

COMERCIO E INTEGRACIÓN EN EL MUNDO POST-COVID-19

Oportunidades y desafíos para
América Latina y el Caribe



CONTENIDOS

Prólogo	5
Introducción	10

Hacia una nueva estrategia de abastecimiento regional sostenible en América Latina en la era post-COVID 16

M. A. CADARSO, E. GILLES, L. A. LÓPEZ Y M. ORTIZ

1. Introducción	18
2. Métodos, fuentes de datos y definición de escenarios	21
2.1. Bases de datos utilizadas	22
2.2. Definición de escenarios	23
3. Resultados	25
3.1 Impactos globales	25
3.2 Encadenamientos hacia adelante	28
3.3 Análisis de las huellas del productor y los encadenamientos hacia atrás	33
3.4 Resultados sectoriales	39
4. Discusión y conclusiones	41
Referencias	44

Mejorando las Disposiciones sobre Economía Digital en la Alianza del Pacífico: lecciones del DEPA 47

B. ALARCÓN, J. CÁCERES, L. CHÁVEZ, M. FIERRO, L. GUZMÁN, V. HIDALGO, A. MARTÍNEZ, C. MONTENEGRO, F. MUÑOZ, A. PÉREZ, M. J. RAMÍREZ, T. ROGALER Y F. ZIBETTI

1. Introducción	48
2. Economía digital en la pandemia	50
3. Inclusión de Disposiciones sobre Economía Digital en los Acuerdos Comerciales de América Latina	54
4. Análisis de la Alianza del Pacífico y el Acuerdo de Asociación para la Economía Digital	60
5. Recomendaciones	64
6. Observaciones finales	69
Referencias	71

Propuestas para la incorporación de disposiciones de género en el Protocolo adicional de la Alianza del Pacífico 76

B. ALARCÓN, J. CÁCERES, L. CHÁVEZ, M. FIERRO, L. GUZMÁN, V. HIDALGO, A. MARTÍNEZ, C. MONTENEGRO, F. MUÑOZ, A. PÉREZ, M. J. RAMÍREZ, T. ROGALER

1. Introducción	77
2. Impacto del COVID-19 en el empoderamiento económico de las mujeres	79
3. Inclusión de género en los acuerdos comerciales de América Latina	83

4. Género en la Alianza del Pacífico	88
5. Propuestas	91
5.1 Preámbulo	93
5.2 Capítulo de comercio y género	93
6. Observaciones finales	98
Referencias	99

Por una salida sin barreras: análisis de MNAs que afectan a América Latina y el Caribe 104

N. ILLESCAS, N. JORGE Y S. C. PERINI

1. Introducción	105
2. Relevamiento de Medidas no arancelarias	106
2.1 Notificaciones sobre COVID-19	106
2.2 Medidas sanitarias y fitosanitarias	108
2.3 Obstáculos técnicos al comercio	119
2.4 El caso de Brasil: notificador atípico	129
3. Consideraciones finales	130
Bibliografía	131

Crisis financieras, exportaciones y oferta de crédito en dólares: una aplicación para la pandemia del COVID-19 133

S. CAMARA Y M. SANGIACOMO

1. Introducción	135
2. El impacto de la crisis del COVID-19	137
3. El comercio durante la Gran Recesión	140
4. El comercio durante un <i>Sudden Stop</i>	145
4.1 Contexto macroeconómico	145
4.2 Elasticidad al tipo de cambio y deuda en moneda extranjera	149
5. Conclusiones	153
Referencias	154

Apéndice. Descripción de los datos y detalles adicionales 155

A.1 Descripción de los datos	155
A.2 Estudio de caso de comercio durante la Gran Recesión	156

¿Quién tracciona la estrategia sectorial para la inserción internacional? Desafíos de coordinación post-COVID-19 en cadenas agroindustriales de América Latina 158

A. GONZÁLEZ, J.C. HALLAK Y A. TACSIR

Prólogo

ANA BASCO, DIRECTORA DEL BID INTAL



Hasta el 2020, el comercio exterior en América Latina y el Caribe (ALC) experimentaba desafíos que, con la llegada de la pandemia del COVID-19, se hicieron más apremiantes. Entre algunos de los más importantes se encuentran: el alto nivel de concentración de exportaciones en pocos productos con bajo valor agregado¹; los débiles flujos de intercambio intraregional²; la caída en los niveles de inversión extranjera directa (IED)³; la escasa información y utilización del canal digital en el comercio internacional⁴; y, la baja participación de las mujeres en el comercio internacional⁵. Pero también se observaban algunas oportunidades, como la reconfiguración de las cadenas globales de valor (CGV) -que comenzó con la crisis del 2008 y se habría acelerado por la pandemia-, la cual podría llevar a la región a impulsar el desarrollo de cadenas regionales de valor (CRV), fortaleciendo la integración regional ([Banco Mundial, 2020](#)).

Esta revista, en su edición número 47, presenta ocho estudios elaborados a partir de un concurso realizado junto al Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), que abordan diferentes escenarios para el año 2030 en la

1- Las exportaciones se concentran en pocos sectores de reducido valor agregado -alrededor de 50% de las exportaciones regionales son productos primarios (2/3 si se excluye a México); en pocos mercados -75% de las exportaciones regionales concentradas en 10 destinos-, y pocas empresas - sólo alrededor de 1% del total de las firmas vende al exterior y las PyMEs tienen escasa participación en el comercio internacional- (UNCTAD, 2017; CEPAL, 2016).

2- América Latina tiene un comercio intraregional de solo 15%, frente al 63% de Europa o el 42% de Asia (CAF, 2020).

3- Durante la última década ALC la entrada de IED mostró una tendencia decreciente, que se acentuó con la pandemia. En 2011 y 2012, los ingresos de ALC en concepto de IED se posicionaron por encima de los US\$ 200 mil millones, luego cayeron casi sin interrupción y en 2020, en el contexto de la emergencia sanitaria a raíz del COVID-19, observaron un descenso interanual sólo comparable con 2009 en el marco de la crisis internacional (CEPAL, 2021).

4- El comercio electrónico está tomando relevancia en todas las economías del mundo. En América Latina ha venido creciendo a una tasa anual de 14,9% desde 2014; en 2020, a raíz de la pandemia de COVID-19, se está observando una suba sustancialmente mayor. Sin embargo, la participación de este canal de comercio en el PIB regional es de las más bajas a nivel global, alcanzando apenas el 0,8%, comparado con el 3,1% a nivel mundial (BID INTAL, 2021).

5- La participación laboral de la mujer en el comercio exterior en la región es más baja que la del promedio general: en América Latina, el cociente entre el empleo femenino y masculino es de 0,75 para el total de la economía, y desciende a 0,6 al tener en cuenta el sector exportador (Casillo, 2020).

1. Introducción	159
2. Instituto Nacional de Carnes (Uruguay)	162
2.1 El mercado de carne vacuna en Uruguay y el mundo	163
2.2 El Instituto Nacional de Carnes	164
3. All Lemon (Argentina)	168
3.1 El limón fresco en el mundo y Argentina	169
3.2 All Lemon	171
4. Análisis comparativo: principales lecciones	174
5. Reflexiones finales	177
Referencias	179

IED y el papel de las API en la era post-COVID-19 180

A. BLANCO ESTÉVEZ

1. Introducción: la oportunidad y el desafío de la era post-COVID-19 para la IED en América Latina	181
2. Redefiniendo el papel de las API en el periodo postpandemia	183
2.1 Las API, una industria de creciente importancia en América Latina	183
2.2 La reacción de las API a la crisis del COVID-19	184
2.3 Una propuesta de actuación a corto, medio y largo plazo	189
Bibliografía	196

La industria farmoquímica y su integración en América Latina: propuestas de recuperación pospandémica para Argentina y Brasil 199

D. FALCÃO, C. MIRANDA, J. PARANHOS, F. PERIN, Y M. VAZ

1. Introducción	200
2. Marco político regulatorio	202
3. Brasil, Argentina y Mercosur: análisis y discusión	207
4. Consideraciones finales y recomendaciones de políticas	211
Referencias	217

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional. Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia. Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Comité de dirección: Ana Basco, Pablo M. Garcia, Andrés López y Ricardo Rozemberg

Comité editorial: Hebe Dato

Diseño: Andrea Pellegrino

región. Todos ellos tienen en cuenta los desafíos y oportunidades mencionados, y ofrecen reflexiones sobre la adopción de medidas de política necesarias para abordarlos. Por supuesto ALC se enfrenta con muchos otros retos en la actualidad, pero estos son algunos de los análisis necesarios que se deben formular para avanzar hacia ese objetivo.

Las investigaciones nos invitan a imaginar, por un momento, a la región en el año 2030. Los párrafos siguientes describen de manera resumida cada uno de los escenarios planteados por los artículos de esta revista.

De acuerdo a estos estudios, con mucho esfuerzo de todos los países, gobiernos y sector privado, para el año 2030 suponemos que la pandemia ya habrá quedado atrás. Situándonos en la nueva década, observamos que, si bien hay impactos que, lamentablemente, permanecen, como altos niveles de pobreza y desigualdad, nos encontramos con una región que logra una profundización de su capacidad exportadora a partir del fortalecimiento de las Cadenas Regionales de Valor (CRV), los mayores niveles de IED, el aumento en la participación de las mujeres en los beneficios del comercio, el incremento del comercio digital, la disminución de las barreras no arancelarias y la mayor cooperación e integración regional.

Por un lado, algunos países latinoamericanos logran ocupar un mayor espacio como abastecedores regionales tras las alteraciones en las CGV, impulsando un gradual incremento de las interdependencias regionales (productivas, comerciales y tecnológicas). Por ejemplo, a partir de diferentes políticas como la creación de nuevas alianzas y el otorgamiento de preferencias comerciales, la generación de ambientes de negocios propicios para la atracción de IED y la mejora de la infraestructura para el comercio, la conectividad y competitividad, los países de ALC aumentan sus importaciones de químicos y farmacéuticos desde Argentina, Brasil, Chile y Colombia.

En este sentido, situándonos en el año 2030, vemos que Argentina y Brasil, logran avanzar en acciones que permiten fortalecer sus industrias farmoquímicas de una manera integrada con la región, incorporando tecnología de punta, avanzando en investigación y desarrollo, potenciando las capacidades en insumos activos, biofármacos y desarrollos propios. Entre ellas, se establecen medidas regulatorias que permiten adecuar los marcos normativos entre los países de América Latina, disposiciones comerciales en acuerdos bilaterales y regionales como el MERCOSUR, la Alianza del Pacífico (AP) y la Comunidad Andina (CAN), y estrategias asociadas a la producción e innovación que alinean las necesidades de salud y de desarrollo industrial.

La industria de automóviles en México y Brasil también logra ocupar un rol central en la región. En ambos países se notan subas considerables en la generación de valor agregado, innovación y empleo, incorporándose a las tendencias globales hacia las nuevas motorizaciones que permiten reducciones en las emisiones de CO₂.

Como parte de este proceso, la región registra un aumento de IED de la mano, por un lado, del aprovechamiento de las oportunidades en nuevas actividades y la potenciación de las tradicionales, y por otro, de la activa acción de las Agencias de Promoción de Inversiones (API) de algunos países, en un entorno de estabilidad y crecimiento en ALC. Estas agencias tienen un rol protagónico durante la recuperación económica de la postpandemia debido a que toman acciones inmediatas para atraer IED. Entre ellas se encuentran las ventanillas digitales para inversores extranjeros, que simplifican y aceleran el aterrizaje de estas compañías, el fácil acceso a proveedores de servicios locales para empresas extranjeras, la identificación de incentivos y la adopción de instrumentos financieros que faciliten la actividad de las empresas extranjeras, entre otros.

También se notan otros cambios destacados en las cadenas de valor agroalimentarias de América Latina, al renovar sus estrategias de competitividad e inserción internacional. Estos son los casos de la carne vacuna en Uruguay y de los limones en Argentina que logran potenciar su éxito exportador a nivel mundial. Resultan ejemplos de interés el impulso de entidades de alcance estrictamente sectorial, como son el Instituto Nacional de Carnes (INAC) de Uruguay y All Lemon de Argentina. Proyectar el accionar de este tipo de instituciones al final de la década es pensar en una región mejor y más integrada. El INAC, de esta manera, logra para el año 2030 asumir una posición de liderazgo y ser un actor crucial para la consolidación de la carne uruguaya como complejo exportador, gracias al carácter público-privado de la entidad que posibilita consensuar una agenda y lograr su efectiva implementación. Bienes públicos sectoriales, como el sistema de trazabilidad, un conjunto de sellos de calidad reconocidos internacionalmente y la agenda de acceso a mercados son producto de este trabajo coordinado. Por otro lado, el carácter exclusivamente privado de All Lemon, junto a su adscripción voluntaria y su misión específica, son aspectos clave para establecer objetivos estratégicos colectivos de inserción internacional, como los parámetros de calidad del limón fresco para exportación y su posicionamiento internacional.

En tanto, en la AP se logra establecer el Mercado Digital Regional (MDR), que reconoce la importancia de la inclusión digital y la cooperación entre los países miembros. Por ello, se crean estructuras que ayudan a reducir las barreras y a aumentar la confianza y la participación de las empresas y de los consumidores en la economía digital. Este avance se basa en la experiencia de Chile en la negociación del Acuerdo de Asociación para la Economía Digital (DEPA, por sus siglas en inglés) con Nueva Zelanda y Singapur, que marcó un hito en la incorporación de estas disposiciones en acuerdos comerciales. De esta manera, los beneficios de la economía digital están llegando a toda la población de los países de la AP, lo cual implica una mejora en la inclusión de los grupos socioeconómicos más vulnerables, las mujeres, la población rural y los pueblos indígenas; y también de las PyMEs, que logran reducir su brecha digital y aumentar sus exportaciones. Reconociendo este trabajo, la AP se convierte en un ejemplo para el resto de ALC

demostrando cómo los acuerdos internacionales pueden ayudar a los países a desarrollar marcos comunes para abordar estos problemas, evitando la fragmentación y promoviendo un mercado digital integrado.

Asimismo, en los países de la AP se logra al año 2030 incrementar la participación de las mujeres en la economía. Este resultado es posible a través del comercio internacional que, mediante la inclusión de disposiciones sensibles al género en el preámbulo del PAAP y de la incorporación de un capítulo de género y comercio, permite aumentar el empoderamiento económico de la mujer y reducir las brechas de género en las estructuras productivas y comerciales de los países miembros. El establecimiento de una Unidad de Género, la implementación de una variedad de iniciativas de cooperación, y la creación de un fondo de cooperación para llevar a cabo de manera permanente estas actividades, se suman a los esfuerzos realizados hasta el año en el que comenzó la pandemia del COVID-19. Una vez más, notamos que el comercio internacional demuestra ser un instrumento fundamental para avanzar hacia una recuperación económica sostenible más rápida e inclusiva.

Para el año 2030 queda atrás la aplicación de medidas no arancelarias injustificadas, sobre todo para la protección de bienes asociados a la salud, que podrían haberse convertido en barreras permanentes al comercio internacional. Algunas nuevas emergen, aunque estas son de carácter no discriminatorias y basadas en evidencia científica. En este sentido, se evita la amenaza de un fenómeno que podría haber obstaculizado la integración regional e internacional y se genera un entorno más confiable que contribuye a reducir la incertidumbre para la recuperación de la postpandemia, implicando avances en seguridad alimentaria, provisión de insumos sanitarios y flujos de inversión.

Sin embargo, ciertos fenómenos no deseados continúan. Se observa que algunas firmas exportadoras mantienen la exposición y vulnerabilidad a fricciones financieras, en un contexto en el que están haciendo un mayor esfuerzo para aumentar su inserción internacional. Asimismo, quedan aún otros desafíos en materia de comercio, como el mayor uso de tecnologías menos intensivas en carbono para la producción y el transporte, el incremento en la participación de los países más chicos en las CRV, y el crecimiento de las exportaciones de mayor valor agregado a nivel extrarregional.

La ALC que imaginamos no llega sola, sino que se construye de manera conjunta con la producción e innovación del sector privado, el conocimiento del sector académico, el acompañamiento de las políticas públicas y el apoyo de los organismos internacionales. El objetivo de la Visión 2025 del Grupo BID es impulsar oportunidades de crecimiento de manera sostenible, abordando cinco estrategias como oportunidades inmediatas: a) el fomento de la integración regional, for-

talenciendo las cadenas regionales de valor; b) el impulso de la economía digital como forma de llevar la innovación; c) el apoyo a las PyMEs, como herramienta fundamental en la recuperación; d) la promoción de acciones en contra del cambio climático, apoyando a los países en la resiliencia, mitigación y adaptación; y e) el compromiso sobre la igualdad de género y diversidad para un crecimiento más inclusivo.

En alineación con esa estrategia, y con el objetivo de que más desafíos se conviertan en una oportunidad para la región, el BID INTAL del Sector de Integración y Comercio (INT) trabaja con la mirada puesta en una región sin barreras y abierta al mundo, basada en un desarrollo económico inclusivo y sustentable que no puede llevarse a cabo sin intercambio y cooperación.

Para llegar al año 2030 habiendo podido hacer frente a los desafíos planteados y encontrarnos de la manera que nos imaginamos, es fundamental profundizar los procesos de integración regional; incorporar la economía digital en la producción y el comercio; adoptar perspectiva de género para desarrollar estructuras comerciales más inclusivas; y abordar la cuestión ambiental de manera que el comercio internacional contribuya a mitigar la crisis climática. Con estos ejes presentes y trabajando colectivamente, estaremos probablemente, en los inicios de la nueva década, posicionados bastante mejor de donde nos encontramos hoy.

BIBLIOGRAFÍA

- **Banco Mundial (2020).** *El Comercio al servicio del desarrollo en la era de las Cadenas de Valor Mundiales.*
- **Basco, A. I., Beliz, G., Coatz, D., y Garnero, P. (2018).** *Industria 4.0: fabricando el futuro (Vol. 647).* Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Basco, A. I., Lavena, C. (2021).** *América Latina en movimiento. Competencias y habilidades para la cuarta revolución industrial en el contexto de pandemia.* Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Da Motta Veiga, P., Maduro, L., Polonia Rios, S., y Riberio, F.J. (2020).** *Informe Mercosul 2020: Sob a Pressão da Agenda Externa.*
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2021).** *Trade Policy Brief: Comercio y Género.*
- **Mariscal, E. V., Flores-Roux, E. M., Elbittar, A., y Guerrero, R. (2021).** *Eliminación de Barreras al Comercio Digital: Desafíos de Logística.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Introducción

PABLO M GARCIA (BID-RIU),
ANDRÉS LÓPEZ (IIEP-UBA) Y
RICARDO ROZEMBERG (BID INTAL).



Además de su gravísimo impacto sanitario, la pandemia desatada por el brote del COVID-19 representó una perturbación sin precedentes sobre el funcionamiento de la economía global, no solo por su magnitud, sino por la velocidad de su propagación. Apenas un par de meses después de haber surgido en China, sus efectos negativos se dejaron sentir con simultáneo dramatismo en casi todas las economías del planeta.

Aunque la contracción del producto interno bruto (PIB) global en 2020 (más de 3% según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional de julio 2021) fue la más severa de la que se tenga registro en muchas décadas, su magnitud fue sustancialmente menor a la pronosticada al comienzo de la pandemia, en particular gracias a los voluminosos paquetes de ayuda que implementaron muchos gobiernos el año pasado. También el comercio de bienes registró una caída significativa (en torno al 5% de acuerdo con las últimas estimaciones de abril de 2021 de la Organización Mundial de Comercio), pero igualmente inferior a las previsiones

iniciales, gracias al menor declive del nivel de actividad, y a la rápida adaptación a los nuevos protocolos sanitarios. En cambio, el comercio de servicios tuvo una reducción sustantiva, originada fundamentalmente en el colapso del sector viajes (donde se observaron caídas del 70-80% a partir del segundo trimestre del año, de acuerdo también a la Organización Mundial de Comercio) y, en menor medida, del sector transporte. Finalmente, la Inversión Extranjera Directa (IED) fue severamente impactada y cayó más de 40% según los datos de la *United Nations Conference on Trade and Development*.

Los actuales pronósticos para 2021 son mucho más optimistas que los vigentes hasta hace unos meses atrás. Esto es resultado de la combinación de los mencionados paquetes de estímulo, que incluso han sido reforzados en algunos países (por ejemplo, EE. UU.), y de la llegada de diferentes vacunas que han mostrado efectividad frente al virus (aunque el reparto de aquellas es por ahora altamente desigual a lo largo del planeta). En este contexto, se esperan recuperaciones fuertes tanto del

producto como del comercio global de bienes (el sector turismo tendrá seguramente una recuperación más lenta), mientras que en el caso de la IED (Inversión Extranjera Directa) las previsiones son más cautas y sugieren que para observar cifras de crecimiento positivas se deberá esperar como mínimo a 2022.

Sin embargo, la pandemia podría seguir generando impactos, aún en el caso de que las vacunas muestren efectividad frente a las nuevas variantes del virus y el COVID-19 vaya desapareciendo, o perdiendo capacidad de producir muertes o complicaciones serias en los infectados. Más allá de las dudas a mediano-largo plazo respecto de la evolución de algunas variables clave del escenario económico global en el escenario post-COVID (por ejemplo, eventual resurgencia de la inflación en los EE. UU. y el fuerte incremento de las ratios de deuda pública y privada en muchas economías), hay otros procesos que podrían hacer sentir su influencia durante un período prolongado. En primer lugar, la pandemia ha puesto en cuestión la resiliencia y robustez de muchas cadenas de suministros y ha llevado a empresas y gobiernos a reevaluar la forma en que funcionan dichas cadenas, con los consecuentes impactos potenciales sobre la magnitud, composición y geografía de los flujos de comercio e inversión globales. En segundo lugar, en un corto lapso se han acelerado notablemente tendencias preexistentes en materia de digitalización y virtualización de actividades, desde el teletrabajo hasta el comercio

electrónico; la pandemia, incluso, podría inducir una aceleración del proceso de automatización de tareas (los robots no se enferman ni contagian). En tercer lugar, se han acentuado las demandas por garantizar la seguridad y sanidad de los productos destinados al consumo humano, así como por fortalecer las condiciones de salubridad en las que se desarrollan diversas actividades económicas y sociales. A su vez, este último fenómeno, junto con el de la mencionada aceleración de la tendencia hacia lo digital, han generado –y lo seguirán haciendo en el futuro– necesidades de adaptación en los ámbitos de la producción, el intercambio y la tecnología. Finalmente, se han profundizado las preocupaciones en torno al cambio climático, con la consecuente presión por reducir el impacto de las actividades productivas sobre el medioambiente.

En paralelo, ha proseguido la reconfiguración del tablero económico y político internacional, en curso desde varios años atrás, en un proceso en el cual persisten fuertes tensiones comerciales entre los principales actores de la economía global, a la vez que continúan las iniciativas tendientes a profundizar los esquemas de integración comercial, en particular, aunque no únicamente, a escala regional. La asunción de una nueva administración en los EE. UU., en tanto, puede ayudar a fortalecer los compromisos globales en áreas clave, incluyendo comercio, salud y medioambiente. El nuevo escenario internacional que emerja de estos procesos generará renovadas oportunida-

des y desafíos para la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones en los países emergentes.

Por último, la recuperación económica tras la crisis será heterogénea a lo largo del globo. Su velocidad y magnitud dependerán no solo del control de la pandemia en cada territorio, sino también del manejo que cada país haya hecho de la crisis, de las consecuencias que ella deje en cada caso en términos de pérdidas de empleos e ingresos y destrucción de activos, y de la forma en que cada nación se adapte al nuevo escenario global postpandemia, entre otros factores. Esto sin considerar los impactos que se verán en ciertas áreas a más largo plazo, por ejemplo, en el sistema educativo, en donde en muchos países se produjeron largos cierres de las escuelas cuyos efectos en términos de deserciones del sistema y problemas de aprendizaje podrían ser muy significativos, en particular, en aquellos casos en donde las deficiencias de conectividad y acceso a infraestructura TIC dificultaron la adaptación a modalidades de enseñanza virtual. América Latina y el Caribe fue la región más afectada por la pandemia en términos de contracción del PIB en 2020 (7% según datos del Fondo Monetario Internacional), y la recuperación esperada para 2021 (5.8%), de acuerdo con el mismo organismo, será algo menor a la prevista para el mundo (6%) y para el conjunto de los países emergentes (6.3%). Una de las consecuencias más dramáticas de este proceso es el fuerte aumento de la pobreza en la región; según estimaciones de la Comisión

Económica para América Latina y el Caribe a finales de 2020, el número de personas pobres ascendió a 209 millones, 22 millones más que el año anterior (y la tasa de pobreza subió a casi el 34% de la población).

La severidad de la contracción económica y del consecuente impacto social en la región evidencia un conjunto de debilidades estructurales y de largo plazo que afectan a la mayor parte de los países, incluyendo espacios fiscales limitados, altos niveles de informalidad en el mercado de trabajo, deficientes niveles de conectividad digital y estructuras productivas y exportadoras con rezagos de productividad y poco diversificadas. En algunos países esto se suma a la alta dependencia del turismo y las remesas (aunque estas finalmente cayeron mucho menos de lo esperado inicialmente).

En el complejo e incierto escenario global antes descripto, la región debe entonces hacer un triple esfuerzo: adoptar políticas que ayuden a una recuperación más vigorosa e inclusiva, abordar los factores que han impedido el crecimiento económico sostenido en el pasado y diseñar estrategias que permitan adaptarse a la nueva normalidad de la producción y el comercio en la era post-COVID. La revalorización de la geografía, derivada, entre otras cuestiones, de factores ambientales –que incentivan la reducción de la distancia por su impacto en el transporte– y de las preocupaciones por la seguridad en las cadenas de abastecimiento, ofrece nuevas oportunidades para un mayor



acercamiento productivo y comercial en la región. La aceleración del proceso de digitalización de tareas y el avance del comercio electrónico suman, también, señales positivas para enfrentar la nueva etapa.

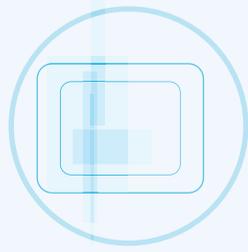
Para conocer y entender en mayor medida los importantes desafíos para la región en el contexto global post-COVID-19, en mayo de 2020 el BID INTAL y el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP, UBA-CONICET), lanzaron una convocatoria a trabajos de investigación que permitieran generar diagnósticos rápidos y propuestas de intervención específicas en temas vinculados al comercio y la integración regional y global de América Latina y el Caribe. La convocatoria recibió más de 200 propuestas, de las cuales el jurado compuesto por Juan Blyde (BID), Pablo Garcia (BID), Andrés López (IIEP), Dorotea López Giral (Universidad de Chile) y Sandra Polónia Ríos (CINDES) seleccionó diez de ellas. Los trabajos se desarrollaron entre los meses de agosto y diciembre del pasado año y las versiones finales aquí incluidas se completaron durante el mes de abril de 2021¹.

Las investigaciones aquí presentadas tienen el objetivo de contribuir a esta desafiante agenda, aportando evidencia empírica novedosa sobre temas claves para la agenda regional con miras a generar sugerencias y recomendaciones de política relevantes para los países de América Latina y el Caribe.

¹- De los diez trabajos realizados se seleccionaron ocho para ser incluidos en esta publicación.

A este respecto, el artículo de Cadarso, Gilles, López y Ortiz analiza los posibles impactos de una regionalización de las cadenas de valor (reemplazo de la provisión desde China por oferta regional) sobre el crecimiento (valor agregado y empleo) en América Latina, así como sobre la sustentabilidad (emisiones de CO₂). El ejercicio se centra en los sectores automotriz y químico, y sus resultados indican que el mencionado cambio de suministrador podría generar hasta 350 mil empleos dentro de la región en el segundo caso/sector, y 80 mil en el primero (incluyendo no solo los efectos directos sobre los dos sectores, sino también sobre otros sectores vinculados). Asimismo, la regionalización de las cadenas traería aparejada una reducción de la huella de carbono a nivel global.

Otros dos trabajos abordan la necesidad de adaptar los acuerdos de comercio para incorporar con mayor vigor las dimensiones de género y digitalización, analizando, en particular, el caso de la Alianza del Pacífico. Ambas dimensiones adquieren una relevancia significativa en el contexto post-COVID-19. En el caso de la digitalización, por la ya mencionada aceleración de las tendencias hacia el comercio electrónico y, en general, hacia el uso de medios digitales para realizar pagos, hacer transacciones, prestar servicios, llevar adelante trámites, etc. En el caso de género, debido a que la pandemia afectó de modo desproporcionado a las mujeres, debido a su mayor presencia en sectores afectados particularmente por la crisis (como los servicios, así como en



actividades informales) y por las mayores dificultades para conciliar la vida laboral con las tareas en el hogar, en un contexto de alteración de los sistemas educativos y de cuidado. En su artículo, Felipe Muñoz y sus colegas evalúan un conjunto de disposiciones que podrían ayudar a consolidar un mercado digital regional dentro de la Alianza del Pacífico, profundizando los esfuerzos que ya se venían realizando en ese ámbito. En tanto, Javiera Cáceres y sus coautores enfatizan la necesidad de adoptar políticas comerciales sensibles al género, y sugieren un conjunto de cláusulas que podrían ayudar a conformar un capítulo específico sobre género y comercio en el mencionado acuerdo regional, y así incentivar la reducción de brechas de género en el escenario post-COVID-19. En ambos casos, las sugerencias formuladas son de aplicación general al resto de los acuerdos regionales vigentes en América Latina y el Caribe.

El trabajo de Perini, Illescas y Jorge se ubica en el ámbito de la política comercial global, y explora lo ocurrido con la utilización de medidas no arancelarias (MNA) a partir de la emergencia de la pandemia a fin de analizar si fueron usadas, o no, como barreras injustificadas al comercio, fundamentalmente de productos agrícolas y agroindustriales. Las conclusiones indican que si bien dichas medidas se incrementaron, contra las preocupaciones iniciales, en general fueron de índole temporal y excepcional, sin mayores impactos duraderos sobre el comercio. Sin embargo, no se descarta que la era postpandemia abra espacio a nuevas medidas técnicas y sanitarias para brindar mayores garan-

tías a los países (y consumidores). En este escenario, resulta importante promover un proceso de gradual convergencia regulatoria y mayor cooperación y transferencia de conocimientos dentro de América Latina y el Caribe en cuestiones sanitarias y fitosanitarias a fin de garantizar un entorno de negocios más confiable, predecible y transparente, y favorecer la adaptación a la nueva normalidad post-COVID-19.

Los restantes trabajos exploran diversas dimensiones de política a nivel nacional/regional de cara a la necesidad de fortalecer la capacidad de promover exportaciones y atraer inversiones en el contexto post-COVID-19. El estudio de Cámara y Sangiácomo analiza el rol que tienen las fricciones financieras para explicar el desempeño exportador de las firmas durante episodios de crisis. Los autores encuentran que las empresas que exportan bienes, cuya producción requiere mayores necesidades de financiamiento, sufrieron un impacto más fuerte durante la Gran Recesión de 2008-2009 y tuvieron una mayor probabilidad de abandonar mercados externos y de no reingresar después de la crisis. Asimismo, hallan que en el caso del *Sudden Stop* argentino de 2018 las firmas con una mayor exposición a deuda denominada en moneda extranjera tuvieron un menor crecimiento de sus exportaciones luego de la fuerte devaluación del peso argentino. Estos hallazgos sugieren que la recuperación exportadora tras la crisis podría ser lenta en ausencia de instrumentos que provean liquidez en moneda extranjera a las firmas de la región.

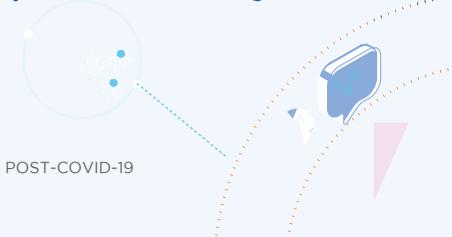
En tanto, González, Hallak y Tacsir examinan el funcionamiento y desempeño de dos entidades sectoriales de promoción de exportaciones en Argentina (límón) y Uruguay (carnes). En particular, se focalizan en el análisis de la influencia del diseño institucional sobre la capacidad de liderar una agenda de competitividad e inserción internacional en los respectivos sectores. Sus conclusiones son de relevancia en el mencionado contexto de crecientes exigencias de seguridad alimentaria; sanidad vegetal y animal; y condiciones laborales, sociales y ambientales que traerá el mundo post-COVID y, en el cual, las cadenas de valor agroalimentarias de América Latina y el Caribe necesitarán renovadas estrategias de competitividad e inserción internacional.

El trabajo de Blanco analiza, por un lado, cómo las agencias de promoción de inversiones (en el mundo y en la región) respondieron al desafío estratégico y operativo en el escenario de la pandemia y propone, por otro lado, un conjunto de lineamientos de política para el accionar de dichas agencias en el mundo post-COVID-19. Estos lineamientos atienden tanto al imperativo de adaptarse a nuevas modalidades de trabajo en las cuales las herramientas digitales tendrán una mayor relevancia que en el pasado, como al de contribuir a un mejor posicionamiento de la región en el nuevo escenario global. Dicho escenario estará caracterizado probablemente por nuevas transformaciones en la naturaleza y objetivos de los flujos de IED, con un mayor peso de la inversión en activos intangibles e industrias digitales, y, como se men-

cionó antes, de proyectos orientados a aprovechar la posible reconfiguración de las cadenas globales de valor.

Finalmente, el artículo de Paranhos, Vaz, Perin, Miranda y Falcao se focaliza en el sector farmacéutico, a partir del estudio de caso de dos países, Argentina y Brasil, y sus respectivos marcos regulatorios y de política industrial y tecnológica. El trabajo cobra importancia especial en un escenario en el que la crisis del COVID-19 reveló las fragilidades de muchas cadenas de abastecimiento en este sector. Con base en este análisis, se proponen recomendaciones de política, tanto a nivel nacional como de cooperación regional, para fortalecer la capacidad de producción local y abastecimiento intrarregional en la industria farmacéutica de dichos países.

Entendemos que este conjunto de trabajos constituye un aporte relevante para la agenda de políticas de comercio, inversión e integración de la región en un mundo post-COVID-19. Los desafíos que enfrentará América Latina y el Caribe en ese nuevo contexto requerirán de nuevas y mayores iniciativas de análisis e investigación y de la construcción de canales de diálogo entre esas iniciativas y los tomadores de decisión públicos y privados. El objetivo de estos esfuerzos será ayudar a que el diseño e implementación de políticas públicas logre contribuir efectivamente a la recuperación tras la crisis, así como a promover un sendero de crecimiento inclusivo y sustentable en la región.



Hacia una nueva estrategia de abastecimiento regional sostenible en América Latina en la era post-COVID

María Ángeles Cadarso ^a
Enrique Gilles ^b
Luis A. López ^a
Mateo Ortiz ^a

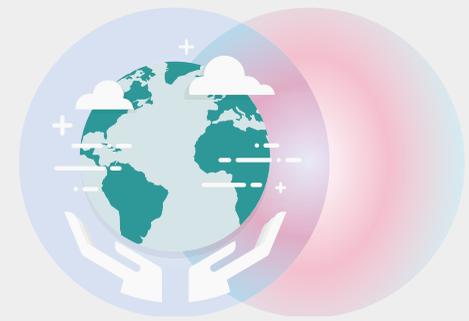


RESUMEN

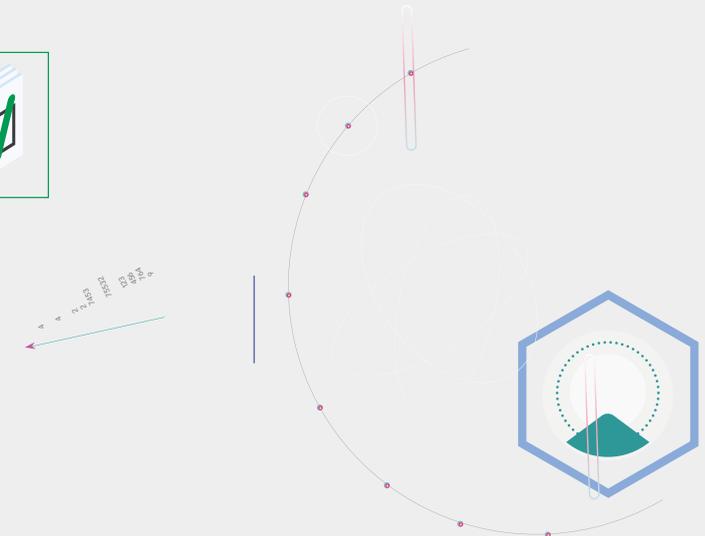
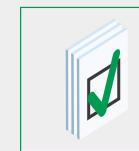
Ante las disrupciones en las cadenas globales de valor provocadas inicialmente por la guerra comercial entre Estados Unidos y China y, más tarde, por las medidas de confinamiento establecidas por los países como consecuencia de la pandemia del COVID-19, es interesante preguntarse qué oportunidades de desarrollo sostenible pueden surgir para los países latinoamericanos. En particular, en este trabajo se utiliza el análisis insumo-producto multirregional para analizar los impactos que se

a. Universidad Castilla-La Mancha, Albacete, España.

b. Colegio de Estudios Superiores de Administración (CESA), Bogotá, Colombia.



generarían en estos países a partir de un cambio de abastecedores globales que privilegie la oferta exportable de países de la región. Estos efectos se miden en términos de generación de valor agregado, empleo y emisiones de CO₂, lo que permite hacer una evaluación desde la tríada de la sostenibilidad. Para ello, se proponen escenarios en los cuales los países latinoamericanos que presentan cierto grado de especialización exportadora pasan a ocupar el espacio dejado por abastecedores globales. Los resultados presentan interesantes compromisos entre mayores niveles de actividad económica y empleo, por un lado, y emisiones de CO₂, por otro. Asimismo, se analiza el impacto final de este cambio de abastecedores sobre las emisiones de CO₂ a escala global para poder concluir acerca de su contribución al cumplimiento del Acuerdo de París sobre el incremento de la temperatura del planeta.



1 Introducción

El mundo que conocíamos antes de la pandemia del Coronavirus, aun teniendo en cuenta las tensiones en las relaciones comerciales y políticas entre Estados Unidos y China, era un mundo fuertemente caracterizado por las cadenas globales de valor (CGV) (Baldwin, 2011; Gereffi, 2015). Una consecuencia fundamental de la emergencia de estas cadenas es que las decisiones de producción y consumo ya no necesariamente ocurren en un mismo territorio, lo cual produce interesantes efectos espaciales de la mano de los flujos de comercio de bienes y servicios, tanto intermedios como finales (Wiedmann & Lenzen, 2018).

Por ejemplo, cada vez que un consumidor compra un teléfono celular, está generando efectos positivos no solamente en su país, sino también en el resto del mundo (RoW) en términos de actividad económica y empleo (Johnson & Noguera, 2012; Organization for Economic Co-operation and Development, 2020). Además, las acciones de este consumidor generan externalidades negativas a lo largo y ancho de las CGV, efectos que pueden ser medidos en términos ambientales (emisiones contaminantes, uso de agua, uso de materiales, etc.) (Davis, Peters, & Caldeira, 2011; Hubacek et al., 2016; Wiedmann et al., 2015), o en términos sociales, como la baja calidad del empleo generado (Alsamawi et al., 2017; García-Alaminos et al., 2020; García-Alaminos et al., 2020; Simas et al., 2014).

En décadas recientes, los estudios que analizan los impactos de la actividad económica en un mundo crecientemente integrado por medio de CGV han tenido un gran desarrollo, de la mano del

agravamiento de la emergencia climática global y de una renovada toma de conciencia de personas, instituciones y países (Hsu et al., 2016; Hsu et al., 2018). Estos aspectos son recogidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a los cuales los países se han comprometido. Pero a la vez que existen sinergias entre los ODS, también existen dilemas y *trade-off* que es necesario tener en cuenta (Hubacek et al., 2017; Scherer et al., 2018; Xiao et al., 2017).

Los países de América Latina, por su parte, no han logrado una inserción exitosa en CGV (Cadestin, Gourdon, & Kowalski, 2016; Banacloche, Cadarso, & Monsalve, 2020). Tres décadas después del comienzo de la nueva etapa de la globalización que inició en los años 90, las principales economías de la región siguen basando su inserción internacional en productos primarios y en menor medida en la industria manufacturera, donde destacan las etapas finales de ensamblaje en la industria automotriz (Amar & Torchinsky Landau, 2019). En paralelo, sus principales socios comerciales son ahora Estados Unidos y China, seguidos en muchos casos por países de fuera de la región. Esto es evidencia de, por un lado, el relativo fracaso de los intentos de integración regional que ha habido en el pasado y, por otro, del potencial para cambiar esta situación en el mundo post-COVID. Además, la especialización de la región en la producción y exportación de materias primas la hace especialmente sensible a la crisis del COVID-19 en la medida que dichos productos incorporan poco valor añadido, por lo que sus márgenes de maniobra y de adaptación ante caídas en la demanda o en los precios es más estrecho.

En este escenario, cabe preguntarse si los países de América Latina están en condiciones de ocupar un espacio cada vez más importante en dichas CGV, como forma de aprovechar oportunidades que tanto los conflictos comerciales de Estados Unidos con China como los efectos de la pandemia del Coronavirus han evidenciado durante el año 2020. Dicho rol aumentado puede entenderse desde varios puntos de vista: en este artículo, se evalúa el impacto, desde una perspectiva ex ante, de algunas políticas de abastecimiento regional que supongan la sustitución de algunos proveedores globales por otros localizados en los países latinoamericanos que puedan mejorar la resiliencia de la región (Kitsos, Carrascal-Incera, & Ortega-Argilés, 2019). A diferencia de análisis tradicionales, en los cuales únicamente se tiene en cuenta variables relacionadas con la actividad económica, en este estudio se brinda un panorama más completo de los efectos asociados a las nuevas fuentes de abastecimientos. En particular, se da una evaluación en términos de valor agregado, generación de empleo y emisiones de CO₂ lo cual permite una aproximación en términos de sostenibilidad. De esta forma, es posible analizar interesantes *trade-offs* entre dichas dimensiones, dando lugar a recomendaciones de política.

La metodología empleada se apoya en un modelo *input-output* multirregional utilizando la base de datos ICIO de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la cual nos permite rastrear las relaciones productivas y comerciales de siete países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú (grupo al que denominaremos LATAM, de aquí en adelante), y su integración en las cadenas globales y regionales de la producción. Las simulaciones planteadas tienen como

objetivo evaluar los impactos que tendría un hipotético desvío de comercio internacional en la producción de las distintas industrias de los países de Latinoamérica y, por ello, la medida seleccionada para estimar los impactos en términos económicos, ambientales y de empleo es la 'huella del productor' (López et al., 2019; Ortiz, Cadarso, & López, 2020; Ortiz, López, & Cadarso, 2020). Dicha medida cuantifica los requerimientos directos e indirectos de *inputs* necesarios para la producción de bienes y servicios finales que realizan las empresas de un país, incluyendo tanto los productos finales consumidos nacionalmente como los exportados al exterior. La inclusión de las exportaciones finales en el rastreo de los impactos de una economía es la principal diferencia de la huella del productor con respecto a la huella del consumidor, la cual se centra en los impactos derivados del consumo de un país (Davis & Caldeira, 2010; Peters, 2008). Como antecedente más cercano a este trabajo, recientemente Gilles et al. (2021) discuten los resultados potenciales de una estrategia de abastecimiento regional para el caso de la ciudad de Bogotá, Colombia, con énfasis en efectos ambientales.

Para lograr los objetivos de este trabajo, se proponen tres escenarios. El primero de ellos plantea la situación inicial por medio de la cual se obtiene una línea de base en términos de valor agregado, empleo y emisiones, la cual será denominada BAU (por *Business As Usual*). En los escenarios 2 y 3 evaluaremos los efectos que tendría una ruptura en la cadena de suministros importados desde China para dos sectores, respectivamente: *Productos químicos y farmacéuticos* y *Vehículos, trailers y semitrailers*. En estos escenarios las importaciones de los productos mencionados, originalmente provenientes de China, pasarán a ser producidas

por los países latinoamericanos con mayor especialización exportadora en los sectores en cuestión, dando paso a una *nearshoring* en las cadenas de suministro de América Latina.

El escenario 2 (Escenario químicos) plantea un reabastecimiento regional de productos químicos y farmacéuticos que originalmente la región importa desde China. Durante la crisis del COVID-19, este se ha convertido en un sector clave a la hora de garantizar los suministros de medicamentos y productos de limpieza durante las fases de confinamiento y, por lo tanto, puede considerarse como estratégico para atravesar la pandemia. En este escenario los países de la región que presentan ventajas comparativas reveladas son Argentina, Brasil, Chile y Colombia y pasan a ser los nuevos abastecedores regionales.

Por último, el escenario 3 (Escenario vehículos) propone que los automóviles que la región importa desde China sean producidos por los tres grandes jugadores de la región como lo son Argentina, Brasil y México. La elección del sector se fundamenta en la importancia que tienen en él las cadenas globales de la producción (Timmer et al., 2015) y por el hecho de que el sector del automóvil ya presenta encadenamientos regionales en América Latina relativamente elevados y con cierta diversidad en términos de sectores participantes (Amar & Torchinsky Landau, 2019), lo que permitiría aprovechar a los países de la región el desvío de comercio.

