

# Desafíos de la competitividad exportadora en América Latina y el Caribe

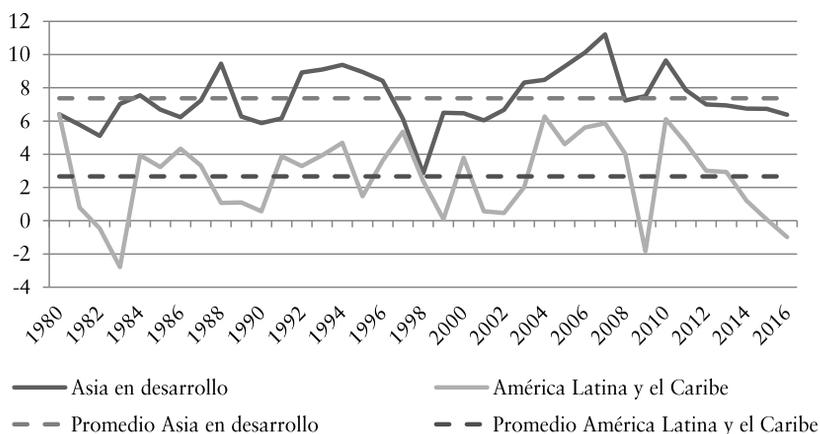
Osvaldo Rosales y Sebastián Herreros

## PANORAMA GENERAL

En una mirada a largo plazo, el desempeño económico de América Latina y el Caribe (ALC) resulta decepcionante. Por ejemplo, la tasa media de expansión del PIB regional desde 1980 ha sido de solo 2,7% anual, casi cinco pun-

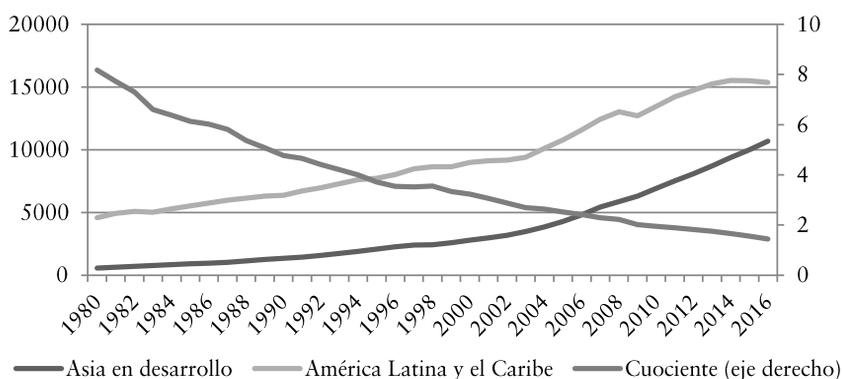
tos menos que el 7,4% registrado por Asia en desarrollo (véase el Gráfico 1). Producto de estas trayectorias tan disímiles, mientras en 1980 el PIB *per cápita* de la región equivalía a 8,2 veces el de Asia en desarrollo, en la actualidad solo lo supera en un 44% (véase el Gráfico 2).

Gráfico 1  
ALC y Asia en desarrollo: variación anual del PIB a precios constantes, 1980–2016 (En porcentajes)



Fuente: Autores, con datos del Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, abril de 2017.

Gráfico 2  
ALC y Asia en desarrollo: PIB per cápita, 1980–2016  
(En dólares calculados en paridad de poder adquisitivo)



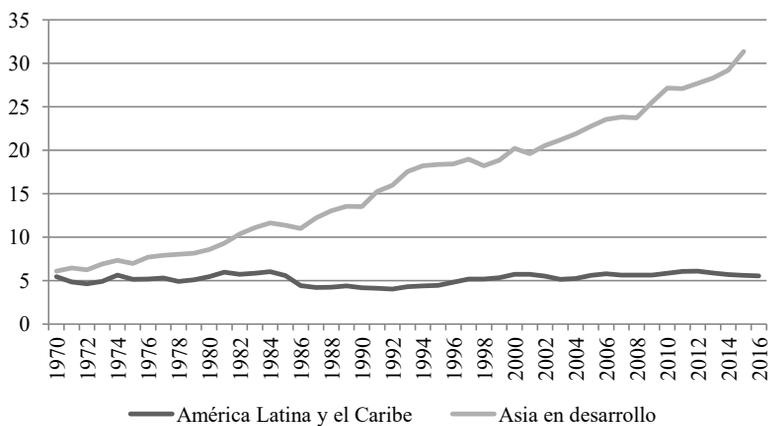
Fuente: Autores, con datos del Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Database*, abril de 2017.

El dispar desempeño de ambas regiones es atribuible a múltiples razones. Sin embargo, una de ellas es, sin duda, la inserción mucho más dinámica de Asia en el comercio mundial. Mientras a comienzos de los años setenta, ALC y Asia en desarrollo tenían una participación similar en las exportaciones mundiales de bienes, desde entonces se abrió una brecha a favor de esta última que hoy llega a los veinticinco puntos.

