en línea] http://conferencias.cepal.org/acuerdo_transpacifico.
- (2015), "Resumen ejecutivo del Tratado de Asociación Transpacífico" [en línea] http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/35623/TPP_resumen_ejecutivo_es.pdf.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2016a), "Investor-State Dispute Settlement: Review of Developments in 2015," *IIA Issues Note*, N° 2, Ginebra, junio [en línea] <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Upload/ISDS%20Issues%20Note%202016.pdf>.
- (2016b), *World Investment Report 2016*, Ginebra, junio.
- (2015), *World Investment Report 2015*, Ginebra, junio.
- USITC (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos) (2016), *Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the US Economy and on Specific Industry Sectors*, Washington, D.C., mayo [en línea] <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4607.pdf>.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes periódicos / *Annual reports*

También disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016, 242 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016, 230 p.
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2015, 150 p.
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2015, 140 p.
- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015 / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2015, 235 p.*
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2015, 104 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2015, 98 p.
- Panorama Social de América Latina 2015. Documento informativo, 68 p.
Social Panorama of Latin America 2015. Briefing paper, 66 p.
- Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015, 102 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy 2015, 98 p.

Libros y documentos institucionales / *Institutional books and documents*

- 40 años de agenda regional de género, 2016, 130 p.
40 years of the regional gender agenda, 128 p.
- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2016, 100 p.
The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2016, 100 p.
- Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, 2016, 90 p.
- Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2015, 2016, 74 p.
- Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2015, 58 p.
Economic and Social Panorama of the Community of Latin American and Caribbean States 2015, 56 p.
- Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, 2015, 180 p.
Inclusive social development: The next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean, 2015, 172 p.
- Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 2015, 146 p.
Operational guide for implementation and follow-up of the Montevideo Consensus on Population and Development, 2015, 139 p.
- América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015, 88 p.
Latin America and the Caribbean: Looking ahead after the Millennium Development Goals. Regional monitoring report on the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean, 2015, 88 p.
- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2015, 98 p.
The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2015, 98 p.
- Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina. Textos seleccionados de la CEPAL (2010-2014), 2015, 326 p.
- El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados de la CEPAL (2012-2014), 2015, 148 p.
- Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible, 2014, 340 p.
Covenants for Equality: Towards a sustainable future, 2014, 330 p.

- Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, 2012, 330 p.
Structural Change for Equality: An integrated approach to development, 2012, 308 p.
- La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010, 290 p.
Time for Equality: Closing gaps, opening trails, 2010, 270 p.
A Hora da Igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir, 2010, 268 p.

Libros de la CEPAL / ECLAC books

- 139 Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, Hugo Altomonte, Ricardo J. Sánchez, 2016, 256 p.
- 138 Estructura productiva y política macroeconómica: enfoques heterodoxos desde América Latina, Alicia Bárcena Ibarra, Antonio Prado, Martín Abeles (eds.), 2015, 282 p.
- 137 Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad, Daniela Trucco, Heidi Ullmann (eds.), 2015, 282 p.
- 136 Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez, Cecilia Rossel (eds.), 2015, 510 p.
- 135 *Rising concentration in Asia-Latin American value chains: Can small firms turn the tide?, Osvaldo Rosales, Keiji Inoue, Nanno Mulder (eds.), 2015, 282 p.*
- 134 Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina, Juan Pablo Jiménez (ed.), 2015, 172 p.

Copublicaciones / Co-publications

- El imperativo de la igualdad, Alicia Bárcena, Antonio Prado, CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2016, 244 p.
- Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2015, 286 p.
- *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012, 450 p.*
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011, 350 p.

Coediciones / Co-editions

- Perspectivas económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación con China, 2015, 240 p.
Latin American Economic Outlook 2016: Towards a new Partnership with China, 2015, 220 p.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016, CEPAL/FAO/IICA, 2015, 212 p.

Documentos de proyecto / Project documents

- Complejos productivos y territorio en la Argentina: aportes para el estudio de la geografía económica del país, 2015, 216 p.
- Las juventudes centroamericanas en contextos de inseguridad y violencia: realidades y retos para su inclusión social, Teresita Escotto Quesada, 2015, 168 p.
- La economía del cambio climático en el Perú, 2014, 152 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 44 Las cuentas de los hogares y el bienestar en América Latina. Más allá del PIB, 2016.
- 43 Estadísticas económicas de América Latina y el Caribe: Aspectos metodológicos y resultados del cambio de año base de 2005 a 2010

Series de la CEPAL / ECLAC Series

Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Medio Ambiente y Desarrollo / Población y Desarrollo / Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Seminarios y Conferencias.

Manuales de la CEPAL

- 3 Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, María Cristina Benavente R., Marcela Donadio, Pamela Villalobos, 2016, 126 p.
- 2 Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios, Estefani Rondón Toro, Marcel Szantó Narea, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras, Alejandro Gálvez, 2016, 212 p.
- 1 La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, Carlos Sandoval, Andrea Sanhueza, Alicia Williner, 2015, 74 p.

Revista CEPAL / CEPAL Review

La Revista se inició en 1976, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

CEPAL Review first appeared in 1976, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Observatorio demográfico / Demographic Observatory

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Desde 2013 el Observatorio aparece una vez al año.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Since 2013, the Observatory appears once a year.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población. La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population. Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

**Las publicaciones de la CEPAL están disponibles en:
ECLAC publications are available at:**

www.cepal.org/publicaciones

**También se pueden adquirir a través de:
They can also be ordered through:**

www.un.org/publications

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286

Fax (1-800)338-4550

Contacto / *Contact:* publications@un.org

Pedidos / *Orders:* order@un.org

www.cepal.org



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