El lector podría pensar que la propuesta, que se presenta en este trabajo, pretende volver sobre el denominado Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones que prevaleció durante varias décadas del siglo XX, con diferentes alcances, en la mayoría de los países de la región (Comisión Económica para América Latina y

el Caribe, 1998). Sin embargo, el planteamiento que aquí se hace parte de la especialización exportadora existente en países latinoamericanos para, de esa forma, reconocer sus trayectorias productivas y sus esfuerzos en cuanto a inserción internacional. No se pretende, entonces, brindar argumentos para promover el desarrollo de industrias nacientes, sino potencializar las ventajas comparativas de la mano de la demanda regional como forma de tener acceso a mercados ampliados que favorezcan la productividad; y evaluar el impacto que la profundización de esas relaciones interregionales existentes puede tener en distintos ámbitos de la sostenibilidad y en la resiliencia de la región ante rupturas de las CGV.

La estructura del presente trabajo es la siguiente: tras la introducción, en la sección 2 se describen la metodología utilizada, las fuentes de datos y los escenarios construidos para evaluar el impacto del cambio de suministrador y la desviación de comercio. La sección 3 se ocupa de estudiar cómo se ven beneficiados o perjudicados los países de LATAM (en términos de valor añadido, empleo y emisiones de carbono) como consecuencia del desvío de comercio. En concreto, se estudian los encadenamientos hacia adelante y, con ello, se evalúa si los cambios observados en cada país se producen porque venden directamente los nuevos bienes y servicios a la demanda final o porque suministran bienes intermedios al resto de países de la región. También se analizan los encadenamientos hacia atrás y, con base en la medida de huella del productor, se identifica el valor añadido, empleo y emisiones de CO₂ domésticos e importados necesarios para producir los nuevos bienes y servicios en cada país LATAM. Finalmente, en la sección 4 se evalúan las implicaciones de política de los resultados anteriores y se presentan las conclusiones del trabajo.

2

Métodos, fuentes de datos y definición de escenarios.

El marco de análisis de los modelos insumo-producto multirregionales (MRIO, por sus siglas en inglés) es el método prevaleciente para analizar los impactos directos e indirectos en términos económicos, sociales, ambientales, etc., de la actividad económica a lo largo y ancho de las CGV (Alsamawi, Murray, & Lenzen, 2014; Cadarso, Monsalve, & Arce, 2018; García-Alaminos et al., 2020; Meng et al., 2018; Timmer et al., 2014; Wiedmann & Lenzen, 2018). Considerando un modelo que contempla n países o regiones y m sectores productivos, el modelo MRIO ampliado para estimar los impactos mencionados se puede definir a partir de la expresión (1):

$$F = \hat{f}(I - A)^{-1} \hat{y} \quad (1)$$

Donde A es la matriz de coeficientes técnicos o requerimientos directos de cada industria en cada país, de dimensión $nm \times nm$ en las submatrices de A situadas en la diagonal principal se sitúan los coeficientes técnicos domésticos que indican las necesidades unitarias de insumos de cada industria producidos dentro del propio país, mientras que en las submatrices fuera de esta diagonal principal se encuentran los coeficientes técnicos importados, que muestran los requerimientos de insumos unitarios de una industria que son producidos fuera del territorio en el que opera). $(I - A)^{-1}$ es la matriz de requerimientos directos e indirectos por unidad de producción que pueda ir destinada a la demanda final, también conocida como matriz inversa de Leontief. \hat{y} es una matriz diagonal de demanda final en cuya diagonal principal recoge la demanda final total (doméstica y extranjera) atendida

por cada sector m de cada país n (la cual incluye consumo final de hogares, consumo de entidades sin ánimo de lucro, formación bruta de capital y gasto público), todos los elementos fuera de la diagonal son ceros. Por último, \hat{f} es una matriz diagonal con las intensidades de impacto por unidad de producción (por ejemplo, valor agregado, empleo o emisiones de CO₂ por unidad de producción). La matriz resultante, F , es una matriz cuadrada de dimensión $nm \times nm$ que contiene los impactos (económicos, sociales o ambientales) totales generados por la actividad económica de los n países y m industrias incluidos en el modelo.

El producto de la matriz de intensidades de impacto por la Inversa de Leontief ($\hat{f}(I - A)^{-1}$) da lugar a un multiplicador que proporciona el impacto total, directo e indirecto, en términos unitarios de cada uno de los factores de impacto considerados. La diagonalización de las intensidades de impacto (\hat{f}) y la demanda final (\hat{y}) en la expresión (1) permiten disponer de más información en los resultados al estar éstos en forma matricial (F). Esta matriz de resultados está compuesta por submatrices F^{pq} donde los superíndices corresponden a países o regiones ($p, q = 1, \dots, n$) y cuyos elementos f_{ij}^{pq} indican los impactos generados en la producción (o cualquier factor) del sector i dentro del país p como resultado de la producción final del sector j dentro del país q (con $i, j = 1, \dots, m$). En la suma horizontal de la matriz F , $\sum_q F^{pq}$, se obtienen los impactos directos e indirectos (de cualquier factor \hat{f}) generados en la producción dentro de las fronteras del país p . Al estar los resultados en forma matricial es posible analizar los **encadenamientos**

hacia adelante o *forward linkages*, los cuales recogen la producción que tiene lugar en el país p para satisfacer las demandas intermedia y final de todos los países del mundo, incluido p (Imagen 1). Por otro lado, con la suma vertical de cada columna, $\sum_q F^{pq}$, se obtienen los impactos (de cualquier factor f) directos e indirectos, domésticos e importados, asociados a la producción de bienes y servicios finales llevada a cabo por las distintas ramas del país q . Esta medida permite analizar los **encadena-**

mientos hacia atrás o *backward linkages*, los cuales incluyen la producción intermedia que tiene lugar en todos los países del mundo, incluido q , y que es necesaria para la producción de bienes y servicios finales por parte de las empresas residentes en q (Imagen 1). Esta suma por columnas constituye la medida de **huella del productor** y que, en nuestro caso, se calcula como huella de valor añadido, huella de empleo y huella de carbono.

Imagen 1

Encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de la producción de los países LATAM



Nota: las flechas y esquemas azules representan los encadenamientos hacia atrás (huella del productor), los cuales recogen todas las etapas de producción intermedia (importada y doméstica) necesarias para fabricar productos finales en el país LATAM. Las flechas y esquemas rosas representan los encadenamientos hacia adelante, los cuales recogen los flujos de producción doméstica (final e intermedia) del país LATAM que van a satisfacer la demanda final doméstica y extranjera y la demanda intermedia extranjera (requerida para la producción final del resto del mundo).

Fuente: elaboración propia.

2.1

Bases de datos utilizadas

Datos *input-output* > OECD Inter-Country Input-Output Database (ICIO)

Base de datos *input-output* multirregional de la OCDE (OECD, por sus siglas en inglés). Ofrece tablas *input-output* desagregadas a 36 sectores y 65 países dentro de los que se encuentran siete países latinoamericanos individualizados: Argentina, Brasil, Chile, Co-

lombia, Costa Rica, México y Perú. El resto de los países de América Latina están agrupados dentro del agregado RoW, junto a otras economías de todo el mundo. Para los cálculos hechos en el presente estudio se toman los datos más recientes disponibles, los cuales corresponden al año 2015. Las unidades de la ICIO son millones de dólares. La base de datos también dispone de un vector de valor añadido (VA) con la misma clasificación sectorial y regional de las tablas *input-output*, el cual

es usado para los cálculos en términos de valor añadido presentados en este estudio.

Emisiones de CO₂ IEA CO₂ emissions from fuel combustion

La Agencia Internacional de la Energía (IEA) ofrece datos de las emisiones de CO₂ liberadas por la quema de combustibles fósiles desde 1960 hasta 2018, desagregados a 144 países, 32 actividades generadoras de emisiones y 43 tipos de combustibles. Los datos son presentados en kilotoneladas de CO₂ (ktCO₂). Partiendo de los datos de la IEA, creamos un vector de emisiones de CO₂ compatible con las clasificaciones regional y sectorial de las tablas ICIO, siguiendo la metodología descrita por Wiebe & Yamano (2016) la cual permite diferenciar entre las emisiones liberadas en procesos productivos y las que son liberadas directamente por los hogares. En este estudio solo incluimos las emisiones liberadas en las actividades de producción, que para 2015 se ubicaron en 27 millones de ktCO₂ (con base en los datos de la International Energy Agency (2019)).

Datos de empleo

OECD Trade in Employment (TIM)

Esta base de datos de la OCDE dispone de más de 20 indicadores sobre empleo y comercio internacional. Para la construcción del vector de empleo usado en los cálculos de este estudio, hemos utilizado el indicador de “empleo incorporado en el comercio internacional” disponible para las 36 industrias de ICIO y 51 países, 14 países menos en comparación con las tablas ICIO. Para completar el vector de empleo a 65 regiones, complementamos la información con la base de datos de empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adaptándolos a la clasificación sectorial de ICIO.

2.2

Definición de escenarios

Sobre esta base del modelo MRIO extendido, el objetivo es evaluar el impacto que tendría en las tres dimensiones de la sostenibilidad de un ‘cambio de fuente o suministrador’ (*source-shifting*, en inglés). Este cambio de suministrador ha sido recientemente utilizado para evaluar el impacto en el medio ambiente (Arce, López, & Guan, 2016; de Boer, Rodrigues, & Tukker, 2019; Sun et al., 2018), ya que permite simular el impacto sobre las emisiones de posibles cambios en el país de origen de los insumos importados por las diferentes industrias y países. En este sentido, este procedimiento de cambio de suministrador es también el fundamento que subyace en toda la literatura sobre la hipótesis de refugios de contaminación (*pollution haven hypothesis*) (López et al., 2018; Zhang et al., 2017) o las medidas de balanzas de emisiones evitadas (*balance of avoided emissions*) (Arto et al., 2014). A través del cambio de suministrador se pueden crear escenarios en los que, por ejemplo, los países de América Latina y el Caribe sustituyen una fracción (o el 100%) de sus importaciones de metales desde China por metales producidos en Brasil o México. De esta forma, el ‘cambio de fuente’ permite cuantificar y analizar el impacto social económico y medioambiental que pueden tener medidas de política económica relacionadas con el comercio internacional, creación de alianzas comerciales, *nearshoring*, socios comerciales preferentes, etc. Pero también, esta metodología posibilita evaluar la resiliencia de las economías de América Latina y el Caribe ante alteraciones o rupturas en las cadenas globales de suministro, como sucedió en el punto álgido de la crisis generada por la COVID-19 (o como podría resultar de una guerra comercial entre Estados Unidos y China, un desastre natural o la pérdida de relaciones diplomáticas y

comerciales entre países), y cuantificar los impactos directos e indirectos de estos cambios sobre las diferentes industrias de las economías latinoamericanas en los tres ámbitos de la sostenibilidad: económico, social y medioambiental. Con ello, se pueden identificar sinergias y relaciones de intercambio (*trade-off*) que pueden beneficiar o perjudicar a los países implicados.

En el presente trabajo, vamos a considerar tres escenarios (Tabla 1), en los que el cambio de suministrador se aplica de manera independiente sobre dos sectores: *Productos químicos y farmacéuticos* y *Vehículos, trailers y semitrailers*. Las importaciones (intermedias y finales) que los países LATAM realizan de estas dos industrias procedentes de China van a pasar a realizarse desde un conglomerado de países de la propia región en función de su especialización exportadora y su cuota de mercado. Los escenarios contemplados son:

i. BAU (“business as usual”). En el que las economías de todo el mundo operan sin ningún cambio. Es el escenario base sobre el que compararemos los impactos potenciales de la estrategia de cambio de suministrador.

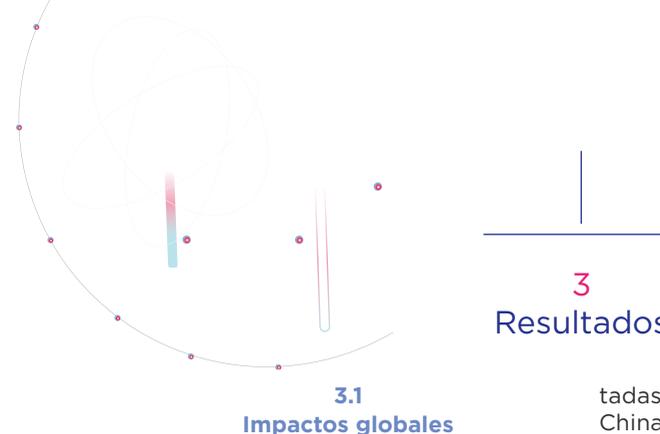
ii. Escenario químicos. Industria de *Productos químicos y farmacéuticos* (*Chemicals and pharmaceutical products*), en el que las importaciones de esta industria procedentes de China van a pasar a ser suministradas desde Argentina, Brasil, Chile y Colombia al conjunto de países latinoamericanos. Estos cuatro países son los que muestran una mayor especialización exportadora en la región, aunque solo Colombia presenta una ventaja comparativa revelada y, por ello, serán los nuevos suministradores. Además, dentro del grupo de nuevos suministradores cada país abastecerá a los demás en función de su cuota de mercado.

iii. Escenario vehículos. Industria del automóvil (*Motor vehicles, trailers and semi-trailers*), en el que las importaciones de esta industria procedentes de China van a pasar a ser suministradas desde Argentina, Brasil y México al conjunto de países latinoamericanos. Estos tres países son los que muestran la mayor especialización exportadora de la región y una ventaja comparativa revelada a nivel mundial, excepto Brasil. También en este escenario, dentro del grupo de nuevos suministradores cada país abastecerá a los demás en función de su cuota de mercado.

Tabla 1
Escenarios de cambio de suministrador (*source-shifting*)

	Industria	Cambio de suministrador		Importaciones afectadas
		De (antiguo)	Hacia (nuevo)	
Escenario 2	Productos químicos y farmacéuticos	China	Argentina, Brasil, Chile, Colombia	Los siete países LATAM (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú)
Escenario 3	Vehículos, trailers y semitrailers	China	Argentina, Brasil, México	Los siete países LATAM (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú)

Fuente: elaboración propia.



El impacto del cambio de suministradores o desvío de comercio simulado en los escenarios químicos y vehículos supone un aumento del valor añadido neto a nivel global de 229 y 274 millones de dólares, una disminución del empleo global de 118 000 y 108 000 empleos y una disminución de las emisiones de carbono de 7 487 y 2 780 ktCO₂, respectivamente (Gráfico 1). En general, son mayores los impactos asociados al cambio de suministrador del sector químicos que los del sector de vehículos, principalmente debido a que el volumen de comercio desviado es mayor en el primer caso; sin embargo, los impactos netos globales sobre el valor añadido y el empleo tienden a ser similares en ambos escenarios. Los impactos globales en términos netos resultan de la diferencia entre los incrementos de valor añadido, empleo y emisiones dentro del grupo LATAM (donde se simula un aumento de la producción) y las respectivas disminuciones experimen-

tadas por el RoW, especialmente por China (donde se simula una reducción de la producción). En comparación con el escenario BAU, el valor agregado del conjunto de países LATAM aumenta en un 0.21% y un 0.08% en los escenarios químicos y vehículos, respectivamente, el empleo de la región aumenta un 0.17% y 0.04% y las emisiones un 0.19% y 0.08%. Los incrementos en el valor agregado de LATAM son mayores en magnitud que las disminuciones en el VA del RoW, lo cual explica los incrementos en el valor agregado global (Gráfico 1a). Lo contrario sucede en términos de empleo y emisiones, ya que los incrementos dentro de LATAM son contrarrestados por disminuciones de mayor magnitud en el RoW (Gráficos 1b y 1c). Nótese que mientras las reducciones netas del empleo mundial derivadas del desvío de comercio pueden verse como un resultado perjudicial desde una perspectiva global, la disminución de las emisiones mundiales en términos netos es un impacto favorable para la economía global y sus compromisos en la lucha contra el cambio climático.

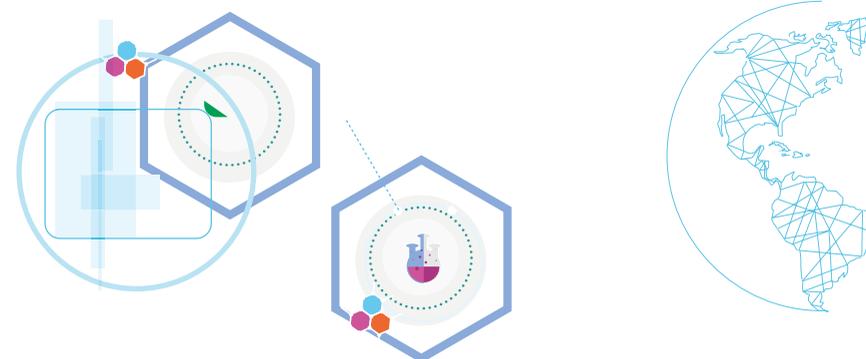
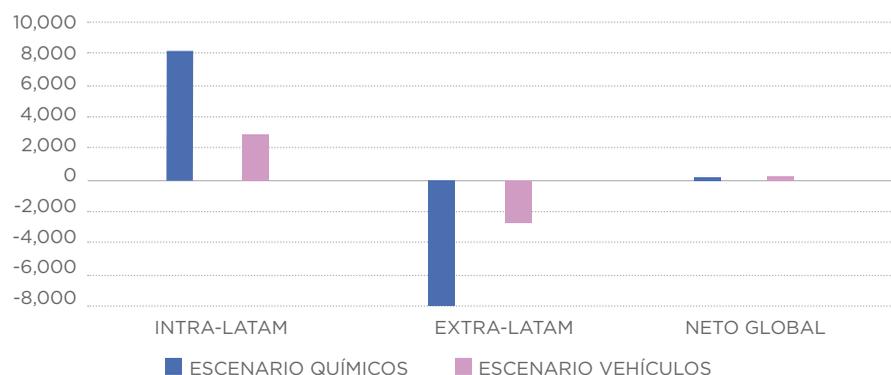
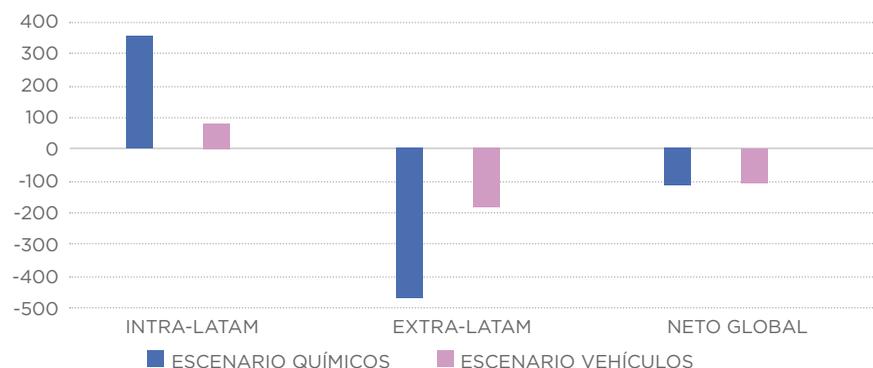


Gráfico 1
Impacto neto del cambio de suministrador en el valor añadido (millones de dólares), empleo (miles de personas) y emisiones de carbono (ktCO₂)

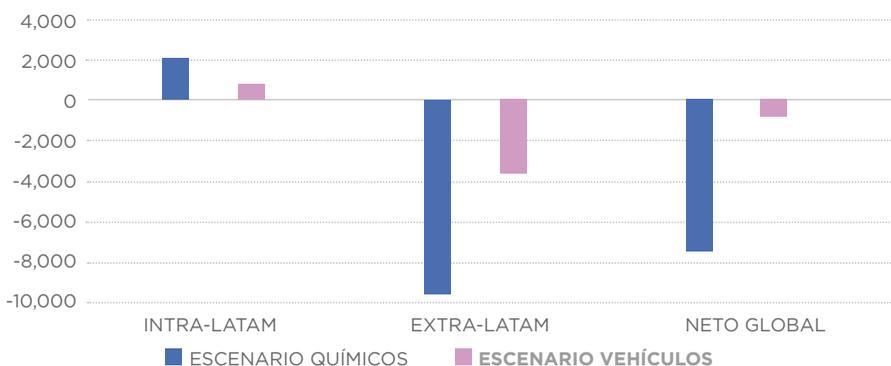
a. Valor añadido



b. Empleo



c. Emisiones



Fuente: elaboración propia.

El Escenario químicos parte de un desvío de comercio de 11 015 millones de dólares y el Escenario vehículos de 5 298 millones de dólares. El impacto en términos relativos del desvío de comercio para el sector químicos y el sector vehículos es significativamente distinto en términos económicos y sociales, y bastante más similar en términos ambientales (Tabla 2). El desvío de un millón de dólares del sector vehículos supone un incremento del VA en el sector de 51 718 dólares, respecto a un incremento de 20 790 dólares si se produce en el sector químicos (2.5 veces). Al mismo tiempo, la reducción del empleo sería también mayor, de 20 trabajadores directos e indirectos en el Escenario vehículos frente a solo 11 en el Escenario químicos (1.8 veces). La reducción de emisiones global es más pareja y, en este caso, la disminución es más fuerte en el sector vehículos, -680 toneladas por millón de dólares, frente a las -525 en el sector químico. En conclusión, aunque el sector químicos presenta una mayor posibilidad del desvío de comercio por ser mayor el volumen importado de China, el sector vehículos responde con mayor fuerza (en valor agregado, empleo y emisiones) por cada millón de dólares desviado.

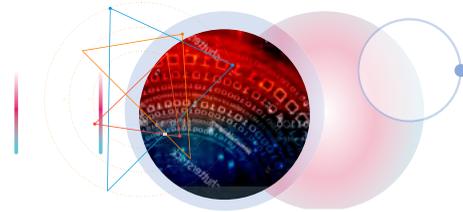
Los resultados recogidos en la Tabla 2 indican que en los dos escenarios existe un *trade-off* entre valor agre-

gado y empleo a nivel global, es decir, el *nearshoring* por parte de LATAM genera incrementos en el valor agregado mundial en detrimento de puestos de trabajo requeridos por la economía mundial. Esto puede estar dando cuenta de aumentos de la productividad global, lo cual sería una buena noticia en términos de eficiencia. Simultáneamente, se encuentran sinergias entre el valor agregado y las emisiones globales, en las que incrementos del valor agregado mundial derivados del *nearshoring* van acompañados de reducciones en las emisiones globales de CO₂, lo cual es doblemente favorable para la economía mundial. Desde la perspectiva de LATAM, el *trade-off* entre valor agregado y empleo resulta positivo para las empresas de la región puesto que aumentan el valor agregado generado (tanto doméstico como importado) al mismo tiempo que disminuye el empleo incorporado en sus CGV y, por tanto, se reducen los costos asociados a la mano de obra. En este sentido, el desvío de producción en el Escenario vehículos ofrece mayores oportunidades a las empresas localizadas en LATAM para incrementar sus beneficios ya que el incremento de valor agregado y la disminución de empleo por cada millón de dólares desviado son mayores que en el Escenario químicos. Por otro lado, el *trade-off* entre valor agregado y empleo tendría efectos indeseables en términos de distribución

Tabla 2
Diferencial del impacto global neto generado por el desvío de un millón de dólares del comercio desde China a Latinoamérica (dólares, trabajadores y tCO₂)

Escenario	Impactos por cada millón de dólares desviado			Desvío total de comercio (millones de dólares)
	VA (dólares)	Empleo (Miles de personas)	Emisiones (tCO ₂)	
Químicos	20 790	-11	-680	11 015
Vehículos	51 718	-20	-525	5 298
Ratio (vehículos/químicos)	2.5	1.8	0.8	0.5

Fuente: elaboración propia.



de la riqueza si se mira desde una perspectiva global, ya que se estarían sacrificando puestos de trabajo (a nivel global) por una mayor remuneración al capital.

3.2

Encadenamientos hacia adelante

¿Cuánto aumenta la producción (valor añadido, empleo y emisiones) dentro de cada país LATAM como consecuencia del cambio de suministrador y el desvío de comercio? Los impactos hacia adelante o *forward* miden los efectos en cada país resultado de la nueva demanda final a que da lugar el cambio de suministrador y desvío de comercio. Las sumas por filas de la matriz **F** de la expresión (1) proporcionan el aumento total (del valor añadido, empleo y emisiones), mientras que los elementos de las filas muestran que una parte de estos impactos están asociados a los productos finales consumidos o exportados por el propio país y otra parte está asociada a las exportaciones interme-

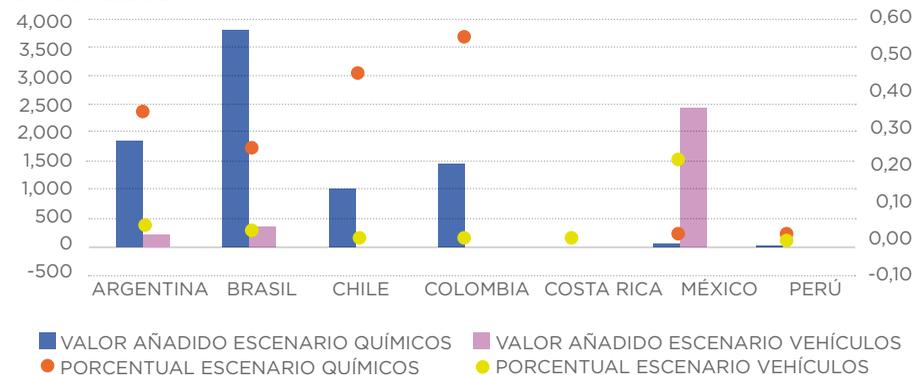
dias que otros países requieren para su propia producción final (Imagen 1).

Lógicamente, el impacto en cada país es diferente (Gráfico 2), dependiendo principalmente de si el país pasa a ser nuevo suministrador o no y de su capacidad exportadora del producto concreto, pues es ésta la que define el volumen de producción originalmente importada desde China que ahora asume el país. Por ello, el país más beneficiado en términos de valor añadido generado y empleo es Brasil en el Escenario químicos (3 801 millones de dólares, el 0.24% del valor añadido del país y 175 mil empleos, el 0.17% del empleo) y México en el Escenario vehículos (2 417 millones de dólares y 59 mil empleos, el 0.22 y 0.16% del valor añadido y el empleo, respectivamente) y también ambos son los que experimentan el mayor aumento de las emisiones (asociado a la mayor producción) de 1 070 ktCO₂ en el caso de Brasil en el Escenario químicos y 717 ktCO₂ en México en el Escenario vehículos (0.29% y 0.20% de las emisiones de cada país).

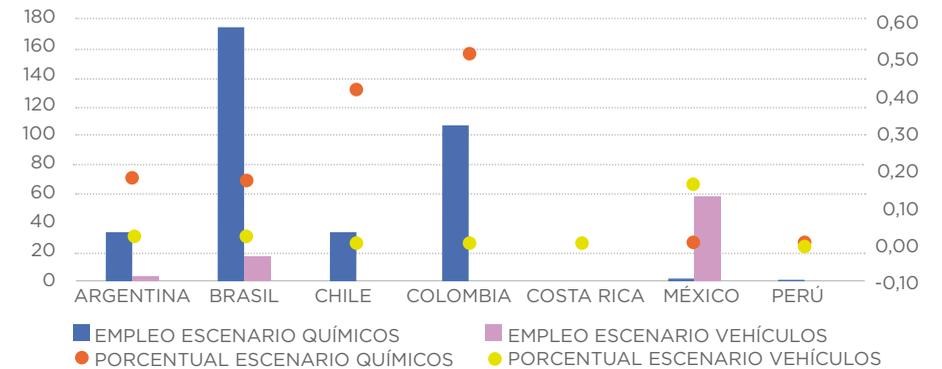
Gráfico 2

Impacto total hacia adelante del cambio de suministrador en el valor añadido (millones de dólares), empleo (miles de personas) y emisiones de carbono (ktCO₂) y porcentajes.

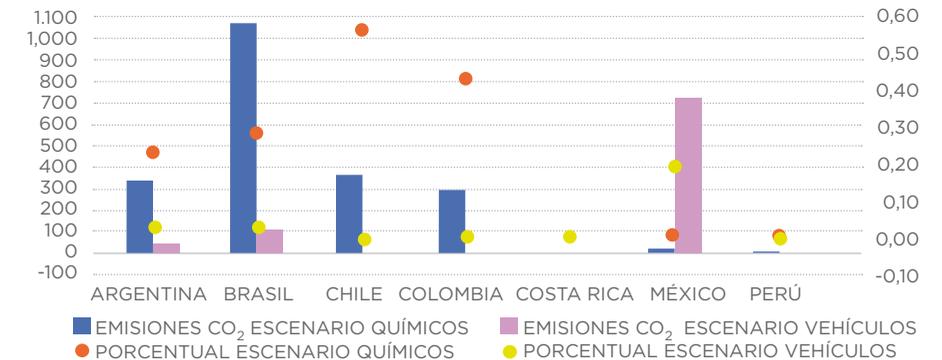
a. Valor añadido



b. Empleo



c. Emisiones



Fuente: elaboración propia.

Es llamativo el impacto negativo neto sobre el valor añadido del Escenario vehículos en Chile y Perú. Aunque es bajo, 4 y 2 millones de dólares, respectivamente (y por ello, no se aprecia fácilmente en el Gráfico 2), indica que en el cambio de suministrador de las importaciones de vehículos procedentes de China, Chile y Perú pierden exportaciones que enviaban al país asiático, quien las utilizaba (directa o indirectamente) en la producción de vehículos, y que estas exportaciones no son reorientadas a los países de la región que absorben la producción de vehículos desviada. En otras palabras, los *inputs* peruanos y chilenos que requiere China para producir vehículos no son demandadas en la misma cuantía por

la producción de vehículos de Argentina, Brasil o México. Como consecuencia, el valor añadido generado con las nuevas demandas intermedias de los tres países de la región que sustituyen a China no son suficientes para compensar la caída de 7 millones (en Chile) y 4 millones (en Perú) de valor añadido generado en el comercio con China relacionado con el sector de vehículos. México es el único país de los siete países LATAM que genera un aumento del valor añadido en sus transacciones con Chile de 3 millones y de 2 millones en el caso de Perú.

Por otro lado, en términos porcentuales, los impactos más altos se producen en Colombia y Chile en el Escenario

químicos para todas las variables analizadas, con porcentajes que suponen entre el 0.42% y el 0.56% de su valor añadido, empleo y emisiones totales (puntos rojos en los Gráfico 2). En el Escenario vehículos el único país con impactos significativos en términos porcentuales es México (puntos amarillos en Gráfico 2), dada su alta capacidad exportadora de vehículos.

Los siguientes gráficos (3 para el valor añadido, 4 para el empleo y 5 para las emisiones en cada escenario) desagregan por país de destino el impacto total visto en el Gráfico 2 y recogen la importancia relativa de la demanda doméstica y de las exportaciones finales o intermedias en esos impactos totales experimentados por cada país LATAM. En todos los impactos sobresalen los nuevos países exportadores en cada escenario. El impacto asociado a la propia demanda y exportaciones finales es mayoritario en el Escenario vehículos, con cifras que suponen más del 60% del total de los impactos en Argentina y Brasil y el 85% en el caso de México. Lo que implica que en el sector vehículos los países latinoamericanos están posicionados en las últimas etapas de las cadenas de producción.

Pero la situación es diferente en el caso del Escenario químicos, donde la producción final de LATAM solo es mayoritaria en Brasil, donde el impacto generado, asociado a la propia demanda final y exportaciones supone, el 56% (Gráfico 2). En los otros tres países que pasan a ser nuevos exportadores, Argentina, Chile y Colombia, el impacto ligado a la propia demanda final y a las exportaciones finales está en torno al 40% del impacto total. Esto significa que el mayor valor añadido, empleo o emisiones generados por el cambio de suministrador en estos países está asociado a las exportaciones intermedias y, en particular, a las que tienen como destino otros países LATAM, puesto que solo alrededor del 8% del nuevo valor añadido se genera por exportaciones intermedias a países o áreas

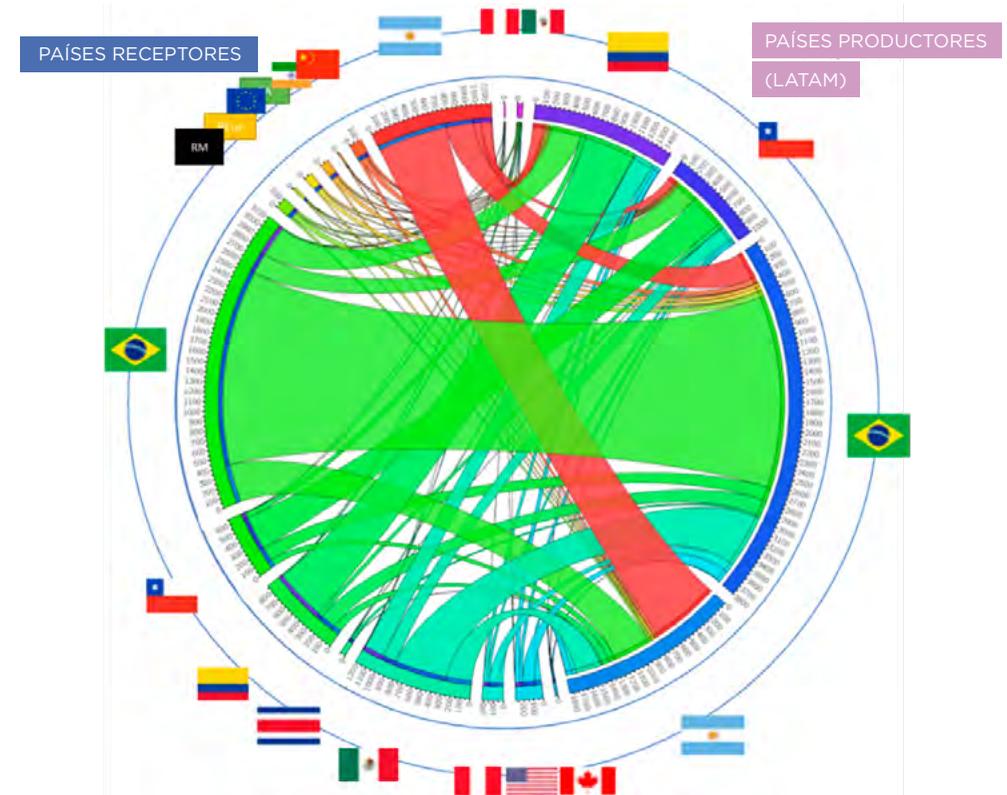
fuera de la región. La relevancia de las exportaciones intermedias a nivel regional indica que la rama de *Productos químicos y farmacéuticos* está más integrada regionalmente que la de vehículos a motor, en parte por su mayor uso como consumo intermedio, pero también por el posicionamiento de los países LATAM en fases iniciales e intermedias de la producción, esto hace que el desvío de comercio planteado intensifique esas interrelaciones existentes.

En concreto, del Escenario químicos se concluye que, en términos de valor añadido, se generan 752 millones de dólares adicionales en Argentina ligados a su propia demanda final y a sus exportaciones finales y 907 millones de dólares asociados a las exportaciones intermedias que Argentina realiza a otros países LATAM (Gráfico 3); en Chile se generan 375 millones de dólares adicionales ligados a su propia demanda y exportaciones finales y 534 millones de dólares ligados a exportaciones intermedias a otros países de la región y en Colombia estas cifras son 561 y 768 millones de dólares, respectivamente. En el Escenario vehículos, el valor añadido adicional generado en cada país asociado a las exportaciones intermedias es bastante menor en cuantía que el asociado a la propia demanda final y exportaciones como se ha señalado. Este último, es de 2 064 millones de dólares en México, de 235 en Brasil y 136 en Argentina. De las exportaciones intermedias destaca el valor añadido adicional generado en México por sus flujos hacia Brasil y Estados Unidos; mientras que en los casos de Brasil y Argentina se destaca el valor agregado derivado de sus exportaciones intermedias a México.

Siguiendo con el Escenario químicos, pero analizando los impactos en términos de empleo (Gráfico 4a), se observa que en Argentina se generan 14 000 nuevos empleos asociados a su propia demanda y exportaciones finales y un volumen mayor, 17 000 asociados a sus exportaciones intermedias a

Gráfico 3
Impacto hacia adelante sobre el valor añadido del cambio de suministrador en cada país LATAM desagregado por países en el escenario químicos

a. Valor añadido



Nota: los flujos se interpretan de derecha a izquierda y recogen el valor añadido contenido en las exportaciones de los países LATAM que sustituyen a las procedentes de China (derecha) hacia los países receptores (izquierda). La nueva producción absorbida por los países LATAM puede ir dirigida a abastecer su propia demanda final y sus exportaciones finales (el flujo se dirige al mismo país situado en el lado izquierdo) o para abastecer la demanda intermedia de otros países (el flujo se dirige a ese otro país en el lado izquierdo). En este último caso, el país que recibe el flujo transforma esas importaciones intermedias en productos finales.
Fuente: elaboración propia.

otros países LATAM; en Chile y Colombia de forma similar se generan más empleos asociados a las exportaciones intermedias a otros países LATAM que a la propia demanda final y exportaciones finales (12 000 frente a 19 000 en Chile y, en Colombia, 41 000 frente a

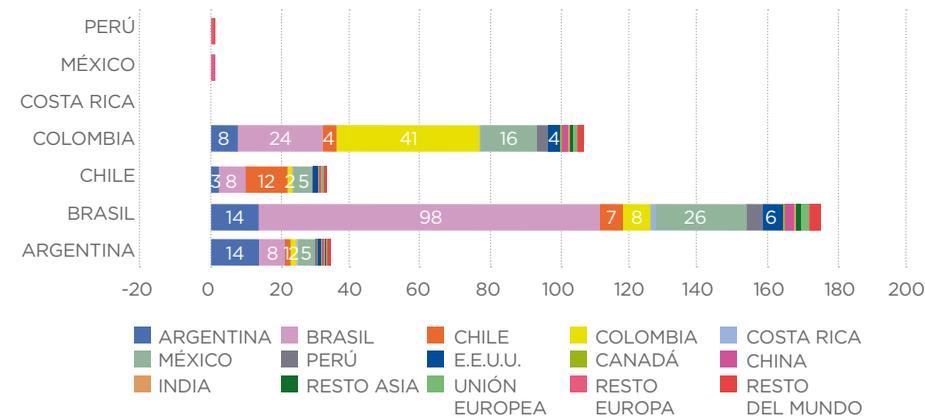
56 000). Sin embargo, Brasil es el país donde los asociados a la propia demanda y exportaciones finales son más altos que los asociados a las exportaciones intermedias a otros países LATAM: 98 000 frente a 61 000. En el Escenario vehículos (Gráfico 4b), la situación es

diferente, igual que ocurría con el valor añadido. Los mayores impactos de empleo en este escenario están asociados a la propia demanda y exportaciones finales, sobre todo en México y Brasil con 50 000 y 11 000 empleos, respectivamente.

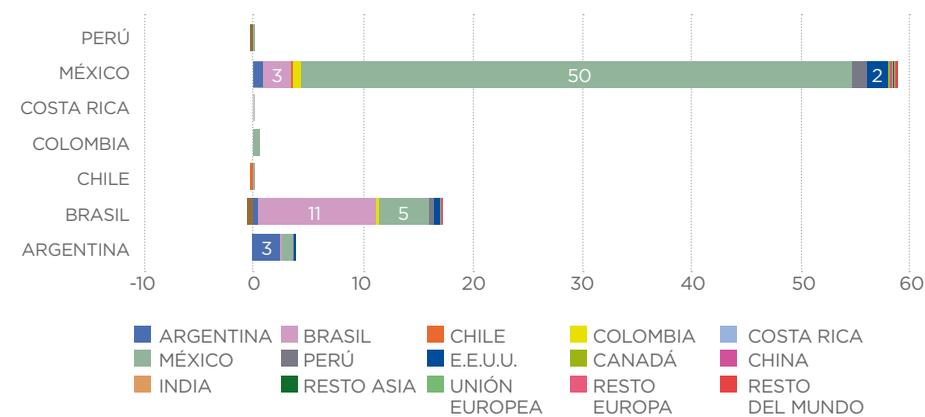
En términos de emisiones de CO₂ (Gráfico 5) los impactos hacia adelante derivados de los dos escenarios siguen los mismos patrones observados en términos de empleo.

Gráfico 4
Impacto hacia adelante sobre el empleo del cambio de suministrador en cada país LATAM desagregado por países

a. Escenarios químicos



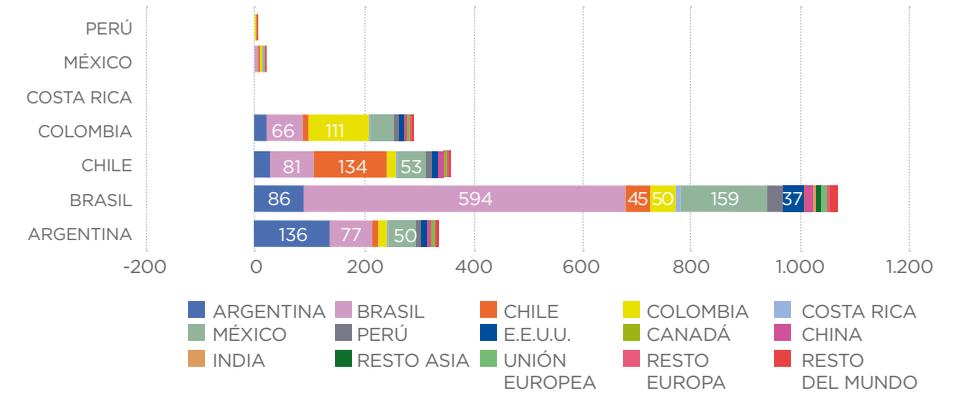
b. Escenarios vehículos



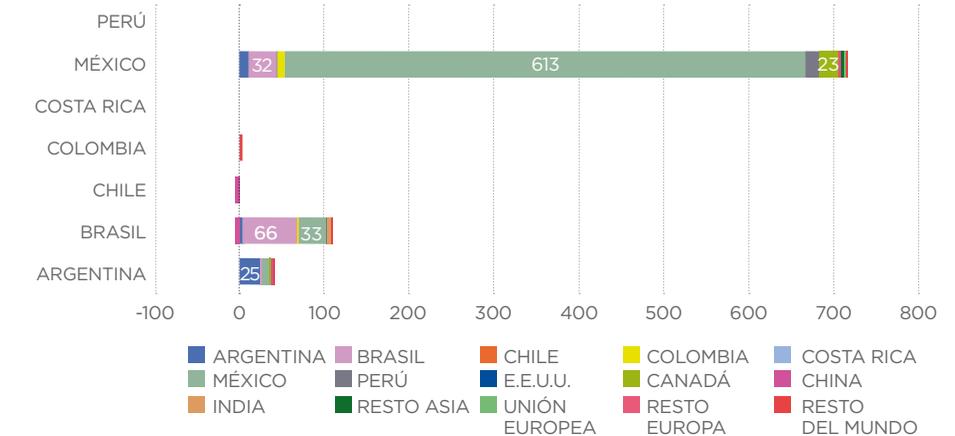
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 5
Impacto hacia adelante sobre las emisiones del cambio de suministrador en cada país LATAM desagregado por países

a. Escenarios químicos



b. Escenarios vehículos



Fuente: elaboración propia.

3.3
Análisis de las huellas del productor y los encadenamientos hacia atrás

Hasta ahora se han analizado los impactos hacia adelante del cambio de suministradores y el desvío de comercio, es decir, cómo los escenarios planteados afectaban a la producción dentro de cada país LATAM (valor añadido, empleo y emisiones) para abastecer la demanda final doméstica del propio país y sus exportaciones (intermedias

y finales). Estos impactos, con alguna excepción, eran siempre positivos. No obstante, el desvío de comercio y la nueva producción que genera requieren, directa e indirectamente, *inputs* domésticos (del propio país) y también *inputs* importados de otros países LATAM y del RoW. Esto es lo que recogen los encadenamientos hacia atrás o la huella del productor de cada país (Imagen 1). Por ello, en lo que sigue, vamos a analizar cómo el desvío de comercio afecta a la huella del pro-



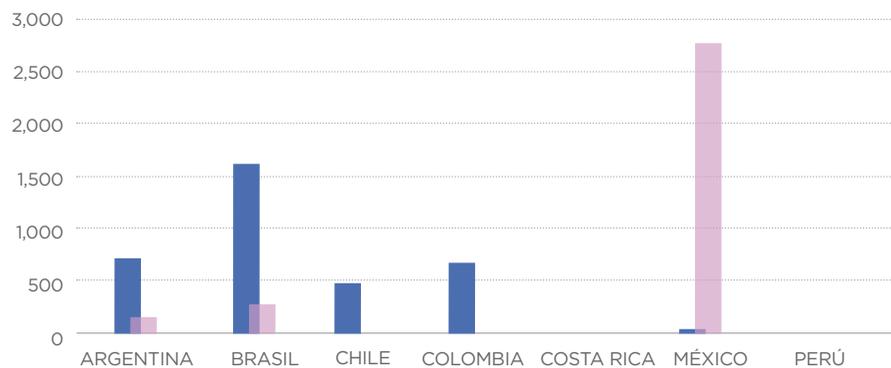
ductor (huella de valor añadido, huella de empleo y huella de carbono) de los países LATAM (Gráfico 6), la cual rastrea los impactos generados en todas las etapas y todos los países a lo largo de la cadena de producción y se los asigna al país que produce el bien final. Es importante recordar que dentro de los bienes finales que influyen en la huella del productor de un país se incluyen tanto los bienes finales consumidos dentro del propio país, como las exportaciones finales, así, se evalúa el conjunto de la producción del país.