La participación de ALC permanece estancada entre el 5% y el 6% desde hace veinte años (véase el Gráfico 3). Aún más preocupante, la región ha perdido peso en las exportaciones de manufacturas de alta tecnología y en los servicios modernos, categoría que incluye a actividades de alta sofisticación como los servicios de ingeniería, de investigación y desarrollo, audiovisuales, entre otras (véase el Gráfico 4).

Gráfico 3

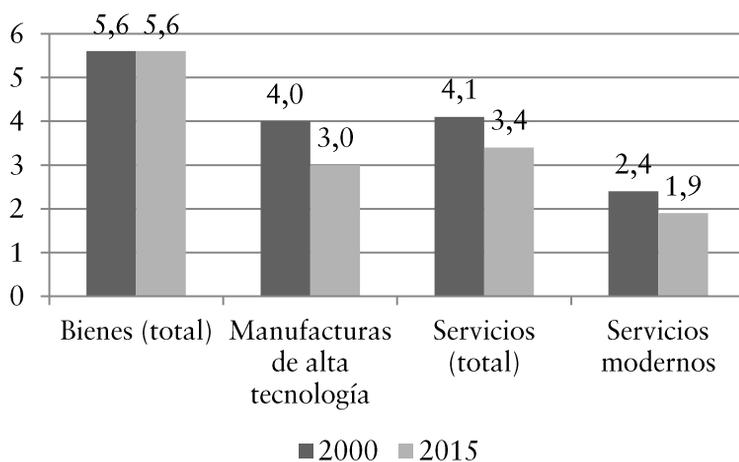
ALC y Asia en desarrollo: participación en las exportaciones mundiales de bienes, 1970–2016 (En porcentajes)



Fuente: Autores, con datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Gráfico 4

ALC: participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios, 2000 y 2015 (En porcentajes)



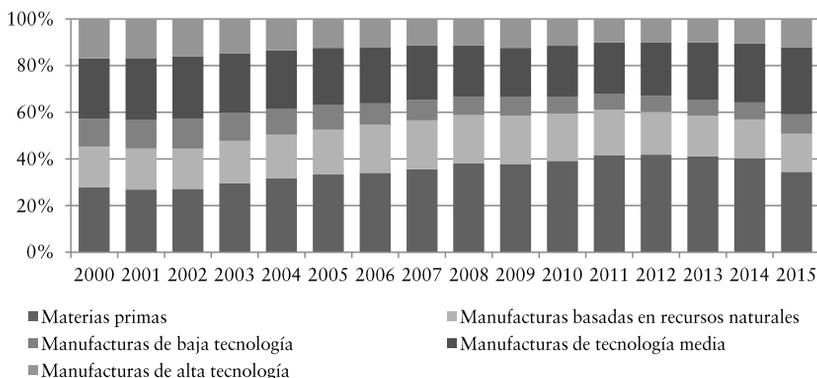
Fuente: Autores, con información de la base de datos COMTRADE (bienes) y de la OMC (servicios).

ALC (en particular América del Sur) ha sido históricamente una región exportadora de materias primas, ejemplos son el mineral de hierro y de cobre, el petróleo y los porotos de soja. Dicho fenómeno se agudizó durante la pasada década, reflejando el denominado «superciclo de los *commodities*», que tuvo lugar entre 2003 y 2011. Es así como la participación de los bienes prima-

rios en el valor de las exportaciones de la región al mundo pasó del 27%, entre 2001 y 2002, al 42% entre 2011 y 2012, para luego declinar gradualmente y alcanzar el 35% en 2015, a medida que los precios de dichos productos se ajustaron a la baja (véase el Gráfico 5). Es decir, hoy la región es más dependiente de los envíos de materias primas, de lo que era al comenzar este siglo.

Gráfico 5

ALC: composición de las exportaciones de bienes al mundo según intensidad tecnológica, 2000–2015 (En porcentajes)

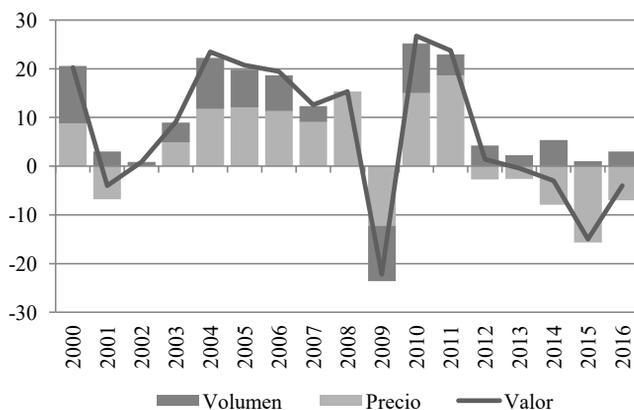


Fuente: Autores, con información de la base de datos COMTRADE.