En un contexto en el que el desvío de comercio simulado aumenta la producción de los siete países LATAM, el aumento o disminución de la huella del productor de cada país depende de las diferencias en las cadenas globales entre China (suministrador original) y los nuevos suministradores (países LATAM) en términos del valor añadido, empleo y emisiones que incorporan en su estructura productiva. Dado que la producción china se caracteriza por incorporar márgenes pequeños de valor agregado y por tener altas intensidades de carbono, los escenarios de *nearshoring* suponen un aumento de la huella de valor añadido y un descenso de la huella de emisiones de carbono

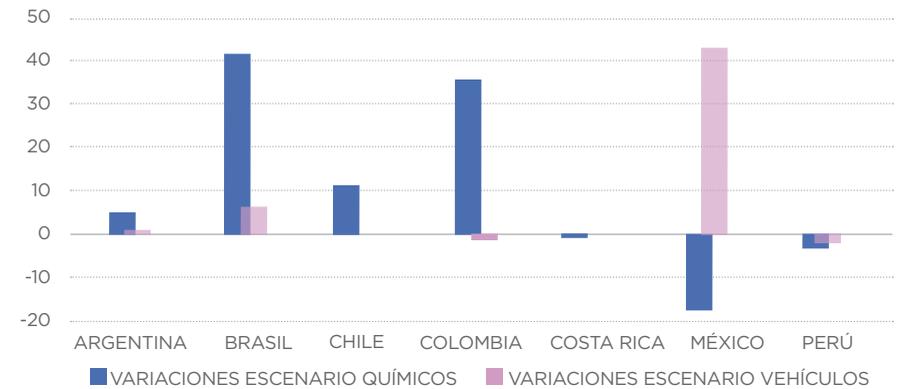
de todos los países LATAM para los dos escenarios, el de químicos y el de vehículos. Es decir, el hecho de reemplazar a China por suministradores latinoamericanos incorpora mayor valor agregado y menos emisiones a las cadenas productivas de América Latina. El caso de México en el Escenario vehículos es el único en el que un país LATAM incrementa su huella de carbono con respecto al escenario BAU (Gráfico 6c). Esto se debe, principalmente, a que la nueva producción absorbida por México en el Escenario vehículos es de gran magnitud dado su liderazgo regional en el mercado automotriz. Para evitar que el aumento de exportaciones y producción del país tuviera este efecto negativo sobre el medioambiente se requeriría la implementación de políticas que incentiven la descarbonización del sector. La huella de empleo aumenta en la mayor parte de los casos, pero con algunas excepciones. En el Escenario químicos, la huella de empleo disminuye para Costa Rica, México y Perú, indicando que sus nuevas cadenas globales de producción en dicho escenario contienen menos empleo que en el escenario BAU cuando China intervenía en el sector de químicos. Lo mismo sucede en el Escenario vehículos con la huella de empleo de Colombia y Perú.

Gráfico 6
Impacto en la huella del productor de los países LATAM

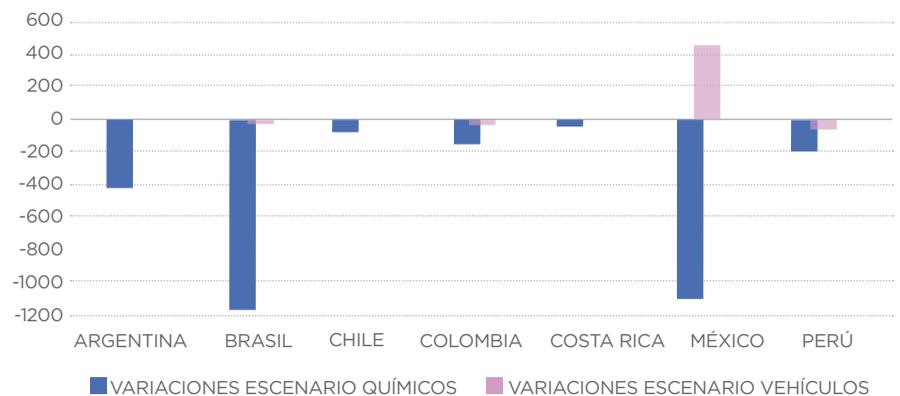
a. Valor añadido



b. Empleo



c. Emisiones



Fuente: elaboración propia.

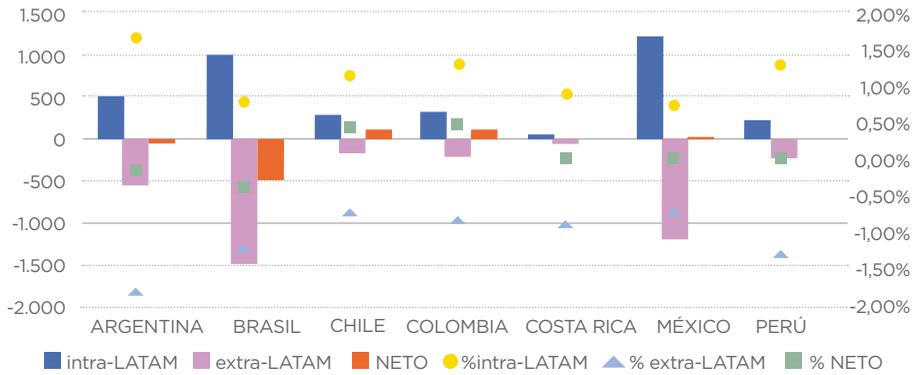
3.3.1
Huella importada dentro de la huella del productor

Del anterior impacto sobre la huella de cada país, ¿qué parte corresponde a importaciones de otros países LATAM o del RoW? ¿Cuáles son los países que se ven afectados? ¿En qué medida? En general, se observa que aumenta el valor añadido, el empleo y las emisiones contenidos en las importaciones procedentes de países LATAM, mientras

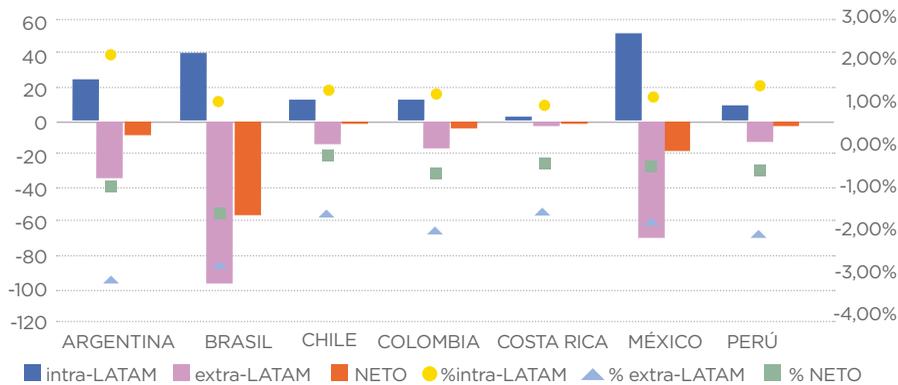
que disminuye el contenido en las importaciones procedentes de los países extra-LATAM (columnas naranjas negativas en el Gráfico 7), principalmente debido al desvío de importaciones procedentes de China. El impacto neto (suma de los dos anteriores) en términos de valor añadido (columnas grises en el Gráfico 7a) muestra aumentos pequeños en los países LATAM, excepto en Brasil, ya que disminuye el valor añadido contenido en su huella y, en menor medida, en Argentina.

Gráfico 7
Cambio en la huella importada en el Escenario químicos (millones de dólares, empleo, ktCO₂ y % sobre huella importada país)

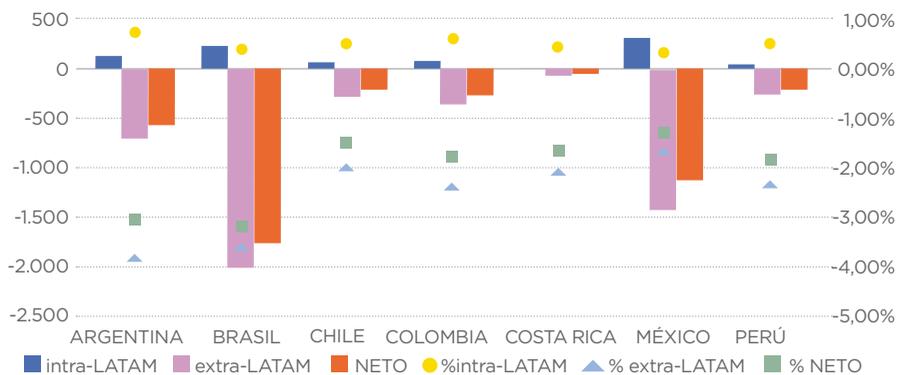
a. Valor añadido



b. Empleo



c. Emisiones



Fuente: elaboración propia.

Que disminuya la huella importada de valor añadido significa que las nuevas importaciones que se realizan tras la desviación de comercio y el cambio de suministradores contienen menos valor añadido que el contenido en las importaciones provenientes de China. En cambio, tanto en términos de empleo como de emisiones, el efecto neto sobre las respectivas huellas importadas de los países LATAM implica que éstas disminuyen, es decir, se genera menos empleo y emisiones a nivel global, con cifras significativas en las huellas de Brasil y México.

Como vemos en el Gráfico 7a el valor añadido importado de otros países de la región aumenta en todos los países LATAM (3 587 millones de dólares, en conjunto) y disminuye el incorporado en importaciones de otros países fuera de la región. En especial, aumenta en México (1 212 millones de dólares) y Brasil (999 millones de dólares), aunque en términos proporcionales, los mayores aumentos son un 1.6% en Argentina, un 1.3% en Perú y Colombia y 1.1% en Chile. En relación con el empleo (Gráfico 7b), la huella importada que arrastra en el Escenario químicos cada país LATAM dentro de la región aumenta (creando 154 mil nuevos empleos), siendo el empleo que importa México de otros países de la región el más elevado (52 mil empleos). Además, estos aumentos del empleo importado procedente de la región de los países LATAM son proporcionalmente más elevados que los de valor añadido, ya que, todos los porcentajes superan la unidad, destacando el aumento del 2.2% del empleo importado intra-LATAM arrastrado por Argentina o el 1.3% de au-

mento del de Chile y Colombia. En términos netos, a diferencia del valor añadido, la huella importada de empleo cae para todos los países debido al menor empleo asociado a las importaciones de países externos, siendo la más notable la de Brasil del 1.5%. Debido a la mayor producción, las emisiones de carbono asociadas a las importaciones de otros países LATAM crecen en todos ellos (904 ktCO₂), siendo los mayores aumentos los de Brasil y México (que acaparan el 60% del aumento) (Gráfico 7c). Sin embargo, estos aumentos son pequeños en comparación con la disminución de la huella importada procedente de países fuera de la región (las emisiones contenidas en importaciones extra-LATAM en conjunto son más de 5 000 ktCO₂), de manera que todos los países ven disminuida su huella de carbono importada en términos netos en proporciones que van desde 3.2% de Brasil o el 3.1% de Argentina (los más altos), hasta el 1.3% de Costa Rica (el más bajo).

Si pasamos a analizar el otro escenario, el Escenario vehículos (Gráfico 8), el panorama general es similar (aunque los impactos son inferiores en cuantía dado que es menor el desvío de comercio considerado): aumentan el valor añadido (434 millones de dólares), el empleo (13 000 empleos) y las emisiones (126 ktCO₂) contenidos en las importaciones procedentes de países LATAM, mientras que disminuyen los impactos contenidos en las importaciones procedentes de los países extra-LATAM, principalmente debido al desvío de importaciones procedentes de China, con una importante excepción, que es el caso de México.

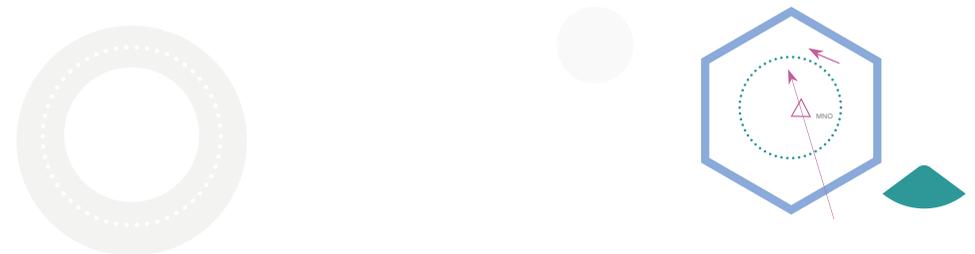
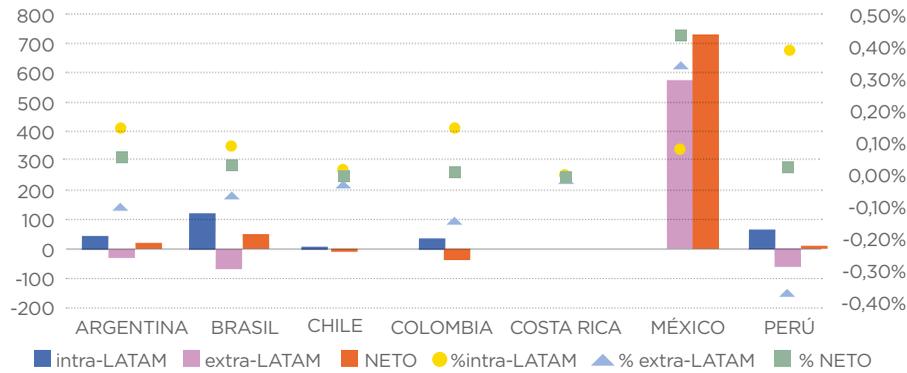
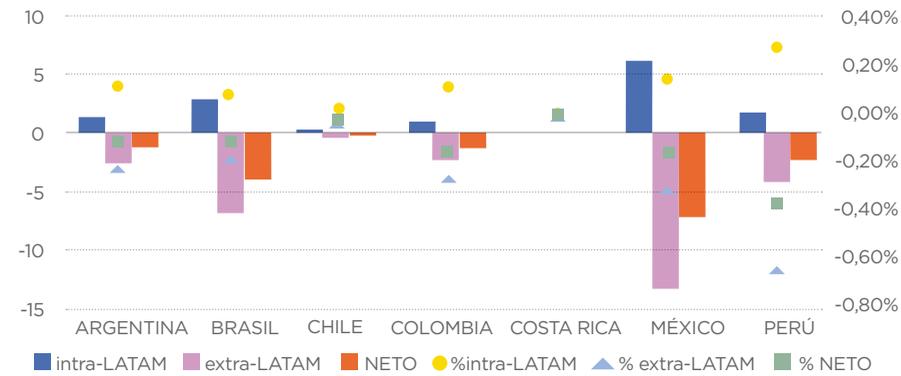


Gráfico 8
Cambio en la huella importada en el Escenario vehículos (millones de dólares, empleo, ktCO₂ y % sobre huella importada país)

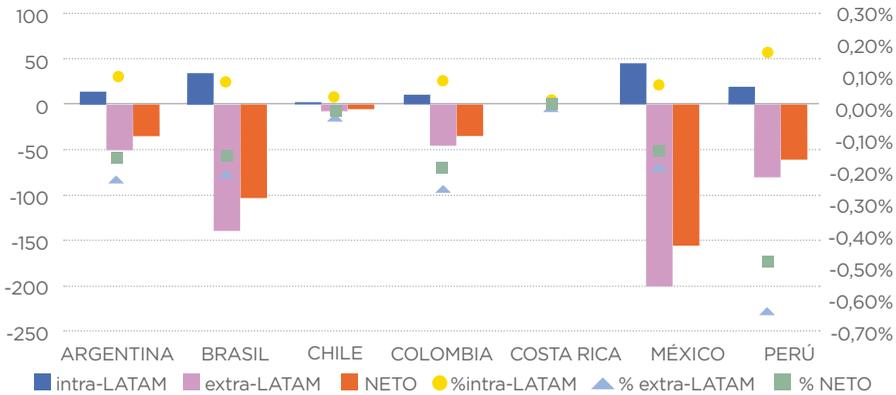
a. Valor añadido



b. Empleo



c. Emisiones



Fuente: elaboración propia.

La huella de valor añadido importada desde países extra-LATAM de México aumenta notablemente en comparación con el resto, indicando las mayores conexiones de la rama de vehículos en este país con el RoW, las cuales generan una elevada huella de valor añadido que contrarresta el descenso de importaciones desde China.

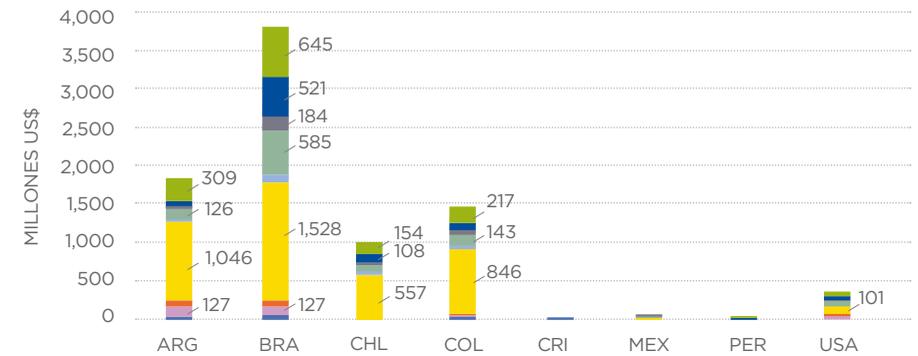
y *farmacéuticos* en el escenario 2 y *Vehículos* en el escenario 3), la producción absorbida por los países latinoamericanos en dichos sectores genera impactos indirectos en los otros sectores de las economías de América Latina que hacen parte de las cadenas de suministro de *productos químicos* y *vehículos*. A los efectos de ilustrar este punto se presentan a continuación los resultados para el escenario químico¹. El Gráfico 9 muestra los sectores de los países latinoamericanos que reciben los mayores impactos, directos e indirectos, derivados del desvío de *Productos químicos* y *farmacéuticos* que eran originalmente importados desde China.

3.4
Resultados sectoriales

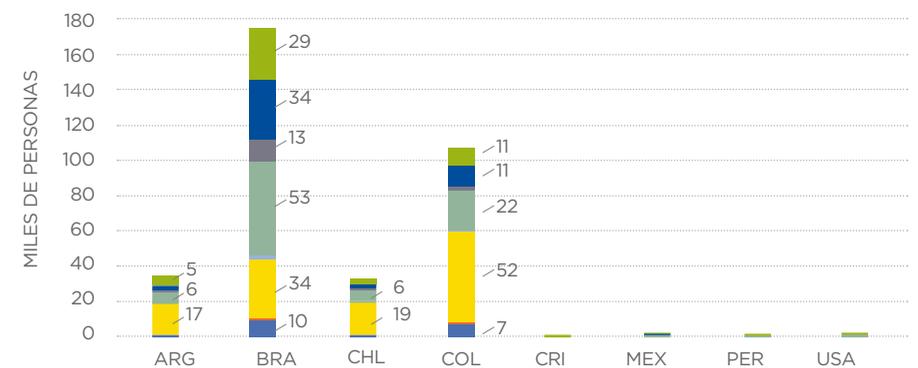
A pesar de que en los escenarios alternativos el cambio de suministradores afecta de forma directa únicamente a dos sectores (*Productos químicos* y *farmacéuticos* en el escenario 2 y *Vehículos* en el escenario 3), la producción absorbida por los países latinoamericanos en dichos sectores genera impactos indirectos en los otros sectores de las economías de América Latina que hacen parte de las cadenas de suministro de *productos químicos* y *vehículos*. A los efectos de ilustrar este punto se presentan a continuación los resultados para el escenario químico¹. El Gráfico 9 muestra los sectores de los países latinoamericanos que reciben los mayores impactos, directos e indirectos, derivados del desvío de *Productos químicos* y *farmacéuticos* que eran originalmente importados desde China.

Gráfico 9
Impactos totales por sectores y países derivados del cambio de suministradores en el escenario químicos

a. Valor añadido

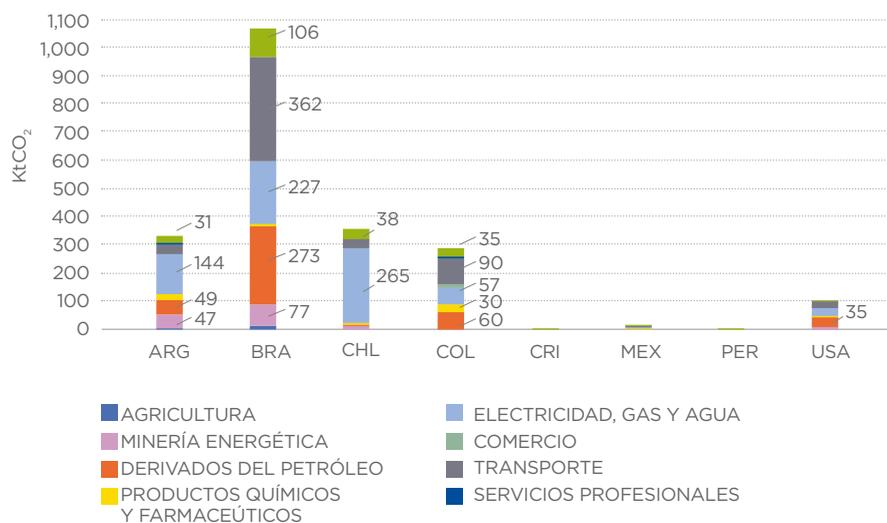


b. Empleo



¹ Los resultados del Escenario vehículos no están incluidos en esta versión por razones de espacio. Podrán ser consultados en el documento completo a ser publicado próximamente por el BID INTAL.

c. Emisiones



Nota: el gráfico presenta los sectores que individualmente sufren impactos significativos en alguna de las variables, los impactos sobre todos los demás sectores se encuentran agrupados en la categoría "Otros" (en gris). Las etiquetas de las columnas muestran el volumen de los impactos de los sectores que experimentan los mayores cambios en los respectivos países y variables (valor agregado, empleo y emisiones).

Como era de esperarse para el escenario 2, los mayores impactos en términos de valor añadido y empleo (Gráficos 9a y 9b) se concentran en el sector de *Productos químicos y farmacéuticos* de los cuatro países LATAM que absorben la producción que se importaba desde China (Argentina, Brasil, Chile y Colombia), dado que dicho sector y dichos países son los que reciben impactos directos sobre su producción. Dentro de los mismos países, sobresalen otros dos sectores en los que se incrementan significativamente los niveles de empleo y valor añadido gracias a los impactos indirectos derivados del sector de químicos, estos son: *Comercio* y *Otros servicios*. El valor agregado del *Comercio* aumenta entre 85 y 585 millones de dólares en los cuatro países que actúan como nuevos suministradores; mientras que el empleo aumenta entre 6 000 y 53 000 puestos de trabajo. En magnitudes, los mayores incrementos del *Comercio* se observan en Brasil, en donde los impactos positivos sobre el empleo son incluso

mayores que los impactos directos del sector de *Químicos*. Por otro lado, el *Comercio* de Colombia es el que experimenta mayores incrementos relativos, con crecimientos del 0.6% en valor agregado y empleo con respecto al escenario BAU, lo cual representa incrementos de 143 millones de dólares y 22 000 puestos de trabajo.

El sector de *Otros servicios* también experimenta incrementos significativos en su valor agregado y empleo por los impactos indirectos. Este sector agrupa una gran variedad de servicios empresariales (servicios jurídicos, contables, inmobiliarios, científicos, de seguridad, de investigación, entre otros), lo cual explica en gran medida la magnitud de los impactos derivados del aumento de producción de químicos. Estos impactos en *Otros servicios* siguen un patrón similar al del *Comercio*, destacando los incrementos en el valor agregado y el empleo de Brasil. En este país también se identifican incrementos de menor magnitud, pero

aún significativos, en el empleo y valor agregado del sector de *Transporte*.

Llaman la atención los incrementos en el valor agregado de la *Minería energética* en Argentina y Brasil, los cuales no se traducen en creación de empleo. Esto se explica por la baja intensidad de empleo (y alta intensidad de capital) que caracteriza a las actividades mineras. Por último, vale la pena destacar el incremento del valor agregado generado en el sector de *Productos químicos y farmacéuticos* de Estados Unidos. A pesar de que el incremento no es significativo para el tamaño de dicho sector en el país norteamericano (menor al 0.1% con respecto a BAU), el Gráfico 8a revela que la industria de *Productos químicos y farmacéuticos* estadounidense es un suministrador clave de las industrias homólogas de LATAM y que se ve beneficiada del desvío de producción simulado en el escenario 2.

Los impactos en términos de emisiones también se concentran en los países LATAM que son nuevos suministradores, pero se localizan en otros sectores distintos a los que sobresalen en el análisis de empleo y valor agregado. En el Gráfico 9c se observa que el crecimiento de las emisiones derivado del aumento de la producción de químicos se concentra en tres sectores: *Derivados*

del petróleo, Electricidad, gas y agua y Transporte. Estos sectores se caracterizan por su alta intensidad en emisiones de CO₂ y por producir *inputs* básicos requeridos por múltiples industrias, no solo por el sector de químicos, sino también por otros sectores que aumentan su producción en el escenario 2, como el *Comercio* y *Otros servicios*.

Los mayores incrementos en emisiones se evidencian en los sectores de *Derivados del petróleo, Electricidad, gas y agua y Transporte* en Brasil, que en conjunto incrementarían las emisiones del país en 862 ktCO₂, y en el sector de *Electricidad, gas y agua* de Argentina y Chile. Entre los nuevos suministradores del escenario 2 Colombia es el segundo mayor beneficiado en términos de empleo y el tercero en valor agregado, sin embargo, es el que muestra los menores incrementos en emisiones. Esto se explica principalmente porque la matriz energética de Colombia depende principalmente de la hidroelectricidad, fuente renovable baja en carbono, lo cual se evidencia en el Gráfico 9c por el efecto leve sobre las emisiones del sector de *Electricidad, gas y agua* en este país (segmento amarillo). Esta ventaja en términos ambientales de la que goza Colombia le permite obtener amplias ganancias en los *trade-off* económico-ambientales analizados en este estudio.

4 Discusión y conclusiones

De la comparación de los escenarios de desvío de comercio del sector químicos y del sector vehículos se puede concluir que la región latinoamericana dispone de una mayor eficiencia en términos de trabajo y de carbono que China, el país del que se desvían las importaciones; ya que dicho desvío

supondría una reducción de la huella de empleo y de carbono a nivel global. Al mismo tiempo, la región es más intensiva en valor añadido que la economía china, ya que el desvío supone un aumento de las rentas generadas en términos netos a nivel global, aunque con alguna excepción a nivel individual

de cada país (Chile y Perú, en el escenario vehículos). La cuestión es si esas mayores rentas serían suficientes para compensar la diferencia salarial existente entre los trabajadores de China y de Latinoamérica, para pagar el hipotético mayor coste de una energía menos intensiva en carbono y aun así que queden recursos para hacer atractiva la inversión necesaria para llevar a cabo la ampliación de capacidad productiva requerida. Es decir, el desvío de comercio genera oportunidades de comercio en la medida que supone un aumento del valor añadido global, pero las empresas solo llevarán a cabo las inversiones si las ganancias potenciales superan a las dificultades institucionales y estructurales existentes en la región: desde la disponibilidad de mano de obra cualificada, a la seguridad, a la disponibilidad de infraestructuras de transporte y relativas a TIC, etc.

Los países más beneficiados en valores absolutos son aquellos que asumen un mayor volumen de producción como nuevos suministradores en la región, estos son Brasil en el Escenario químicos y México en el de vehículos; pero en términos porcentuales los impactos más altos se producen en Colombia y Chile para el primero de los escenarios. Además, solo se han detectado efectos indirectos negativos en Chile y Perú por pérdida de exportaciones a China que no son compensadas con exportaciones indirectas a los nuevos exportadores de la región. Compensar en estos casos los efectos negativos requiere crear nuevos vínculos comerciales no existentes previamente.

En el caso del desvío de comercio en la rama de productos químicos es relevante cómo la mayor integración de los países de la región hace que en Argentina, Chile y Colombia el impacto sobre el valor añadido, empleo y emisiones de carbono asociado a la propia demanda y exportaciones finales no sea mayoritario, sino que lo sea el asociado a las exportaciones intermedias que estos países realizan a otros países

LATAM. Lo que pone de manifiesto que dichos países están principalmente posicionados en las fases primeras de las cadenas globales de la producción del sector de químicos, basadas principalmente en recursos naturales y bienes intermedios, y no en las fases últimas destinadas a la demanda final. Sin embargo, el desvío de comercio del sector vehículos nos ha permitido comprobar como los países latinoamericanos están posicionados en la producción de las últimas cadenas de la producción del susodicho sector, ya que la mayoría de los encadenamientos hacia adelante satisfacen la demanda final doméstica y las exportaciones finales.

En el conjunto de la región se generan 353 mil empleos nuevos con el desvío de comercio de la rama de *productos químicos y farmacéuticos* y 80 mil con el de *vehículos*. Los aumentos de empleo se producen principalmente en los países nuevos exportadores y en la mayoría de los casos, los empleos creados están ligados a exportaciones intermedias a otros países latinoamericanos. En el Escenario químicos, los nuevos puestos de trabajo se concentran en el mismo sector de *Productos químicos y farmacéuticos*, en el Comercio y en *Otros servicios*. Los incrementos de empleo en los países que no son nuevos exportadores son mucho menores y, a menudo, menores que los producidos indirectamente en otros países o regiones fuera de la región como Estados Unidos, India o la Unión Europea, en especial en el Escenario vehículos, otra muestra del bajo grado de integración productiva de la región.

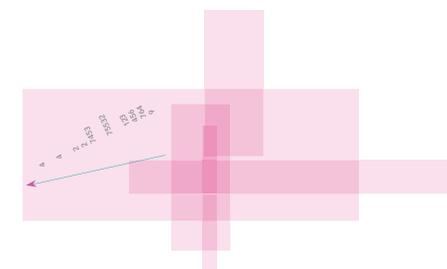
El aumento de emisiones de carbono que generaría el desvío de emisiones en los países de la región podría evitarse, si la nueva producción fuera satisfecha con tecnologías menos intensivas en carbono, aprovechando la nueva inversión para incorporar más energías renovables en la producción de electricidad. Esta inversión en tecnologías limpias en distintos sectores, como el de *electricidad, transporte o vehículos*,

tendría un impacto positivo sobre el empleo y VA de las economías latinoamericanas. No obstante, los resultados muestran que a nivel global se obtiene una reducción de emisiones y a nivel individual de cada país, la huella del productor de emisiones disminuye en todos los países latinoamericanos analizados en los dos escenarios, exceptuando el caso de México en el escenario relativo a la rama de vehículos (en el que las emisiones del país aumentan un 1%). Además, el comercio de la región supondría una reducción de las emisiones por transporte internacional al sustituir parte de las importaciones procedentes de China.

El cambio de suministrador y el desvío de comercio en los escenarios planteados presentan sinergias en Latinoamérica, puesto que los impactos obtenidos, tanto de valor añadido, como de empleo son positivos para todos los países latinoamericanos analizados, con crecimientos de ambos. A nivel global, también hay sinergias en valor añadido, puesto que éste aumenta levemente en términos netos, pero esto no ocurre en relación con el empleo, que disminuye a nivel global por la caída en China y el resto de Asia. En relación con las emisiones, también se producen sinergias a nivel global, puesto que la huella disminuye con los escenarios planteados, y en la mayoría

de los países a nivel individual. No obstante, en este último caso, para apreciar estas sinergias hay que utilizar una medida de huella que tenga en cuenta todas las emisiones incorporadas en las cadenas de valor y no solo las emisiones dentro del territorio, que aumentan por el aumento de la producción. Desafortunadamente, aunque el problema del cambio climático es un problema global que se ve amenazado por el comercio internacional, los objetivos del Acuerdo de París y los compromisos de los países dentro de él, se fijan sobre la base de emisiones territoriales, lo cual puede ser visto como un inconveniente y fuente de *trade-offs*. Sin embargo, las huellas del productor de emisiones disminuyen para todos los países latinoamericanos analizados, excepto en el caso de México en el Escenario vehículos.

Por último, el cambio de suministrador y su orientación regional aumentará la resiliencia de la región ante posibles rupturas imprevistas de la cadena de suministro, y puede permitir ganancias en términos de reducciones de costes de transporte, mejora de la comunicación, reducción de la coordinación, reducciones de inventarios, mayor producción gestionada *just-in-time* y también puede derivar en una mayor probabilidad de difusión tácita del conocimiento.



Referencias

- **Alsamawi, A., McBain, D., Murray, J., Lenzen, M., & Wiebe, K. S. (2017).** *The Social Footprints of Global Trade*. Springer.
- **Alsamawi, A., Murray, J., & Lenzen, M. (2014).** *The Employment Footprints of Nations*. *Journal of Industrial Ecology*, 18(1), 59-70. <https://doi.org/10.1111/jieec.12104>
- **Amar, A., y Torchinsky Landau, M. (2019).** Cadenas regionales de valor en América del Sur. *Documentos de Proyectos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 92.
- **Arce, G., López, L. A., & Guan, D. (2016).** Carbon emissions embodied in international trade: The post-China era. *Applied Energy*, 184, 1063-1072. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2016.05.084>
- **Arto, I., Rueda-Cantuche, J. M., Andreoni, V., Mongelli, I., & Genty, A. (2014).** The game of trading jobs for emissions. *Energy Policy*, 66(0), 517-525. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.11.046>
- **Baldwin, R. (2011).** Trade And Industrialisation After Globalisation's 2nd Unbundling: How Building And Joining A Supply Chain Are Different And Why It Matters. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 17716. <https://doi.org/10.3386/w17716>
- **Banacloche, S., Cadarso, M. Á., & Monsalve, F. (2020).** Implications of measuring value added in exports with a regional input-output table. A case of study in South America. *Structural Change and Economic Dynamics*, 52(C), 130-140. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2019.08.003>
- **Cadarso, M. Á., Monsalve, F., & Arce, G. (2018).** Emissions burden shifting in global value chains - winners and losers under multi-regional versus bilateral accounting. *Economic Systems Research*, 30(4), 439-461. <https://doi.org/10.1080/09535314.2018.1431768>
- **Cadestin, C., Gourdon, J., & Kowalski, P. (2016).** Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy. *OECD Trade Policy Papers*, 192. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq80ts8f2-en>
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1998).** *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*. Fondo de Cultura Económica.
- **Davis, S. J., & Caldeira, K. (2010).** Consumption-based accounting of CO2 emissions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 107(12), 5687-5692. <https://doi.org/10.1073/pnas.0906974107>
- **Davis, S. J., Peters, G. P., & Caldeira, K. (2011).** The supply chain of CO₂ emissions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(45), 18554-18559. <https://doi.org/10.1073/pnas.1107409108>
- **de Boer, B. F., Rodrigues, J. F. D., & Tukker, A. (2019).** Modeling reductions in the environmental footprints embodied in European Union's imports through source shifting. *Ecological Economics*, 164. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.04.012>
- **García-Alaminos, A., Monsalve, F., Zafrilla, J., & Cadarso, M. Á. (2020).** Unmasking social distant damage of developed regions' lifestyle: A decoupling analysis of the indecent labour footprint. *PLoS One*, 15(4), e0228649. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0228649>

- **García-Alaminos, Á., Ortiz, M., Arce, G., & Zafrilla, J. (2020).** Reassembling social defragmented responsibilities: the indecent labour footprint of US multinationals overseas. *Economic Systems Research*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/09535314.2020.1827224>
- **Gereffi, G. (2015).** Global value chains, development and emerging economies. *Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper Series*, 18. United Nations Industrial Development Organization.
- **Gilles, E., Ortiz, M., Cardaso M. Á., Monsalve, F., & Jiang, X. (2021).** Opportunities for city carbon footprint reductions through imports source shifting: The case of Bogota. *Resources, Conservation and Recycling*, 172. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2021.105684>
- **Hsu, A., Cheng, Y., Weinfurter, A., Xu, K., & Yick, C. (2016).** *Understanding NAZCA: Challenges and Future of the World's Largest Voluntary Climate Action Platform*. https://datadrivenlab.org/wp-content/uploads/2017/10/Yale_ADEME_Report_.pdf
- **Hsu, A., Höhne, N., Kuramochi, T., Roelfsema, M., Weinfurter, A., Xie, Y., . . . Widerberg, O. (2018).** A research roadmap for quantifying non-state and subnational climate mitigation action. *Nature Climate Change*, 9(1), 11-17. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0338-z>
- **Hubacek, K., Baiocchi, G., Feng, K., & Patwardhan, A. (2017).** Poverty eradication in a carbon constrained world. *Nature Communications*, 8(1), 912. <https://doi.org/10.1038/s41467-017-00919-4>
- **Hubacek, K., Feng, K., Chen, B., & Kagawa, S. (2016).** Linking Local Consumption to Global Impacts. *Journal of Industrial Ecology*, 20(3), 382-386. <https://doi.org/10.1111/jieec.12463>
- **International Energy Agency. (2019).** *IEA CO2 Emissions Methodology 2019*. <https://www.iea.org/articles/global-co2-emissions-in-2019>
- **Johnson, R. C., & Noguera, G. (2012).** Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value added. *Journal of International Economics*, 86(2), 224-236. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2011.10.003>
- **Kitsos, A., Carrascal-Incera, A., & Ortega-Argilés, R. (2019).** The Role of Embeddedness on Regional Economic Resilience: Evidence from the UK. *Sustainability*, 11(14). <https://doi.org/10.3390/su11143800>
- **López, L. A., Arce, G., Kronenberg, T., & Rodrigues, J. F. D. (2018).** Trade from resource-rich countries avoids the existence of a global pollution haven hypothesis. *Journal of Cleaner Production*, 175, 599-611. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.056>
- **López, L. A., Cadarso, M. Á., Zafrilla, J., & Arce, G. (2019).** The carbon footprint of the U.S. multinationals' foreign affiliates. *Nature Communications*, 10(1), 1672. <https://doi.org/10.1038/s41467-019-09473-7>
- **Meng, B., Peters, G. P., Wang, Z., & Li, M. (2018).** Tracing CO₂ emissions in global value chains. *Energy Economics*, 73, 24-42. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2018.05.013>
- **Organization for Economic Co-operation and Development. (2020).** *Trade in employment (TiM): Principal indicators*. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIM_2019_MAIN
- **Ortiz, M., Cadarso, M. Á., & López, L. A. (2020).** The carbon footprint of foreign multinationals within the European Union. *Journal of Industrial Ecology*, 24(6), 1287-1299. <https://doi.org/10.1111/jieec.13017>

- **Ortiz, M., López, L. A., & Cadarso, M. Á. (2020).** EU carbon emissions by multinational enterprises under control-based accounting. *Resources, Conservation and Recycling*, 163. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2020.105104>
- **Peters, G. P. (2008).** From production-based to consumption-based national emission inventories. *Ecological Economics*, 65(1), 13-23. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2007.10.014>
- **Scherer, L., Behrens, P., de Koning, A., Heijungs, R., Sprecher, B., & Tukker, A. (2018).** Trade-offs between social and environmental Sustainable Development Goals. *Environmental Science & Policy*, 90, 65-72. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.10.002>
- **Simas, S. M., Golsteyn, L., Huijbregts, A. J. M., Wood, R., & Hertwich, G. E. (2014).** The “Bad Labor” Footprint: Quantifying the Social Impacts of Globalization. *Sustainability*, 6(11). <https://doi.org/10.3390/su6117514>
- **Sun, J., Mooney, H., Wu, W., Tang, H., Tong, Y., Xu, Z., . . . Liu, J. (2018).** Importing food damages domestic environment: Evidence from global soybean trade. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(21), 5415-5419. <https://doi.org/10.1073/pnas.1718153115>
- **Timmer, M. P., Dietzenbacher, E., Los, B., Stehrer, R., & de Vries, G. J. (2015).** An Illustrated User Guide to the World Input-Output Database: the Case of Global Automotive Production. *Review of International Economics*, 23(3), 575-605. <https://doi.org/10.1111/roie.12178>
- **Timmer, M. P., Erumban, A. A., Los, B., Stehrer, R., & de Vries, G. J. (2014).** Slicing Up Global Value Chains. *Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 99-118. <https://doi.org/10.1257/jep.28.2.99>
- **Wiebe, K. S., & Yamano, N. (2016).** Estimating CO₂ Emissions Embodied in Final Demand and Trade Using the OECD ICIO 2015: Methodology and Results. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 2016/05. <https://doi.org/10.1787/5jlrcm216xkl-en>. <https://doi.org/10.1787/5jlrcm216xkl-en>
- **Wiedmann, T., & Lenzen, M. (2018).** Environmental and social footprints of international trade. *Nature Geoscience*, 11(5), 314-321. <https://doi.org/10.1038/s41561-018-0113-9>
- **Wiedmann, T., Schandl, H., Lenzen, M., Moran, D., Suh, S., West, J., & Kanemoto, K. (2015).** The material footprint of nations. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(20), 6271-6276.
- **Xiao, Y., Norris, C. B., Lenzen, M., Norris, G., & Murray, J. (2017).** How Social Footprints of Nations Can Assist in Achieving the Sustainable Development Goals. *Ecological Economics*, 135, 55-65. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.12.003>
- **Zhang, Z., Zhao, Y., Su, B., Zhang, Y., Wang, S., Liu, Y., & Li, H. (2017).** Embodied carbon in China's foreign trade: An online SCI-E and SSCI based literature review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 68, Part 1, 492-510. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rser.2016.10.009>

Mejorando las Disposiciones sobre Economía Digital en la Alianza del Pacífico: lecciones del DEPA

Felipe Muñoz ^a
 Javiera Cáceres ^a
 Bryan Alarcón ^b
 Lida Chávez ^c

Martín Fierro ^b
 Libertad Guzmán ^c
 Valentina Hidalgo ^c
 Andrea Martínez ^c
 Constanza Montenegro ^b

Antonia Pérez ^b
 María Jesús Ramírez ^b
 Tomas Rogaler ^b
 Fabiola Zibetti ^a



RESUMEN

En el contexto del COVID-19, el proceso de digitalización y el comercio electrónico se han acelerado, ya que muchas industrias necesitan pasar a plataformas digitales para continuar con sus actividades. Esto impone tanto oportunidades como desafíos para la Alianza del Pacífico. Sobre la base de la experiencia de Chile en la negociación del DEPA, este artículo genera medidas modelo relacionadas con la economía digital que pueden incluirse en el Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico. Estas disposiciones contribuyen al establecimiento de un mercado digital regional, que asegure que la digitalización beneficie el proceso de integración de la Alianza del Pacífico y ayude a impulsar el desarrollo sostenible en un escenario postpandemia.

a. Académico/a del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile, Chile.

b. Estudiante de la Licenciatura en Estudios Internacionales. Universidad de Chile, Chile.

c. Estudiante de la Maestría en Estrategia Internacional y Política Comercial. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Chile.

1 Introducción

La crisis del COVID-19 ha tenido un impacto significativo en la economía mundial. Para evitar que el virus se propague, los gobiernos han optado por aplicar medidas, de cuarentena y distanciamiento social, que han tenido como resultado la reducción de la movilidad de las personas y las operaciones comerciales. El comercio electrónico y las herramientas digitales han surgido como una solución para restaurar el comercio e impulsar las economías, proporcionando plataformas para que consumidores y productores compren y vendan bienes y servicios. El comercio electrónico puede entenderse no solo como productos digitales –películas, videojuegos o documentos digitales– sino también como los requisitos que posibilitan las transacciones en línea, que pueden ocurrir a nivel nacional o internacional, y que involucran operaciones de empresa a empresa (B2B), de empresa a consumidor (B2C) y de empresa o consumidor a gobierno (B2G) (Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico, 2017). La adaptación a las plataformas digitales ha demostrado aumentar la resiliencia a esta crisis económica. Sin embargo, la aceleración del proceso de digitalización también pone de relieve la necesidad de marcos adecuados que faciliten el establecimiento de la economía digital y fomenten la cooperación para afrontar los retos que conlleva el proceso (Cáceres y Muñoz, 2020).

El auge de las operaciones digitales

debido a la pandemia ha puesto de relieve la relevancia de los marcos regulatorios capaces de gestionar las transacciones digitales; que incluyen el equilibrio tanto de la promoción del desarrollo económico de las empresas, como de la seguridad de la privacidad y los derechos de los consumidores. Este proceso ha puesto de manifiesto la desigualdad y vulnerabilidad existente en el acceso a la tecnología, que se ha enfatizado con la crisis actual (Brito, 2020). Teniendo en cuenta la incertidumbre con respecto al alcance del COVID-19, los países deben poder mantener la confianza en los mercados globales y fomentar la cooperación, evitando una mayor escalada en las tensiones comerciales en curso y comprometiéndose a no imponer nuevos aranceles, o medidas comerciales restrictivas, especialmente en productos y servicios digitales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020a). En este escenario, la economía digital emerge como un tema de gran relevancia, tanto para hacer frente a la crisis como para su posterior recuperación (Stephenson & Sotelo, 2020). Se espera que las transacciones digitales aumenten y los países deben estar preparados para adaptarse a esta nueva realidad, para que su población pueda beneficiarse de la transformación digital.

En este sentido, la gobernanza de la economía digital se ha convertido en un tema de política relevante para los

gobiernos de América Latina y sus procesos de integración regional (Aguerre, 2019; Corredor, 2020; Meltzer, 2018). Por ejemplo, la Alianza del Pacífico (AP) ha reconocido la importancia de estos temas incorporándolos en sus agendas de trabajo y declaraciones (Alianza del Pacífico, 2016; Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 2017). Si bien el Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico (PAAP) comprende varios temas cubiertos en acuerdos internacionales en materia de comercio electrónico, aún existe espacio para los nuevos avances en esta normativa (Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico, 2017). En diciembre del año 2020, bajo la presidencia *protempore* de Chile, la AP emitió una Declaración presidencial sobre el desarrollo de un mercado digital regional y el Impulso hacia la transformación digital (Alianza del Pacífico, 2020), reconociendo la importancia de desarrollar un mercado común dentro de la región para beneficiarse del desarrollo de la economía digital.

Aunque el desarrollo del comercio electrónico y las disposiciones para gobernar la economía digital, dentro de los acuerdos comerciales, han estado presentes desde principios de la década de 2000, la pandemia ha acelerado este proceso. En este contexto, el Acuerdo de Asociación para la Economía Digital (DEPA, por sus siglas en inglés), integrado por Chile, Nueva Zelanda y Singapur, marca un hito en la redacción de estas disposiciones. Aunque suscrito con economías fuera de la región, la participación chilena cobra relevancia para utilizar este acuerdo como un impulso hacia el desarrollo de este tema en los procesos de integración regional latinoamericana.

Para responder al escenario de crisis, es fundamental crear marcos que ayuden a reducir las barreras y a aumentar la confianza y la participación de las empresas y los consumidores en la economía digital. Por lo tanto, para aprovechar al máximo los beneficios

de la economía digital en una recuperación pospandémica, este trabajo genera una propuesta de medidas modelo relacionadas con la economía digital que pueden incluirse en el PAAP, basándose en la experiencia de Chile en la negociación del DEPA. Esta participación presenta un estudio de caso único para identificar lecciones clave y brindar recomendaciones de políticas públicas para el desarrollo regulatorio del comercio electrónico transfronterizo en América Latina.

Estas disposiciones buscan contribuir al establecimiento de un mercado digital regional (MDR), asegurando que la digitalización beneficie el proceso de integración de la AP y ayude a impulsar el desarrollo sostenible en un escenario pospandémico. Para lograr este objetivo, se realiza un análisis cualitativo en varias etapas. Después de esta introducción, la segunda sección revisa el impacto de la pandemia del COVID-19 en la economía digital, con especial referencia a los países de la AP. La tercera sección analiza el contenido de los capítulos de comercio electrónico en los tratados de libre comercio latinoamericanos, para comprender el estado actual de este tema en la región. Posteriormente, la cuarta sección presenta un análisis comparativo de las disposiciones existentes incluidas en el capítulo de Comercio electrónico, de la AP y DEPA. En la quinta sección, con base en este análisis y la opinión de actores clave, se proponen modificaciones al capítulo “Comercio electrónico” de la AP. Por último, en las observaciones finales, se presentan elementos para profundizar el debate.



Economía digital de la pandemia

El brote del COVID-19 ha afectado profundamente la economía mundial, impactando la oferta y la demanda internacional de bienes y servicios (Gruszczynski, 2020). Aunque el impacto de la crisis ha sido menor de lo proyectado inicialmente, las cifras muestran que hubo una contracción del comercio mundial del 5.6% en septiembre de 2020 (Organización Mundial del Comercio, 2020c). Las estimaciones preliminares de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestran una caída del 13% para el año 2020, explicada principalmente por la caída de los volúmenes comercializados más que de los precios (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021). Según la Organización Mundial del Comercio (2020b), el comercio – en las áreas de transporte, turismo y logística– se ha visto muy afectado como resultado tanto de una fuerte reducción de la demanda, como de la imposición de diversas restricciones operativas, debido a las medidas sanitarias.

El uso de plataformas digitales ha aumentado debido a los avances de las tecnologías de la información y la comunicación, incluidas las redes de datos y comunicación y los dispositivos de uso final, y se aceleró con la pandemia actual. El alcance de las medidas de cuarentena aplicadas por los Estados ha incluido el cierre total de ciertos sectores económicos y áreas físicas, así como la restricción a la circulación de personas. Este conjunto de medidas ha tenido el efecto de trasladar una cantidad considerable de servicios a plataformas online y ha requerido la digitalización de los procesos de las empresas, trasladando los hábitos de los

consumidores al comercio electrónico (Organización Mundial del Comercio, 2020a). Si bien algunas empresas han suspendido su trabajo por completo, muchas han recurrido a las ventas en línea como la única forma viable de intercambiar productos (Schlachet, 2020). Por ejemplo, Mercado Libre, la empresa de comercio electrónico líder en América Latina, ha informado en el cuarto trimestre del año 2020 ingresos netos de 1 300 millones de dólares, con un crecimiento 148.5% interanual; como resultado de ventas netas de 20 510 millones de dólares (Mercado Libre, 2021). Si bien las estimaciones iniciales proyectaban un crecimiento anual del 25% al 30% (Evans, 2020), los primeros resultados anuales estiman que las ventas de comercio electrónico crecieron un 27.6% en 2020 (Cramer-Flood, 2021). La Organización Mundial del Comercio (OMC) subraya que el crecimiento de las ventas B2C se relaciona con artículos para el hogar, productos alimenticios y suministros médicos, y un aumento de las ventas B2B (Organización Mundial del Comercio, 2020d).

La distribución y la logística son aspectos críticos para las transacciones de comercio electrónico. En este sentido, el desempeño varía en las diferentes regiones del mundo, ya que muchos servicios courier tradicionales han tenido que enfrentar barreras debido a las políticas de bloqueo y la falta de transporte, incurriendo en demoras masivas. Este problema es un desafío aún mayor para América Latina. Según el índice de comercio electrónico B2C del año 2019 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que mide la preparación de una eco-

nomía para respaldar las compras en línea, la región obtuvo una puntuación por debajo del promedio mundial, principalmente debido a su falta de confiabilidad postal (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2019). Esto también se muestra en el índice integrado de desarrollo postal, que califica la confiabilidad, el alcance, la relevancia y la resiliencia postales de 0 a 100. El desempeño de los miembros de la AP en el índice es: Colombia (44.44), Chile (36.62), Perú (36.61) y México (35.07). El comercio transfronterizo dentro de la región se ve disminuido por los altos costos de transporte y los procedimientos administrativos que aumentan el tiempo y los recursos necesarios para comerciar. Debe reconocerse que, para impulsar el comercio transfronterizo habilitado digitalmente, deben reforzarse las medidas de facilitación del comercio relacionadas con los servicios postales y de mensajería para aumentar la fiabilidad postal.

Un desafío estructural ha sido la brecha digital en las PyMEs, que necesita una rápida solución en medio de la pandemia. A pesar de su pequeña participación en el comercio internacional, las PyMEs representan más del 70% del empleo y el 50% del PIB (producto interno bruto) mundial (Organización Internacional del Trabajo, 2020), y han sido las que más han sufrido en el contexto de la pandemia. En América Latina, las PyMEs comprenden el 99.5% de las empresas de la región (con casi nueve de cada diez clasificadas como microempresas) y generan el 60% del empleo productivo formal (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2021). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha afirmado que el papel de los gobiernos en la identificación de las políticas adecuadas para ayudar a las PyMEs es fundamental; mientras que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado que la digitalización de las PyMEs es fundamental para su continuidad.

Esto es especialmente importante para la región ya que la pérdida de pequeños minoristas inhibirá su recuperación económica (Brito, 2020). Según los/as entrevistados, las plataformas digitales pueden permitir y fomentar la participación de las PyMEs en el comercio internacional.

Además de otras limitaciones, la brecha digital es un tema constante en América Latina, que presenta desafíos en el contexto actual y en la recuperación económica pospandémica, especialmente para la población vulnerable (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020). La pandemia ha acelerado el proceso de digitalización en los países de la AP, al tiempo que expone los desafíos que enfrentan estas economías para promover su desarrollo e impulsar el comercio electrónico nacional y transfronterizo. Junto con las brechas de conectividad, los países deben abordar el acceso a los instrumentos financieros para participar en la economía digital y generar confianza en el mercado. Por ejemplo, los niveles de bancarización en las economías de la AP alcanzaron el 55%, mientras que los miembros de la OCDE promediaron el 94% (Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico, 2017).

Chile es el mercado de ventas de comercio electrónico per cápita más grande de América Latina (Bravo, 2020). En el año 2019, las ventas de comercio electrónico aumentaron a 6 000 millones de dólares, con un crecimiento general del 25%; mientras que en 2020 el impacto del COVID-19 llevó a triplicar las ventas en línea, con un aumento del 119% solo dos semanas después del inicio de las medidas de cuarentena (Bravo, 2020). En junio de 2020, en medio de la pandemia, el comercio electrónico en el país registró un aumento del 200% en comparación con junio de 2019 (ExpandeOnline, 2020). Sin embargo, es necesario diferenciar entre acceso y calidad. Mientras que para el año 2017 el acceso a internet de Chile rondaba el 87.4%, un estudio rea-

lizado en las principales regiones del país arrojó que el 46.5% de la población ya conectada solo podía utilizar internet a través del teléfono (Correa, 2020), lo que hizo que el uso de la red sea muy limitado. Según el informe del año 2020 de la Subsecretaría de Telecomunicaciones sobre conectividad y acceso a internet de banda ancha, si bien la fibra óptica se ha duplicado, aún existen algunas regiones con acceso crítico (Subsecretaría de Telecomunicaciones, 2020). En junio del año 2020, el 56.85% de los hogares tenían acceso a internet de banda ancha, en su mayoría concentrados en áreas metropolitanas, lo que revela la necesidad de ampliar el acceso a las áreas rurales y de bajos ingresos.

En el caso de Colombia, en comparación con el año 2019, el comercio electrónico mejoró ampliamente en el año 2020 debido al COVID-19. Los ingresos totales del comercio electrónico fueron de 4 000 millones de dólares en 2019, mientras que los ingresos previstos para finales de 2020 fueron de 5 300 millones de dólares (Statista, 2020). Además, en julio de 2020, hubo un promedio de 479 transacciones de internet por minuto, lo que casi duplicó el récord del año 2019 para el mismo mes. La relevancia del comercio electrónico en el país ha llevado al establecimiento de una política nacional de comercio electrónico por parte del Consejo nacional de política económica y social. Los sectores que más ventas presentaron durante el año 2019 fueron alimentación, electrodomésticos, moda, y multimedia / entretenimiento (González, 2020). Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, en el año 2020 el porcentaje total de acceso a internet fue del 58.4%, un 2.9% menos respecto al año 2019 debido a la reducción del acceso móvil (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2020). Además, un tema importante en el desarrollo del comercio electrónico en Colombia es la falta de acceso a servicios digitales y

financieros. Solo el 14% de la población colombiana tiene tarjeta de crédito, clave para las transacciones en línea, y el 4.7% tiene billetera digital (Arias et al., 2020).

En el caso de Perú, el comercio electrónico representó el 1.27% de las ventas totales de comercio electrónico de la región en 2009, mientras que en el año 2019 representó el 5% de las ventas totales (CAPECE, 2020). Además, también ha aumentado el comercio electrónico transfronterizo. En el año 2015, este sector solo representaba el 14% de las ventas online, mientras que en 2019 representó el 25%. En la misma línea, durante el año 2019, las principales categorías de comercio online fueron productos electrónicos, productos multimedia y ropa y calzado. Mientras que los sectores menos significativos fueron artículos para el hogar, juguetes, productos enfocados en niños y videojuegos (CAPECE, 2020). La pandemia ha tenido un fuerte impacto en el comercio electrónico en Perú. El crecimiento mencionado anteriormente se vio amenazado por la caída de las ventas online durante los meses de marzo y abril de 2020, las cuales disminuyeron en 31% y 38% respectivamente. Esta tendencia se revirtió en mayo, gracias al incremento de las entregas sin contacto y los servicios de entrega de alimentos, de entre un 70% a un 90% (Beetrack, 2020). La informalidad, la desconfianza en los servicios de entrega, la falta de voluntad para proporcionar datos personales y la preferencia por las compras presenciales han sido reconocidos como desafíos para fomentar el comercio electrónico (CAPECE, 2020).

Al revisar el escenario mexicano, se puede resaltar que en el año 2019 el 70.1% de la población mexicana tenía acceso a internet. Este porcentaje fue mayor en las ciudades, con el 76.6% de la población, mientras que en las zonas rurales este número bajó al 47.7% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020a). En cuanto a la conec-

tividad, solo el 56.4% de los hogares disponía de conexión a internet, mientras que los principales problemas de acceso fueron la velocidad en la transferencia de información (50.1%), las interrupciones en el servicio (38.6%) y el exceso de información no deseada y spam (25.5%) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020b). La pandemia ha aumentado el uso de canales digitales en México. Según la Asociación Mexicana de Ventas Online (2020), entre abril y junio del año 2020, hubo un crecimiento del 90% en el uso de aplicaciones de compras online. A pesar del impacto negativo de la pandemia en el comercio, tres de cada diez empresas han experimentado un crecimiento en sus ganancias gracias al uso de plataformas de comercio electrónico. Además, los sectores de salud, grandes almacenes y supermercados

han mostrado el mayor crecimiento. El comercio electrónico transfronterizo en tiempos de pandemia ha representado el 31% de las ventas totales, y el 19% de las empresas esperan que sus ventas internacionales alcancen el 30% de sus ventas totales para el año 2021 (Asociación Mexicana de Venta Online, 2020).

Si bien la pandemia ha promovido el desarrollo de transacciones en línea en la región, también ha expuesto los desafíos que enfrentan estas economías. Como se muestra en la Tabla 1, los países de la AP obtuvieron una clasificación baja en varios índices de conectividad, tales como accesibilidad de internet, calidad de internet, infraestructura electrónica, seguridad y gobierno electrónico.

Tabla 1
Índice de calidad de vida digital 2020 de las economías de la Alianza del Pacífico

	Chile	Colombia	México	Perú	Promedio mundial
Calidad de vida digital 2020	0.49 (60 ^º)	0.48 (62 ^º)	0.52 (50 ^º)	0.42 (72 ^º)	0.56
Asequibilidad de internet	0.03 (60 ^º)	0.01 (83 ^º)	0.01 (81 ^º)	0.01 (80 ^º)	0.11
Calidad de internet	0.57 (70 ^º)	0.56 (73 ^º)	0.61 (56 ^º)	0.49 (82 ^º)	0.66
Infraestructura electrónica	0.76 (36 ^º)	0.59 (65 ^º)	0.63 (63 ^º)	0.50 (75 ^º)	0.70
Seguridad electrónica	0.34 (69 ^º)	0.48 (55 ^º)	0.51 (50 ^º)	0.40 (66 ^º)	0.59
Gobierno electrónico	0.75 (34 ^º)	0.76 (32 ^º)	0.82 (26 ^º)	0.69 (50 ^º)	0.72

Fuente: Surfshark (2020).

Además, de los temas de conectividad, la confianza en las compras online sigue siendo una barrera importante para el desarrollo del sector (Mastercard, 2019). Los resultados de la encuesta de MasterCard indican que no poder ver el producto antes de comprarlo era la principal barrera para el consumo online: Chile (46%), Colombia

(30%), Perú (31%) y México (28%). La desconfianza en las plataformas online también se reconoció entre las principales barreras: Chile (17%), Colombia (27%), Perú (29%) y México (28%).

El Foro Económico Mundial (WEF) ha señalado formas de mejorar el comercio digital que podrían incluirse en

conversaciones posteriores, que comprenden: firmar acuerdos comerciales modernos que incluyan el comercio digital, promover una mayor interoperabilidad, avance en la documentación comercial digital, reducir la brecha digital y construir tecnologías confiables que aborden la transparencia y la seguridad en el mundo digital (Ziyang & Gallaher, 2020). Por lo tanto, es importante que los países de América Latina

desarrollen marcos y políticas que promuevan una infraestructura digital adecuada. Esta infraestructura, compuesta por rutas de datos que permiten el paso de internet, banda ancha fija que conecta diferentes áreas y servicios de telecomunicaciones, está directamente relacionada con un mejor y más rápido desarrollo y bienestar (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020b).

3

Inclusión de Disposiciones sobre Economía Digital en los Acuerdos Comerciales de América Latina

Los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones presentan tanto desafíos como oportunidades para que los países se beneficien de la economía digital. Esta transformación no se refiere solo al intercambio de productos digitales, sino también a la capacidad de las empresas para operar en un entorno digital. En términos de regulaciones, es necesario abordar una variedad de temas como la ciberseguridad, la confianza, los datos personales, la transparencia, la protección del consumidor y el flujo de datos transfronterizos, entre otros. Estos temas deben considerarse no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional; ya que la falta de marcos regulatorios comunes puede fragmentar los mercados internacionales y reducir las oportunidades comerciales. Promover las reformas regulatorias necesarias daría confianza a las empresas y consumidores, lo que puede incentivar el desarrollo de la economía digital en un escenario de recuperación pospandémica (Giordano, 2020).

Las negociaciones postergadas desde hace mucho tiempo de un acuerdo multilateral que incluya disposiciones de comercio digital han promovido su

inclusión en acuerdos comerciales bilaterales (Ismail, 2020). Los acuerdos comerciales pueden ser fundamentales para introducir disposiciones relacionadas con la tecnología digital. Por un lado, como afirman los/as entrevistados/as, estos acuerdos fomentan la modernización normativa nacional. Incorporan los últimos avances en las regulaciones del comercio digital, compartiendo las mejores prácticas que las economías en desarrollo pueden considerar para hacer frente a las barreras digitales. Por otro lado, aunque existe consenso sobre la necesidad de establecer un mercado digital internacional, existen diferentes perspectivas sobre cómo regular los temas relacionados con lo digital. En este sentido, los acuerdos internacionales son herramientas útiles para establecer una regulación común y evitar la división de los mercados digitales internacionales. Los diferentes enfoques tienen un problema importante, la potencial fragmentación de las regulaciones comerciales sobre una base geopolítica o regional, creando una especie de “spaghetti bowl” de restricciones y acuerdos comerciales, poniendo fuertes inconvenientes en el proceso de integración y en el logro de un mercado

digital común (Muñoz & Cáceres, 2020; Panezi, 2016).

En esta sección se analiza cómo los acuerdos comerciales de las economías latinoamericanas han abordado el comercio electrónico. Con base en Herreros (2019), se realiza un análisis comparativo de 32 acuerdos comerciales preferenciales suscritos por países de América Latina con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), socios de Asia y acuerdos intrarregionales para identificar los principales elementos incorporados (Tabla 2). El análisis incluye los acuerdos que entraron en vigor entre los años 2004 y 2020, incluido el DEPA, que se utiliza como referencia para actualizar las disposiciones del PAAP. Siguiendo la literatura (Burri & Polanco, 2020; Herreros, 2019; Mitchell & Mishra, 2020; Monteiro & Teh, 2017), el estudio considera los distintos temas cubiertos

por estos acuerdos, utilizando algunos elementos específicos como ilustración de su objetivo. A partir del análisis, estos temas se agruparon en siete categorías: acceso al mercado, seguridad de las transacciones, protección de datos personales, comercio inclusivo, cooperación, transparencia y solución de controversias.

Siguiendo estas categorías, y como se muestra en la Tabla 2, en cuanto al acceso a los mercados, se analizaron las disposiciones que se enfocan en un entorno digital: moratoria de derechos de aduana a productos digitales, trato no discriminatorio de los productos digitales, principios sobre acceso y uso de internet, transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, cargos compartidos de interconexión a internet, ubicación de instalaciones informáticas, código fuente y comercio sin papel.

Tabla 2
Acuerdos comerciales preferenciales firmados por países de América Latina que contienen capítulos sobre comercio electrónico, septiembre de 2020

Acuerdo	Año (firma)	Fecha de vigencia	Capítulo del Acuerdo	Moratoria de derechos de aduana sobre productos digitales	Comercio sin papel	Principios sobre el acceso y el uso de internet	Trato no discriminatorio de los productos digitales	Transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos	Cargos de interconexión a internet compartidos	Ubicación de los servicios informáticos	Código fuente	Servicios informáticos interactivos	Marco nacional de transacciones electrónicas	Autenticación electrónica y firmas electrónicas	Protección al consumidor en línea	Ciberseguridad	Protección de datos personales	Mensajes electrónicos comerciales no solicitados	Identidades digitales	Cooperación/Consultas sobre comercio electrónico	Gobierno de datos abiertos	Cooperación en tecnología financiera	Cooperación en política de competencia	Cooperación de pequeñas y medianas empresas
Chile - UE	2003	01-02-2003	Art. 104																	X				
Chile - Estados Unidos	2004	01-01-2004	Cap. 15	X		X															X			
CAFTA - DR	2006	01-02-2006	Cap. 14	X		X															X			
CARIFORUM - UE	2008	29-12-2008	Título II, cap.6	X										X							X			
Nicaragua - Taiwán, Provincia de China	2008	01-01-2008	Cap. 14	X		X															X			
Perú - Estados Unidos	2009	01-02-2009	Cap.15	X	X	X							X	X										

Acuerdo	Año (firma)	Fecha de vigencia	Capítulo del Acuerdo	Moratoria de derechos de aduana sobre productos digitales	Comercio sin papel	Principios sobre el acceso y el uso de internet	Trato no discriminatorio de los productos digitales	Transferencia transfronteriza de información por medios	Cargos de interconexión a internet compartidos	Ubicación de los servicios informáticos	Código fuente	Servicios informáticos interactivos	Marco nacional de transacciones electrónicas	Autenticación electrónica y firmas electrónicas	Protección al consumidor en línea	Ciberseguridad	Protección de datos personales	Mensajes electrónicos comerciales no solicitados	Identidades digitales	Cooperación/Consultas sobre comercio electrónico	Gobierno de datos abiertos	Cooperación en tecnología financiera	Cooperación en política de competencia	Cooperación de pequeñas y medianas empresas
Perú - Canadá	2009	01-08-2009	Cap. 15	X	X									X		X			X					
Chile - Australia	2009	06-03-2009	Cap. 16	X	X								X	X	X		X			X				
Perú - Singapur	2009	01-08-2009	Cap. 13	X										X										
Chile - Colombia	2009	08-05-2009	Cap. 12	X		X							X	X						X				
Colombia - Triángulo Norte	2009	13-11-2009	Cap. 14	X		X							X	X						X				
Colombia - Canadá	2011	15-08-2011	Cap. 15	X	X									X		X				X				
Perú - República de Corea	2011	01-08-2011	Cap. 14	X	X								X	X	X					X				
Colombia - Estados Unidos	2012	15-05-2012	Cap. 15	X	X	X							X	X										
Panamá - Estados Unidos	2012	31-10-2012	Cap. 14	X		X														X				
América Central - México	2012	01-09-2012	Cap. XV	X		X														X				
Colombia, Ecuador y Perú - UE	2013	01-03-2013	Cap. 6	X	X									X		X				X				
Centroamérica - UE	2013	01-10-2013	Cap. 6	X										X						X				
Centroamérica - AELC	2013	01-10-2013	Anexo II	X																X				
Panamá - Canadá	2013	01-04-2013	Cap. 15	X																				
Costa Rica - Singapur	2013	01-07-2013	Cap. 12	X																X				
Honduras - Canadá	2014	10-10-2014	Cap. 16	X										X						X				
México - Panamá	2015	01-07-2015	Cap. 14	X	X	X	X						X	X	X		X			X				
Colombia - República de Corea	2016	15-07-2016	Cap. 12	X	X									X		X				X				
Alianza del Pacífico	2016	01-05-2016	Cap. 13	X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	X			X				X
Colombia - Costa Rica	2016	01-05-2016	Cap. 16	X	X									X		X				X				
CPTPP	2018	30-12-2018	Cap. 14	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X			X				
Chile - Uruguay	2018	13-12-2018	Cap. 8	X	X		X	X				X	X	X	X	X	X			X				
China - Chile	2019	01-03-2019	Cap. 4	X		X						X	X	X	X					X				
Chile - Argentina	2019	01-05-2019	Cap. 10				X	X					X	X	X	X				X				
USMCA	2020	01-07-2020	Cap. 19	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X			X	X			
DEPA	2020	Firmado el 12/06/2020	Módulo 1-16	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X

Fuente: elaboración de los autores en base a Herreros (2019) y revisión de acuerdos comerciales.

La mayoría de los acuerdos analizados incluyen una moratoria sobre los aranceles aduaneros al comercio electrónico. Este concepto sigue la Decisión Ministerial de la OMC de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas. Debido al debate conceptual sobre si las transmisiones electrónicas se refieren al medio portador o su valor de contenido, los últimos acuerdos han utilizado el término producto digital (Cheng & Brandi, 2019). El objetivo de esta disposición es brindar certeza de que los productos digitales no estarán sujetos a aranceles aduaneros. Este principio no está incluido en los tratados de libre comercio (TLC) de Chile-Unión Europea (2003), Chile-China (2019) y Chile-Argentina (2019). Dado que este compromiso se ha incluido en la mayoría de los TLC, en la actualidad, el debate se ha centrado en cómo el uso de impuestos internos (por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado -IVA-) puede afectar los servicios digitales transfronterizos.

Varios TLC han seguido el trabajo del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) para promover el comercio electrónico, incluidas las disposiciones que se refieren al comercio sin papel. Este tipo de disposiciones destinadas a reducir los costos de transacción se habían abordado tanto en los capítulos de facilitación del comercio, como en los de comercio electrónico. En el último, los compromisos alientan a las partes a poner a disposición los documentos comerciales en formato electrónico y permitir su uso en los procedimientos aduaneros. Como se muestra en la Tabla 2, 16 acuerdos incorporan disposiciones explícitas sobre este tema. Además, con el fin de reducir la discriminación en el entorno digital, los acuerdos incluyen disposiciones para el trato no discriminatorio de los productos digitales. Esta disposición, similar a los principios de trato nacional, se refiere a la obligación de las partes de no otorgar un trato menos favorable a

los productos digitales de otra parte, y es incorporada por 16 acuerdos.

La transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos fue abordada anteriormente por las actividades de cooperación, pero recientemente se ha incluido como artículos individuales en capítulos de comercio electrónicos en ocho acuerdos analizados. Por ejemplo, Chile-Argentina (2019) reconoce que los miembros pueden tener sus propios mecanismos regulatorios para permitir transmisiones transfronterizas por medios electrónicos. Si bien otras disposiciones autorizan la transferencia transfronteriza de información, las partes deben considerar la protección de los datos personales. Además, las disposiciones garantizan la capacidad de las partes para imponer restricciones a las transferencias de información transfronterizas para lograr un objetivo legítimo de política pública. Sin embargo, estas restricciones no pueden representar un medio de discriminación o restricción al comercio.

En primer lugar, una de las principales barreras para el desarrollo del comercio electrónico ha sido la ubicación de las instalaciones informáticas. Desde el año 2016, esta disposición ha ganado relevancia en los capítulos de comercio electrónico para los países de América Latina. Seis acuerdos se comprometen a no requerir que los proveedores de servicios, inversionistas e inversiones de la otra parte utilicen o localicen instalaciones informáticas en el territorio de la parte como condición para el ejercicio de su actividad comercial en su área. Se salvaguarda el espacio de formulación de políticas del Estado, ya que las disposiciones no impiden la implementación de las medidas necesarias para lograr un objetivo legítimo de política pública, siempre y cuando se apliquen de manera no discriminatoria o no constituyan una restricción encubierta al comercio. Se encuentra un mayor desarrollo en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés),

que también reconoce que cada Parte puede tener sus propios requisitos regulatorios con respecto al uso de instalaciones informáticas, incluidos los requisitos que buscan garantizar la seguridad y confidencialidad de las comunicaciones.

A medida que evoluciona la economía digital, es necesario abordar nuevos temas, que se han incluido en los últimos acuerdos (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá -TMEC-, CPTPP y DEPA), y sirven para la modernización de TLC anteriores. Por ejemplo, los principios de acceso y uso de internet han sido reconocidos en los tres acuerdos mencionados. Estas disposiciones se refieren a los beneficios para los consumidores de acceder a internet. Para ello, los consumidores deben poder utilizar cualquier dispositivo, aplicación o servicio del usuario final, y acceder a la información sobre las prácticas de gestión de la red del proveedor de servicios de acceso a internet del consumidor. Dos acuerdos contienen disposiciones sobre códigos de fuente, que establecen que ninguna de las partes requerirá la transferencia o el acceso al código de fuente del *software* como condición para su importación, distribución o venta. Además, el CPTPP establece que las partes no prohibirán la inclusión o implementación de términos y condiciones en contratos negociados comercialmente, entre otras especificaciones. Otros elementos novedosos incorporados son las tarifas compartidas de interconexión a internet (CPTPP) y los servicios informáticos interactivos (TMEC). En el caso de los servicios informáticos interactivos, las partes reconocen su importancia para promover el desarrollo de las PyMEs y limitar la adopción de medidas que traten a los proveedores o usuarios de la información que pone a disposición el servicio, que no ha sido total o parcialmente creada por ellos. En el caso de los cargos por conexión a internet, un proveedor debe poder negociar con otros sobre una base comercial, inclui-

da la compensación por el establecimiento, operación y mantenimiento de las instalaciones.

En segundo lugar, la seguridad de las transacciones se refiere al establecimiento y la coordinación de esfuerzos para garantizar que los negocios en línea se realicen de manera segura. Las regulaciones de protección al consumidor en línea ayudan a generar confianza entre consumidores y empresas, ya que brindan marcos y soporte para estas transacciones (O'Hara, 2005). A tal efecto, se consideran disposiciones tales como el marco nacional para las transacciones electrónicas, autenticación electrónica y firmas electrónicas, protección del consumidor en línea y la ciberseguridad. A pesar de su relevancia para la construcción de un mercado digital, solo 23 acuerdos reconocen la importancia de la protección del consumidor en línea en un entorno digital. Otro tema necesario para promover un entorno digital confiable es certificar la autenticidad de los participantes involucrados. Para ello, 14 acuerdos promueven y regulan el uso de autenticación y firma electrónica, fomentando la cooperación y destacando la importancia de métodos mutuamente estandarizados para facilitar el comercio electrónico.

El establecimiento de marcos nacionales para las transacciones electrónicas fue incluido en seis acuerdos. Algunos acuerdos destacan la importancia de las normas internacionales, cuyos marcos nacionales deben ser compatibles con los principios de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre Comercio electrónico de 1996 o la Convención de las Naciones Unidas sobre el Uso de Comunicaciones Electrónicas en Contratos Internacionales. Otros afirman que se debe promover la participación del sector público al establecer marcos regulatorios, para apoyar el desarrollo del comercio electrónico liderado por la industria. Por último, a medida que aumentan las transacciones transfron-

terizas electrónicas, es necesario crear capacidad para responder a la seguridad informática. Cuatro acuerdos reconocen la relevancia de la cooperación dentro del ámbito de la ciberseguridad; específicamente, la importancia de desarrollar las capacidades de sus entidades nacionales e identificar y mitigar el acceso no deseado. El TMEC identifica la necesidad de enfoques basados en riesgos y promueve estándares consensuados y gestión de riesgos para identificar y proteger contra el riesgo de ciberseguridad.

En tercer lugar, siguiendo la necesidad de confianza de los consumidores en los mercados digitales, uno de los temas más debatidos ha sido la protección de los datos personales. Como resultado del comercio electrónico, los datos personales se recopilan, almacenan y transfieren, lo que aumenta la conciencia de los consumidores sobre su privacidad y protección (Muñoz & Cáceres, 2020). A tal efecto, se incluyen compromisos sobre protección de información personal, mensajes electrónicos comerciales no solicitados y las identidades digitales.

La protección de la información personal se aborda en 15 acuerdos, donde su profundidad ha evolucionado. Inicialmente, los compromisos se enfocaron en reconocer los beneficios de la protección de la información personal, avanzar hacia disposiciones que buscan aumentar la confianza de los consumidores en el comercio electrónico, promover la adopción de marcos legales compatibles que sigan los lineamientos internacionales y garantizar que las prácticas de protección de los usuarios del comercio electrónico sean no discriminatorias. Para proteger a los usuarios de que reciban, sin su consentimiento, mensajes electrónicos enviados con fines comerciales, se han incorporado disposiciones sobre mensajes electrónicos comerciales no solicitados (Gao, 2018; Pasadilla, 2020). Estas disposiciones se han incluido en seis acuerdos analizados, donde las partes

adoptarán o mantendrán medidas para proteger a los usuarios y reducir este tipo de mensajes. El CPTPP cambió el enfoque, requiriendo que el sector privado permita a los usuarios prevenir la recepción continua de mensajes electrónicos sin su consentimiento.

En cuarto lugar, a medida que aumentan las brechas en el acceso a la economía digital, los Estados han reconocido la importancia de permitir que toda la población se beneficie de este comercio, fomentando así el comercio inclusivo. DEPA ha innovado con la inserción de disposiciones específicas en materia de inclusión digital y participación de las PyMEs a través de actividades de cooperación. Por un lado, la inclusión digital se refiere a eliminar las barreras para expandir, facilitar y mejorar los vínculos culturales y de persona a persona. Por otro lado, mientras que las disposiciones relativas a las PyMEs se basan principalmente en el reconocimiento de su papel fundamental, el mantenimiento del dinamismo y la mejora de la competitividad en la economía digital, las partes se comprometen a cooperar para mejorar las oportunidades comerciales y de inversión de las PyMEs.

En quinto lugar, se reconoce la relevancia de la cooperación entre las partes para desarrollar marcos regulatorios y políticas capaces de responder a nuevos temas. 28 acuerdos incluyen una disposición general de cooperación (cooperación/consultas sobre comercio electrónico) que se refiere a la necesidad de compartir las mejores prácticas para fomentar el comercio electrónico y la participación activa en foros regionales y multilaterales para promover su desarrollo. Sin embargo, algunos elementos, por su relevancia y novedad, se incorporan en apartados específicos dentro de los acuerdos, pero al revisarlos, se puede decir que sus disposiciones se basan en esquemas de cooperación: datos gubernamentales abiertos (TMEC y DEPA); tecnología financiera y política de competencia (DEPA).

Si bien la mayoría de los TLC incluyen capítulos de transparencia que se aplican a todo el acuerdo, este elemento se ha incorporado directamente dentro de los capítulos de comercio electrónico debido a su relevancia para generar confianza del mercado en la economía digital (Muñoz y Cáceres, 2020). Se incorporan disposiciones de transparencia para responder a la necesidad de información solicitada por los actores interesados; y disponer de reglamentos, leyes y procedimientos administrativos a disposición del público (Monteiro & Teh, 2017).

Finalmente, la inclusión de estos capítulos dentro de los mecanismos de solución de controversias de los acuerdos debe promover su aplicación, ya que la existencia de mecanismos de cumplimiento brinda certidumbre adicional. Se puede resaltar que casi todos los acuerdos tienen sus capítulos sobre comercio electrónico sujetos a resolución de disputas, con excepción de los acuerdos Chile-Unión Europea y Chi-

le-China, que limitan el nivel de cumplimiento de las disposiciones.

Como se muestra en la Tabla 2, se puede observar que desde el año 2015 hubo un incremento en la inclusión de capítulos de comercio electrónico, incluyendo, por ejemplo, la transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, la ubicación de servidores y los servicios de mensajes electrónicos comerciales no solicitados. Desde el año 2018, la ciberseguridad ha recibido más atención en los acuerdos, como CPTPP, Chile-Uruguay, TMEC y DEPA. En particular, las reglas sobre servicios informáticos interactivos y datos gubernamentales abiertos se incluyeron en TMEC y DEPA. Otros temas, como las identidades digitales, la cooperación en tecnología financiera, la cooperación en política de competencia y la inclusión digital, solo se encuentran en DEPA, mientras que las disposiciones de cooperación de PyMEs se encuentran tanto en DEPA como en el PAAP.

4

Análisis de la Alianza del Pacífico y el Acuerdo de Asociación para la Economía Digital

Como se muestra en la sección anterior, la incorporación de disposiciones digitales dentro de los capítulos de comercio electrónico ha evolucionado, a medida que se han abordado nuevas definiciones y temas. Surgen nuevos avances tecnológicos, para los cuales la modernización de los acuerdos comerciales es fundamental para responder a estos avances, los desafíos pandémicos actuales y servir como instrumento para una recuperación pospandémica sostenible (Muñoz et al., 2020). En este contexto, para hacer frente a los efectos de la pandemia actual y otras crisis

económicas y sanitarias, el PAAP debe incluir las últimas disposiciones sobre economía digital, para que sirva como un marco que dé confianza a las empresas y los consumidores. Para ello, se utiliza como referente a DEPA, por su novedad y la incorporación de temas transversales.

La AP es uno de los procesos de integración más activos en la región latinoamericana, dentro del cual se ha impulsado el establecimiento de un MDR -para 2030- con base en los capítulos de Telecomunicaciones y comercio

electrónico de su PAAP (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2019). Con el fin de promover el desarrollo de una agenda digital dentro de la AP, en 2016 se estableció un subgrupo de agenda digital, que luego fue promovido a Grupo de Agenda Digital. Su propósito principal fue implementar y desarrollar temas de acuerdo a los compromisos incluidos en los capítulos de Telecomunicaciones y Comercio electrónico del PAAP, y profundizar aspectos específicos de la Agenda digital regional, según lo aprobado por la Declaración de la Ciudad de México 2015 de la V Conferencia Ministerial de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico, 2017). En este marco, se estableció una hoja de ruta basada en cuatro áreas: economía digital, conectividad digital, gobierno y entorno digital. Dentro del área de la economía digital, se puede destacar el objetivo de establecer un MDR (Alianza del Pacífico, 2016).

La Visión Estratégica de la AP al 2030, publicada en 2018, incluyó lineamientos generales para participar en las discusiones de la OCDE y del Grupo de los 20 (G20) sobre el tratamiento fiscal de los servicios digitales (Alianza del Pacífico, 2018). Asimismo, afirmó que el mercado digital debe “incorporar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en los procesos productivos y lograr el cierre de la brecha digital, contar con infraestructura de clase mundial que facilite, incentive y proteja las inversiones y un capital humano capacitado en el uso de nuevas tecnologías” (Alianza del Pacífico, 2018). En la Cumbre del año 2020, la AP emitió una Declaración presidencial sobre el desarrollo de un MDR y el Impulso hacia la transformación digital. En este contexto, las partes reafirmaron su compromiso de promover una sociedad digital inclusiva; construir mercados competitivos que preserven las reglas de la OMC; y comprometerse con la importancia de una transformación digital transversal para promover

el desarrollo económico, que será fundamental para fortalecer la integración regional. Además, las partes reconocen la necesidad de apoyar a las PyMEs en el entorno digital para enfrentar los desafíos del COVID-19 y destacan su propósito de avanzar en la implementación de un MDR para mejorar el acceso al comercio electrónico.¹

El PAAP, que entró en vigencia en el año 2016, incluyó un capítulo de Comercio electrónico, así como disposiciones de Comercio transfronterizo de servicios, inversión y servicios financieros que sirven de base a su marco regulatorio. Debido al rápido desarrollo de los temas digitales, el capítulo de Comercio electrónico se modificó en el año 2017 para ampliar sus definiciones, alcance y cobertura, protección de los consumidores y flujos de datos transfronterizos. También incorporó nuevos artículos sobre no discriminación de productos digitales y ubicación de instalaciones informáticas. Si bien la AP ha evolucionado y es reconocida como uno de los acuerdos más avanzados en materia de comercio electrónico, el rápido desarrollo de la economía digital y la necesidad de regular los nuevos temas que surgen obliga a revisar permanentemente sus disposiciones.

En este contexto, DEPA puede identificarse como un punto de referencia para la economía digital. Después de un año de negociaciones, el Acuerdo se firmó digitalmente entre Chile, Nueva Zelanda y Singapur en junio de 2020. La suscripción permitió a los países reafirmar su compromiso con el comercio internacional como motor del desarrollo económico, y, como fue en medio del COVID-19, destacó la relevancia de contar con normas y regulaciones globales en un contexto de crisis e incertidumbre (García y Rebolledo, 2020). Este marco será crucial en un escenario pospandémico en el que la transforma-

¹ Para más compromisos ver <https://alianzapacifico.net/con-declaracion-sobre-igualdad-de-genero-y-del-mercado-digital-del-bloque-culmina-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico/> (consultado el 30 de diciembre de 2020).

ción digital está remodelando industrias y promoviendo otras nuevas. DEPA, que está estructurado en 16 módulos, se basa en el trabajo de la OMC y APEC sobre comercio electrónico, buscando la adhesión de nuevos miembros (Muñoz et al., 2020). DEPA representa un nuevo tipo de acuerdo comercial destinado a facilitar el comercio y crear un marco para la economía digital, promoviendo a estos países como plataformas en este ámbito. Establece un marco para las empresas de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), promoviendo sus exportaciones a través de la regulación de pilares fundamentales en materia de libre flujo de datos y no discriminación a productos digitales.

Como se observa en la Tabla 2, DEPA cubre elementos tradicionales, profundiza algunas normas e introduce nuevos temas. Se incorporaron temas como identidades digitales, criptografía, dominio público, innovación de datos e inclusión digital a través de compromisos específicos y el reconocimiento de la cooperación de las partes en esas áreas. Además, se incorporaron disposiciones transversales basadas en la cooperación, en materia de compras gubernamentales, fintech, inteligencia artificial (IA) y política de competencia.

Además, DEPA reconoce el papel de los estándares abiertos, para facilitar la interoperabilidad entre sistemas digitales y mejorar los productos y servicios de valor agregado, y considera que la coordinación nacional efectiva de las políticas de economía digital puede contribuir aún más a lograr un creci-

miento económico sostenible. DEPA reconoce que la economía digital está evolucionando y, por lo tanto, el Acuerdo, sus reglas y la cooperación también deben seguir evolucionando. En este sentido, si bien algunos elementos pueden profundizarse dentro del ámbito del DEPA, constituye un hito en la apertura y redacción de la regulación de los temas transfronterizos.

Este Acuerdo es reconocido por las partes como un instrumento que generará nuevas ideas y enfoques para la OMC y las negociaciones preferenciales. Las partes reconocen que DEPA ayudará en su recuperación pospandémica, ya que contribuirá a revitalizar la arquitectura del comercio electrónico. La economía digital brinda una oportunidad para la diversificación del comercio y mejora la resiliencia ante posibles *shocks* futuros (Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda, 2020a, 2020b).

La revisión anterior sobre los capítulos de Comercio electrónico en los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) y su contenido proporciona la base para el próximo análisis. Siguiendo la estructura modular del DEPA, en la Tabla 3 se presenta una comparación de las disposiciones incluidas en este convenio y el PAAP para identificar aquellas áreas en las que se pueden incorporar nuevos compromisos. Debe destacarse que las siguientes disposiciones no difieren de las incorporadas en el PAAP: comité conjunto y los puntos de contacto y la transparencia, y solución de disputas.