La «reprimarización» de la canasta exportadora plantea serios problemas a la región (Rosales y Herreros, 2013). Durante los períodos de auge, la abundancia de divisas genera el conocido fenómeno de la enfermedad holandesa, esto es, fuertes apreciaciones cambiarias que reducen la competitividad de los sectores exportadores de manufacturas y de aquellos que compiten con los productos importados. A esto se suma el desincentivo a la innovación y a los esfuerzos por procesar los recursos naturales, en vez de exportarlos en su forma primaria. Todo lo anterior conspira contra la diversificación productiva y exportadora, que —como lo demuestra la evidencia empírica en todo el mundo— es indispensable para el desarrollo. Por su parte, durante los períodos de bajos precios se generan bruscas caídas del valor exportado, del crecimiento y de los ingresos fiscales, con el consiguiente deterioro de los indicadores sociales. Todo esto, sin mencionar los efectos negativos de la sobredependencia de las actividades extractivas sobre el medio ambiente y la base de recursos naturales. En este contexto, un correlato directo del fin del súper ciclo de 2003–2011 ha sido la caída acumulada del 22% en el valor de las exportaciones regionales entre 2012 y 2016, su peor desempeño desde la Gran Depresión de los años treinta (véase el Gráfico 6).

El aumento del peso de las materias primas en la canasta exportadora regional se vincula directamente con otra notable transformación ocurrida durante lo que va transcurrido de este siglo: la irrupción de Asia, y en particular de China, como socio comercial de ALC. En efecto, mientras en el 2000 China absorbía solo el 1% de las exportaciones de la región al mundo, en el 2015 fue el destino del 9% de estas (véase el Gráfico 7A). Los envíos regionales a China y a Asia en general, se caracterizan por un mayor contenido de materias primas que los que se dirigen a Europa y, especialmente, a los Estados Unidos y a la propia región. Por otra parte, China ya es también el segundo país de origen de las importaciones regionales, con una participación del 18% (véase el Gráfico 7B). La creciente competencia de las manufacturas chinas ha contribuido también a la reprimarización al desplazar a la producción industrial latinoamericana en varios rubros, no solo en sus respectivos mercados locales, sino también en terceros mercados, especialmente los Estados Unidos y la propia región (Durán Lima y Pellandra, 2017).

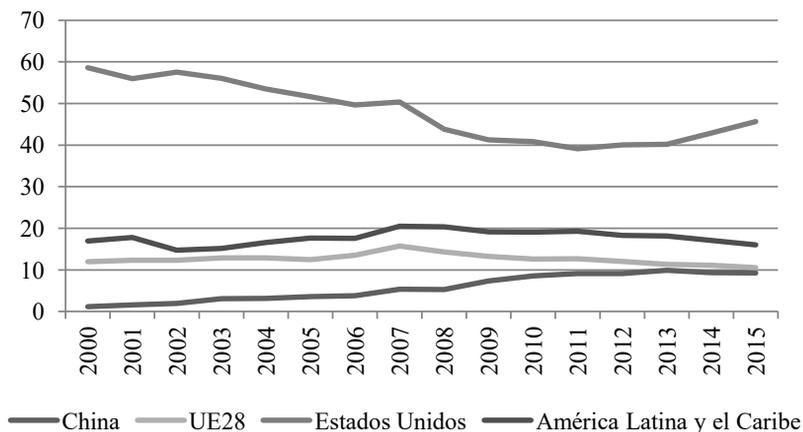
Gráfico 6  
 ALC: variación anual de las exportaciones de bienes al mundo, 2000-2016 (En porcentajes)



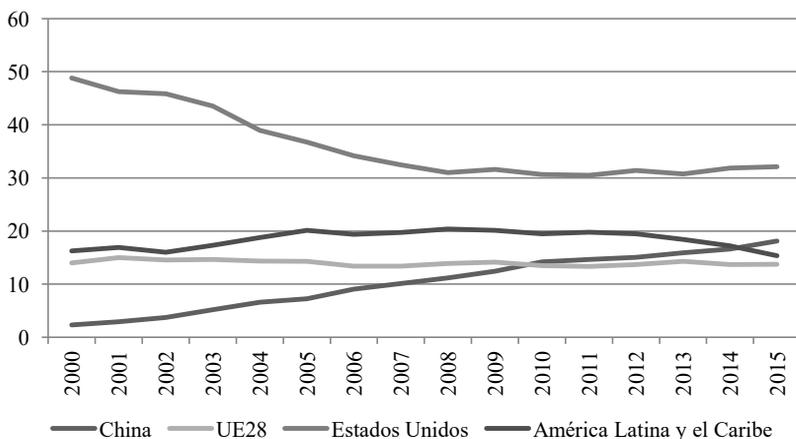
Fuente: Cepal, con información oficial de los países de la región.

Gráfico 7  
 ALC: participación de socios seleccionados en el comercio total de bienes, 2000-2015 (En porcentajes)

A.- Exportaciones



## B.- Importaciones



*Fuente: Autores, con información de la base de datos COMTRADE.*

Un hecho positivo es que en los últimos quince años las exportaciones regionales se han vuelto menos concentradas por mercado de destino. Así lo refleja la evolución del índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)<sup>1</sup>. De una muestra de veinticuatro países para los que existe información, solo seis tuvieron un aumento de dicho indicador entre el 2000 y el 2015 (véase el Gráfico

8A). Esto refleja, principalmente, la reducción del peso de los Estados Unidos y el aumento de la importancia de China y otros mercados asiáticos. Sin embargo, la situación es menos alentadora cuando se examina la evolución de la concentración exportadora por productos. Entre el 2000 y el 2015, varios países de la región (principalmente sudamericanos) aumentaron significativamente su IHH a nivel de productos. Este fue el caso tanto de países con exportaciones generalmente diversificadas (Argentina, Brasil y Uruguay), como de otros cuyos envíos están fuertemente concentrados en un rango limitado de productos básicos (Chile, Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela). En contraste, todos los países centroamericanos, México y República Dominicana, redujeron

<sup>1</sup> El IHH se usa en la literatura sobre economía industrial como indicador de la concentración de los mercados. En este caso, muestra qué tan concentradas están las exportaciones de un país en términos de su composición por productos o de sus mercados de destino. El IHH fluctúa entre 0 y 1: un índice mayor de 0,18 se considera concentrado, entre 0,10 y 0,18 se considera moderadamente concentrado, y entre 0 y 0,10 se considera diversificado (Durán Lima y Álvarez, 2011).

la concentración de sus envíos por producto (véase el Gráfico 8B).

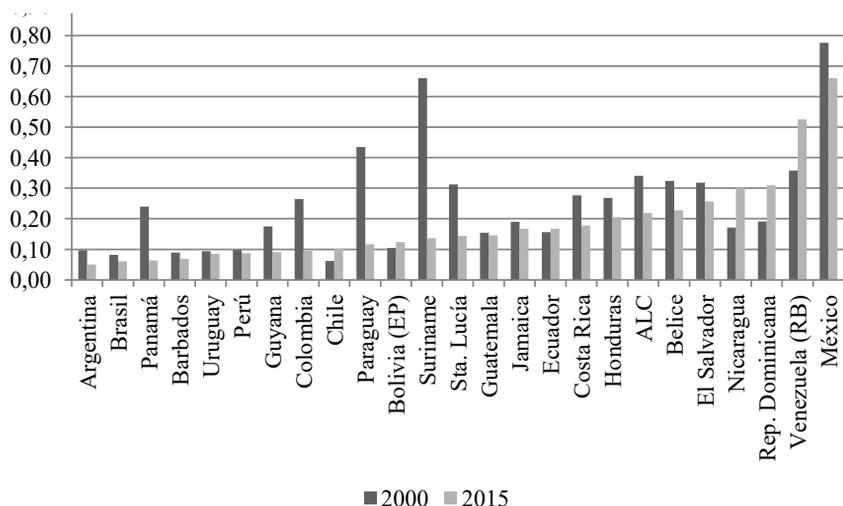
Las tendencias contrapuestas seguidas por América del Sur y Centroamérica reflejan sus distintos patrones exportadores. El aumento de los vínculos comerciales con China y el resto de Asia exacerbó la ya elevada dependencia de las exportaciones de materias primas en América del Sur, en el contexto del súper ciclo de precios del 2003–2011. Por el contrario, los países centroamericanos y República Dominicana han reforzado los vínculos comerciales y productivos

entre ellos, así como con México y los Estados Unidos.

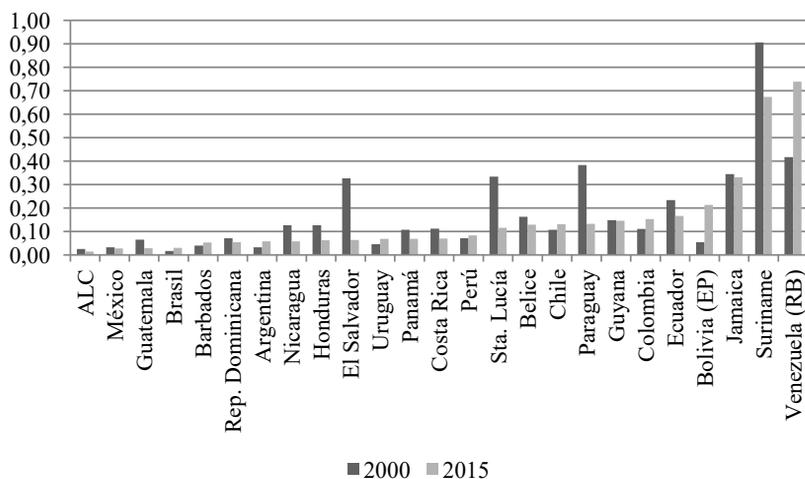
El desarrollo de cadenas de valor manufactureras en esta subregión ha sido apoyado por los tratados de libre comercio entre Centroamérica, los Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA-DR, por su sigla en inglés) y entre Centroamérica y México. La participación en dichas redes de producción ha permitido a los países centroamericanos ingresar a nuevos nichos y, gradualmente, diversificar sus canastas exportadoras.