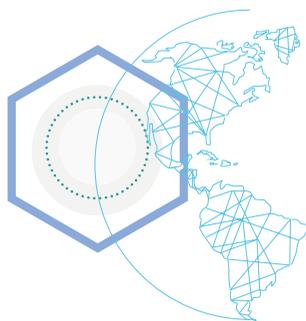


Tabla 3
Comparación de las disposiciones incluidas en el PAAP y el DEPA

Disposiciones	PAAP	DEPA
Disposiciones iniciales y definiciones generales	Incluye disposiciones iniciales y definiciones generales.	DEPA amplía las definiciones, instalaciones informáticas, autenticación electrónica, facturación electrónica, pagos electrónicos, registro electrónico, transmisión electrónica, datos abiertos, estándar abierto, ventanilla única, administración comercial y CNUDMI (economía digital).
Facilitación de negocios y comercio	Comercio sin papel: reconoce la relevancia de poner a disposición del público, incluso a través de un proceso prescrito por la parte, versiones electrónicas de todos los documentos de administración comercial existentes. La logística, la facturación electrónica y los envíos urgentes se encuentran en el capítulo de facilitación del comercio del PAAP.	Comercio sin papel: además del PAAP, DEPA incluye excepciones a la obligación del comercio sin papel cuando existe un requisito legal nacional o internacional que indique lo contrario; hacerlo reduciría la eficacia de la administración comercial. Se refiere explícitamente al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, el establecimiento de una ventanilla única, el intercambio de registros electrónicos, el intercambio de información y la cooperación. Transacciones electrónicas: DEPA reconoce que cada parte debe mantener un marco legal que rija las transacciones electrónicas. Pagos electrónicos: DEPA identifica los principios que deben guiar el establecimiento de la interoperabilidad de los pagos electrónicos para desarrollar la economía digital.
Tratamiento de productos digitales y cuestiones relacionadas	El PAAP incluye la moratoria de los aranceles aduaneros a los productos digitales. Incluye el trato no discriminatorio de los productos digitales en el que las partes reafirman que no aplicarán un trato menos favorable a un producto digital en el territorio de otra parte.	DEPA se refiere a la moratoria sobre los derechos de aduana de los productos digitales. Incluye el trato no discriminatorio de los productos digitales. DEPA afirma el nivel de compromiso de las partes en relación con los productos de tecnología de la información y las comunicaciones que utilizan criptografía.
Problemas de datos	DEPA se refiere a la transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, la protección de la información personal y la ubicación de las instalaciones informáticas. Ubicación de las instalaciones informáticas: PAAP establece que ninguna de las partes debe exigir que una persona cubierta utilice o ubique instalaciones informáticas en el territorio de esa parte como condición para realizar negocios en ese territorio.	DEPA se refiere a la transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, la protección de la información personal y la ubicación de las instalaciones informáticas. Protección de la información personal: DEPA amplía la definición incorporada en el PAAP estableciendo que los principios que sustentan un marco legal sólido, para la protección de la información personal, deben incluir: (a) limitación de la recopilación; (b) calidad de los datos; (c) especificación del propósito; (d) limitación de uso; (e) salvaguardias de seguridad; (f) transparencia; (g) participación individual; y, (h) rendición de cuentas. DEPA alienta a cada parte a buscar el desarrollo de un mecanismo para promover la compatibilidad y la interoperabilidad entre sus diferentes regímenes para proteger la información personal. DEPA promueve la adopción de marcas de confianza para la protección de datos que ayudarían a verificar la conformidad con los estándares y las mejores prácticas de protección de datos personales. Para facilitar las transferencias de información transfronterizas mientras se protege la información personal, se alienta el reconocimiento mutuo de las marcas de confianza de protección de datos. Ubicación de las instalaciones informáticas: DEPA establece que ninguna de las partes debe exigir que una persona cubierta utilice o ubique instalaciones informáticas en el territorio de esa parte como condición para realizar negocios en ese territorio.
Entorno de confianza más amplio	No se aborda en el PAAP.	DEPA se refiere a la cooperación en ciberseguridad y seguridad en línea. El primero reconoce que la ciberseguridad es la base de la economía digital, mientras que el segundo se refiere a cómo un entorno en línea seguro y protegido puede respaldar el desarrollo de la economía digital. Para ambos, se reconoce la necesidad de cooperación entre las partes.



Disposiciones	PAAP	DEPA
Confianza empresarial y del consumidor	Mensajes electrónicos comerciales no solicitados: PAAP establece que las partes adoptarán o mantendrán medidas con respecto a los mensajes electrónicos comerciales no solicitados. Protección del consumidor en línea: reconoce la importancia de medidas transparentes y efectivas para proteger a los consumidores de conductas fraudulentas o engañosas cuando se involucran en el comercio electrónico. Principios sobre el acceso y el uso de internet: no cubierto.	Mensajes electrónicos comerciales no solicitados: DEPA establece que las partes adoptarán o mantendrán medidas con respecto a los mensajes electrónicos comerciales no solicitados. Protección del consumidor en línea: reconoce la importancia de medidas transparentes y efectivas para proteger a los consumidores de conductas fraudulentas o engañosas cuando se dedican al comercio electrónico. DEPA agrega la cooperación y la adopción de leyes o regulaciones para proscribir la conducta fraudulenta o engañosa contra los consumidores que participan en actividades comerciales en línea. Principios sobre el acceso y el uso de internet: DEPA reconoce los beneficios de que sus consumidores tengan la capacidad de acceder y utilizar servicios y aplicaciones, conectar los dispositivos de los usuarios finales y acceder a la información sobre las prácticas de gestión de la red.
Identidades digitales	No se aborda en el PAAP.	DEPA reconoce la cooperación de las partes en las identidades digitales, y que cada parte puede tener diferentes implementaciones y enfoques legales al respecto. En general, las partes deben promover la interoperabilidad entre sus respectivos regímenes de identidades digitales.
Tendencias emergentes, tecnologías, innovación y economía digital	No se aborda en el PAAP.	En DEPA, si bien las disposiciones en materia de tecnología financiera, IA, contratación pública, política de competencia, dominio público, innovación de datos y datos gubernamentales abiertos se refieren principalmente a esquemas de cooperación, su incorporación se convierte en un trampolín hacia el establecimiento de estándares comunes y promover intercambio de información. ²
Cooperación para mejorar las oportunidades comerciales y de inversión para las PyMEs en la economía digital	No se aborda en el PAAP.	DEPA reconoce la relevancia de las PyMEs y promueve la cooperación y el intercambio de información para mejorar el acceso de las PyMEs al capital y crédito, su participación en oportunidades de contratación pública y plataformas con proveedores internacionales. También contiene un diálogo digital para promover los beneficios del DEPA para las PyMEs de las partes. Esto es particularmente relevante ya que los desafíos a los que se enfrentan las PyMEs para tener éxito en el entorno digital difieren de las barreras tradicionales. La digitalización de sus procesos depende de la infraestructura digital y su capacidad para operar en medios electrónicos. ³
Inclusión digital	No se aborda en el PAAP.	DEPA reconoce la relevancia de la inclusión digital para participar y beneficiarse de la economía digital. Esto es relevante en una recuperación pospandémica, ya que el desarrollo digital puede aumentar las brechas entre grupos de la población. Utilizar la economía digital para remover barreras que afectan a las mujeres, a grupos indígenas, a la población rural y a los grupos socioeconómicos bajos puede contribuir a impulsar una recuperación económica inclusiva y sostenible.

Fuente: elaboración propia.

5

Recomendaciones

Con el fin de evaluar cómo la AP puede responder a los desafíos actuales expuestos por la crisis del COVID-19 y el desarrollo de la economía digital, se

realizaron entrevistas semiestructuradas en profundidad. Se identificaron e invitaron a participar a los principales actores de los sectores privado, público

2- Si bien las disposiciones no imponen compromisos estrictos, su reconocimiento allana el camino para el trabajo futuro y colaborativo entre los miembros en los temas.

3- Se presentan entre los principales inconvenientes la confianza en los pagos digitales y el acceso a las plataformas que llevan a cabo sus negocios.

y académico de las economías de la AP, así como expertos/as de organizaciones regionales. Se realizaron un total de 22 entrevistas a través de medios digitales entre octubre y diciembre del año 2020. A cada entrevistado/a se le informó del alcance y propósito del estudio, y se solicitó su consentimiento antes de iniciar el cuestionario. Debido a las posiciones ocupadas por los entrevistados/as, todas las respuestas fueron anonimadas. La investigación de campo alcanzó un punto de saturación, definido como el momento en el que entrevistas posteriores no aportan nueva información al estudio, por lo que se pueden extraer conclusiones relevantes de lo recopilado (Mason, 2010).

En general, los actores clave estuvieron de acuerdo en el hecho de que la crisis actual ha enfatizado la relevancia del comercio electrónico y la necesidad de actualizar las definiciones para abordar los desafíos que plantean las nuevas tecnologías y pasar a un enfoque integral de economía digital. A pesar de este consenso, existen diferencias entre los entrevistados/as en cuanto al enfoque que debe seguir la AP para modernizar e incorporar la economía digital. Los académicos/as destacan que la incorporación de la economía digital en la AP puede abordarse a través de diferentes enfoques como la modernización del PAAP, la inclusión de cláusulas de convergencia, actividades de cooperación, entre otros. No obstante, se afirma que es necesario prestar atención a la profundidad de la economía digital y su capacidad para responder a los desafíos actuales y futuros. Los funcionarios/as públicos reconocen que diversos temas introducidos por DEPA son materia de discusión actual en los grupos técnicos y comités dentro de la AP en el marco del MDR. En cuanto al PAAP, se reconoce que podría modernizarse, pero se acenúan las dificultades para abrir nuevas negociaciones, tanto en la dimensión técnica como política, favoreciendo el trabajo a través del MDR. Un entrevistado del sector privado ha señalado la

necesidad de establecer regulaciones modernizadas para generar confianza entre los usuarios del comercio electrónico. Para ello, las negociaciones internacionales se consideran la forma en que los gobiernos pueden adoptar las mejores prácticas e introducirlas en sus legislaciones nacionales.

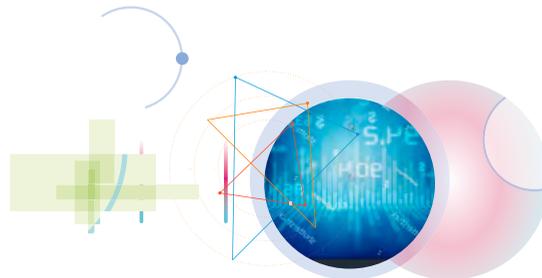
Se discutió con los interesados la propuesta de modificaciones al capítulo de Comercio electrónico del PAAP con el fin de evaluar la pertinencia de los cambios en el escenario del COVID-19, en cuanto a su factibilidad, alcance, ambición y posibilidad de convergencia regional, entre otros. Esta propuesta tiene como objetivo construir la infraestructura legal necesaria para la expansión de la economía digital entre sus miembros, así como desarrollar un marco digital que pueda gobernar la economía digital y promover una recuperación pospandémica sostenible. Los países deben reconocer la relevancia del comercio electrónico para hacer frente a los efectos comerciales de las crisis económicas y sanitarias como un tema transversal en sus acuerdos, así como en capítulos específicos. Según un funcionario público, avanzar a un MDR aumentaría el PIB de los países en un 1% en la región. Por lo tanto, se pueden incluir disposiciones adicionales para reconocer la relevancia del comercio electrónico como un instrumento resiliente para enfrentar crisis económicas y sanitarias. Para abordar los desafíos y oportunidades derivados de la crisis del COVID-19, se seleccionaron disposiciones específicas del DEPA para promover la digitalización, la interoperabilidad y construir tecnologías confiables a través de la enmienda del PAAP. Estas disposiciones se clasifican en términos de acceso al mercado, seguridad de las transacciones, protección de datos personales, comercio inclusivo y cooperación. Por lo tanto, permitir la distribución adecuada de los beneficios de la economía digital a toda la población dentro de los miembros de la AP mediante el establecimiento de un MDR.

La aceleración del proceso de digitalización y la expansión de las transacciones digitales derivadas de la crisis del COVID-19 presentan una oportunidad para que las economías mejoren su comercio transfronterizo, permitiendo que los diferentes actores se beneficien de la economía digital. A partir de aquí, el establecimiento de regulaciones que aseguren y faciliten el acceso a los mercados se vuelve crucial. Para esto se proponen nuevos compromisos en: principios de acceso y uso de internet, transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, ubicación de instalaciones informáticas, código de fuente, comercio sin papel, criptografía y facturación y pagos electrónicos.

Como se indica en la Tabla 3, el PAAP incorporó disposiciones sobre la ubicación de las instalaciones informáticas y el comercio sin papel. En la medida que DEPA mejora su alcance y aclara cierto contenido, se proponen modificaciones para actualizar el PAAP. En cuanto a la ubicación de las instalaciones informáticas, se propone reconocer los requisitos normativos propios de las partes, incluidos aquellos que buscan garantizar la seguridad y confidencialidad de las comunicaciones. Reconociendo la importancia del comercio sin papel en el contexto actual, el PAAP solo contiene disposiciones que no representan un compromiso vinculante para su uso. En este contexto, las enmiendas propuestas profundizan los compromisos de las partes, ya que se les solicita que pongan a disposición del público versiones electrónicas de todos los documentos de administración comercial existentes y acepten versiones electrónicas de estos documentos. Si bien el capítulo sobre facilitación del comercio del PAAP menciona algunas de estas cuestiones, no se refiere explícitamente al entorno de la economía digital. Tomando en consideración la adhesión de las partes a las reglas y negociaciones de la OMC, y sus avances actuales a través del trabajo de sus grupos técnicos, se propone

el reconocimiento de las obligaciones del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC hacia el establecimiento de un mecanismo de ventanilla única y su interoperabilidad. El PAAP no incorpora disposiciones en términos de principios sobre acceso y uso de internet, transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos y código de fuente. Se recomienda que las partes incorporen estos temas, como se incluye en el Artículo 6.4 del DEPA.

En cuanto a la transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos, se recomienda que las partes reafirmen su nivel de compromisos, reconociendo que cada país puede tener sus propios requisitos regulatorios; pero deben permitir esta transferencia, incluida la información personal, cuando esta actividad es para llevar adelante las actividades de una persona cubierta. Aunque la temática sobre código de fuente no está incluida en DEPA, es importante evitar que el propietario del *software* dé acceso a su código de fuente como condición para realizar negocios. Este tipo de cláusulas ya habían sido incorporadas en acuerdos como el CPTPP y el TMEC. Por lo tanto, se propone que las partes no deban exigir la transferencia o el acceso al código de fuente del *software* propiedad de una persona de otra parte como condición para la importación, distribución, venta o uso del mismo o de productos derivados que contengan dicho *software* en su territorio.



El PAAP no se refiere a productos de tecnologías de la información y las comunicaciones que utilizan criptografía, por lo que en esta propuesta es importante que los países definan y establezcan un marco para su uso. Establecer definiciones comunes sobre conceptos como criptografía, cifrado, algoritmo criptográfico o cifrado y clave promoverá el uso seguro y su operatividad entre economías. Para garantizar el comercio de productos que utilizan criptografía, se propone que las partes no impongan reglamentos técnicos que les obliguen a: transferir o proporcionar acceso a tecnologías, asociarse con una persona en su territorio o utilizar un cifrado en particular cuando el producto sea para un gobierno de las partes contratantes. Los pagos y la facturación electrónica no están cubiertos directamente en el PAAP. Estos elementos son fundamentales para el desarrollo y la facilitación de las transacciones digitales. Por ello, se propone su reconocimiento, el intercambio de información e implementación efectiva para incrementar la confiabilidad, eficiencia y precisión de las transacciones comerciales. Las partes deben asegurarse de que la implementación de medidas relacionadas con la facturación electrónica en su jurisdicción esté diseñada para respaldar la interoperabilidad transfronteriza, para lo cual se recomiendan estándares internacionales⁴.

Según los actores clave, la falta de confianza en la economía digital es una de las principales limitaciones para su desarrollo en América Latina. Mejorar la seguridad de las transacciones para proporcionar un entorno digital confiable para las empresas y los consumidores no solo promoverá las transacciones digitales, sino también un desarrollo inclusivo de la economía digital. Un elemento particular dentro de la seguridad es la protección de la información personal en las transacciones en línea. En este contexto, las dis-

4- Consultar la disposición en el artículo 2.7 del DEPA.

posiciones propuestas se centran en un marco nacional para las transacciones electrónicas, protección del consumidor en línea, la seguridad cibernética, protección de información personal, mensajes electrónicos comerciales no solicitados e identidades digitales.

El PAAP incorpora algunas disposiciones sobre protección al consumidor, en las cuales se reconoce la importancia de la cooperación entre sus respectivas agencias nacionales de protección al consumidor, en actividades relacionadas con el comercio electrónico transfronterizo con el fin de mejorar el bienestar del consumidor⁵. Para asegurar que los bienes y servicios cumplan con las características ofrecidas, se propone que las partes mantengan regulaciones para que estos productos sean consistentes con las afirmaciones del proveedor y brinden a los consumidores una reparación adecuada cuando no lo sean. Estas políticas estarán disponibles públicamente y los gobiernos deben promover su conocimiento y colaborar en asuntos de interés mutuo relacionados con conductas confusas o engañosas.

Los entrevistados/as reconocen la importancia de contar con un marco armonizado no discriminatorio para desarrollar la economía digital. Esta propuesta alienta a las partes a desarrollar sus propios marcos nacionales consistentes con los estándares internacionales y adoptar la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Documentos Transferibles Electrónicos (2017) como una forma de adscribirse a las mejores prácticas comunes en la materia. Dado que la ciberseguridad es un tema nuevo dentro de los acuerdos comerciales, su inclusión debe centrarse tanto en sus esfuerzos de reconocimiento como de cooperación para fortalecer las capacidades de los países para minimizar las operaciones que afectan las transacciones electrónicas. En este sentido, se propone que las partes tengan

5- Consultar la disposición en el artículo 6.3 del DEPA.

una visión compartida para promover un comercio digital seguro para lograr la prosperidad global, y reconocer que la ciberseguridad es la base de la economía digital.

El PAAP reconoce que los países deben adoptar o mantener un marco legal para la protección de la información personal de los usuarios del comercio electrónico y el intercambio de experiencias sobre estas legislaciones. Sin embargo, los entrevistados/as reconocen la importancia de establecer un marco legal robusto para evitar la fragmentación de la protección de la información personal, estableciendo estándares mínimos y comunes en esta área. Para promover el cumplimiento de los estándares y mejores prácticas de protección de datos personales en las empresas, se propone adoptar marcas de confianza de protección de datos, su reconocimiento mutuo y el intercambio de información y experiencias compartidas; para facilitar las transferencias de información transfronterizas mientras se protege la información personal. Aunque puede haber diferentes enfoques legales, la propuesta establece que las partes deben buscar el desarrollo de mecanismos para promover la compatibilidad e interoperabilidad entre ellos.

El exceso de mensajes electrónicos comerciales no solicitados se ha reconocido como una barrera para el desarrollo del comercio electrónico. Al respecto, el artículo propuesto aclara este concepto y prevé un recurso contra los proveedores de este tipo de mensajes. También reafirma la cooperación entre las partes para resolver este problema. En cuanto a las regulaciones sobre identidades digitales, se propone que las partes reconozcan la cooperación en esta área para incrementar la conectividad regional y global, pero al mismo tiempo, acepten los diferentes enfoques de las partes contratantes⁶.

Como se mencionó, los beneficios de

⁶- Consultar la disposición en el artículo 7.1 del DEPA.

la economía digital no han podido llegar a toda la población de los países de la AP. Además de los problemas de conectividad, los entrevistados/as identifican brechas entre grupos de población, destacando que los grupos marginalizados y las personas mayores tienen menos acceso y habilidades digitales para participar en la economía digital. Siguiendo los principios de la AP, se propone la incorporación de un artículo específico que reconozca la importancia de la inclusión digital y la cooperación entre los miembros. Con el objetivo de garantizar que todas las personas y empresas tengan lo que necesitan para beneficiarse, contribuir y participar de la economía digital, incluidos los grupos socioeconómicos bajos, las mujeres, la población rural y los pueblos indígenas.

Reconociendo el trabajo de la AP en la creación de capacidad para la digitalización de bienes y servicios de las PyMEs, y su potencial para aumentar el comercio intrarregional, se propone un artículo específico sobre las mismas. Este artículo se basa en la cooperación para promover la participación de las PyMEs en la economía digital, aprovechando las herramientas y la tecnología digitales para mejorar el acceso de estas al capital y al crédito, la participación de las PyMEs en las oportunidades de contratación pública y otras áreas. El trabajo del grupo técnico sobre PyMEs y MDR se puede complementar con el establecimiento de un Foro digital PyME, para ampliar la colaboración entre el sector privado, organizaciones no gubernamentales, expertos académicos y otros actores de cada miembro.

El rápido desarrollo de la economía digital revela nuevos temas que los gobiernos deben abordar. En este sentido, se reconoce que los tiempos de negociación de estos procesos pueden no siempre ser adecuados, por lo que los entrevistados/as señalan que la cooperación constituye un punto de partida para identificar y desarrollar es-

tos temas en el futuro. Esta propuesta incorpora disposiciones para fomentar la cooperación y el desarrollo de temas como contratación pública, datos gubernamentales abiertos, innovación de datos, IA, política de competencia y tecnología financiera.

El desarrollo de soluciones *fintech* fomenta la colaboración de nuevas empresas en esta área⁷. Según los entrevistados/as, abordar las *fintech* permitirá un acceso universal a créditos e instrumentos financieros. Esto promoverá el crecimiento de la economía digital, al tiempo que se enfrentan los efectos de la pandemia, ya que la bancarización ha sido identificada como una de las principales barreras por la literatura presentada y entrevistados/as.

Con respecto a la IA, la región de América Latina está abordando recientemente este tema a nivel nacional. Los entrevistados/as identifican la importancia de promover el conocimiento, particularmente en IA. A partir de aquí, se propone que los países reconozcan la relevancia de un uso responsable de las tecnologías de IA, para lo cual promueve la adopción de marcos éticos y de gobernanza internacionales. Por esto, la IA y elementos

⁷- Consultar la disposición en el artículo 8.1 del DEPA.

como la contratación pública, los datos gubernamentales abiertos, el dominio público y la innovación de datos se pueden abordar a través de actividades de cooperación e intercambio de información.

Las recomendaciones anteriores podrían ayudar a la AP a construir un marco confiable que aborde las principales barreras de los miembros para el desarrollo de la economía digital. Este marco permitiría a las economías beneficiarse, de manera inclusiva, de las transacciones digitales; particularmente en el contexto de la crisis del COVID-19 y su posterior recuperación. El desarrollo del marco de la economía digital puede no solo ser un tema de trabajo para la AP, sino también un tema para promover la integración latinoamericana. Esto sería particularmente relevante para el establecimiento de un MDR que incorpore a toda la región. Según los actores, los temas relacionados con la economía digital pueden ser un motor para unir diferentes procesos de integración en la región, como la AP, el Mercosur, el Sistema de la Integración Centroamericana o la Comunidad del Caribe. La crisis del COVID-19 ha dejado al descubierto los desafíos de la economía digital, de ahí que existan motivaciones y barreras comunes para fomentar el trabajo conjunto.

6

Observaciones finales

La pandemia del COVID-19 ha acelerado los procesos de digitalización para empresas y consumidores, exponiendo tanto los desafíos como las oportunidades para hacer frente a la crisis y para una recuperación pospandémica. Para responder al escenario de crisis, es fundamental crear estructuras que ayuden a reducir las barreras y a aumentar la confianza y la participación

de las empresas y los consumidores en la economía digital. Los países de la AP enfrentaban múltiples barreras para su digitalización antes de la pandemia en áreas como acceso a internet, confianza en los mercados digitales, falta de bancarización, brechas en habilidades digitales, logística y distribución, entre otras. Los acuerdos internacionales pueden ayudar a los países a desarro-

llar marcos comunes para abordar estos problemas, evitando la fragmentación y promoviendo un mercado digital integrado. La existencia de este marco proporciona estándares mínimos para empresas y consumidores, que comprenderán la generación de regulaciones robustas a nivel nacional.

Tomando en consideración el escenario del COVID-19 y la posterior recuperación, este trabajo propone medidas modelo relacionadas con la economía digital que pueden ser incluidas en el PAAP. A partir del análisis de la incorporación del comercio electrónico y las disposiciones de la economía digital dentro de los acuerdos latinoamericanos, se identificó al DEPA como un referente en la redacción de estos compromisos, ya que brinda normativas actualizadas para regular la economía digital. La comparación de las disposiciones del PAAP y DEPA permitió reconocer aquellas áreas en las que el PAAP podría modernizarse. Con esta información, y tomando en consideración las respuestas de los entrevistados/as y las barreras para la economía digital identificadas en la AP, se propusieron disposiciones en las siguientes áreas: acceso a mercados, seguridad de transacciones, comercio inclusivo y cooperación.

Estas áreas responden a diferentes desafíos que deben abordarse para construir un marco inclusivo, confiable y abierto que promueva las transacciones digitales y una recuperación económica inclusiva y sostenible. Aunque la AP incluye disposiciones que pueden clasificarse dentro del acceso a los mercados y la seguridad de las transacciones, se proponen modificaciones para fortalecer estos compromisos y aclarar su alcance. En cuanto al acceso a los mercados, las modificaciones propuestas tienen como objetivo proporcionar un panorama no discriminatorio, y eficiente, para impulsar el comercio electrónico, introduciendo referencias a los pagos y facturación electrónica, y la importancia de ofrecer principios

para garantizar un uso abierto de internet. Las disposiciones de seguridad en las transacciones responden a la necesidad de generar confianza entre las empresas y los consumidores sobre el uso seguro de internet y las transacciones electrónicas. Esto se puede lograr mediante la adopción de regulaciones que protejan la información personal, el refuerzo de la protección del consumidor en línea y la promoción de la ciberseguridad para las transacciones en línea.

La AP aboga por la promoción de un desarrollo inclusivo y sostenible para toda su población, ya que la búsqueda de estos acuerdos va más allá de la mera liberalización comercial. Sin embargo, la existencia de brechas digitales, evidenciada por la actual pandemia, mostró que varios grupos no son capaces de beneficiarse plenamente de la economía digital, incluidas las mujeres, la población indígena y rural y las PyMEs. Para lograr este objetivo, el reconocimiento de la inclusión digital y de las PyMEs en disposiciones específicas puede ser instrumental, ya que podría allanar el camino para políticas afirmativas que aseguren una participación de todos los grupos en esta nueva economía y puedan utilizar estas herramientas en una recuperación pospandémica.

La rápida transformación de las tecnologías digitales revela nuevos temas que los gobiernos deben abordar, para lo cual las actividades de cooperación brindan un marco para compartir información e intercambiar experiencias para el desarrollo de mejores prácticas. En este sentido, se recomiendan disposiciones sobre nuevos temas como fintech e IA, o en temas tradicionales, bajo un entorno digital, como la contratación pública y la política de competencia.

Como se presentó, el uso del DEPA para la modernización del capítulo de Comercio electrónico de la AP fortalecería el objetivo de establecer un MDR dentro de la región, ya que identifica

temas transversales que los gobiernos deben abordar para garantizar que los beneficios de la economía digital se distribuyan entre toda su población. Si bien las disposiciones del DEPA pueden profundizarse en futuras negociaciones, el establecimiento de este tipo de acuerdos y la creación de disposiciones de comercio digital sirven para construir un marco común entre socios y evitar la existencia de normas contradictorias que puedan obstaculizar el comercio entre economías. Además, desde la suscripción del DEPA, los nuevos acuerdos negociados por Singapur con Australia y Corea del Sur lo han utilizado como punto de partida, y Canadá ha expresado oficialmente su interés en unirse al DEPA.

Si bien los entrevistados/as reconocen la dificultad de negociar nuevas disposiciones por razones políticas y técnicas, destacan que la AP está trabajando actualmente en el desarrollo de nuevos temas con el objetivo de establecer un mercado digital regional, y que sería positivo incorporar estas cuestiones dentro del PAAP. Además de los avances que se pueden lograr a través de las actividades de cooperación y el trabajo de los grupos técnicos de la AP, la modernización del PAAP genera confianza en el proceso, que es fundamental para el correcto desarrollo de la economía digital. Además, la inclusión de estas disposiciones da certeza a las empresas y los consumidores sobre el enfoque adoptado, especialmente para hacer frente a futuras crisis.

Referencias

- **Aguerre, C. (2019).** Digital trade in Latin America: mapping issues and approaches. *Digital Policy, Regulation and Governance*, 21(1), 2-18. <https://doi.org/10.1108/DPRG-11-2018-0063>
- **Alianza del Pacífico. (2016).** *Hoja de Ruta Subgrupo Agenda Digital*. Alianza del Pacífico. <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/Hoja-de-Ruta-SGAD2016-2017.pdf> Consultado el 25 de agosto de 2020.
- **----. (2018).** *Alianza del Pacífico Visión 2030 (versión final julio 24)*. Alianza del Pacífico. <https://alianzapacifico.net/download/alianza-del-pacifico-vision-2030-VERSION-FINAL-JULIO-24/> Consultado el 25 de agosto de 2020.
- **----. (2020).** *Declaración Presidencial de la Alianza del Pacífico sobre el desarrollo del Mercado Digital Regional y el impulso hacia la transformación digital*. Alianza del Pacífico. <https://alianzapacifico.net/con-declaracion-sobre-igualdad-de-genero-y-del-mercado-digital-del-bloque-culmina-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico/> Consultado el 30 de diciembre de 2020.
- **Arias, G., Wilches, J. M. y Lugo, C. (2020).** *Metodología para la Medición de la Economía Digital en Colombia. En Colombia: Comisión de Regulación de Comunicaciones República de Colombia*. <https://www.postdata.gov.co/sites/default/files/Medici%C3%B3n%20de%20la%20Econom%C3%ADa%20Digital%20en%20Colombia.pdf> Consultado el 30 de diciembre de 2020.
- **Asociación Mexicana de Venta Online. (2020).** *Impacto Covid-19 en Venta Online México*. <https://www.amvo.org.mx/estudios/reporte-4-0-impacto-covid-19-en-venta-online-mexico/> Consultado el 30 de diciembre de 2020.

- **Beetrack. (2020).** *Comercio electrónico en Perú: los desafíos que se presentan.* Beetrack.
<https://www.beetrack.com/es/blog/comercio-electronico-en-peru-los-desafios-que-se-presentan>
Consultado el 30 de diciembre de 2020.
- **Bravo, F. (2020).** *Ecommerce Chile: La guía más completa del mercado. Noticias de comercio electrónico.* Ecommerce News.
<https://www.ecommercenews.pe/e-commerce-insights/2020/e-commerce-chile.html>
Consultado el 30 de diciembre de 2020.
- **Brito, C. (2020).** *COVID-19 has intensified the digital divide.* World Economic Forum.
<https://www.weforum.org/agenda/2020/09/covid-19-has-intensified-the-digital-divide/>
Consultado el 30 de diciembre de 2020.
- **Burri, M., & Polanco, R. (2020).** Digital Trade Provisions in Preferential Trade Agreements: Introducing a New Dataset. *Journal of International Economic Law*, 23(1), 187-220.
<https://doi.org/10.1093/jiel/jgz044>
- **Cáceres, J., y Muñoz, F. (2020).** *El desafío chileno en la implementación del Acuerdo de Asociación de Economía Digital.* El Mostrador.
<https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/07/03/el-desafio-chileno-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-asociacion-de-economia-digital/>
Consultado el 19 de agosto de 2020.
- **CAPECE. (2020).** *Reporte Oficial de la Industria Ecommerce en Perú.* CAPECE.
<https://www.capece.org.pe/observatorio-ecommerce/>
- **Cheng, W., & Brandl, C. (2019).** Governing digital trade—a new role for the WTO. *German Development Institute. Briefing paper 6.*
- **Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020).** Latin America and the Caribbean and the COVID-19 pandemic: Economic and social effects. *Special report COVID-19, 1.*
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45351/6/S2000263_en.pdf
- **----. (2021).** *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2020: Regional integration is key to recovery after the crisis.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<https://www.cepal.org/en/publications/46614-international-trade-outlook-latin-america-and-caribbean-2020-regional-integration>
Consultado el 3 de marzo de 2021.
- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2019).** UNCTAD B2C E-Commerce index 2019. *UNCTAD Technical Notes on ICT for Development, 14.*
https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tn_unctad_ict4d14_en.pdf
- **Correa, T. (2020).** *Desigualmente Conectados.* CIPER.
<https://www.ciperchile.cl/2020/04/08/desigualmente-conectados/>
Consultado el 28 de agosto de 2020.
- **Corredor, R. (2020).** The Pacific Alliance Towards a Strategy on Digital Economy? *ACDI-Anuario Colombiano de Derecho Internacional, 13.*
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.8343>
- **Cramer-Flood, E. (2021).** *Global Ecommerce Update 2021: Worldwide Ecommerce Will Approach \$5 Trillion This Year* eMarketer.
<https://www.emarketer.com/content/global-ecommerce-update-2021>
Consultado el 10 de marzo de 2021.
- **Evens, K. (2020).** *Global cross-border ecommerce grows 21%.* Digitalcommerce360.
<https://www.digitalcommerce360.com/2020/07/26/global-cross-border-ecommerce-grows-21%-%E2%80%9F-2020-07-26-175825%20entre%20nuestros%20analistas.%20A%20text%20-%20Sin%20embargo%20el%2020%20de%20abril%20de%20mayo%20aumentar%20a%20medida%20de%20mil%20millones>
Consultado el 30 de agosto de 2020.
- **ExpandeOnline. (2020).** *eCommerce Chile: Crecimiento Histórico e Influencia del Covid-19.*
<https://expandeonline.cl/blog/ecommerce-chile/>
Consultado el 30 de diciembre de 2020.
- **Gao, H. (2018).** Regulation of Digital Trade in US Free Trade Agreements: From Trade Regulation to Digital Regulation. *Legal Issues of Economic Integration*, 45(1), 47-70.
- **García, P., y Rebolledo, A. (2020).** *El Acuerdo de Asociación de Economía Digital, un hito en las negociaciones comerciales.*
<https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/el-acuerdo-de-asociacion-de-economia-digital-un-hito-en-las-negociaciones-comerciales/>
Consultado el 16 de octubre de 2020.
- **Giordano, P. (Ed.) (2020).** *Shock COVID-19: Un impulso para reforzar la resistencia comercial tras la pandemia.* IADB.
- **González, X. (2020).** *E-commerce facturará US \$ 5.386 millones al finalizar el año según informe de BlackSip.* La república.
<https://www.larepublica.co/especiales/la-industria-del-e-commerce/e-commerce-facturara-us5386-millones-al-finalizar-el-ano-segun-informe-de-blacksip-3088455>
Consultado el 30 de diciembre de 2020.
- **Gruszczynski, L. (2020).** The COVID-19 Pandemic and International Trade: Temporary Turbulence or Paradigm Shift? *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 337-342.
<https://doi.org/10.1017/err.2020.29>
- **Herreros, S. (2019).** La regulación del comercio electrónico transfronterizo en los acuerdos comerciales: algunas implicaciones de política para América Latina y el Caribe. *Comercio Internacional*, 142. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- **Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020a).** Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019, En *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (Ed.)*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/>
- **----. (2020b).** *Estadísticas a propósito del día mundial de Internet. Datos Nacionales.* Comunicado de prensa, 216. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/eap_internet20.pdf
Consultado el 10 de diciembre de 2020.
- **Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. (2017).** *Alianza del Pacífico avanza en integración a través de la Economía Digital.*
<https://conexionial.iadb.org/2017/03/06/alianza-del-pacifico-avanza-integracion-traves-la-economia-digital/>
- **Ismail, Y. (2020).** *E-commerce in the World Trade Organization: History and latest developments in the negotiations under the Joint Statement.*
<https://www.iisd.org/publications/e-commerce-world-trade-organization-history-and-latest-developments-negotiations-under>
- **Mason, M. (2010).** Sample size and saturation in PhD studies using qualitative interviews. Paper presented at the Forum: qualitative social research. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 11(3).
<https://doi.org/10.17169/fqs-11.3.1428>
- **Mastercard. (2019).** *Digital Security White Paper: Examining the Latin American and Caribbean E-commerce Market.*
<https://newsroom.mastercard.com/latin-america/files/2019/12/Whitepaper-Digital-Security-mastercard-ENG-simples-FINAL2.pdf>
- **Meltzer, J. P. (2018).** A Digital Trade Policy for Latin America and the Caribbean. *Technical note, IDB-TN, 1483.* Inter-American Development Bank.
<http://dx.doi.org/10.18235/O001265>

Propuestas para la incorporación de disposiciones de género en el Protocolo adicional de la Alianza del Pacífico

1 Introducción

Javiera Cáceres ^a
Felipe Muñoz ^a
Brayan Alarcón ^b
Lida Chávez ^c

Martín Fierro ^b
Libertad Guzmán ^c
Valentina Hidalgo ^c
Andrea Martínez ^c

Constanza Montenegro ^b
Antonia Pérez ^b
María Jesús Ramírez ^b
Tomas Rogaler ^b



RESUMEN

La Alianza del Pacífico ha reconocido la importancia del empoderamiento de las mujeres y la disminución de brechas de género para el desarrollo sostenible desde el año 2015, a través del trabajo del Grupo Técnico de Género, entre otras iniciativas. Teniendo en cuenta que los efectos de la pandemia y su posterior crisis han sido más complejos para las mujeres, debido a sus desafíos en el mercado laboral y su presencia en la economía informal, existe la necesidad de abordar su participación dentro de los instrumentos de comercio internacional. No obstante, la crisis del COVID-19 presenta una oportunidad para promover el empoderamiento económico de las mujeres y aprender a prevenir efectos diferenciados en el futuro, mediante la implementación de políticas comerciales sensibles al género. Para realizar cambios estructurales que garanticen la continuidad de estas acciones, este tema debe estar integrado en el Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico. Este trabajo desarrolla medidas modelo hacia la inclusión de un capítulo de género y comercio en la Alianza del Pacífico, para incentivar la reducción de brechas de género en un escenario de recuperación económica post-COVID-19.

a. Académico/a del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile, Chile.

b. Estudiante de la Licenciatura en Estudios Internacionales. Universidad de Chile, Chile.

c. Estudiante de la Maestría en Estrategia Internacional y Política Comercial. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile, Chile.

El comercio afecta a mujeres y hombres de manera diferente, dependiendo de su posición en la economía como trabajadores, comerciantes, productoras, consumidoras, etc., afectando el empoderamiento y el bienestar de las mujeres. Al mismo tiempo, la desigualdad de género afecta el desempeño comercial y la competitividad de las economías (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2017). En este contexto, la economía puede entenderse como una “estructura de género” en la que tanto las actividades de mercado como las no comerciales son relevantes para su desarrollo.

Si bien las mujeres representan la mitad de la población mundial, solo producen el 37% del producto interno bruto (PIB) y están a cargo de un tercio de las pequeñas y medianas empresas -PyMEs- (Organización Mundial del Comercio, 2017). En todo el mundo, las mujeres reciben sueldos insuficientes, están subrepresentadas y enfrentan barreras, como el acceso a créditos financieros formales. Por tanto, las empresas propiedad de mujeres no pueden prosperar ni mejorar la vida de éstas (Muñoz et al., 2020). Lograr la igualdad de género, a través de una participación más activa de las mujeres en la economía, se ha convertido en un tema recurrente en la discusión de los líderes mundiales. Como señala Conferencia de las Naciones Unidas so-

bre Comercio y Desarrollo (2017) la integración de elementos de género en las políticas económicas y comerciales será fundamental para el empoderamiento de las mujeres, lo que a su vez tendrá un efecto positivo en el desarrollo social y económico (Muñoz et al., 2020).

En la lucha contra el COVID-19, los gobiernos han tenido que establecer medidas económicas, sanitarias y sociales adecuadas para hacer frente a los impactos catastróficos provocados por la pandemia. Las medidas sanitarias establecidas con motivo del COVID-19 han derivado en cuarentenas obligatorias, cierre de fronteras y de establecimientos educativos y empresas, entre otros. Estas medidas han tenido enormes repercusiones económicas, humanas y sociales. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima para 2020 una caída del 3.5% para la economía mundial, del 2.4% para las economías emergentes y del 7.4% para las economías latinoamericanas (Fondo Monetario Internacional, 2021).

Las crisis afectan a las poblaciones más vulnerables y marginadas, especialmente, aquellas que enfrentan múltiples formas de discriminación relacionadas con la pobreza, la raza o la discapacidad (Ugaz et al., 2020). Como señaló la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2020) el impacto

de la pandemia del COVID-19 no es neutral en cuanto al género, principalmente porque la participación de las mujeres en el mercado laboral se da en sectores de riesgo (hotelería, servicios alimentarios y turismo) o en la economía informal. Esta situación se agrava en los países menos desarrollados y en vías de desarrollo, donde se prevé que el impacto económico de la pandemia sea mayor para las mujeres, ya que son más vulnerables a las conmociones económicas (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2020). Ha Aumentado la carga de las mujeres porque enfrentan la mayor parte del trabajo de cuidado no remunerado en los hogares, lidian con la inseguridad económica y el aumento de los riesgos de explotación, maltrato y violencia durante los períodos de cuarentena (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020). Las medidas de cuarentena han aumentado la cantidad de horas que dedican a las responsabilidades del hogar, lo que dificulta aún más unirse a las tendencias del teletrabajo (Brusseovich, 2020; Gaskell, 2020).

América Latina también lucha con los desafíos derivados de esta crisis. La región ha sufrido importantes desaceleraciones económicas, una vez más, con mayor impacto sobre las mujeres. Previamente a la pandemia, los gobiernos latinoamericanos se comprometieron con la implementación de políticas anticíclicas con perspectiva de género para reducir los efectos de las recesiones económicas en las mujeres (Alianza del Pacífico, 2015). Esta iniciativa cobra especial relevancia en el contexto del COVID-19, en el que surge el concepto de *shecession*, un neologismo surgido de la fusión entre *she* y *recession* (ella y recesión, respectivamente) (Alon et al., 2020).

Además de los desafíos actuales, las crisis presentan oportunidades para pasar por procesos de reforma, y se ha recono-

cido que la crisis del COVID-19 podría ser útil para promover el empoderamiento económico de las mujeres y aprender a prevenir efectos diferenciados en el futuro. En este contexto, la promoción de la participación de las mujeres en el comercio puede llevar a una recuperación económica más rápida y ayudar a minimizar el daño causado por la pandemia (Bahri, 2020). Una regulación eficaz del comercio internacional mediante la implementación de políticas comerciales sensibles al género abre oportunidades para mejorar el empoderamiento de las mujeres como empleadas y empresarias. Por lo tanto, los gobiernos deben reconocer su relevancia y diseñar políticas sólidas para maximizar sus beneficios. Los desafíos actuales pueden usarse para diseñar e implementar políticas que aumenten las oportunidades de las mujeres, posibilitar el empoderamiento y el bienestar de las mujeres, facilitar la integración de la mujer en sectores económicos más dinámicos, mitigar las disparidades de género y, promover la educación de las mujeres en áreas no tradicionales, permitiéndoles así pasar de trabajos precarios a empleos más estables (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2013).

Desde el año 2015, la Alianza del Pacífico (AP) ha reconocido la importancia del empoderamiento de las mujeres y la reducción de las brechas de género para el desarrollo sostenible. Se ha abordado este tema en declaraciones presidenciales, y se ha materializado a través del trabajo del Grupo Técnico de Género (GTG). En la Cumbre del año 2020, los países presentes buscaron concientizar en temáticas de igualdad de género a través del establecimiento de una Hoja de ruta sobre la Autonomía Económica y el Empoderamiento de las Mujeres. Sin embargo, en el contexto del COVID-19, la incorporación de la perspectiva de género en el Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico (PAAP) se vuelve

necesaria. Por un lado, abogar por un desarrollo sostenible en el que se reduzcan los impactos negativos relacionados con el comercio y los beneficios se distribuyan equitativamente entre la población. Por otro lado, comprender cómo este instrumento afecta a las mujeres en sus diversos roles en la economía, y ayudar a no perpetuar las desigualdades de género en un escenario pospandémico.

En este sentido, este trabajo desarrolla medidas modelo hacia la inclusión de un capítulo de género y comercio en la AP, para que este acuerdo pueda incentivar la reducción de brechas de género en un escenario de recuperación económica post-COVID-19. Para ello, se llevó a cabo un análisis cualitativo en varias etapas. Luego de esta introducción, a través de un análisis documental, se

presentan algunos efectos del COVID-19 en el empoderamiento económico de las mujeres, con especial referencia a la región de América Latina. Luego, se llevó a cabo un análisis de capítulos de género y comercio dentro de los tratados de libre comercio (TLC) suscritos por países latinoamericanos, ya que el primer acuerdo que incluyó este tipo de capítulo fue el TLC Chile-Uruguay. Posteriormente se aborda el género en la AP. Luego, se proporcionan disposiciones modelo que se incluirán en el PAAP, específicamente, enmiendas al preámbulo y la incorporación de un capítulo sobre comercio y género. Para recopilar puntos de vista sobre la viabilidad de esta propuesta, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas en profundidad con actores clave. Para concluir, se presentan algunas observaciones finales.

2

Impacto del COVID-19 en el empoderamiento económico de las mujeres

Las mujeres están en la primera línea frente a los efectos de la pandemia del COVID-19 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020) ya que las normas sociales preexistentes definen su posición en la economía. Según Naciones Unidas (2020), la pandemia está profundizando las brechas de género, exponiendo vulnerabilidades en los sistemas económicos, políticos y sociales. A medida que las mujeres y las niñas se hacen cargo de la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados (75%), sus oportunidades de participar en el mercado laboral se reducen, incluso por un período más largo que la crisis sanitaria (Piras y Bustelo, 2020; Ugaz et al., 2020; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2020).

Adicionalmente, es probable que las consecuencias económicas a largo plazo de la pandemia afecten de manera desproporcionada la vida productiva de las mujeres en comparación con los hombres (Ugaz et al., 2020). En países de ingreso bajo y medio alto, el 56% de las mujeres trabajaba en sectores de alto riesgo de ser afectados por el impacto de la crisis (Estrada et al., 2020). Además, la crisis económica derivada del COVID-19 tiene un impacto más profundo en ciertos sectores de la economía, incluidos la alimentación y bebidas, el comercio minorista y el turismo. Muchas de estas industrias son importantes empleadoras de mujeres. De hecho, a nivel mundial, 510 millones de mujeres estaban empleadas en los sectores más afectados (que representan el 40% del empleo) (ONU Mujeres, 2020).