Gráfico 8  
Países de ALC: índice de Herfindahl–Hirschman de las exportaciones de bienes al mundo por destino y por producto, 2000 y 2015  
(En porcentajes)

#### A.- Por destino



## B.- Por producto



Fuente: COMTRADE.

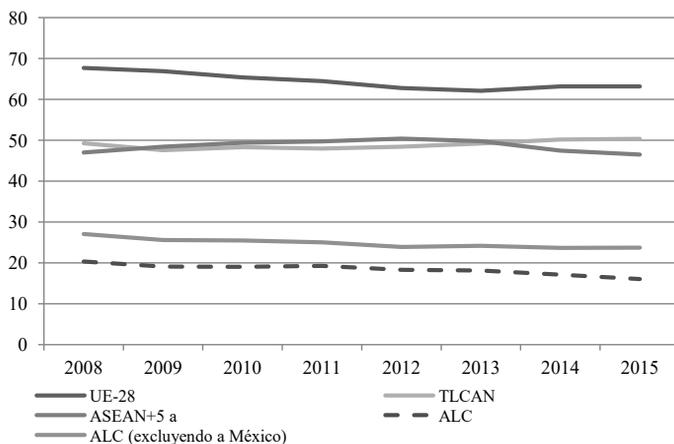
### LA DEBILIDAD DEL COMERCIO INTRARREGIONAL

Una importante debilidad del comercio exterior de ALC es el bajo peso del intercambio intrarregional. Apenas el 16% de las exportaciones latinoamericanas se dirige a la propia región, cifra que contrasta con casi dos tercios en el caso de los países de la Unión Europea y alrededor del 50% para los países

de la «Fábrica Asia» y de la «Fábrica América del Norte» (véase el Gráfico 9). A ello cabe agregar que desde el 2014, las exportaciones intrarregionales han caído consistentemente más que aquellas dirigidas al resto del mundo, en el contexto de la severa desaceleración económica sufrida por la región desde el 2012 y de la contracción de su producto en el 2016 (véase Cepal, 2016).

Gráfico 9

*Agrupaciones y regiones seleccionadas: participación de las exportaciones intraagrupación o intraregión en las exportaciones totales de bienes, 2008–2015 (En porcentajes)*



Fuente: CEPAL, con información oficial de los países de la región.

<sup>a</sup> ASEAN+5 incluye a China, Japón, República de Corea, la Región Administrativa Especial china de Hong Kong, la Provincia china de Taiwán y los diez países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

La debilidad del comercio intraregional latinoamericano es grave, por varios motivos. En primer lugar, el mercado regional es el más importante para las exportaciones manufactureras de muchos países latinoamericanos, absorbiendo en muchos casos más de la mitad de estas (véase el Gráfico 10). En segundo lugar, al mercado regional se exporta la gama más amplia de productos (véase el Gráfico 11). En

tercer lugar, dicho mercado es el principal (y en muchas ocasiones el único) para las pymes exportadoras latinoamericanas, que a su vez constituyen el grueso del universo de empresas exportadoras. En cuarto lugar, debido a las ventajas ofrecidas por la proximidad geográfica y por las afinidades culturales y de lenguaje, se trata del espacio natural para la inserción de los países latinoamericanos en redes internacionales de producción. En síntesis, el espacio regional es el más propicio para la indispensable diversificación productiva y exportadora, así como para un comercio de características más inclusivas.

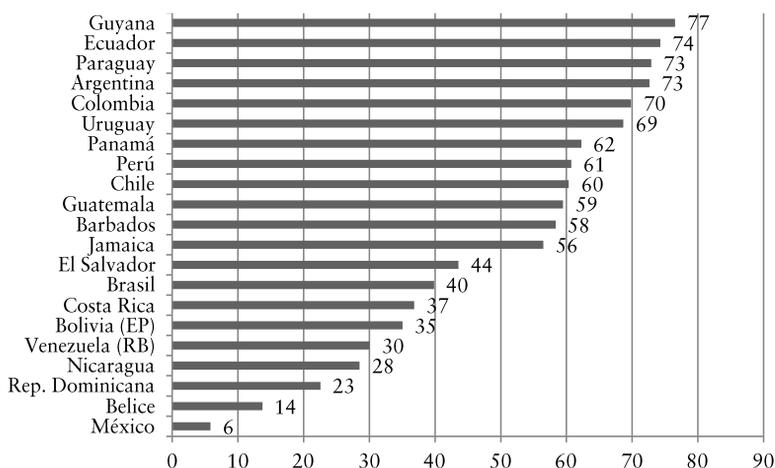
El reducido comercio intraregional en ALC y sus escasas redes intraregionales de producción son

el resultado de múltiples factores. Entre estos se cuentan su vasto tamaño (más de veinte millones de kilómetros cuadrados, equivalentes a más de cuatro veces la superficie tanto de la Unión Europea como de la ASEAN), su compleja geografía, su pobre infraestructura de transporte<sup>2</sup>, la atracción gravitacional que los Estados Unidos ejercen sobre los flujos comerciales de México y Centroamérica, y las dotaciones similares de productos básicos en varios países sudamericanos. Asi-

<sup>2</sup> Según un estudio reciente del Banco Mundial, casi el 70% de los caminos de la región no está pavimentado, versus menos del 30% en Asia oriental (Bown y otros, 2017).

mismo, los flujos intrarregionales de comercio e inversión se ven dificultados por la alta fragmentación institucional del mercado latinoamericano. En efecto, coexisten múltiples mecanismos de integración con objetivos y filosofías muy distintos. Cada uno ha generado sus propias reglas para el comercio y la inversión, lo que impone grandes costos de transacción a las empresas que desean operar en el espacio regional y desincentiva la formación de encadenamientos productivos plurinacionales. De este modo, se subaprovecha el potencial que ofrece el mercado latinoamericano con sus más de seicientos treinta millones de habitantes.

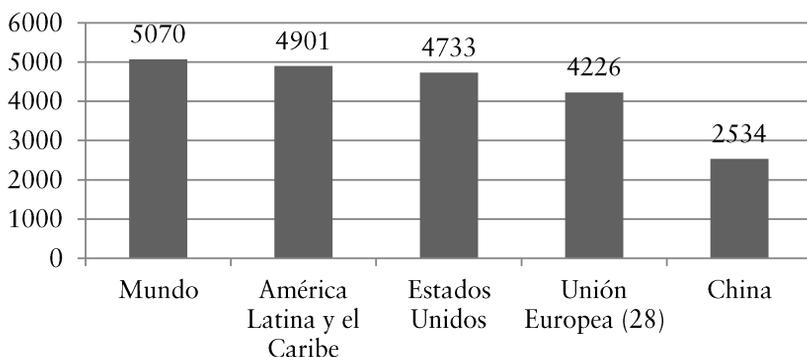
*Gráfico 10*  
*Países de ALC: participación de la región en las exportaciones totales de manufacturas, 2015 (En porcentajes)*



Fuente: COMTRADE.

Gráfico 11

ALC: número de productos exportados a destinos seleccionados, 2015 a



<sup>a</sup> A seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

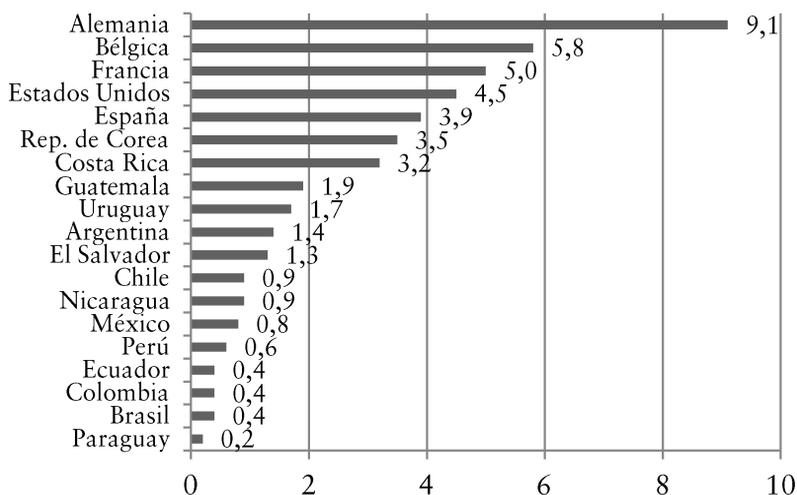
#### UN POBRE DESEMPEÑO A NIVEL DE EMPRESAS

La información disponible sobre el desempeño exportador de la región a nivel de empresas pone en relieve serias carencias. En la mayoría de los países latinoamericanos, menos del 1% de las empresas exporta, en contraste con lo que ocurre en las economías desarrolladas (véase el Gráfico 12). Asimismo, el

grueso de las exportaciones se concentra en un número muy limitado de empresas, generalmente de gran tamaño. En efecto, en la mayoría de los países para los que se dispone de información, el 1% superior de las empresas exportadoras representa entre el 70% y el 90% del valor exportado. Esto contrasta con lo que sucede en los países de la Unión Europea, donde en promedio la participación del primer percentil en el valor total exportado es inferior al 50% (véase el Gráfico 13). En suma, en la región muy pocas empresas exportan, y prácticamente la totalidad de ellas exporta muy poco.