En los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las mujeres representan el 53% del empleo en los servicios, el 60% en el alojamiento y el 47% en el transporte aéreo (Ugaz et al., 2020). Por ejemplo, dentro de la industria manufacturera, uno de los sectores más afectados es el de confección y textiles, donde las mujeres representan el 75% del empleo total. En cuanto a los servicios, las mujeres en las actividades de servicios de alimentación y alojamiento se han visto afectadas, en gran medida, por las restricciones a los viajes (Zarrilli & Aydiner-Avsar, 2020). Independientemente del sector, la participación activa de las mujeres en el trabajo remunerado será fundamental para empoderarlas y reactivar económicamente a los países después de la crisis del COVID-19 (Frisancho y Vera, 2020; Mora, 2020).

En términos de emprendimientos, las desigualdades estructurales de género tienen un impacto en el acceso a la infraestructura, los recursos productivos, las oportunidades de adquisiciones y el acceso al crédito, como a la asistencia financiera (Ugaz et al., 2020). Los emprendimientos de las mujeres se caracterizan por ser PyMEs, y las empresas propiedad de mujeres se encuentran principalmente en sectores con bajos márgenes de ganancia (Estrada et al., 2020). Ya que las mujeres emprendedoras proveen para sus comunidades, el impacto del COVID-19 también se ha extendido a sus redes (International Trade Centre, 2020b).

Recientemente, la literatura ha introducido el concepto de *shecession* para caracterizar la manera en que la crisis del COVID-19 ha tenido un efecto más fuerte en las mujeres que en los hombres. Según Alon et al. (2020), antes de esta crisis económica, todas las recesiones afectaron por igual a mujeres y hombres o tuvieron un impacto más profundo en los hombres. Sin embargo, en el contexto del COVID-19, las mujeres han perdido más trabajos que

los hombres; por ejemplo, en Estados Unidos, el desempleo de las mujeres ha sido 2.9% más alto.

Al analizar las razones específicas por las cuales los efectos negativos del COVID-19 son más fuertes en las mujeres, Bahri (2020) utiliza cinco dimensiones para resumir de qué manera las medidas de cierre y distanciamiento social afectan el empoderamiento de las mujeres. En primer lugar, las mujeres se han enfrentado a una mayor pérdida de empleo en el sector de servicios, debido a su alta participación en subsectores que no han podido realizar la transición a un entorno digital, ya que necesitan que se les proporcione contacto físico. En segundo lugar, las mujeres representan el 54% del sector informal en América Latina. Estas actividades enfrentan problemas que se han profundizado en el contexto de la pandemia, como la ausencia de redes de protección social (incluyendo baja por maternidad y enfermedad o prestaciones por desempleo) y salarios más bajos, entre otros. En tercer lugar, si bien se reconoce en gran medida que las PyMEs luchan por hacer frente a los cambios actuales en la economía, enfrentan y enfrentarán mayores dificultades, la situación se agrava en el caso de las empresas pertenecientes a mujeres (más del 30% de las PyMEs del mundo). Los problemas se refieren, principalmente, a la capacidad y los recursos para sobrevivir a la pandemia, y tienen un impacto más fuerte en las empresas que se dedican al comercio internacional, afectando la supervivencia de las firmas y los puestos de trabajo de las mujeres. En cuarto lugar, con respecto a las mujeres emprendedoras, se reconoce que necesitarán más tiempo para reactivar sus negocios debido a la falta de acceso a los recursos productivos y la disminución del acceso a los servicios de planificación familiar. La falta de historial crediticio, debido al menor acceso a la propiedad (incluida la tierra), y el hecho de que el 50% de las mujeres en todo el mundo no posee cuentas bancarias o acceso a servicios

financieros, las hace incapaces de obtener créditos para respaldar la recuperación de sus negocios. Finalmente, la quinta dimensión se refiere a cómo la pobreza de tiempo afecta su empoderamiento económico, debido al aumento de las responsabilidades domésticas y la violencia contra las mujeres durante las cuarentenas.

A pesar de que ningún estudio reciente ha expandido el análisis de *shecession* a la región de América Latina, también se pueden encontrar los problemas descritos anteriormente. El último panorama para la región elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestra que además del 5% de pérdida de ingresos, la pobreza podría aumentar en un 6.9% como consecuencia de la pandemia (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020c). Esto se traducirá en 118 millones de mujeres en situación de pobreza tras la pandemia (Bárcena, 2020). El COVID-19 incrementará la informalidad y el desempleo dentro de la región, dadas sus limitaciones en protección social (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020d). Se espera que el aislamiento social y el cierre de escuelas aumenten la asignación de tiempo de las mujeres latinoamericanas al tra-

bajo doméstico y al cuidado no remunerado (Acevedo et al., 2020; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020a).

En América Latina, la participación de las mujeres en la economía formal también se vio afectada por las medidas para contener la pandemia. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020e), el impacto económico del COVID-19 en los sectores productivos puede describirse como fuerte, significativo y moderado. Lamentablemente, el 57% de las mujeres se encuentran empleadas por los sectores más afectados, como el turismo, la confección y textiles, la hotelería, los servicios sociales, el comercio minorista, los servicios comerciales y el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones. Como se muestra en la Tabla 1, el 20.2% de las mujeres están ocupadas en sectores con mayor impacto por el cierre de fronteras, incluidas las manufacturas y el turismo. Un caso particular es el trabajo doméstico, afectado por medidas de distanciamiento social, que está compuesto principalmente por mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020b; Monge, 2020; Salvador y Cossani, 2020).

Tabla 1
Distribución del empleo en América Latina (promedio de 17 economías)

	Distribución de la población ocupada según sector económico		Porcentaje de mujeres en el sector económico
	Mujeres	Hombres	
Comercio	21.6%	17.7%	47.4%
Manufactura	11.0%	13.2%	38.1%
Turismo (hotelería y alimentación)	9.2%	4.2%	61.5%
Trabajo doméstico	11.1%	0.8%	91.5%
Educación	9.8%	3.0%	70.4%
Salud	7.0%	1.9%	73.2%

Fuente: Gúezmez (2020).

El estado de situación en los miembros de la AP no es diferente a la del resto de América Latina. Es importante reconocer que la participación económica de las mujeres en la región es del 52%, sin embargo, solo Perú (61%) y Colombia (58%) están por encima del promedio regional, mientras que México y Chile alcanzan el 44% y 43% respectivamente (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017). Un desafío adicional es la disponibilidad de datos sensibles al género en la región, especialmente con respecto al empoderamiento económico de las mujeres. Si bien se dispone de información en materia de sistemas de salud, violencia intrafamiliar y empleo, entre otros; la falta de datos desagregados en cuanto a la participación de las mujeres en el comercio internacional dificulta tener un diagnóstico certero de la AP.

Una perspectiva general muestra que los miembros de la Alianza están experimentando las consecuencias económicas de la pandemia. Los datos recopilados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020e) presentan que durante los primeros meses de la pandemia, el 37.5% de las empresas redujeron su personal en Chile. El 44% de las empresas enfrenta problemas financieros, porcentaje que aumenta al 51% en las microempresas. Para Colombia, la

producción industrial total disminuyó un 7.7%. Un peor escenario se presenta en Perú, ya que esta actividad se redujo en un 21.4%, mientras que el impacto en la fabricación de bienes de capital alcanzó el 47.9%. Finalmente, en México, la industria manufacturera se vio afectada en un 10.9%.

Además, al observar la variación del empleo (Tabla 2), la información recopilada del Observatorio Laboral COVID-19 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestra que la crisis ha tenido un efecto más fuerte en el empleo de las mujeres entre los países de la AP, aumentando la brecha entre mujeres y hombres (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020). Esto puede explicarse porque los sectores que tienen una mayor proporción de mujeres empleadas se han visto muy afectados por la crisis. Por ejemplo, según las partes interesadas de los organismos internacionales, las mujeres en Colombia representan el 56% del empleo en el turismo, lo que a su vez representa el 11.4% del empleo total de las mujeres. En México y Perú, la concentración de mujeres en el turismo está por encima del 12%, mientras que los hombres solo representan el 5.4% y 4.8% respectivamente. Aunque en Chile la participación es menor, las mujeres duplican la participación de los hombres (6% a 3%).

Tabla 2
Variación del empleo en los países de la Alianza del Pacífico (comparación febrero de 2020 - octubre de 2020)

Miembro de la Alianza del Pacífico	Mujeres	Hombres	Brecha (octubre 2020)	Brecha (febrero 2020)
Chile	-18.20%	-13.30%	1.44	1.36
Colombia	-4.86%	-2.28%	1.52	1.48
México	-8.07	-3.30%	1.59	1.53
Perú	-25.40%	-20.12%	1.29	1.21

Fuente: elaboración de los autores con base en el Observatorio Laboral COVID-19 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020).

3

Inclusión de género en los acuerdos comerciales de América Latina

Para abordar los efectos económicos y sociales de la pandemia y la recuperación posterior de la economía, se debe revertir la progresión de las desigualdades de género para proteger el empoderamiento económico de las mujeres. Los países que han adoptado o creado estándares internacionales para la igualdad y tienen un alto nivel de participación política y económica de las mujeres muestran ser más igualitarios en cuanto a género, con un nivel competitivo más alto a nivel mundial (Mora, 2020). El comercio internacional ha demostrado ser un instrumento para promover una recuperación económica sostenible más rápida si reconoce la compleja relación entre comercio y género e incorpora las disposiciones necesarias para garantizar una participación y distribución equitativa de sus beneficios. Teniendo esto en cuenta, las políticas comerciales sensibles al género abrirían nuevas oportunidades para las mujeres como trabajadoras y empresarias (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2020).

La inclusión de disposiciones relacionadas con el género en los acuerdos comerciales, al tiempo que reconocen la relación comercial y de género, responde a diferentes objetivos. Por un lado, la redacción de estas disposiciones institucionaliza la voluntad política y el compromiso de los gobiernos con el empoderamiento económico de las mujeres mediante el uso de políticas comerciales. Por otro lado, esta inclusión puede ayudar en un análisis de dos pasos: primero, para comprender el nexo entre el comercio y el género; luego, maximizar las oportunidades y reducir los impactos negativos del comercio in-

ternacional. Los acuerdos comerciales, para contribuir a la igualdad de género, necesitan incorporar disposiciones específicas que promuevan tanto la generación de datos desagregados por sexo en el comercio internacional, como las evaluaciones previas y posteriores del impacto de las políticas comerciales en el papel de las mujeres en la economía. A partir de aquí, los países identificarán sectores potenciales para el desarrollo del empoderamiento económico de las mujeres (como trabajadoras y emprendedoras) y, al mismo tiempo, impulsarán la implementación de políticas enfocadas a maximizar los beneficios en esos sectores, así como a reducir posibles impactos negativos. Estos objetivos adquieren especial relevancia para orientar a los/as responsables de la formulación de políticas en la poscrisis y garantizar que se aborde el empoderamiento económico de las mujeres, con el fin de lograr una recuperación sostenible.

Aunque antes se han hecho algunas referencias a las mujeres en las disposiciones laborales y de derechos humanos, los países han reconocido recientemente la importancia de incluir disposiciones específicas para abordar este tema, en particular, en forma de capítulos de comercio y género. Si bien es común que las economías latinoamericanas adopten reglas de economías desarrolladas, este enfoque específico fue liderado por Chile en su negociación con Uruguay, y luego, incorporado en la modernización del TLC con Canadá. Estas negociaciones reflejan la importancia que tiene la integración de género en la política comercial de Chile y Canadá. A partir de aquí, este enfoque ha sido incorporado por

ambos países en negociaciones posteriores, incluso con economías dentro y fuera de la región, y ha allanado el camino para las negociaciones de otras economías, como la Unión Europea, Israel y Corea del Sur. Hasta la fecha, la mayoría de los TLC que incluyen capítulos de género se encuentran dentro de la región de América Latina, por lo que esta sección analiza su evolución.

En la Tabla 3 se identifican doce acuerdos en la región, en diferentes etapas, que tienen (o tendrán) disposiciones detalladas en materia de género. De los doce acuerdos, tres se encuentran vigentes; dos están suscritos pendientes de ratificación; cuatro están en negociación (con mandato referente a la inclusión de un capítulo de comercio y género); y tres casos especiales, los TLC Chile-Vietnam y Perú-Australia, donde las disposiciones de género forman parte de un capítulo de cooperación; y, el Acuerdo de Género y Comercio Global dentro del Grupo de Acción de Comercio Inclusivo, un instrumento que solo se refiere al género y al comercio.

Para analizar el alcance y la profundidad de los compromisos, el trabajo se enfocó en los siguientes elementos:

- i) Disposiciones generales, en las que las partes reconocen la relevancia de una perspectiva de género para promover un crecimiento económico inclusivo.
- ii) Compromisos internacionales, que reafirman obligaciones y se refieren a su implementación efectiva.
- iii) Actividades de cooperación, con el propósito de potenciar la inclusión financiera, habilidades y liderazgo de las mujeres, entre otros.
- iv) Comité de comercio y género, para administrar el capítulo y sus actividades; y, la (no) inclusión de la solución de controversias.

Al analizar los acuerdos que contienen un capítulo de comercio y género,

se puede caracterizar un importante proceso de imitación. Sin embargo, se desarrollan compromisos, incluyendo nuevos temas y profundizando otros. El primer acuerdo que incluyó un capítulo de comercio y género fue Chile-Uruguay (2016), motivado por la actual Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, debido al momento de negociación, la referencia directa al ODS 5 no se incorporó en las disposiciones generales. El ODS 5 se ha incorporado en acuerdos posteriores, así como el objetivo principal de reconocer la importancia de incorporar una perspectiva de género en la promoción del crecimiento económico inclusivo. Debe hacerse especial referencia al TLC Chile-Canadá que también señala al Acuerdo de Cooperación Laboral y las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

Uno de los pilares de los capítulos de comercio y género ha sido la reafirmación de los compromisos para con las mujeres y las niñas adquiridos en acuerdos internacionales. Esto es con el fin de incluir estándares legales mínimos que puedan aumentar la sensibilidad de género de los acuerdos comerciales (International Trade Centre, 2020a). El TLC Chile-Uruguay incluyó una disposición general para la implementación efectiva de los compromisos internacionales de género. Sin embargo, basándose en esta experiencia, los siguientes acuerdos comerciales hacen referencia directa a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), y algunos se refieren a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (N° 100, 111, 156). Los acuerdos intrarregionales se refieren a la Convención de Belem do Pará¹; Chile-Ecuador a la Plataforma de Beijing²; y solo el Acuerdo Global de Comercio

1- Belem do Pará es una Convención Latinoamericana para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer.

2- La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing reconoce los derechos de las mujeres como derechos humanos y establece una hoja de ruta integral para lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

y Género menciona la Declaración de Buenos Aires de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la Mujer y el Comercio de 2017.

Las actividades de cooperación han sido una parte importante de los capítulos de comercio y género, ya que promueven el intercambio de información entre las partes; la mejora de habilidades; la agencia y el liderazgo con respecto a la inclusión financiera; el acceso a ciencia, tecnología e innovación; y promueve el emprendimiento, entre otros. Aunque estas actividades son similares en todos los acuerdos, se pueden encontrar diferencias en el enfoque de desarrollo de habilidades utilizado. Por ejemplo, algunos acuerdos profundizan el alcance del desarrollo de capacidades de las mujeres, promoviendo la educación y participación de las mujeres en sectores no tradicionales. Hay que reconocer que no se suman compromisos económicos para llevar adelante actividades de cooperación. No obstante, tanto el TLC Chile-Ecuador como el Acuerdo Global de Comercio y Género reflejan la necesidad de recursos para las actividades de cooperación, por lo que incluyen una disposición que alienta a las partes a buscar fuentes de financiamiento externas. La administración de los convenios está a cargo del Comité de Comercio y Género. El Comité también discute posibles actividades de cooperación, intercambio de información y propuestas conjuntas, entre

otros. En general, todos los acuerdos contienen disposiciones similares para este Comité.

Finalmente, la inclusión de un mecanismo de solución de disputas garantiza la correcta implementación de los compromisos. Aunque los capítulos pueden contener elementos obligatorios, para que sean efectivos, la mayoría de las reformas deben implementarse a nivel nacional. Todos los acuerdos analizados excluyen de este mecanismo los capítulos de género y comercio, dejando su implementación a la voluntad política de los gobiernos. Hasta la fecha, el único acuerdo que proporciona un procedimiento vinculante es el TLC Canadá-Israel. Sin embargo, la necesidad de aprobar su jurisdicción vinculante caso por caso, deja esta característica obligatoria a la voluntad política del gobierno. Por lo tanto, los compromisos son acciones voluntarias de las partes que no se pueden imponer, ni se pueden aplicar represalias en caso de incumplimiento. Esto debilita el objetivo de empoderamiento de las mujeres y, como se muestra en las actividades de cooperación, deja el cumplimiento a la voluntad política de las administraciones de turno. En comparación con otros acuerdos, solo el TLC Chile-Ecuador ofrece un proceso de consulta detallado, que podría resolver de manera amistosa cualquier disputa. Este puede ser un primer paso hacia un mecanismo de solución de controversias vinculante.

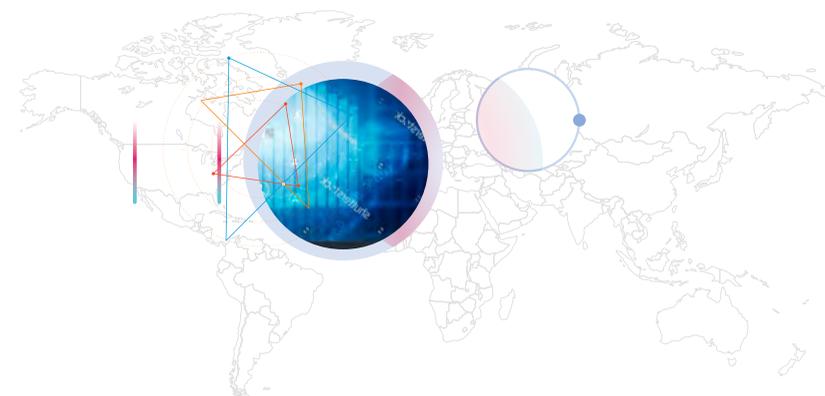


Tabla 3
Disposiciones sobre género y comercio en los TLC latinoamericanos

Acuerdo	Año (de negociación)	Capítulo específico	Disposiciones					Estado
			Disposiciones generales	Compromisos internacionales	Actividades de cooperación	Comité de comercio y género	Solución de disputas	
Chile - Vietnam	2014	No, incluido en el Capítulo 9. El Artículo de Cooperación 9.3 se refiere a la cooperación en cuestiones de género.	-	-	-	-	-	-
TLC Chile - Uruguay	2016	Capítulo 14	- Objetivo común. - No hay Meta 5 de los ODS.	Compromiso general con la implementación efectiva de los acuerdos internacionales	Mejora de habilidades; inclusión financiera; agencia y liderazgo; acceso a la ciencia, la tecnología y la innovación; y, emprendimiento.	Debe discutir posibles actividades de cooperación, intercambiar información, discutir propuestas conjuntas y gestionar temas administrativos futuros.	No	En vigencia.
TLC Chile - Canadá (actualización)	2016 - 2017	Apéndice II, Capítulo N bis.	- Objetivo común. - Meta 5 de los ODS. - Acuerdo de Cooperación laboral y lineamientos de la OCDE para Empresas Multinacionales.	Convención CEDAW	Mejora de habilidades; inclusión financiera; agencia y liderazgo; acceso a la ciencia, la tecnología y la innovación; y, emprendimiento.	Debe discutir posibles actividades de cooperación, intercambiar información, discutir propuestas conjuntas y gestionar temas administrativos futuros.	No	En vigencia.
Protocolo Adicional Chile - Argentina (ACE 35) Chile - Mercosur	2017	Capítulo 15	- Objetivo común. - Meta 5 de los ODS.	Convención CEDAW y la OIT. Convenciones N° 100, 111 y 156.	Mejora de habilidades; inclusión financiera; agencia y liderazgo; acceso a la ciencia, la tecnología y la innovación; y, emprendimiento.	Debe discutir posibles actividades de cooperación, intercambiar información, discutir propuestas conjuntas y gestionar temas administrativos futuros.	No	En vigencia.

Acuerdo	Año (de negociación)	Capítulo específico	Disposiciones					Estado
			Disposiciones generales	Compromisos internacionales	Actividades de cooperación	Comité de comercio y género	Solución de disputas	
Acuerdo de Asociación con la Unión Europea - Chile	2017 -		El mandato de negociación se refiere a la inclusión de una perspectiva de género y comercio.					
Protocolo Adicional Chile - Brasil (ACE 35) Chile - Mercosur	2018	Capítulo 18	- Objetivo común. - Meta 5 de los ODS.	Convención CEDAW Belem do Para.	Mejora de habilidades; inclusión financiera; agencia y liderazgo; acceso a la ciencia, la tecnología y la innovación; y, emprendimiento.	Debe discutir posibles actividades de cooperación, intercambiar información, discutir propuestas conjuntas y gestionar temas administrativos futuros.	No	Firmado
Chile - Ecuador	2019 -	Capítulo 18	- Objetivo común. - Meta 5 de los ODS.	Convención CEDAW Belem do Para, Beijing Action Plan.	Mejora de habilidades; inclusión financiera; agencia y liderazgo; acceso a la ciencia, la tecnología y la innovación; y, emprendimiento. - Referencia a fuentes de financiación.	Debe discutir posibles actividades de cooperación, intercambiar información, discutir propuestas conjuntas y gestionar temas administrativos futuros.	No, pero el proceso de consulta está detallado.	Firmado
La Alianza del Pacífico con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur	2018 -		El mandato de negociación se refiere a la inclusión de una perspectiva de género y comercio.					
Chile - Corea del Sur	2018 -		El mandato de negociación se refiere a la inclusión de una perspectiva de género y comercio.					
Chile - Paraguay	2020		El mandato de negociación se refiere a la inclusión de una perspectiva de género y comercio.					

Acuerdo	Año (de negociación)	Capítulo específico	Disposiciones					Estado
			Disposiciones generales	Compromisos internacionales	Actividades de cooperación	Comité de comercio y género	Solución de disputas	
Perú - Australia	2020	No, incluido en el Capítulo 22, Desarrollo, Artículo 22.4, Mujeres y crecimiento económico.	-	-	Considerarán la posibilidad de emprender actividades de cooperación, programas de desarrollo de capacidades, desarrollar una red de mujeres líderes e identificar las mejores prácticas.	-	No	En vigencia.
Acuerdo global de comercio y género, ITAG (Chile, Canadá, Singapur, Nueva Zelanda)	2020		- Objetivo común. - Meta 5 de los ODS.	Convención CEDAW Declaración de Buenos Aires de la OMC.	17 áreas de cooperación destinadas a mejorar la capacidad de las mujeres, incluidas las trabajadoras, emprendedores, empresarias y propietarias de empresas, para acceder y beneficiarse plenamente de las oportunidades creadas por este Acuerdo. - Se refiere a fuentes de financiación externas.	Debe discutir posibles actividades de cooperación, intercambiar información, discutir propuestas conjuntas y gestionar temas administrativos futuros.	Los participantes resolverán cualquier diferencia sobre la interpretación o aplicación de este Acuerdo de manera amistosa y de buena fe, teniendo en cuenta los objetivos de este Acuerdo.	Firmado

Fuente: elaboración de los autores con base en la revisión de los acuerdos.

4

Género en la Alianza del Pacífico

Si bien la AP ha incluido cuestiones de género dentro de su agenda de trabajo, aún no ha incorporado disposiciones específicas relacionadas con el género. La primera referencia al género ocurrió cuatro años después de su creación, en el año 2015, cuando los integrantes acordaron la incorporación de un enfoque de género en la X Cumbre de la AP (Tabla 4). Esta inclusión se refirió a la

integración de la perspectiva de género como un elemento transversal dentro del trabajo de la AP (Alianza del Pacífico, 2015).

Para ello se creó el GTG, para promover la perspectiva de género en la totalidad de las acciones y objetivos de la Alianza, así como incorporar mujeres líderes en las exportaciones, y establecer pla-



taformas virtuales para abordar y discutir el comercio y el género (Alianza del Pacífico, 2019). El GTG ha trabajado en la transversalización de la perspectiva de género en otros grupos de trabajo enfocados en la cooperación, PyMEs, agencias de promoción de exportaciones, agenda digital e innovación, entre otros (Alianza del Pacífico, 2018c).

En la XI Cumbre, los miembros de la AP trabajaron en la profundización de la perspectiva de género. Para ello, dentro del Mandato Presidencial de instruir deberes a grupos y subgrupos, anexo a la Declaración, propusieron tres temas fundamentales: promover la incorporación de la perspectiva de género tanto en programas como en actividades, el desarrollo de acciones positivas que puedan incorporar a las mujeres emprendedoras en el proceso de exportación y el establecimiento de plataformas virtuales para promover el diálogo sobre género y comercio entre los países miembro (Alianza del Pacífico, 2016). En este sentido, la Alianza encargó a la OCDE un informe para evaluar la igualdad de género entre sus miembros, que luego fue utilizado como informe de referencia para el análisis de la desigualdad de género (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017).

Las Cumbres posteriores han reafirmado la relevancia de la perspectiva de género dentro de la Alianza. En el año 2017, la Declaración se refirió al aporte de esta perspectiva para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Alianza del

Pacífico, 2017). Ese mismo año, entre las acciones implementadas, se puede destacar la creación de la Comunidad Virtual de Mujeres Emprendedoras y el III Foro de Mujeres Emprendedoras de Colombia, Chile, México y Perú.

En el año 2018, con el fin de promover la asociación de mujeres empresarias de la AP, se estableció la Comunidad de Mujeres Emprendedoras (Alianza del Pacífico, 2018b). A través del intercambio de información, eventos y cursos en línea, esta Comunidad tiene como objetivo fortalecer las capacidades emprendedoras. Para mejorar el trabajo en red, la Comunidad trabaja con la Junta Interamericana de Defensa (JID) y está vinculada a la plataforma ConnectAmericas³ (Alianza del Pacífico, 2018a). El mismo año, el Observatorio de la AP publicó un informe con recomendaciones sobre programas de apoyo al emprendimiento femenino. La investigación identificó 51 programas centrados en el espíritu empresarial femenino, concentrados en la creación de capacidad (65%), la creación de redes (40%) y el acceso al financiamiento (31%). Una barrera importante para el desarrollo empresarial de las mujeres, los estereotipos sexistas, solo se menciona en el 18% de los programas. Finalmente, el informe destaca las diferencias en los programas ofrecidos entre los miembros, Colombia (23), Chile (14), México (11) y Perú (3) (Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico, 2018).

3- ConnectAmericas es una plataforma digital desarrollada por el BID, para apoyar a las PyMEs en el proceso de internacionalización de América Latina y el Caribe.

Tabla 4
Principales logros de género en las Cumbres de la Alianza del Pacífico

Cumbre	Lugar	Logros
X Cumbre (2015)	Paracas, Perú.	Inclusión transversal de la perspectiva de género. Creación del Grupo de Trabajo Técnico de Género.
XI Cumbre (2016)	Puerto Varas, Chile.	Publicación de la OCDE: "Gender Equality in the Pacific Alliance: Promoting Women's Economic Empowerment".
XII Cumbre (2017)	Santiago de Cali, Colombia.	Comunidad virtual de mujeres emprendedoras.
XIII Cumbre (2018)	Puerto Vallarta, México.	Creación de la comunidad de mujeres emprendedoras.
XIV Cumbre (2019)	Lima, Perú.	Programa de desarrollo de capacidades.
XV Cumbre (2020)	Santiago, Chile.	Declaración específica sobre la hoja de ruta de desigualdad de género para la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres.

Fuente: elaboración propia.

En el Mandato Presidencial del año 2019 se destacó la generación de capacidad de las mujeres para incrementar su participación en el comercio internacional y potenciar su empoderamiento económico. En este sentido el GTG creó el Glosario de Género para facilitar acciones sensibles al género dentro de otros grupos de trabajo ya que éste introduce el significado e implicaciones de términos relacionados con el género y la discriminación. Con el fin de identificar las barreras que enfrentan las mujeres emprendedoras en el comercio internacional, el GTG, en conjunto con el BID, realizó una encuesta a mujeres empresarias de Colombia y Perú. Se esperaba que este estudio promoviera la participación de las mujeres en el comercio intra-Alianza y en las cadenas de valor regionales. Posteriormente, este estudio se amplió a todos los países de la AP, donde se encuestaron 1 933 empresas propiedad de mujeres (475 en Chile, 524 en Colombia, 471 en México y 463 en Perú). Los resultados preliminares muestran que el 78% de las empresarias encuestadas son propietarias exclusivas o mayoritarias de la empresa; en cuanto al tamaño de las empresas, el

73% son microempresas, el 20% pequeñas, el 5% medianas y el 2% son grandes empresas (Villota, 2020). Al mirar los sectores económicos, prevalecen los servicios y alimentos y bebidas, excepto en Perú, donde el textil y la confección se convierte en la principal actividad. Si bien la mayoría de las empresas expresan su interés en participar en el comercio internacional, solo el 15% exporta. En general, el principal destino es Estados Unidos, seguido por los miembros de la AP. A pesar del menor comercio intrarregional general de los países, el BID ha identificado que las empresas propiedad de mujeres exportan a los países de la AP, por lo que pueden contribuir a aumentar el comercio entre ellos (Villota, 2020).

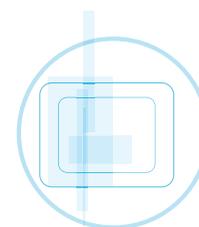
En el año 2020, el GTG lanzó la Guía para el uso de Lenguaje Inclusivo en los grupos técnicos de la Alianza del Pacífico. Además, se han realizado una serie de *webinars* para apoyar la digitalización de las empresas de mujeres. Además, como resultado de la Cumbre del año 2020, se emitió una Declaración presidencial sobre Igualdad de género, que incluye una Hoja de ruta para la au-

tonomía y el empoderamiento económico de las mujeres (Alianza del Pacífico, 2020a, 2020b). En la Declaración, entre otros elementos, las partes reiteran su compromiso de cumplir con los acuerdos internacionales suscritos en materia de derechos de las mujeres y contribuir a la reducción de las brechas de género. El objetivo de la Hoja de ruta es promover la igualdad de género y la integración económica de las mujeres entre los países de la AP (Alianza del Pacífico, 2020c). Esta iniciativa tiene como objetivo identificar áreas de acción prioritarias y metas de empoderamiento económico para orientar a la AP en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, para promover el desarrollo económico y social de las mujeres.

Además del trabajo desarrollado por los Estados miembros, se debe reconocer el esfuerzo de las iniciativas privadas. En este sentido, en el año 2013 se creó Mujeres del Pacífico en Chile para pro-

mover el desarrollo económico de la mujer emprendedora y su ecosistema en la región (Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico, 2018). Para alcanzar sus objetivos, esta organización ha trabajado con instituciones como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO); el BID, a través de su laboratorio de innovación BIDLab; y la Asociación de Emprendedores de América Latina.

La AP ha reconocido la relevancia de la transversalización de género para el desarrollo sostenible, y enfatizó la inclusión de una perspectiva de género dentro de sus programas y actividades (López y Muñoz, 2018). Sin embargo, para llevar adelante esta agenda, es necesario escalar el enfoque existente, transformando los programas actuales en compromisos sólidos incluidos dentro del PAAP, dando estabilidad y permanencia al objetivo de transversalizar la perspectiva de género (Muñoz et al., 2020).



5 Propuestas

Como se señaló en secciones anteriores, el COVID-19 ha profundizado las brechas de género, ya que las mujeres se han visto más afectadas por las consecuencias de esta pandemia. Para asegurar el desarrollo sostenible, la crisis ha enfatizado no solo la importancia de fortalecer los programas que buscan promover el empoderamiento económico de las mujeres, sino la necesidad de abordar los desafíos estructurales impuestos por los roles de género.

Las políticas para superar las consecuencias de la crisis provocada por el COVID-19 deben estar dirigidas tan-

to a los desafíos actuales como a los estructurales. La incorporación de la perspectiva de género en los acuerdos comerciales puede ser fundamental, ya que el empoderamiento económico de las mujeres es uno de los principales resultados esperados de esta incorporación. Por lo tanto, abordar las cuestiones comerciales con una perspectiva de género es fundamental para la recuperación y el crecimiento económico. La OMC ha argumentado que las mujeres tienen menos probabilidades de conseguir empleos informales si trabajan en sectores integrados al comercio, ya que la probabilidad esperada de las mujeres de ser informales alcanza un

20% en empresas con bajos niveles de exportaciones y un 13% en empresas con altos niveles de las exportaciones (Organización Mundial del Comercio, 2020). Esto, a su vez, contribuirá a cerrar la brecha económica entre hombres y mujeres. Múltiples estudios han demostrado que el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral, o al menos una reducción de su disparidad con los hombres, producirá un crecimiento económico más rápido (Actionaid, 2015; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2012). Además, se estima que, a nivel mundial, las mujeres podrían aumentar sus ingresos hasta en un 76% si se superaran las brechas en la participación laboral y los salarios. No solo la participación total de las mujeres tendría un impacto positivo en el crecimiento económico, sino que la productividad también aumentaría a medida que el empleo femenino aporta nuevas habilidades al lugar de trabajo.

Dentro de la Declaración de la AP del año 2020, los países reconocen el profundo impacto del COVID-19 sobre las desigualdades estructurales de género en la AP. Para ello, se comprometen a incorporar las necesidades de las mujeres en las estrategias de reactivación y políticas de recuperación económica. Para lograr las áreas prioritarias identificadas en la Hoja de ruta, las partes trabajarán en colaboración con los grupos técnicos, comités, subcomités y sociedad civil a través de: la adopción de regulaciones, programas y políticas para eliminar las barreras que limitan el acceso de las mujeres al capital y crédito; el establecimiento de leyes, políticas y medidas que garanticen la igualdad de derechos y oportunidades en el lugar de trabajo tanto para mujeres como para hombres; el aumento de la proporción de mujeres en puestos de toma de decisiones; y el aumento en la proporción de mujeres graduadas en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM). Además, cobran relevancia las iniciativas centradas en la promoción de emprendimientos liderados por mujeres.

A pesar de la relevancia de este hito, y del posible resultado de la Hoja de ruta, su implementación y continuidad recaen en la voluntad política de los gobiernos. El PAAP actual no se refiere a la igualdad de género ni al empoderamiento de la mujer. Por lo tanto, para garantizar un desarrollo inclusivo y sostenible, más allá de la recuperación económica pospandémica, se necesitan cambios estructurales en la AP. Las economías miembro no solo deben profundizar y fortalecer sus programas actuales y su Hoja de ruta sobre el empoderamiento económico de las mujeres, sino también, incorporar una perspectiva de género en su PAAP. En este contexto, esta sección propone la inclusión de disposiciones sensibles al género en el preámbulo del PAAP y la incorporación de un capítulo de género y comercio.

A continuación, se listan una serie de enmiendas y propuestas, que se construyen tomando en consideración el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre el empoderamiento económico de las mujeres, el análisis del PAAP y la evolución de los capítulos de comercio y género en los TLC latinoamericanos. La revisión de estos acuerdos permitió no solo identificar disposiciones, sino también los desafíos para abordar un capítulo efectivo. Se presentó una primera versión a actores clave de la región, con el fin de contrastar sus opiniones sobre dimensiones como la pertinencia en el contexto del COVID-19, factibilidad, alcance, ambición y posibilidad de convergencia regional, entre otras. Este proceso se realizó a través de entrevistas semiestructuradas en profundidad con expertos/as del sector privado, público y académico de Chile, Colombia, México, Perú y organismos regionales. Luego de un proceso de identificación, se realizaron un total de 21 entrevistas a través de medios digitales entre octubre y diciembre del año 2020. El tiempo medio de respuesta fue de 45 minutos. A cada entrevistado/a se le informó del alcance y propósito del estudio y se

solicitó su consentimiento antes de iniciar el cuestionario. Debido a los puestos de trabajo ocupados por los entrevistados/as, todas las respuestas fueron anonimizadas. La investigación de campo alcanzó un punto de saturación, definido como el momento en el que entrevistas posteriores no aportan nueva información al estudio, por lo que se pueden extraer conclusiones relevantes de lo recopilado (Mason, 2010).

5.1 Preámbulo

Según el International Trade Centre (2020a), los preámbulos de los acuerdos revelan las intenciones iniciales de los negociadores, por ello, son una forma útil de transversalizar la perspectiva de género. A pesar que el preámbulo del Acuerdo marco de la AP (2012) reconoce la relevancia de los derechos humanos y el desarrollo inclusivo, que también está incorporado en su segundo artículo, el PAAP no hace referencia a los aspectos relacionados con el género en su preámbulo actual. Como resultado de las entrevistas, se afirma que incorporar una disposición sensible al género dentro del PAAP parece un paso lógico y necesario, tanto para reafirmar los compromisos incluidos en el Acuerdo marco, como para consolidar la responsabilidad del Protocolo sobre el empoderamiento de las mujeres. Su ausencia, probablemente, se explica principalmente por el hecho de que durante las negociaciones del PAAP la conciencia de incluir disposiciones de género no estaba tan desarrollada como en este momento, y la actual crisis del COVID-19 ha resaltado su relevancia. Para este objetivo, se propone que el preámbulo reconozca la igualdad de género como un objetivo importante de política pública y un factor crucial para lograr el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Se espera que, siguiendo el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, sobre cómo está redactado el preámbulo, la inclusión

de esta disposición pueda ayudar a los tomadores de decisiones a identificar los objetivos de las partes y resolver las controversias que puedan surgir del acuerdo (Muñoz et al., 2020).

5.2 Capítulo de comercio y género

Además del reconocimiento incluido en el preámbulo, para garantizar que la transversalización de género se incorpore a largo plazo dentro del trabajo de la Alianza y sea fundamental para una recuperación pospandémica, el PAAP debe incluir un capítulo de género y comercio. Disposiciones relacionadas con el género y centradas en la creación de capacidad; la observancia de los acuerdos internacionales referentes a los derechos de la mujer; la generación de leyes que promuevan el acceso de las mujeres a la educación, los recursos financieros y el emprendimiento; y la no discriminación en el lugar de trabajo, entre otros; pueden contribuir a revertir las barreras económicas que enfrentan las mujeres, proporcionar las herramientas necesarias para su reincorporación a la economía en la recuperación pospandémica y proporcionar un marco para hacer frente a futuras crisis.

Existió consenso entre entrevistados/as respecto de la relevancia de incorporar un capítulo de comercio y género dentro del PAAP, caracterizando esta iniciativa como positiva para lograr los objetivos antes mencionados. Sin embargo, se pueden identificar algunas diferencias en el momento de su incorporación. Los entrevistados/as destacaron que la mayor parte del trabajo realizado, con respecto al empoderamiento económico de las mujeres, ha sido liderado por el GTG. Este trabajo se ha centrado en el funcionamiento interno de la Alianza, ya que la conciencia de los temas de género en los demás grupos técnicos era mínima. Por lo tanto, se han priorizado las acciones de fortalecimiento de capacidades con

respecto a la transversalización de género por sobre la negociación de nuevos compromisos.

Los funcionarios/as públicos/as reconocen, en el trabajo actual de la Alianza, en particular en la Declaración presidencial y Hoja de ruta 2020, un impulso suficiente para el trabajo de género. Sin embargo, el trabajo de la AP no debe limitarse a la presidencia *protempore*. Si bien estas actividades pueden ser positivas, expertos/as de la academia y organizaciones internacionales destacaron que un capítulo es un peldaño hacia un objetivo más ambicioso, el cual debería ser incorporar la perspectiva de género en todos los capítulos del PAAP. Cabe señalar que los entrevistados/as argumentaron que existen diferencias entre las economías miembro, en la forma en que se incorpora la perspectiva de género, lo cual debe ser abordado.

Con base en los acuerdos analizados, se reescribieron las disposiciones para que fueran sensibles al género (disposiciones generales, acuerdos internacionales y comité de género y comercio); para profundizar los compromisos en los artículos actuales (actividades de cooperación); e incluso para incorporar elementos que no han sido incluidos en los capítulos negociados a la fecha, específicamente en términos de financiamiento para actividades de cooperación, la creación de una Unidad de género dentro del Observatorio Estratégico de la AP y su incorporación dentro del Mecanismo de solución de diferencias. Por tanto, el capítulo propuesto se puede estructurar en siete artículos:

- Artículo 1: Disposiciones generales
- Artículo 2: Acuerdos internacionales
- Artículo 3: Unidad de género del Observatorio
- Artículo 4: Actividades cooperativas
- Artículo 5: Fondo de cooperación de la Alianza del Pacífico
- Artículo 6: Comité de comercio y género
- Artículo 7: Mecanismo de solución de diferencias

La propuesta de Disposiciones generales introduce elementos previamente negociados en otros acuerdos, como el reconocimiento de las partes sobre la importancia de incorporar una perspectiva de género en la promoción del crecimiento económico inclusivo, y el papel clave que tienen las políticas con perspectiva de género en el logro del desarrollo socioeconómico sostenible. Además, las partes reafirman su compromiso con la Agenda 2030 de la ONU, en particular el ODS 5 para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; que el comercio y las inversiones internacionales son motores del crecimiento económico y que mejorar el acceso de las mujeres a las oportunidades contribuye al desarrollo económico sostenible; reconocer que el comercio internacional afecta a mujeres y hombres de manera diferente debido a las estructuras socioeconómicas preexistentes; y la promoción de la conciencia pública sobre sus leyes, reglamentos, políticas y prácticas relacionadas con la equidad e igualdad de género, entre otros. Como novedad, a pesar de que los gobiernos se muestran reticentes a incluir disposiciones de género que requieran un cambio en la normativa nacional, se propuso una disposición en la que las partes se comprometen a implementar políticas y leyes para proteger a las trabajadoras contra la discriminación en el lugar de trabajo por motivos de género. La pandemia del COVID-19 ha aumentado tanto la conciencia sobre la igualdad de género como la necesidad de contar con instrumentos que mitiguen los efectos negativos de la crisis sobre los desafíos estructurales de las mujeres. Por ello, se propone el compromiso de diseñar e implementar medidas sensibles al género.

En cuanto a los Acuerdos internacionales, se propone una lista completa a través de la cual las partes confirman su deber de implementar sus compromisos sobre los derechos de las mujeres en los diferentes acuerdos. Esta lista se basa en los capítulos anteriores

negociados, pero se amplía a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y su Protocolo facultativo; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem do Pará; los Acuerdos de la OIT (números 100, 111 y 156); la Declaración conjunta de la OMC sobre comercio y empoderamiento económico de la mujer con motivo de la Conferencia ministerial de la OMC en Buenos Aires (2017); y la Declaración presidencial del año 2020 sobre Igualdad de género de la Alianza del Pacífico. Además, para incentivar a las empresas a comerciar de manera sostenible e inclusiva, se propone una disposición en la que las partes sugieren a las empresas adherir a compromisos de responsabilidad social corporativa (el Pacto Mundial de la ONU) y a la eliminación de todas las formas de discriminación en el trabajo. Finalmente, se debe destacar que se agrega una disposición en evolución en la que las partes reafirman su compromiso de implementar efectivamente sus obligaciones en los acuerdos internacionales actuales y futuros sobre los derechos de las mujeres.

Para trabajar en la generación de datos, así como en evaluaciones previas y posteriores con el fin de que los países comprendan la relación entre comercio y género, y los sectores más afectados, se pueden destacar tres artículos referidos a la creación de una Unidad de género específica en el Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico; Actividades de cooperación; y al establecimiento de un Fondo de cooperación.

Generalmente, los observatorios de género pueden ser un canal de monitoreo y seguimiento de las políticas públicas. Pueden ayudar a identificar situaciones emergentes y gestionar evidencia empírica basada en datos oficiales sobre la situación de las desigualdades

de las mujeres. La mayoría de los observatorios responden a la necesidad de contar con mejor evidencia sobre los logros y avances, la capacidad de identificar y/o generar respuestas y los elementos que los gobiernos pueden utilizar para enfrentar situaciones y fenómenos emergentes (Muñoz et al., 2020). Esta Unidad de género velará por la efectividad de los compromisos asumidos por las partes en la transversalización del enfoque de género y trabajará en coordinación y apoyo al GTG. Su principal objetivo debe ser analizar el cumplimiento de las metas en materia de género en la AP; construir indicadores de género; brindar herramientas para la construcción de políticas públicas con perspectiva y enfoque de género, entre otros. Para el buen funcionamiento y continuidad de esta unidad, se propone que las partes acuerden contribuir económicamente a sus operaciones mediante un presupuesto anual.

Reconociendo que las actividades de cooperación han sido el foco de los capítulos negociados previamente, la propuesta del Artículo 4 toma las mejores prácticas de acuerdos anteriores y apunta a la reducción de las barreras de género que se han profundizado por la pandemia. Los entrevistados/as de diferentes sectores destacaron que las actividades de cooperación pueden ser fundamentales para la igualdad de género, ya que los países pueden compartir sus mejores prácticas y aprender de otras experiencias. La propuesta incluye el reconocimiento de las partes del beneficio de compartir sus respectivas experiencias en el diseño, implementación, monitoreo y fortalecimiento de políticas y programas para fomentar la participación de las mujeres en las economías nacionales e internacionales; la realización de actividades de cooperación destinadas a mejorar la capacidad; y las condiciones de las mujeres (trabajadoras, empresarias y emprendedoras), para acceder y beneficiarse plenamente de las oportunidades creadas por el acuerdo, entre

otros. Para ello, las actividades de cooperación se pueden realizar de manera virtual o presencial, a través de talleres, seminarios, pasantías, investigaciones, intercambios de conocimientos técnicos especializados, entre otros.