Gráfico 12

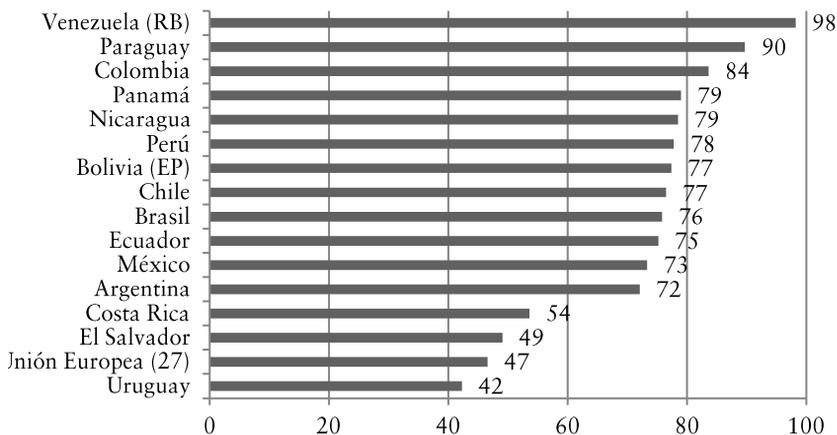
*Países seleccionados: proporción de las empresas que exportan, 2013  
(En porcentajes del total de empresas)*



*Fuente: Urmeneta (2016), sobre la base de datos de aduana, censos económicos y registros tributarios o de seguridad social de cada país.*

Gráfico 13

*Países seleccionados de ALC: participación del primer percentil de empresas exportadoras en el valor total exportado, 2013  
(En porcentajes)*



*Fuente: Urmeneta (2016), sobre la base de los datos de aduana de cada país. Los datos para la UE son de 2011.*

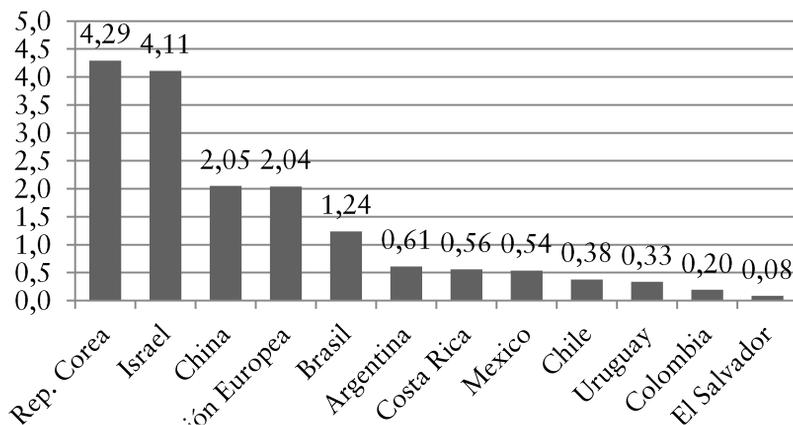
## SERIAS CARENCIAS EN INNOVACIÓN

El pobre desempeño exportador de la región refleja fuertemente su escaso esfuerzo en materia de ciencia, tecnología e innovación. En efecto, mientras los países líderes en este ámbito destinan más del 4% del PIB a investigación y desarrollo, en la región dicho gasto solo supera el 1% en Brasil (véase el Gráfico 14). Como correlato directo de lo anterior, ALC representa apenas el 2,3% de las

solicitudes mundiales de patentes, pese a contar con casi el 9% de la población mundial (véase el Gráfico 15). Esto, a su vez, refleja importantes deficiencias en los sistemas educativos de la región, tema que sin embargo escapa al alcance del presente artículo. En suma, resulta claro que difícilmente la región podrá transitar hacia una estructura productiva y exportadora más sofisticada, mientras no logre generar las condiciones para elevar sustancialmente sus niveles de innovación.

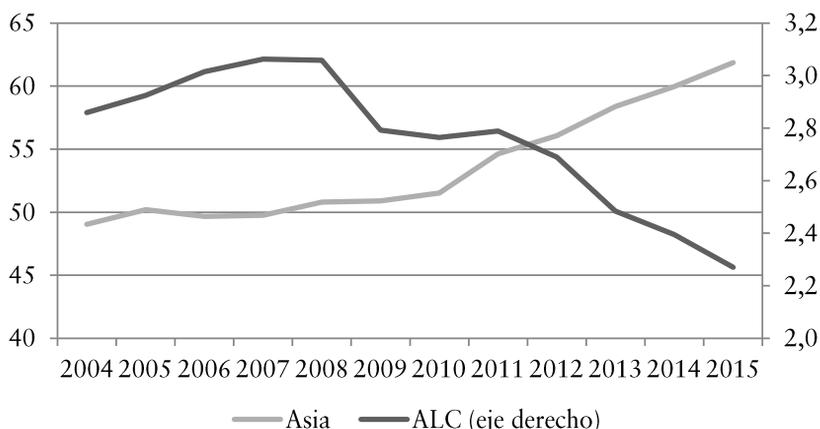
Gráfico 14

Países seleccionados: gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB, 2014



Fuente: Banco Mundial, base de datos Indicadores de Desarrollo Mundial. Los datos para Brasil y Costa Rica son de 2013

Gráfico 15  
 ALC y Asia: participación en las solicitudes mundiales de patentes,  
 2004-2015 (%)



Fuente: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

## REFLEXIONES FINALES

Pese a haber mejorado sustancialmente el acceso de sus bienes y servicios a terceros mercados en las últimas décadas, mediante la negociación de acuerdos de libre comercio, la participación de América Latina y el Caribe en las exportaciones mundiales permanece estancada hace dos décadas. Más preocupante aún, la región ha perdido peso en las categorías más intensivas en conocimiento. Con escasas excepciones, los países latinoamericanos participan poco en la dinámica de las redes internacionales de producción, y cuando lo hacen, es generalmente en los segmentos menos sofisticados (como

proveedores de materias primas o en las manufacturas de ensamblaje basadas en bajos costos laborales). Este pobre desempeño exportador ciertamente influye en el bajo dinamismo económico mostrado por la región desde hace décadas.

Las fuentes del problema son múltiples y, por ende, abordarlas requiere actuar también en varios frentes. En el plano interno, cada país de la región debe articular con una mirada estratégica las distintas políticas públicas que inciden en la competitividad exportadora. Este esfuerzo trasciende con mucho a la política comercial, incluyendo también a aquellas relativas a ciencia, tecnología e innovación, fomento productivo, educación y

capacitación, y atracción de inversión extranjera directa, entre otras. La estrategia a seguir obviamente dependerá de las características y circunstancias de cada país (tamaño, estructura productiva, capacidades tecnológicas e institucionales, red de acuerdos comerciales y de inversión, etc.). Lo central es que cada país defina su propia estrategia exportadora con una mirada a largo plazo, objetivos claros y realistas, adecuados medios de implementación, y mecanismos apropiados de monitoreo y evaluación. Tal estrategia debiera surgir de un fluido diálogo público-privado, ya que el conocimiento de los problemas existentes (y de las posibles soluciones) se encuentra disperso entre múltiples agentes de ambos sectores.

El otro gran desafío pendiente de la región es avanzar hacia un espacio económico latinoamericano verdaderamente integrado. Al igual que en el ámbito nacional, en el plano de la integración también se requieren acciones en varios frentes (véanse Cepal 2014a y 2014b). Entre ellas se destacan: i) abordar concertadamente el déficit regional de infraestructura de transporte, telecomunicaciones, digital y de energía; ii) superar obstáculos regulatorios a la formación de redes de producción intrarregionales (por ejemplo, mediante la armonización de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias); iii) avanzar hacia un

esquema de acumulación regional de origen que nos permita ponernos al día en términos de construcción de cadenas de valor, ojalá plurinacionales (Rosales, 2016), y iv) avanzar coordinadamente en la agenda de facilitación del comercio (por ejemplo, mediante la interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior y el reconocimiento mutuo de los esquemas nacionales de operador económico autorizado). En este contexto, la iniciativa de «convergencia en la diversidad» entre los dos mecanismos de integración económica más grandes de la región, la Alianza del Pacífico y el Mercosur, podría ser un importante catalizador de la integración de América Latina y el Caribe en su conjunto.

Sin más y mejor integración, no habrá una real diversificación productiva y exportadora, y sin esta, los países de la región no alcanzarán el desarrollo. Profundizar la integración es aún más urgente en el contexto del fin del súper ciclo de las materias primas, y para enfrentar un panorama mundial incierto y marcado por crecientes presiones proteccionistas en algunas economías clave. Para ello se requiere pasar de una óptica exclusivamente subregional a una verdaderamente regional, y abordar la integración como una política de Estado con una mirada de largo plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bown, Ch.; Lederman, D.; Pienknagura, S., y Robertson R. (2017). *Better Neighbors: Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America*. Washington DC. Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25736>
- Cepal (2016). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización*. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274_es.pdf)
- Cepal (2014a). *Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36733/1/S2014216\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36733/1/S2014216_es.pdf)
- Cepal (2014b). *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad*. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/1/S1420838\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/1/S1420838_es.pdf)
- Durán Lima, J. y Pellandra, A. (2017). «La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe». *Serie Comercio Internacional* No 131, CEPAL [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41021/1/S1700028\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41021/1/S1700028_es.pdf)
- Durán Lima, J. y Álvarez, M. (2011). «Manual de comercio exterior y política comercial. Nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo». Documento de Proyecto, Cepal <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3914>
- Rosales, O. (2015). «Globalización, Integración y comercio inclusivo en América Latina». Páginas Selectas de la CEPAL, septiembre. Cap.1 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38952/S1500632\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38952/S1500632_es.pdf?sequence=1)
- Rosales, O. y Herreros, S. (2013). «Trade and trade policy in Latin America and the Caribbean: Recent trends, emerging challenges». *Journal of International Affairs*, Vol. 66, núm. 2. Columbia University. [https://www.jstor.org/stable/24388284?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/24388284?seq=1#page_scan_tab_contents)
- Urmeneta, R. (2016). «Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina. El aporte de las pymes», Documento de Proyecto, Cepal, [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40296/1/S1600377\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40296/1/S1600377_es.pdf)