Es importante identificar y enumerar las áreas de cooperación ya que esto guiará el trabajo en los temas más urgentes, generando un mayor impacto en la igualdad de género. Además, estas áreas deben estar orientadas a promover la participación de las mujeres en la economía, no solo en sus roles tradicionales, sino también en sectores y puestos tradicionalmente masculinizados. Esto puede ayudar a las mujeres a pasar de la economía informal a la formal y acceder a empleos con mejores condiciones, como salarios más altos y esquemas de protección social.

Esta propuesta identifica numerosas áreas de cooperación, algunas de ellas son: programas o prácticas para promover el desarrollo de habilidades de las mujeres; mejorar la educación y el acceso de las mujeres a la ciencia, la tecnología y la innovación, así como su participación y liderazgo en ellas (incluida la educación en ciencias, tecnología, ingeniería, matemáticas, negocios y habilidades digitales); promover la inclusión y la educación financiera; avanzar en el liderazgo de las mujeres y desarrollar redes de mujeres; crear mejores prácticas laborales para fomentar la igualdad de género en las empresas y en el lugar de trabajo; fomentar la participación paritaria de las mujeres en los puestos de toma de decisiones; posibilitar las mejores prácticas en salud y seguridad en el trabajo; generar programas y políticas de cuidado con perspectiva de género y corresponsabilidad social para la conciliación de la vida laboral con la corresponsabilidad parental; y formular programas enfocados en promover el acceso de grupos de mujeres excluidas de los mercados (indígenas, rurales y migrantes) y disminuir su discriminación en diferentes sectores.

Además, el trabajo para comprender la relación entre comercio y género no solo debe relegarse a programas y seminarios, sino también a través de la investigación y la evaluación de impacto. Un desafío clave al tratar de responder a las cuestiones de igualdad de género es la disponibilidad de datos. Si bien las oficinas nacionales de estadística han recopilado información en términos de condiciones de vida, uso del tiempo, empleo, entre otros, no se ha abordado adecuadamente el vínculo entre los resultados de género y el comercio internacional. En este contexto, la propuesta incorpora la generación de datos desagregados por sexo para homogeneizar la información en indicadores, métodos y procedimientos estadísticos con perspectiva de género; la promoción de evaluaciones de impacto del acuerdo con enfoque de género *ex ante* y *ex post*, así como evaluaciones de otras políticas comerciales; la promoción de la investigación académica y de políticas para comprender mejor la conexión entre género y comercio; y la comprensión de la importancia de la igualdad de género para el crecimiento económico entre los formuladores de políticas, los negociadores comerciales, los tomadores de decisiones, las empresas y la población en general.

Los entrevistados/as de diferentes sectores han señalado dos razones principales que afectan el funcionamiento de los capítulos de comercio y género: la falta de compromisos financieros para las actividades de cooperación y la exclusión del mecanismo de solución de diferencias. Como se mencionó, no contar con un plan de trabajo y financiamiento para realizar las actividades de cooperación menoscaba el logro de los objetivos de género. Esto puede frenar el ritmo de las acciones hacia el empoderamiento económico de las mujeres y la reducción de las brechas de género, ya que no habrá suficientes insumos disponibles para la generación de políticas responsables de género. Esto, a su vez, puede afectar la generación de oportunidades que ayuden a las muje-

res a reincorporarse a la economía en un escenario postpandemia. Por tanto, si las políticas no son capaces de compensar los efectos adversos de la crisis, se perpetuará la brecha de género.

La exclusión del mecanismo de solución de diferencias de los capítulos de género deja la implementación de estos compromisos a la voluntad política de los gobiernos. Se pueden encontrar dos puntos de vista contrapuestos entre los actores clave: por un lado, los entrevistados/as que apoyan la incorporación, pero reconocen que esta implementación puede ser difícil entre las economías miembro; y, por otro lado, los entrevistados/as que afirman directamente que la incorporación no es factible por voluntad política. Sin embargo, cabe señalar que los entrevistados/as admitieron que los capítulos negociados anteriormente, cuyo núcleo eran las actividades de cooperación, no tenían suficientes disposiciones obligatorias para entrar en el ámbito de un mecanismo de solución de diferencias. Por lo tanto, a medida que crece el alcance, la ambición y la profundidad de estos capítulos, su inclusión en este mecanismo se vuelve más relevante.

A partir de aquí, este trabajo propone la inclusión de un Fondo de cooperación y la incorporación al mecanismo de solución de diferencias del PAAP. Inspirado por otros fondos de cooperación, el establecimiento de una fuente financiera permanente y equitativa entre las economías de la AP asegurará la permanencia del comercio y el trabajo de género. Este fondo está destinado a financiar la ejecución de los proyectos, planes, programas y actividades definidas a través del Comité de género. Este fondo tendrá una asignación presupuestaria anual de 4 millones de dólares, con un millón aportado anualmente por cada economía miembro. La propuesta establece que las partes revisarán la asignación presupuestaria al final del primer trienio de operaciones del fondo, determinando su monto para los años siguientes, manteniendo

la correspondencia de aportes en el 25% para cada parte.

En cuanto al mecanismo de solución de controversias, la propuesta establece que las partes pueden resolver cualquier asunto que surja sobre la interpretación y aplicación del capítulo a través del diálogo, la consulta y la cooperación. Sin embargo, si no logran resolver el asunto en un plazo de 90 días, pueden recurrir al mecanismo de solución de diferencias del PAAP. Adicionalmente, para incorporar una perspectiva de género en el proceso de solución de disputas, se propone que al menos una mujer sea nombrada en el panel para resolver cuestiones relacionadas con la interpretación o aplicación de las disposiciones mencionadas en el capítulo. Para asegurar una resolución de disputas sensible al género, la parte reclamante puede solicitar a la parte demandada que cumpla con una obligación adicional que promueve el empoderamiento de la mujer. Estas obligaciones son una forma de compensar el daño causado por el acuerdo en un sector, al crear una ventaja para las mujeres. Por ejemplo: crear un esquema de contratación pública que favorezca a las mujeres; crear un programa de diversidad de proveedores que favorezca a las mujeres; financiar las redes empresariales de mujeres u otras acciones diseñadas para el empoderamiento de la mujer y la reducción de brechas.

Finalmente, aunque los capítulos negociados anteriormente han incluido un Comité de comercio y género para monitorear la implementación de las disposiciones, esta propuesta presenta algunas diferencias. Por ejemplo, las partes deben asegurarse que el comité tenga una composición equilibrada entre mujeres y hombres y deben aclararse los arreglos financieros para su funcionamiento. Adicionalmente, se deben definir las responsabilidades del comité: facilitar el intercambio de información sobre las experiencias de las partes en la formulación e imple-

mentación de políticas y programas nacionales, orientados a la integración de la perspectiva de género; organizar actividades de cooperación; discutir cualquier propuesta de futuras actividades conjuntas en apoyo de políticas de desarrollo relacionadas con la auto-

nomía económica de la mujer y su plena participación en el comercio; invitar a donantes internacionales, entidades del sector privado, organizaciones no gubernamentales a ayudar con el desarrollo y la implementación de actividades cooperativas, entre otros.

6

Observaciones finales

La pandemia del COVID-19, su crisis posterior, así como las medidas establecidas para mitigar sus efectos, han sido profundamente disruptivas para las mujeres en sus diferentes roles en la economía, incrementando las desigualdades de género. Aunque se han implementado políticas públicas en todos los niveles para mitigar estos efectos, no necesariamente se ha considerado que estas no son neutrales en cuanto al género, afectando así a mujeres y hombres de manera diferente. Dado que el comercio ha demostrado ser propicio para promover una recuperación económica más rápida, la incorporación de la perspectiva de género en las políticas comerciales, específicamente los acuerdos de libre comercio, pueden ser fundamentales para garantizar una participación y distribución equitativa de los beneficios.

La recesión causada por la pandemia se puede caracterizar como *shcession*, debido a que impactó con mayor fuerza en las mujeres que en los hombres. Como se mencionó, las mujeres han enfrentado la pérdida de empleos en los servicios, la pobreza de tiempo y, el aumento de la violencia, desafíos en el sector informal y las PyMEs, y enfrentarán mayores barreras para acceder al sector financiero para enfrentar la crisis. Por tanto, cualquier política para superar esta situación debe tener una perspectiva de género y trabajar en

la generación de estándares que mitiguen los efectos y preparen a las mujeres para futuros *shocks* económicos. En este sentido, los TLC pueden fomentar la creación de ciertas leyes, procedimientos y programas para promover la comprensión del empoderamiento económico de las mujeres y reducir sus barreras económicas.

La incorporación de la perspectiva de género en los TLC a través de capítulos específicos sobre comercio y género ha sido uno de los enfoques más recientes. Mediante la incorporación de disposiciones de género en estos instrumentos, los países reafirman sus compromisos y voluntad política de trabajar en la reducción de la desigualdad de género y de comprender la relación entre comercio y género para aumentar los beneficios comerciales y reducir sus posibles efectos negativos.

Si bien la AP ha trabajado en la incorporación de la transversalidad de género a través de Declaraciones, el GTG y la Hoja de ruta, la incorporación de un capítulo de género y comercio dentro del PAAP se convierte en un enfoque adecuado para asegurar la continuidad del trabajo, y no hacerlo dependiente de presidencias *protempore* y de la voluntad política de los gobiernos de turno. Las disposiciones modelo presentadas se basaron en el análisis de los efectos del COVID-19 en las mujeres, capítulos

de otros acuerdos sobre comercio y género, y sus desafíos. A partir de aquí, se presentan elementos específicos como profundizar las actividades de cooperación y compromisos de acuerdos internacionales, así como introducir nuevos enfoques, como un fondo de cooperación para llevar a cabo de manera permanente estas actividades.

Además, esta propuesta puede ser un paso adelante en el trabajo presentado en la Hoja de ruta, ya que las áreas prioritarias identificadas están cubiertas por el capítulo de comercio y género. El establecimiento de una unidad de género, el Fondo de cooperación y una variedad de actividades de cooperación, promueven la eliminación de barreras que limitan la autonomía de las mujeres, el emprendimiento y la participación laboral de las mujeres. Asimismo, estas acciones promoverán el acceso de las mujeres a puestos de liderazgo y decisión, pero deben tener en cuenta la importancia de reducir la brecha digital de género y la generación de datos desagregados por sexo. Para asegurar que las partes cumplan con los compromisos incorporados en

el capítulo, y la actualización de los acuerdos negociados anteriormente, la propuesta aborda la inclusión del mismo al mecanismo de solución de diferencias. Las disposiciones propuestas van más allá de la mera identificación de cooperación, por lo que un mecanismo vinculante de solución de diferencias asegura a las partes su correcta implementación y seguimiento.

Entre las disposiciones, se destaca el establecimiento de un fondo de cooperación con un presupuesto anual para financiar actividades de cooperación en género. Este instrumento puede ayudar a realizar acciones de cooperación que a su vez se enfoquen en la reducción de las desigualdades de género en diversos ámbitos. Contribuyendo así a un trabajo sostenido de empoderamiento de las mujeres y un intercambio activo de información y mejores prácticas entre las partes. Esto también puede ayudar a reducir las desigualdades entre países, ya que los que luchan por la incorporación de la perspectiva de género pueden beneficiarse de estas actividades y de la experiencia de otras economías.



Referencias

- **Acevedo, I., Castellani, F., Flores, I., Lotti, G., y Székely, M. (2020).** Implicaciones sociales del Covid-19: Estimaciones y alternativas para América Latina y El Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. *Documento para discusión, 820*. <http://dx.doi.org/10.18235/O002758>
- **Actionaid. (2015).** *Close the Gap! The cost of inequality in women's work*. https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens_rights_on-line_version_2.1.pdf
- **Alianza del Pacífico. (2015).** *Declaración de Paracas: X Cumbre de la Alianza del Pacífico*. Alianza del Pacífico. http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific_Alliance/Presidential_Declarations/X_Paracas_Declaration_s.pdf Consultado el 19 de agosto de 2020.
- **---- (2016).** *Declaración de Puerto Varas: XI Cumbre de la Alianza del Pacífico*. Alianza del Pacífico. <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-puerto-varas-julio-1-de-2016/> Consultado el 19 de agosto de 2020.

- ---- (2017). *Declaración de Cali: XII Cumbre de la Alianza del Pacífico*. Alianza del Pacífico.
<https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-cali-junio-30-de-2017/>
Consultado el 19 de agosto de 2020.
- ---- (2018a). *Comunidad de Mujeres Empresarias de la Alianza del Pacífico*. Alianza del Pacífico.
<https://alianzapacifico.net/en/comunidad-de-mujeres-empresarias-de-la-alianza-del-pacifico/> Consultado el 19 de agosto de 2020.
- ---- (2018b). *Declaración de Puerto Vallarta: XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico*. Alianza del Pacífico.
<https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-puerto-vallarta/>
Consultado el 19 de agosto de 2020.
- ---- (2018c). *Grupo técnico de género (GTG)*. Alianza del Pacífico.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/225060/Final_20180717_ALIANZA_TRIPTICO.PDF
Consultado el 19 de agosto de 2020.
- ---- (2019). *Mandatos Grupo Técnico de Género*. Alianza del Pacífico.
<https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-genero/>
Consultado el 19 de agosto de 2020.
- ---- (2020a). *Declaración de Santiago: XV Cumbre de la Alianza del Pacífico*. Alianza del Pacífico.
<https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-santiago/>
Consultado el 30 de diciembre de 2020.
- ---- (2020b). *Declaración Presidencial sobre Igualdad de Género*. Alianza del Pacífico.
<https://alianzapacifico.net/download/declaracion-sobre-igualdad-de-genero/>
Consultado el 30 de diciembre de 2020.
- ---- (2020c). *Hoja de Ruta para la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres en la Alianza del Pacífico*. Alianza del Pacífico.
<https://alianzapacifico.net/download/hoja-de-ruta-para-la-autonomia-y-el-empoderamiento-economico-de-las-mujeres-en-la-alianza-del-pacifico/>
Consultado el 30 de diciembre de 2020.
- Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J., & Tertilt, M. (2020). *The shecession (she-recession) of 2020: Causes and consequences*. VoxEU & CEPR.
<https://voxeu.org/article/shecession-she-recession-2020-causes-and-consequences>
Consultado el 19 de agosto de 2020.
- Bahri, A. (2020). Women at the Frontline of COVID-19: Can Gender Mainstreaming in Free Trade Agreements Help? *Journal of International Economic Law*, 23(3), 563-582.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Observatorio del mercado laboral COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://observatoriolaboral.iadb.org/en/>
- Bárcena, A. (2020). *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID 19. Hacia Sistemas Integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/america-latina-y-el-caribe-ante-la-pandemia-del-covid-19-efectos-economicos-y-sociales-impacto-en-la-vida-de-las-mujeres.pdf>
- Brussevich, M. (2020). *Remote working is not working for the poor, the young and women, a new study finds*. World Economic Forum.
<https://www.weforum.org/agenda/2020/07/remote-teleworking-covid19-social-distancing>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020a). *In Light of Women's Greater Exposure, ECLAC Calls on States to Guarantee their Rights in the Context of the COVID-19 Pandemic*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<https://www.cepal.org/en/pressreleases/light-womens-greater-exposure-eclac-calls-states-guarantee-their-rights-context-covid>
Consultado el 15 de octubre de 2020.
- ----. (2020b). *Medidas de recuperación del sector turístico en América Latina y el Caribe: una oportunidad para promover la sostenibilidad y la resiliencia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<http://hdl.handle.net/11362/45770>
- ----. (2020c). *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Informe especial, 8.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46102/4/S2000673_es.pdf
- ----. (2020d). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/3/S2000154_es.pdf
- ----. (2020e). *Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Informe especial, 4.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2013). *Trade, Gender and Development* (Division on International Trade in Goods and Services, and Commodities, Issue). División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos.
https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditcmisc2016d6_es.pdf
- ----. (2017). The new way of addressing gender equality issues in trade agreements: is it a true revolution? Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. *Policy brief*, 53.
https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2017d2_en.pdf
- ----. (2020). *COVID-19 requires gender-equal responses to save economies*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2319>
Consultado el 15 de octubre de 2020.
- Estrada, C., Dolun, M., Schuber, C., & Schmidt, N. (2020). *Our recovery from the coronavirus crisis must have gender empowerment at its heart*. World Economic Forum.
<https://www.weforum.org/agenda/2020/05/industries-gender-women-coronavirus-covid19-economic/>
Consultado el 19 de agosto de 2020.
- Fondo Monetario Internacional. (2021). *World Economic Outlook Update*.
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>
Consultado el 10 de marzo de 2021.
- Frisancho, V. y Vera, D. (2020). *Brechas de género en tiempos de la COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/brechas-de-genero-en-tiempos-de-la-covid-19/>
Consultado el 15 de octubre de 2020.
- Gaskell, A. (2020). *Breaking Down The Gender Divide To Survive Working From Home*. Forbes.
<https://www.forbes.com/sites/adigaskell/2020/04/01/breaking-down-the-gender-divide-to-survive-working-from-home/#7ba4c3ea20cf>
Consultado el 15 de octubre de 2020.
- Gúezmez, A. (2020). *La autonomía económica de las mujeres en el centro de las políticas comerciales para una recuperación transformadora con igualdad*. Jornadas sobre Comercio Internacional e Igualdad de Género, Santiago.
- International Trade Centre. (2020a). *Mainstreaming gender in free trade agreements*. International Trade Centre.
https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/ITC%20Mainstream%20Gender_FTA_20200707_web.pdf

- ---- (2020b). *Historia: ITC Story: ITC SheTrades boosts online offers to support women entrepreneurs during COVID-19 crisis*. <https://www.intracen.org/covid19/Story/ITC-SheTrades-boosts-online-offers-to-support-women-entrepreneurs-during-COVID-19-crisis/> Consultado el 19 de agosto de 2020.
- **López, D. y Muñoz, F. (2018)**. Política comercial y mujeres en la Alianza del Pacífico. *Agenda Internacional*, 25(6), 133-150.
- **Mason, M. (2010)**. Sample Size and Saturation in PhD Studies Using Qualitative Interviews. *Forum Qualitative Social Research*, 11(3). <https://doi.org/10.17169/fqs-11.3.1428>
- **Monge, A. (2020)**. *Trabajo doméstico y pandemia*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/trabajadoras-domesticas-covi/> Consultado el 15 de octubre de 2020.
- **Mora, A. (2020)**. *COVID-19 in Women's Lives: Reasons to Recognize the Differential Impacts*. Inter-American Commission of Women. <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-EN.pdf>
- **Muñoz, F., Cáceres, J., Wust, F., Alarcón, B., Chávez, L., Collio, P., Fierro, M., Guzmán, L., Hidalgo, V., Martínez, A., Montenegro, C., Muena, S., Pérez, A., Ramírez, MJ, Rogaler, T., & Sánchez, I. (2020)**. *Towards crisis-sensitive trade provisions: an analysis of the pacific alliance a contribution to the Policy Hackathon on Model Provisions for Trade in Times of Crisis and Pandemic in Regional and other Trade Agreements*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14668.44166>
- **Naciones Unidas. (2020)**. *The Impact of COVID-19 on Women*. Naciones Unidas. Policy brief. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_april_2020.pdf
- **Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico. (2018)**. *Programas de Apoyo al Emprendimiento Femenino en la Alianza del Pacífico*. Pontificia Universidad Católica de Chile. https://home.mujeresdelpacifico.org/uploads/library/5b96f4d0a1270_1er-Informe-MdP-ASELA-OAP.pdf
- **ONU Mujeres. (2020)**. *La pandemia de la COVID-19 y sus efectos económicos en las mujeres: la historia detrás de los números*. ONU Mujeres. https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/9/feature-covid-19-economic-impacts-on-women?gclid=CjwKCAjwiaX8BRBZEiwAQQxGxyNjtje7NBO_UylsD_1UzPROSpNhhMMRJBWfK4edzm
- **Organización Mundial del Comercio. (2017)**. *Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires in December 2017*. Organización Mundial del Comercio. https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf
- -----. (2020). *Women and trade: the role of trade in promoting gender equality*. Organización Mundial del Comercio. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/women_trade_pub2807_e.pdf
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012)**. *Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship: Final Report to the MCM 2012*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/employment/50423364.pdf>
- -----. (2017). *Igualdad de Género en la Alianza del Pacífico*. Promover el Empoderamiento Económico de la Mujer. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://doi.org/10.1787/9789264263970-es>



- -----. (2020). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135517-02bikxyks&title=Leveraging-Digital-Trade-to-Fight-the-Consequences-of-COVID-19
- **Piras, C. y Bustelo, M. (2020)**. *¿Por qué el coronavirus afecta de forma diferenciada a las mujeres?: Políticas sociales en respuesta al coronavirus*. Banco Interamericano del Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002764>
- **Salvador, S. y Cossani, P. (2020)**. *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45724/1/Informe_CEPAL-ONUmujeres-OIT_es.pdf
- **Ugaz, C., Dolun, M., Schubert, C., & Schmidt, N. (2020)**. *Our recovery from the coronavirus crisis must have gender empowerment at its heart*. ONU Mujeres, Organización Internacional del Trabajo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/industries-gender-women-coronavirus-covid19-economic/>
- **Villota, A. (2020)**. *Las mujeres empresarias en el comercio exterior de la Alianza del Pacífico: ¿Quiénes son, qué barreras enfrentan, y cómo podemos potenciar su crecimiento e internacionalización?* Mujeres y Comercio Internacional: Impulsando el emprendimiento femenino en la era digital, Santiago.
- **Zarrilli, S., & Aydiner-Avsar, N. (2020)**. *COVID-19 puts women working in SIDS tourism industry at risk*. <https://unctad.org/news/covid-19-puts-women-working-sids-tourism-industry-risk> Consultado el 19 de agosto de 2020.



Por una salida sin barreras: análisis de MNAs que afectan a América Latina

Sofía C. Perini ^a
Nelson Illescas ^a
Nicolás Jorge ^a



RESUMEN

Desde que comenzó la pandemia, se aceleró globalmente la utilización de medidas no arancelarias (MNA), principalmente aquellas vinculadas a la protección de la salud, que pueden convertirse en barreras injustificadas al comercio. Este trabajo se propuso cuantificar el avance de MNAs durante el COVID-19 a fin de detectar si las mismas podrían convertirse en trabas injustificadas que dificulten la salida de la crisis para los países de América Latina y el Caribe (ALC), enfocando el análisis principalmente en medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC).

Del relevamiento surge que la pandemia llevó a una reorganización de las condiciones del comercio exterior más que a un incremento de obstáculos. Si bien aumentaron las MSF o cambió la composición de los OTC, no se tradujo en un incremento generalizado de barreras. A pesar de las preocupaciones iniciales, las licencias, autorizaciones, restricciones o prohibiciones a las exportaciones fueron medidas de índole temporal y excepcional, no habiéndose mantenido en el tiempo, lo cual evitó mayores inconvenientes en el comercio. No parecería que esta situación vaya a cambiar a futuro, aunque no se descarta que la era postpandemia abra espacio a nuevas medidas para brindar mayores garantías a los países (y consumidores). De adoptarse este tipo de medidas habrá que asegurarse que estén basadas en evidencia científica y sean no discriminatorias. La cooperación regional puede ayudar a generar respuestas comunes ante la eventual emergencia de escenarios problemáticos en esta materia.

a. Fundación INAI. Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales, Argentina. www.inai.org.ar.
Email: inai@inai.org.ar



1 Introducción

La escena internacional pre-COVID-19 estaba caracterizada por una desaceleración del crecimiento comercial y de inversiones, pérdida de protagonismo de potencias económicas tradicionales y mayor participación de países emergentes, nuevos desafíos tecnológicos y ambientales e incremento en la aplicación de medidas proteccionistas poscrisis financiera internacional (2008); acentuado recientemente por tensiones comerciales y geopolíticas y plasmado a través de mayores barreras tanto arancelarias como no arancelarias. Asimismo, la falta de respuesta multilateral a los nuevos desafíos llevó a los países a optar por la negociación de acuerdos comerciales regionales, en búsqueda de mayor certidumbre para el comercio internacional.

El COVID-19 ha profundizado esas tendencias, complejizando notablemente el escenario y sumando, a los problemas que venía experimentando Latinoamérica, una crisis sanitaria y económica global. Al iniciar la pandemia, hubo una fuerte preocupación por la proliferación de las restricciones al comercio que podía generar perturbaciones en las cadenas globales de valor, afectando el acceso a alimentos e insumos básicos. El incremento de medidas no arancelarias (MNAs), que muchas veces pueden convertirse en barreras injustificadas al comercio, afecta la seguridad alimentaria global, la sostenibilidad de los sistemas de producción, el comercio de productos agroindustriales y, por tanto, la salida de la crisis económica de los países de la región, que dependen de la pro-

visión de alimentos importados o de las exportaciones de estos bienes. La postpandemia va a encontrar un mundo más preocupado por las cuestiones sanitarias y fitosanitarias, sumado al creciente interés relativo a la sostenibilidad y el cambio climático.

En este sentido, es posible que las MNAs recobren protagonismo, generando un escollo más en la recuperación post-COVID-19. El escenario actual plantea nuevos desafíos que requieren una respuesta en forma conjunta a fin de garantizar la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe (ALC), la provisión de insumos críticos, los intercambios comerciales, los flujos de inversión y el peso específico de la región en los foros internacionales. La era postpandemia podría convertirse en una oportunidad para encontrar puntos de interés común que contribuyan a la integración regional y a una salida ordenada de la crisis, generando un entorno más confiable y reduciendo la incertidumbre.

El presente trabajo se propone cuantificar el avance de MNAs durante el COVID-19 a fin de detectar si las mismas pueden convertirse en trabas injustificadas al comercio que dificulten la salida de la crisis para los países de ALC, enfocando el análisis en medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC). El artículo cuenta con una primera sección de introducción que señala la motivación y objetivos del trabajo. Luego, se presentan los principales resultados del relevamiento y análisis de notificaciones relacionadas con

el COVID-19, MSF y OTC presentadas durante los últimos 25 años, detectando principales productos y países involucrados, como también objetivos de las medidas aplicadas. Se propone una comparación de las medidas aplicadas

en 2020 respecto de aquellas notificadas en años anteriores con el propósito de medir el impacto potencial de la pandemia. Por último, se esbozan algunas consideraciones finales.

2

Relevamiento de Medidas no arancelarias

2.1

Notificaciones sobre COVID-19

Al 20 de septiembre de 2020, los Miembros de la OMC habían presentado en total 245 notificaciones relacionadas con el COVID-19. De estas, un 28% (69 medidas) fueron aplicadas por países de ALC, siendo Brasil el país con mayor cuantía (28 notificaciones). Le siguen en importancia Colombia, Argentina, Perú y Ecuador (con alrededor de 10 medidas cada uno). De las notificaciones presentadas por ALC, un 49.3% corresponden a OTC, 26% a MSF, 20.3% a medidas de acceso a mercados y 4% se encuentran vinculadas al Comité de Agricultura. Asimismo, 36 representan notificaciones, 19 hacen referencia a aspectos generales, 8 a restricciones cuantitativas y 6 a documentos de trabajo.

Mientras algunos países expidieron licencias o restricciones a las exportaciones para garantizar el acceso a productos específicos, sobre todo insumos médicos y productos farmacéuticos (Brasil, Colombia, Paraguay), **otros países optaron por reducir temporalmente aranceles** (Colombia y Costa Rica), **simplificar procedimientos aduaneros** (Chile) o **suspender exigencias** (Argentina) para garantizar

el suministro de insumos críticos durante la crisis sanitaria. Las restricciones cuantitativas fueron aplicadas por Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Perú, e incluyen autorizaciones/licencias o restricciones/prohibiciones de exportación con carácter excepcional y temporal para asegurar el suministro de productos necesarios durante la emergencia sanitaria.

Por fuera de la región, los países que mayor número de medidas relacionadas con la pandemia, fueron Kuwait, EE. UU., la UE, Filipinas y Tailandia, con más de 10 medidas cada uno. En comparación con las medidas de ALC, además de OTC (31%), MSF (29%), cuestiones de acceso a mercados (26%) y agrícolas (8.5%), figuran unas pocas notificaciones asociadas a compras públicas (Ucrania), a propiedad intelectual y facilitación del comercio. En particular, 33 medidas se asocian a restricciones cuantitativas aplicadas por Australia, Bangladesh, Corea, EE. UU., Egipto, Israel, Tailandia, UE y Ucrania, entre otros. Se tratan, en principio, de medidas temporales que afectan a productos alimenticios esenciales con el objetivo de garantizar el suministro durante la pandemia. También aplicaron prohibiciones temporales de exportación Egipto, Corea, Moldova, Tailandia,



República Kirguisa y Macedonia del Norte.

Por otro lado, **se identificaron medidas aplicadas por países latinoamericanos** como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú **vinculadas a la certificación digital** ante la pandemia, **fomentando la utilización de medios electrónicos para verificación de certificaciones** sanitarias y fitosanitarias, entre ellos la firma electrónica u otras opciones de herramientas para la validación como Código Único de Validación Electrónica -CUVE- o códigos QR (*quick response*), ePhyto y *blockchain*.

Cabe destacar, que figuran comunicaciones² presentadas en conjunto por una serie de países, incluidos varios de ALC entre mayo y julio, solicitando la suspensión de procesos y entrada en vigor de reducciones de límites máximos de residuos (LMR) de productos de protección de plantas en consideración a la pandemia de COVID-19; e instando a los miembros a basar sus LMR en las normas, directrices y recomendaciones internacionales, en lugar de modificarlos por más restricciones.

Varios países adoptaron medidas con implicancias para el sector agrícola. En el caso de países latinoamericanos, los que presentaron dichas medidas fueron Brasil, El Salvador y Paraguay, y por fuera de la región, se destacan Canadá, EE. UU., Emiratos Árabes, Filipinas, Indonesia, Israel y la UE. En el caso de Brasil involucran presupuesto adicional para compras de alimentos producidos por agricultores familiares y cooperativas, prórrogas de transacciones de financiación y crédito a la inversión, líneas de crédito especiales

1- G/SPS/GEN/1772. G/SPS/N/BRA/1642. G/TBT/N/SLV/208. G/SPS/GEN/1817. G/SPS/GEN/1815. G/TBT/GEN/293.

2- Una notificación y sus tres revisiones.

para agricultores familiares y medianos con tipos de interés subvencionados, entre otros. Paraguay notificó medidas de contingencia para provisión de semillas, insumos y asistencia técnica de agricultores familiares vulnerables, ayudas a trabajadores informales para compra de alimentos y elementos de higiene personal, préstamos y facilidades para el pago de impuestos, reducciones de costos de importaciones y exportación (digitalización de procedimientos).

De acuerdo con una Nota informativa de la OMC del 4 de diciembre de 2020³ sobre el estado de las notificaciones presentadas por miembros de la OMC en respuesta al COVID-19, las MSF y OTC constituyen dos tercios de las mismas. Aproximadamente la mitad se informan como temporales, y algunas ya fueron levantadas. Con respecto a los OTC, la mayoría de las medidas facilitan la evaluación de la conformidad de equipos de protección y médicos esenciales, para agilizar el acceso y aumentar la oferta. En el caso de las MSF, la mayoría de las medidas tienen como objetivo facilitar el comercio mediante un mayor uso de certificados, principalmente para productos vegetales, pero también para productos animales, basándose en iniciativas de certificación electrónica. Mientras que la mayoría de las primeras restricciones impuestas fueron posteriormente levantadas, varias de las medidas de facilitación del comercio se prorrogaron.

A pesar de las preocupaciones iniciales por mayores trabas, las restricciones o prohibiciones a las exportaciones fueron medidas de índole temporal y excepcional que parecen no haberse mantenido en el tiempo evitando generar mayores inconvenientes en los flujos comerciales.

3- https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/standards_report_e.pdf

2.2

Medidas sanitarias y fitosanitarias

Durante los primeros ocho meses de 2020⁴, se observa un crecimiento de aproximadamente un 22% en el número de MSF notificadas a la OMC respecto del mismo período del año 2019, pasando de 1 086 a 1 325 en 2020; lo que no necesariamente implica un incremento de barreras, sino que muchos países pudieron tomar medidas adicionales para responder a la situación extraordinaria. La composición de las MSF se ha modificado, incrementándose el número de medidas de emergencia o urgencia en un 55% respecto de 2019 (Gráfico 1).

En este sentido, los países que presentaron mayor cantidad de medidas de urgencia fueron Tailandia, Filipinas, Emiratos Árabes Unidos, Rusia, Arabia

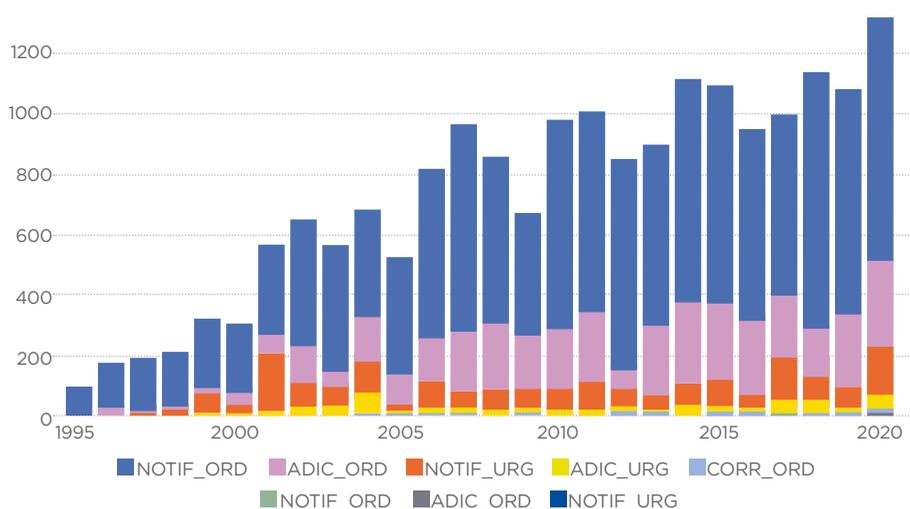
4- Medidas al 31 de agosto de 2020.

Saudita, Kuwait, Japón y Kazajstán. De Latinoamérica, solo presentaron Brasil, Colombia, Costa Rica y Perú⁵, y de estas últimas, solo Brasil tomó una medida de urgencia vinculada al COVID-19 que consistió en la implementación de la firma electrónica en los certificados fitosanitarios. Esta medida también se había identificado en el listado de notificaciones sobre el COVID-19. El resto consisten en medidas para evitar introducción de plagas o virus de ciertos productos⁶.

5- G/SPS/N/PER/867, G/SPS/N/BRA/1642, G/SPS/N/COL/315, G/SPS/N/CRI/224.

6- Perú suspendió en abril la importación proveniente de EE. UU. de aves vivas, huevos fértiles, huevos SPF, carne de aves y otros productos que puedan transmitir o servir de vehículo del virus de Influenza aviar. Costa Rica emitió una medida fitosanitaria para evitar la introducción del virus (Tobamovirus-ToBRFV), transmisible por frutos y plantas para plantar (incluyendo las semillas) de tomate y chile. Colombia estableció un trámite para solicitudes de los Organismos Vivos Modificados (OVM), con fines exclusivamente agrícolas, pecuarios, pesqueros, plantaciones forestales comerciales y agroindustriales con el fin de evaluar los posibles efectos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

Gráfico 1
MSF notificadas ante OMC durante los primeros ocho meses de cada año



Fuente: elaboración propia en base a datos del Sanitary and Phytosanitary Information Management System de la OMC (SPS IMS-OMC). Los prefijos Notif, Adic y Corrig corresponden a notificaciones, addendas, y corrigendas, respectivamente; los sufijos ord y urg a ordinarias y urgentes; recon_equiv a reconocimiento de equivalencia y suplem_tradu a traducción suplementaria.

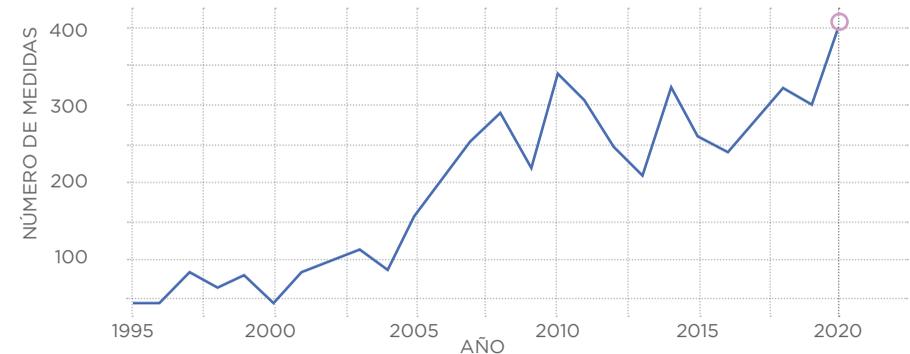
Las notificaciones de MSF de los países de ALC en su conjunto representan un 26.4% del total de medidas notificadas por miembros OMC en los últimos 25 años. En el Gráfico 2 se exhibe la evolución del número de medidas anuales de los países de ALC y el resto de los miembros OMC (países no ALC), para los primeros ocho meses del año y el total anual. Se observa que la cantidad de medidas notificadas en los primeros meses del año 2020 superan las tomadas en años previos para ambos grupos

de países. Incluso, en ALC, en tan solo ocho meses ya se superó el número total de notificaciones del 2019 (447), encontrándose muy cerca del total del año 2018 (468) y el máximo observado en el año 2014 (474). Esto podría indicar que **producto de la pandemia estarían presentando mayor número de notificaciones respecto de años previos. Este último dato es explicado principalmente por Brasil**, como se podrá constatar en el título la sección 2.4.

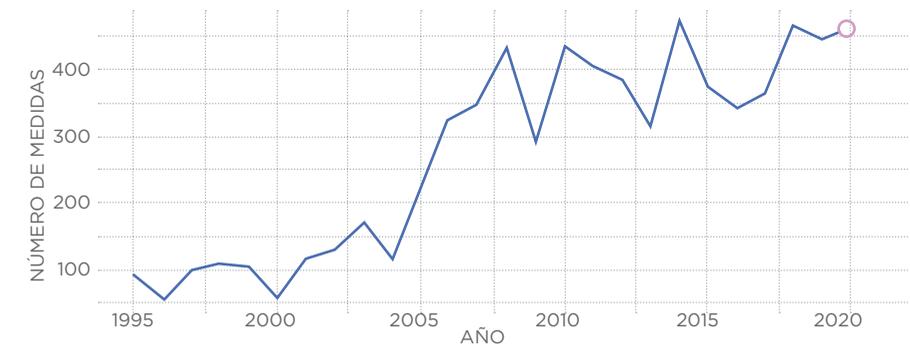
Gráfico 2

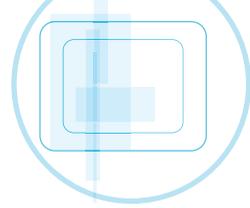
MSF Evolución de notificaciones de MSF en Países ALC y no ALC. Primeros ocho meses y total anual

a. Países ALC
Países ALC. Número de MSF
Primeros ocho meses del año



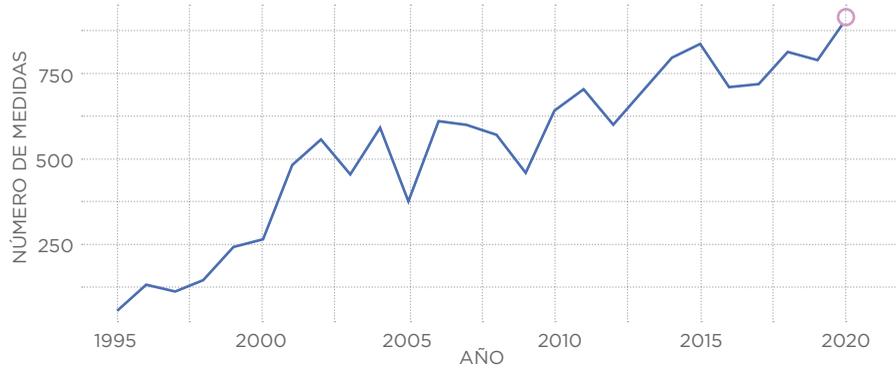
Países ALC. Número de MSF
Total anual



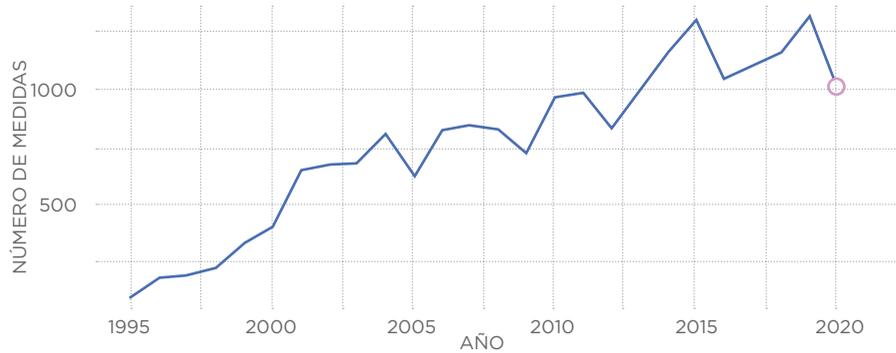


b. Países no ALC

Países no ALC. Número de MSF
Primeros ocho meses del año



Países no ALC. Número de MSF
Total anual



Fuente: elaboración propia en base a datos de SPS IMS-OMC.

Analizando el número de notificaciones anuales se puede notar que se han incrementado significativamente desde 1995, aunque a distintos ritmos según se trate de ALC o restantes países. **Esta tendencia al incremento de MSF notificadas por los miembros de la OMC en el tiempo podría estar reflejando un mayor ejercicio de notificación con objetivos de transparencia, más que un crecimiento efectivo de medidas aplicadas.** Esta tendencia puede responder al conjunto de instrumentos de transparencia puesto a disposición por la OMC, que incluye modelos de notificaciones, manuales, enlaces con los sitios *web* de los miembros referentes

a MSF y herramientas útiles como la eAgenda, el Sistema de Presentación de Notificaciones MSF (SPS NSS) para cumplimentar y presentar las notificaciones MSF en línea, el Sistema de Gestión de la Información MSF, el Sistema de aviso de notificaciones MSF y OTC ePing, entre otras.

Países con mayor cantidad de notificaciones

Entre los países que han notificado mayor número de MSF desde la creación de la OMC se encuentran en primer lugar EE. UU., seguido por Cana-

dá, Brasil, la UE, China, Perú, Taiwan, Japón, Chile y República de Corea, con menor número. EE. UU. se destaca por haber presentado el mayor número de medidas anuales en promedio durante los últimos 25 años, por encima de 100 notificaciones al año.

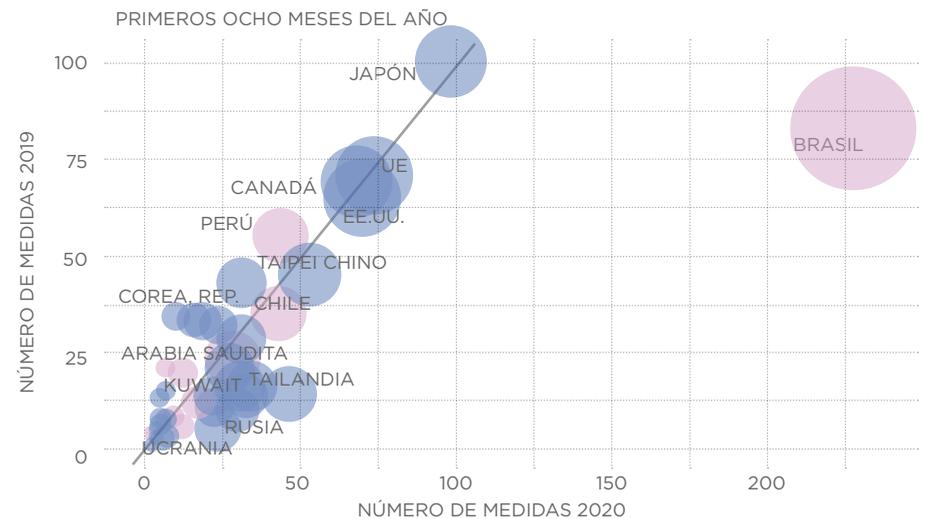
De una comparación entre los primeros ocho meses de los años 2020 y 2019, surge que **Brasil, Tailandia, Rusia, Ucrania y Kuwait**, en orden descendente, **han sido los miembros con mayor diferencia en el número de notificaciones presentadas este año respecto al previo**, con más de 20 medidas adicionales en 2020. Varios de estos países aplicaron medidas sobre COVID-19 asociadas a licencias o prohibiciones de importación o exportación, según el caso, de carácter temporal y excepcional, como también medidas de urgencia adicionales por enfermedades animales (influenza aviar, fiebre porcina) que no parecerían estar vinculadas a la pandemia. En el Gráfico 3

se puede notar que aquellas burbujas que se ubican a la derecha de la recta diagonal representan a países que aplicaron un número mayor de medidas en 2020. Se destaca Brasil por su enorme diferencia (sección 2.4 del caso Brasil). Asimismo, se identifican en color verde los países de ALC y en color violeta el resto de los miembros OMC.

La mayoría de los países se ubican cerca de la diagonal, lo que implica que **producto del COVID-19 en general los países no tendieron a notificar mayor número de medidas que el año previo.** Adicionalmente, los países que más notificaron incluyen a la UE, EE. UU. Japón y Canadá, y de ALC a Brasil, Chile y Perú, en línea con lo observado en los últimos 25 años. Salvo Brasil, con 147 medidas adicionales notificadas en 2020 respecto de igual período del año anterior, y México, con 14 medidas menos; en general, los países de ALC han mantenido el número de MSF notificadas.

Gráfico 3

Comparación del número de notificaciones MSF 2020 vs. 2019, por país



Fuente: elaboración propia en base a datos de SPS IMS-OMC

Países target (objeto) de las medidas

En contraposición, se analizaron los países *target*⁷ de las MSF en los últimos 25 años, ya sea con objetivos de facilitación o restricción del comercio. Este listado no es exhaustivo ya que no hay información disponible de países *target* para todas las medidas notificadas y, a su vez, no se distingue el mayor impacto que podrían tener sobre determinados socios comerciales cuando las mismas son aplicadas a todos los miembros de la OMC. Adicionalmente, se distingue entre los países de ALC *target* de medidas implementadas por todos los socios OMC y por la propia región.

Entre aquellos países con mayor número de MSF que los incluyen como *target* se encuentran EE. UU. con 1 042 medidas (representando un 8.8% del total), seguido por Países Bajos, China, Reino Unido, Argentina, Australia, Francia, Alemania, Chile, Bélgica, Japón, España, Italia, Brasil y México, con más de 200 medidas cada uno. En particular, **los principales países de Latinoamérica target de medidas aplicadas por todos los miembros de la OMC** resultaron ser **Argentina, Chile, Brasil, México, Colombia, Ecuador, Uruguay, Perú y Paraguay**, en orden de afectación descendente, con más de 100 medidas durante todo el período analizado.

Por otro lado, los países *target* mayormente incluidos en medidas aplicadas por ALC fueron EE. UU., luego Argentina, Chile, Países Bajos, Brasil, Colombia, España, Ecuador y México (con más de 100 medidas). Como se pudo corroborar, varios de ellos incluyen a los propios socios regionales. Encabezando el grupo de países con mayor número de notificaciones que afectan a socios

7- Según figura explícitamente en la base de datos de notificaciones en la columna de "Regiones o países que podrían verse afectados" por las medidas.

regionales se ubica Perú, con 371 medidas que abarcan a ALC, representando un 27.5% del total. Luego, Brasil (234; 17.3%) y Colombia (87; 6.4%), seguidos por EE. UU. (86; 6.4%), Chile (85; 6.3%), Ecuador (76; 5.6%) y la UE (57; 4.2%)⁸. Cabe destacar que, si bien Argentina es el país *target* de ALC con mayor número de MSF que lo incluyen, impone pocas medidas dirigidas a socios regionales (20 medidas en total).

En particular, **considerando solo los primeros ocho meses del año 2020**, los principales países *target* de MSF han sido EE. UU., seguido por Japón, Hungría, China, Polonia, Alemania, Argentina y Australia. Entre los países de ALC mayormente abarcados por MSF se incluyen además de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Por último, teniendo en cuenta los principales países *target* de MSF impuestas por la región se encuentran Argentina, EE. UU., Chile y Países Bajos. **No se observan tendencias muy distintas en países target de MSF en relación con todo el período analizado.** En particular, Hungría y Polonia parecen tener una relevancia mayor en el año 2020, pero por cuestiones ajenas al COVID-19, vinculadas a enfermedades animales como influenza o gripe aviar. En ambos casos, varios países tomaron medidas contra ellos para evitar introducir dichas enfermedades en sus territorios.

Palabras clave (objetivo) de las medidas

Del análisis de correspondencias efectuado sobre todas las notificaciones de MSF para el período de 2017 a 2020,

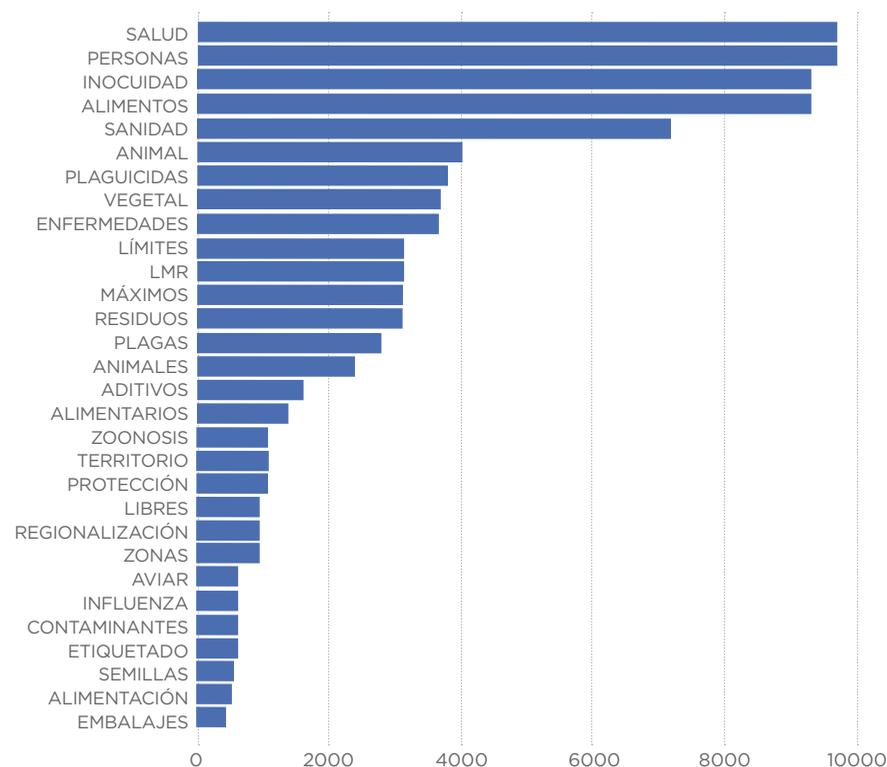
8- Por su parte, Perú presenta medidas que abarcan principalmente a Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. Brasil en mayor medida a sus socios del Mercosur y Chile. Colombia especialmente incluye a Ecuador en sus MSF y Chile a la Argentina. Por su parte, Ecuador aplica medidas mayormente a Brasil, Colombia y Chile. De los países extrarregionales, EE. UU. impone medidas a Chile y Argentina y la UE a Brasil y Chile.

se pudo corroborar que los países de Latinoamérica se encuentran más asociados a notificaciones con objetivos de sanidad animal y vegetal, mientras que los países europeos se encuentran más asociados a medidas sobre inocuidad de los alimentos. Por su parte, las notificaciones norteamericanas se encuentran más asociadas a otros objetivos que no incluyen los anteriormente mencionados. Desagregando el análisis en subregiones se observó que los países de América Central presentan medidas con objetivos mayormente de sanidad vegetal, mientras que Sudamérica se encuentra en un punto medio entre sanidad animal y vegetal, y el Caribe de inocuidad. Por su parte, Australia y Nueva Zelanda presentan más medidas aso-

ciadas a sanidad vegetal; al tiempo que los países del Sudeste Asiático presentan medidas más vinculadas a objetivos de sanidad animal e inocuidad de los alimentos. Esto podría verse explicado porque los países exportadores buscan evitar perjuicios a su producción (ya sea por enfermedades o restricciones) y los países importadores buscan proteger a sus consumidores. En ALC conviven exportadores netos de alimentos, como los países del Mercosur, con países importadores netos como aquellos del Caribe, cuyos objetivos difieren en base a sus necesidades.

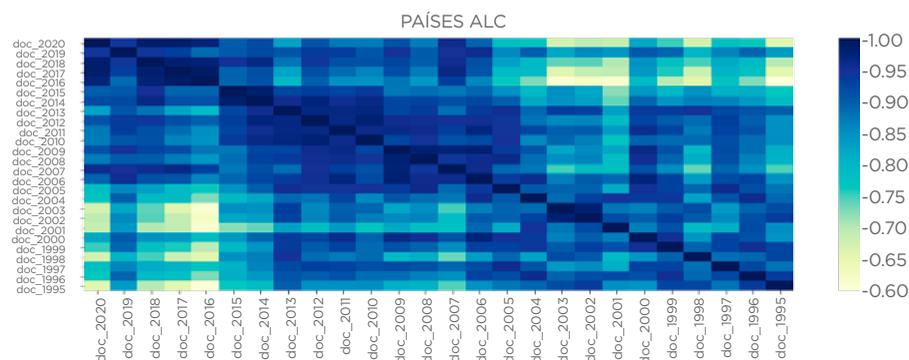
A continuación, se detalla el análisis de objetivos de las MSF aplicadas efectuado específicamente sobre las notifica-

Gráfico 4
Frecuencia de palabras clave en el total de notificaciones (primeras 30 palabras)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 5
Comparación de matrices de similitud coseno de notificaciones anuales. Países de ALC (izqda.) vs. no ALC (dcha.)



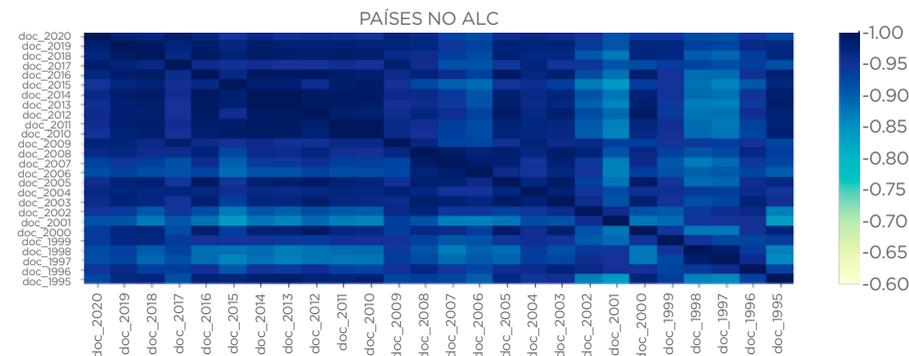
ciones, excluyendo adendas y corrigendas. Se analizaron en total 20 579 registros, de los cuales un 26.8% corresponden a notificaciones de países de ALC. Estudiando la frecuencia en la que aparecen las **distintas palabras clave (objeto) de las notificaciones**, se observa que **durante los últimos 25 años los términos más frecuentes han sido: salud de las personas e inocuidad de los alimentos**. Luego, con menor relevancia, pero entre los más frecuentes, figuran sanidad animal, plaguicidas, sanidad vegetal, enfermedades, límites máximos de residuos (LMR), plagas, aditivos alimentarios, zoonosis, protección del territorio y regionalización/zonas libres. En el Gráfico 4, se puede observar la frecuencia de las primeras 30 palabras más usuales en los documentos analizados.

Comparando la frecuencia de principales términos de las notificaciones de países de ALC y otros miembros OMC extrarregionales en el año 2020⁹, se pudo observar que **los países latinoamericanos se preocuparon en mayor medida por LMR y plaguicidas** que los demás, ya que representan una mayor proporción en relación con los primeros cuatro términos que son los más

relevantes para ambos (salud de las personas e inocuidad de alimentos). También tuvieron mayor presencia las notificaciones con fines de **sanidad vegetal (y plagas)** en relación con las de sanidad animal, mientras en el resto de los países sucedió lo contrario. En ALC figuró en mayor medida el objetivo de **protección del territorio**, aunque tuvo menor frecuencia el término COVID.

Por otro lado, se observó la similitud entre documentos en función de los objetivos que buscan a través de los años para cada uno de estos grupos individualmente y entre sí. El Gráfico 5 muestra las matrices de similitud coseno para los documentos anuales de ALC, por un lado, y de los demás países no ALC, por otro. Esta similitud se puede ver gráficamente a través de los colores más oscuros, que indican una similitud coseno cercana a 1 (documentos muy similares), mientras que colores más claros representan valores más cercanos a 0 (no existe similitud entre documentos). Dichas matrices son simétricas, lo que indica que en la diagonal principal se observa la similitud de un documento consigo mismo y está expresada con el color más oscuro (similitud perfecta = 1).

9- Datos de los primeros ocho meses del año.



Fuente: elaboración propia.

En términos generales parecería que **los objetivos de las notificaciones, si bien se han modificado a lo largo de los años, preservan una alta semejanza, dado que la similitud coseno en ambos grupos de países se mantiene cercana a 1 en todos los años analizados. En ALC esa similitud nunca desciende a valores inferiores a 0.60 y en el resto de los países los valores de similitud se encuentran por encima de 0.84, motivo por el cual en el mapa de calor del Gráfico 5 aparecen en colores más oscuros (más cercanos a 1). En ambos casos, pese al COVID-19, no se aprecian discrepancias sustanciales de las notificaciones del presente año respecto a las notificaciones de los últimos años, al menos en términos de sus objetivos**. En general, hay una tendencia a la desemejanza de notificaciones al movernos hacia atrás en el tiempo, es decir, comparando notificaciones actuales con aquellas de mediados de los años '90, más pronunciada para los países de ALC, pero también presente en los restantes miembros OMC. Lo más interesante será ver cuáles son las diferencias entre las notificaciones de ambos grupos y su evolución.

En el caso de los demás miembros OMC se puede notar que las notificaciones han sido muy similares en los últimos 10 años. Se encuentran algunas diferencias en los períodos bianuales 2006-07, 2001-02 y 1997-98. En el primer caso,

las principales discrepancias con los objetivos actuales aparecen en una mayor frecuencia de objetivos de sanidad vegetal y exención de niveles de tolerancia. En los segundos períodos las diferencias radican en una mayor presencia de términos de sanidad y enfermedades animales, fiebre aftosa y encefalopatía espongiiforme transmisible (EET), entre otras sobre contaminantes, etiquetado y embalajes, bacterias y toxinas.

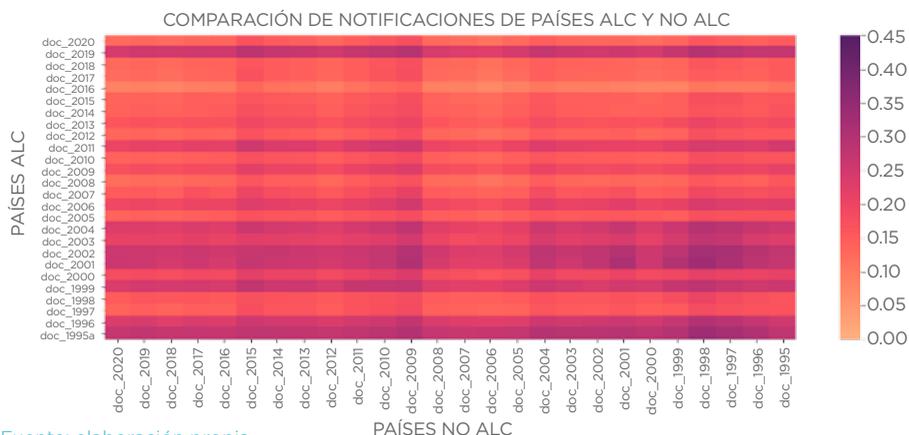
La comparación de documentos de ALC es bien distinta, se aprecian notificaciones muy similares en los últimos cinco años, aunque en los demás años parece haber mayores divergencias. En particular, se destacan los años 2013, 2001 al 2003 y 1995 al 1998, con una mayor distancia en el contenido de notificaciones respecto a la actualidad. En el año 2013 se observa alta frecuencia de objetivos de sanidad vegetal, plagas y sanidad animal. Adicionalmente, figuran enfermedades animales, fiebre aftosa, influenza, contaminantes y etiquetado, términos que no están presentes con tanta frecuencia en las notificaciones actuales. Por otro lado, respecto a los años 2001-03 y en consonancia con lo ocurrido en el resto de los países en dicho lapso, se observa una gran presencia de notificaciones sobre sanidad animal y vegetal y plagas. Se detecta adicionalmente mayor frecuencia de enfermedades animales como fiebre

aftosa, influenza aviar, EET, enfermedad de Newcastle y medicamentos. Entre los años 1998 y 1995 también se vislumbra una presencia superior de objetivos de sanidad animal y vegetal, enfermedades animales (Newcastle, peste porcina, fiebre aftosa), mosca de la fruta, entre otros.

Por otro lado, se analizó la similitud entre documentos de ambos grupos de países. En el Gráfico 6 se muestra el resultado de la matriz que compara año a año estos documentos. En el eje de

ordenadas se observan las notificaciones anuales de ALC y en el de abscisas las de los países extrarregionales. En la diagonal principal ya no figura similitud perfecta por tratarse de grupos distintos. En general, se advierte que las notificaciones entre ambos grupos difieren sustancialmente dado que la similitud coseno no supera el 0.30 en ninguno de los años analizados. Esto significaría que **ALC tiene otros objetivos en general en sus MSF que el resto de los miembros OMC.**

Gráfico 6
Matriz de similitud coseno para notificaciones anuales de países de ALC y no ALC



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, comparando las notificaciones de ALC con aquellas de países extra ALC, se observan diferencias más significativas para el año 2016 y algún grado mayor de coincidencia (pero siempre en rangos bajos de similitud) para los años 2019, 2001-02 y 1995-96. Estas menores diferencias para los años mencionados podrían verse explicadas por lo observado en la comparación individual de cada grupo. Tanto en el período 2001-02 como a mediados de los años '90 en ambos grupos se veía una mayor frecuencia en las notificaciones de objetivos de sanidad y enfermedades animales. En el año 2019 se corroboró que también existe mayor presencia de sanidad animal y enferme-

dades entre los objetivos de ALC, como también de medicamentos veterinarios, en línea con lo que se observa en países extrarregionales.

Es interesante ver cómo la evolución en el objeto de las notificaciones parece reflejar cambios más profundos en los patrones de consumo de las sociedades y nuevos intereses respecto a una mayor preocupación por el impacto en la salud de las personas y el medio ambiente. En efecto, se observa a principios de la OMC mayores preocupaciones por cuestiones de sanidad animal y enfermedades animales, mientras que en la actualidad se otorga mayor importancia a cómo esas enfermeda-

des animales afectan a la salud de las personas, lo que indica que las medidas actualmente están vinculadas en mayor medida a la inocuidad de los alimentos. Incluso, existen mejores herramientas para la medición de los efectos en la salud de las personas como también el análisis de impacto de políticas o medidas, lo cual permite tomar decisiones más complejas basadas en ciencia.

Vale mencionar que las reglamentaciones en materia sanitaria y fitosanitaria antes se efectuaban sobre el producto final, en la actualidad cada vez más atienden todo el proceso de producción. Esto no afecta de igual modo a los distintos países, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta. En los países menos avanzados como, en el caso de los de ALC, para atender requisitos más rigurosos y demandas más sofisticadas, debe incurrirse en mayores costos y desarrollo de capacidades para adaptarse a nuevas tecnologías que permitan, por ejemplo, monitorear todo el proceso productivo para garantizar la trazabilidad de los bienes y cumplir nuevas normas. Esto conduce a trabas comerciales que tendrán mayor impacto en países con menores recursos y posibilidades de adaptación.

Productos afectados

De igual modo que se analizó la frecuencia de palabras clave, se estudiaron los productos más habituales durante los últimos 25 años y la similitud entre productos sujetos a notificaciones de los países de ALC, extrarregionales y entre ambos grupos. En particular, en 2020 las principales diferencias estuvieron en que ALC notificó MSF que incluyeron con mayor frecuencia a plantas, hortalizas, frutos, preparaciones y semillas; y en menor medida, soja, mangos y legumbres (porotos, garbanzos, lentejas), mientras que los demás países notificaron medidas que afectan principalmente a carne de aves, despojos comestibles, frutos y hortalizas, y con menor frecuencia a huevos, azúcar y semillas (Gráfico 7). También se observó mayor presencia de vegetales y frutas en notificaciones de ALC, mientras que grasa, carne bovina y de cerdo tienen una frecuencia superior en los restantes países. Estos contrastes podrían estar relacionados con las diferencias en las canastas exportadoras e importadoras de los países, como también se veía reflejado en los objetivos de las medidas según se trate de países importadores o exportadores. Asimismo, las diferencias en las dietas de países de ingresos altos en relación con las de aquellos de ingresos más bajos podrían contribuir a la explicación.

Gráfico 7
Nubes de palabras de principales productos abarcados por medidas de países de ALC (a) y no ALC (b)
a. Países ALC



b. Países no ALC

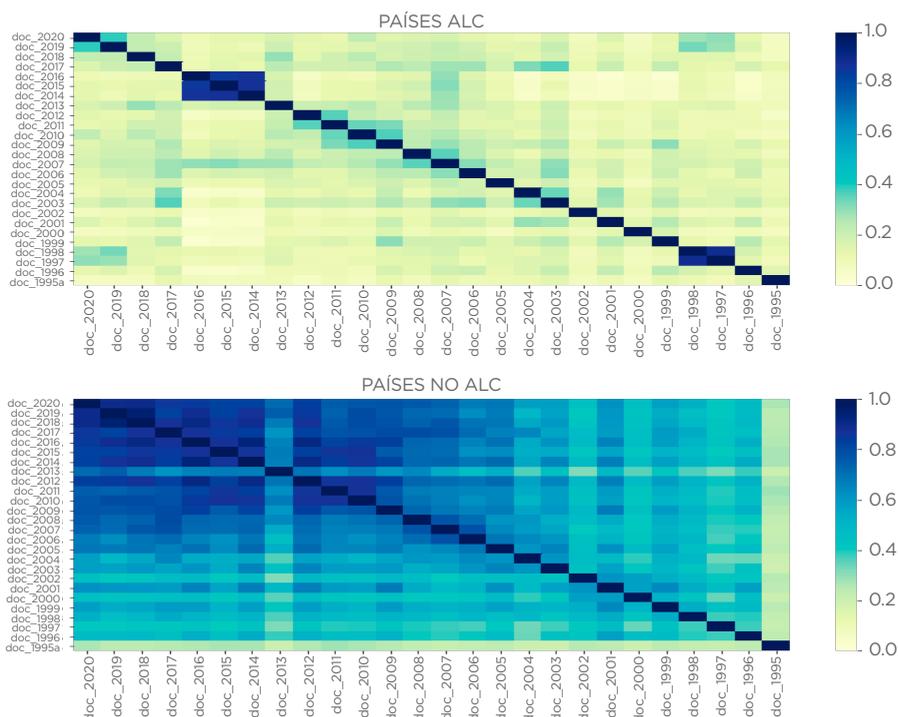


Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, se verificó que **la frecuencia de productos en las notificaciones de ambos grupos difiere significativamente** (similitud coseno < 0.1 durante todo el período analizado). Para analizar mejor esas diferencias, se

presenta el Gráfico 8 con las matrices de similitud coseno individuales de los productos afectados por las notificaciones anuales de ALC, por un lado, y de los demás países no ALC, por otro.

Gráfico 8
Comparación de matrices de similitud coseno de productos en MSF de países de ALC (arriba) y no ALC (abajo)



Fuente: elaboración propia.

Para los países extra ALC, en los últimos cinco a diez años no han variado sustancialmente los productos sujetos a MSF (colores oscuros en el gráfico), mientras que moviéndose atrás en el tiempo se pueden observar mayores diferencias (colores más claros). Las principales discrepancias parecen producirse en los años 2013, 2002 y mediados de la década del '90. En contraste, **ALC parece tener mayor diversidad en los productos abarcados por medidas a lo largo de los años**, es decir, en general existe menor similitud coseno (colores más claros en el mapa de calor) mientras que el gradiente de colores de los demás países es más suave y estaría más repartido en los años, con diferencias más marcadas en la comparación de inicios de la serie con la actualidad.

Esta mayor diversidad en los productos de ALC podría deberse a mayores plazos para evaluación de riesgos y otros trámites incluidos en el proceso de modificación de reglamentaciones que luego se plasman en notificaciones; como también por la naturaleza diversa de los países que componen ALC, reflejada en los distintos productos que producen (exportan) y consumen (importan). En particular, en ALC se nota mayor similitud entre algunos años (2019-20, 2014-16, 1997-98). Comparando las notificaciones en el último año (2020) con aquellas de algunos años previos, en los cuales parece haber mayor diferencia, se pudo notar que en el año 2015 se registra mayor frecuencia de cultivos de algodón, maíz y soja, como también café, papa y tomate, entre otros. En 2005 se observa presencia de carne bovina, cítricos, madera, organismos genéticamente modificados y quesos, que no figuran con la misma frecuencia en el año 2020. Por último, en el año 1995 se detecta mayor repetición de animales, aves, cítricos, ganado, porcinos, entre otros. Por su parte, analizando los países extrarregionales y los años

en que registran mayores diferencias, se observa que en el año 2013 hay mayor presencia de crustáceos y en 1995 hay más presencia de alimentos y aditivos alimentarios.

En conclusión, pese al COVID-19 no se detectaron diferencias sustanciales en las notificaciones de MSF del presente año respecto a las notificaciones de los últimos años tanto de países de ALC como de los restantes miembros OMC, al menos en términos de sus objetivos, productos abarcados, países target y países notificadores de MSF. Las tendencias de los años analizados muestran diferencias significativas entre ALC y el resto de los miembros OMC en cuanto a los objetivos de sus MSF como también de los productos abarcados. En particular, en el año 2020 ALC se preocupó en mayor medida por límites máximos de residuos y plaguicidas, sanidad vegetal (y plagas) y protección del territorio; mientras en el resto de los países los objetivos de sanidad animal tuvieron más presencia que los de sanidad vegetal y el término COVID apareció con mayor frecuencia en sus notificaciones.

2.3 Obstáculos técnicos al comercio

Durante los primeros ocho meses de 2020¹⁰, se observa que la cantidad de notificaciones de OTC se mantuvo prácticamente inalterada respecto a igual período de los últimos dos años. Es decir, no experimentaron un salto significativo como las MSF producto del COVID-19. No obstante, la composición se ha visto modificada, incrementándose el número de adendas (barra verde en el Gráfico 9) en relación con las notificaciones ordinarias (barra azul). Asimismo, se nota una tendencia creciente de estas medidas durante los últimos años, acelerándose en particular en el último quinquenio.

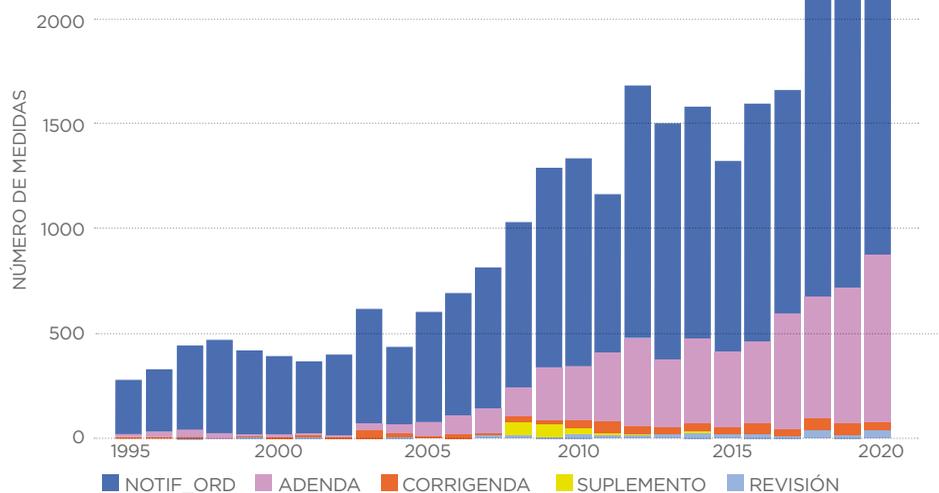
¹⁰- Medidas al 31 de agosto de 2020.

Al 31 de agosto de 2020 se notificaron 2 167 OTC, de los cuales 798 corresponden a adendas. Se experimentó un incremento de estas últimas de 23.7% interanual, representando este año un 36.7% del total notificado (vs. 29.8% en 2019); y una reducción de notificaciones ordinarias de 1 453 a 1 292 (- 11% interanual), que representaron 59.6% (vs. 67% en 2019). Incluso, esta tendencia de aumento en la participación de adendas venía observán-

dose desde años previos. Esto puede deberse a que el Comité de OTC, con el fin de facilitar la implementación de los procedimientos de transparencia, acordó alentar a los miembros a notificar la disponibilidad del texto final adoptado de una medida notificada como una adenda a la notificación original¹¹.

¹¹ Por otro lado, hubo un menor número de correcciones (corrigendas) de documentos presentados y una mayor cantidad de revisiones de documentos respecto a igual período del año anterior. Estas dos categorías, sin embargo, representan menos del 2% del total de notificaciones.

Gráfico 9
OTC notificados ante OMC durante los primeros ocho meses de cada año



Fuente: elaboración propia en base a datos de TBT IMS-OMC.

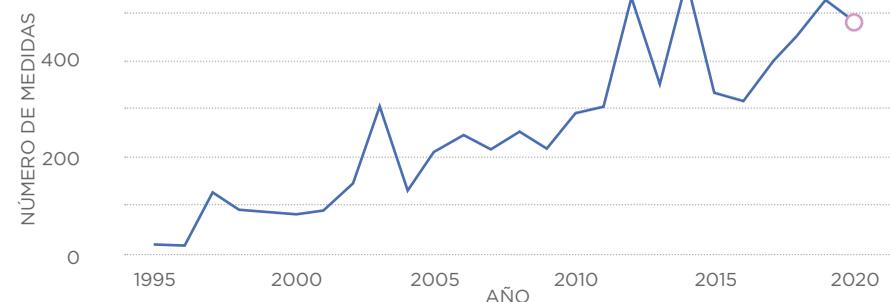
Las notificaciones de OTC de los países de la región de ALC en su conjunto representan un 24.8% del total de medidas notificadas por miembros OMC en los últimos 25 años. En el Gráfico 10 se distingue la evolución del número de medidas anuales de Latinoamérica y los restantes miembros de la OMC, para los primeros ocho meses del año y el total anual. El número de notificaciones anuales se ha incrementado significativamente desde el año 1995, aunque a distintos ritmos según se trate de ALC o los restantes países. La cantidad de OTC en los primeros meses del año 2020 se mantiene respecto a los últimos dos años para los restantes miembros OMC, pero no para ALC donde se reduce. Es decir, que **ALC probablemente**

se vea afectada por imposición de OTC por parte de socios extrarregionales en mayor medida que de socios regionales, con excepción de Brasil.

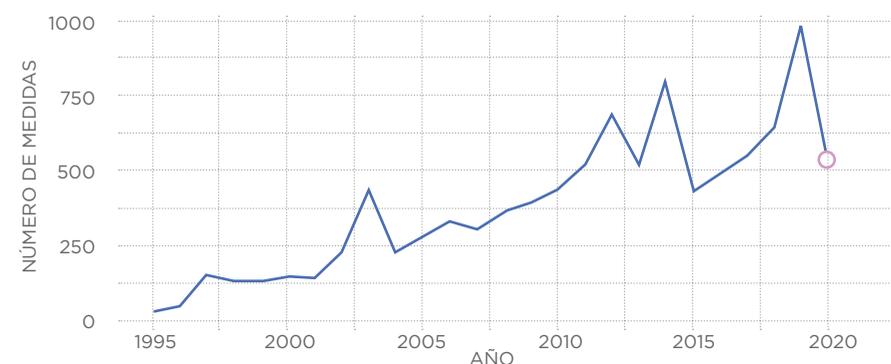
A diferencia de lo observado en las notificaciones de MSF, en este caso el número de notificaciones de los primeros meses del año 2020 de países de ALC (479 medidas) se ubica un tanto por debajo de la cantidad notificada en el año 2019 (526), aunque por encima de 2018 (456). Esto pone de manifiesto que, pese al aumento de notificaciones por parte de Brasil, la reducción de medidas notificadas por otros países, principalmente Ecuador, durante el año 2020, más que compensó dicho incremento para el total de ALC.

Gráfico 10
Evolución de notificaciones de OTC en países ALC y no ALC. Primeros ocho meses y total anual

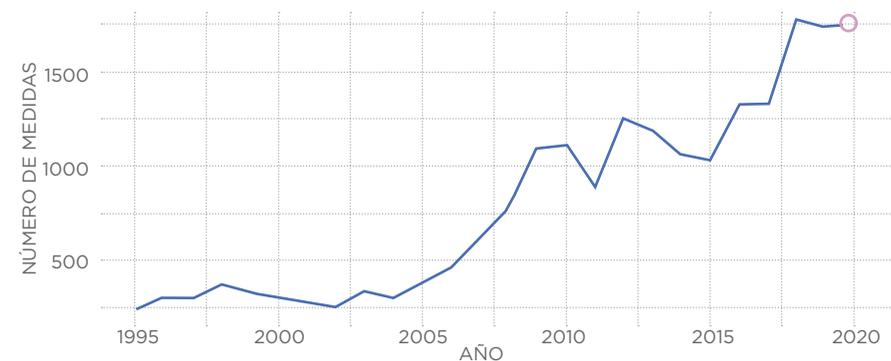
a. Países ALC
Países ALC. Número de OTC
Primeros ocho meses del año



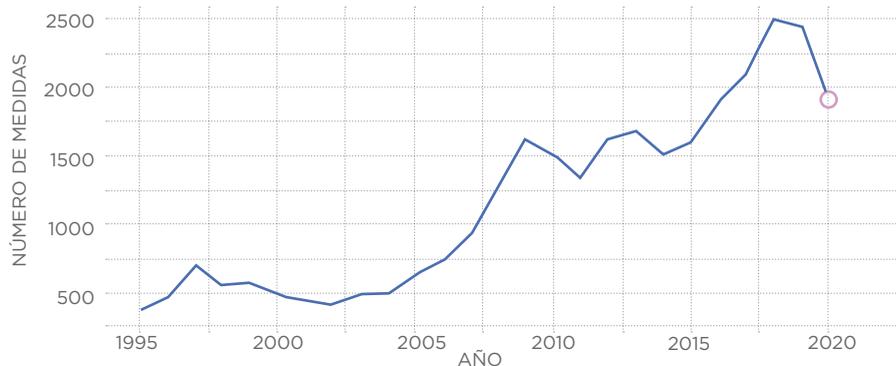
Países ALC. Número de OTC
Total anual



b. Países no ALC
Países no ALC. Número de OTC
Primeros ocho meses del año



Países ALC. Número de OTC Total anual



Fuente: elaboración propia en base a datos de TBT IMS-OMC.

Países con mayor cantidad de notificaciones

Entre los países que han notificado mayor cantidad de OTC desde la creación de la OMC se encuentran EE. UU., Brasil, Uganda, la UE, China, Ecuador, Israel, México, Kenia y Arabia Saudita. Al igual que con las notificaciones de MSF, EE. UU. se destaca por haber presentado el mayor número (alrededor de 100) de medidas anuales en promedio durante los últimos 25 años. Le sigue Uganda, con una dispersión importante en el número de medidas anuales presentadas. En general, las distribuciones del resto de los países son más acotadas¹². Miembros como Arabia Saudita, Brasil, China, Ecuador, Kenia y México muestran valores atípicos que indican que hubo años en los que presentaron un número de OTC inusualmente alto para su distribución habitual, alcanzando un máximo en el

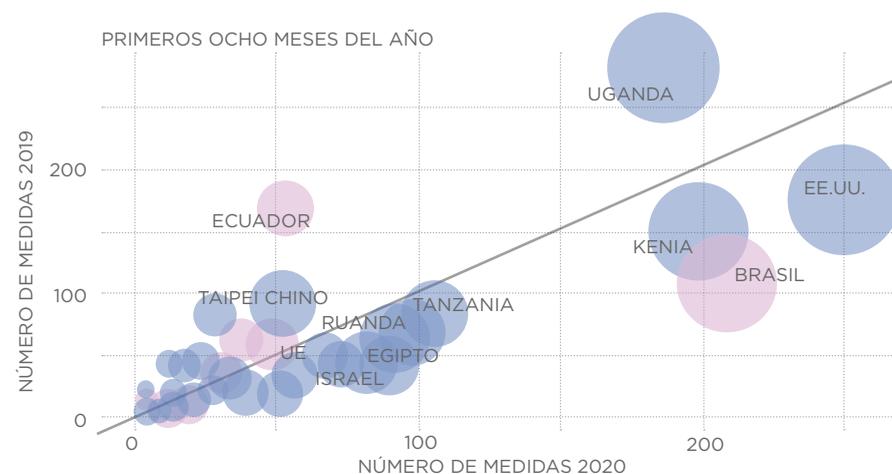
caso de Ecuador de 300 notificaciones en un año.

De una comparación entre los primeros ocho meses de 2019 y 2020, surge que **Brasil, EE. UU., Kenia, Israel y Egipto han sido los miembros con mayor diferencia en el número de notificaciones presentadas este año respecto al previo**. En el Gráfico 11 se puede notar que aquellas burbujas que se ubican a la derecha de la diagonal representan a países que aplicaron un número mayor de medidas durante el año de pandemia. Resalta Brasil por su enorme diferencia respecto al año anterior, igual que ocurría con las notificaciones de MSF. Salvo los países mencionados, en general la mayoría de los países se ubican cerca de la diagonal, lo que implica que notificaron aproximadamente el mismo número de medidas que el año previo, sin mayores cambios producto del COVID-19.

12- En valores entre 0 y menos de 100 medidas al año.



Gráfico 11 Comparación del número de notificaciones de OTC 2019 vs. 2020, por país



Fuente: elaboración propia en base a datos de TBT IMS-OMC.

Además de los países antes mencionados con mayor número de notificaciones, en estos últimos años se incorporan Ruanda, Taiwán y Tanzania entre los más destacables. En color verde se exhiben los países de ALC y en violeta el resto de los miembros OMC. De los países de ALC, Brasil ha sido el que más notificaciones ha presentado en los últimos años, con una diferencia sustancialmente mayor en el año 2020 respecto a 2019. Ecuador, si bien se encuentra entre los principales países notificadores de OTC, en el año 2020 redujo significativamente el número respecto al año previo. En general, la mayoría de los países **ALC han reducido el número de estas medidas notificadas en relación con el año 2019 o las han mantenido en un número similar**. Jamaica y Perú son los únicos, luego de Brasil, que han aumentado en más de diez el número de notificaciones.

visiones, para los años disponibles (a partir del año 2009). La base cuenta con 19 531 registros, de los cuales un 17.6% corresponden a notificaciones de países de ALC. Estudiando la frecuencia en la que aparecen los términos de los **objetivos de las notificaciones**, se observa que **durante los últimos 25 años los términos más frecuentes han sido protección de la salud o seguridad humanas y del consumidor**. Luego, con menor relevancia, aunque entre los más frecuentes, figuran prescripciones en materia de calidad, prevención de prácticas que puedan inducir a error, protección del medio ambiente, información al consumidor, etiquetado y reducción de obstáculos al comercio (ver frecuencia de palabras en el total de notificaciones en el Gráfico 12).

Comparando la frecuencia de los principales términos en las notificaciones de OTC en el año 2020¹³, se pudo observar que los países extrarregionales se preocuparon en mayor medida por la información de etiquetado y el medio ambiente que los países de ALC. Por su

Objetivo de las medidas

El análisis de objetivos de OTC se efectuó sobre notificaciones ordinarias excluyendo adendas, corrigendas y re-

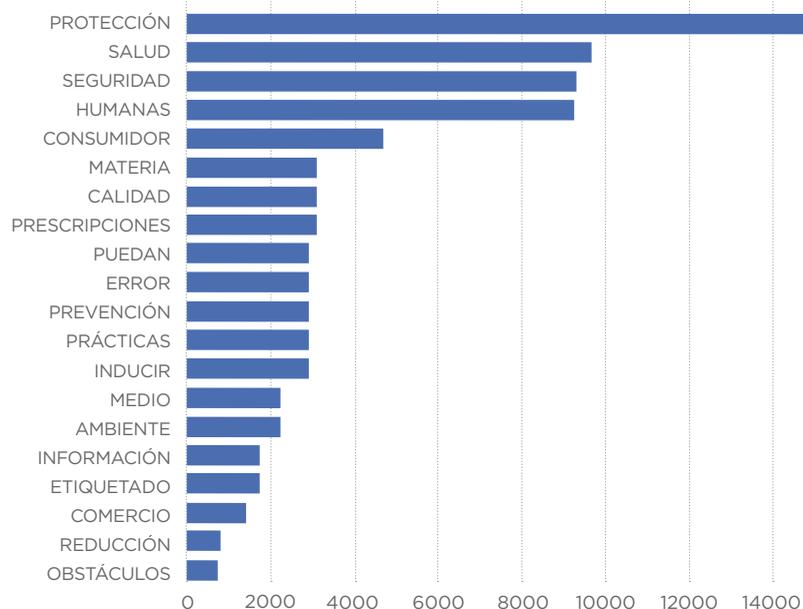
13- Datos de los primeros ocho meses del año.

parte, ALC incluyó en mayor medida la prevención de prácticas que puedan inducir a error y protección de la vida o la salud de los animales o preservación de los vegetales; mientras que los demás países adoptaron en mayor proporción medidas con fines de reducción de obstáculos al comercio y facilitación del comercio. Esta diferencia en el objetivo de las medidas de ambos grupos de países parecería reflejar el grado de desarrollo relativo de las economías que los componen. Países más

avanzados, como la UE, lideran iniciativas mundiales para el desarrollo y aplicación de políticas medioambientales y estándares muy estrictos en materia de calidad que se reflejan, por ejemplo, en el etiquetado de sus productos; mientras que en ALC los objetivos y preocupaciones responden a otras necesidades o preocupaciones, como en el caso de la pandemia, que representaron medidas específicas para hacer frente a la crisis sanitaria y económica.

Gráfico 12

Frecuencia de palabras clave en el total de notificaciones (primeras 20 palabras)



Fuente: elaboración propia.

El Gráfico 13 muestra las matrices de similitud coseno para los documentos OTC anuales de ALC, por un lado, y de los demás países no ALC, por otro. En ambos casos, **se observa que la similitud entre los objetivos de las notificaciones de los últimos 12 años es bastante alta**, ya que la similitud coseno de los documentos es cercana a 1 en ambos grupos para todos los años analizados (> 0.86 para ALC y > 0.92 para países no ALC).

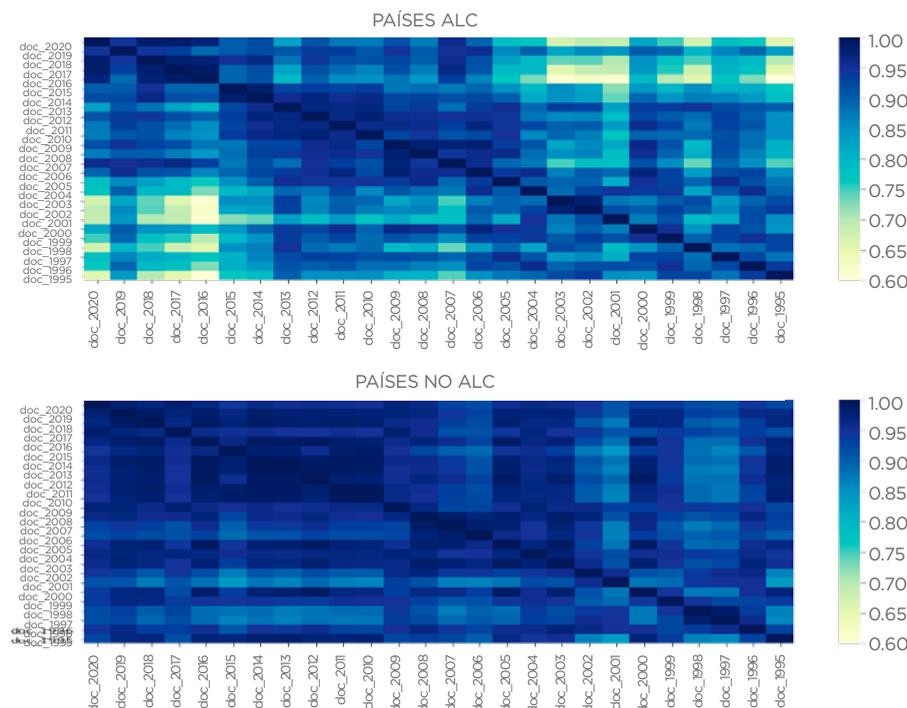
En las notificaciones de países ALC habría una mayor discrepancia en el año 2019 y en menor medida en 2014, respecto a los demás años analizados. Dichas diferencias menores parecen deberse a una mayor preponderancia de medidas de protección del consumidor, por encima de la salud y seguridad humanas; como también de prevención de prácticas que puedan inducir a error y de etiquetado, por encima de cuestiones

de calidad. En el año 2014, por otro lado, parecen deberse a una frecuencia superior de objetivos de prevención de prác-

ticas que puedan inducir a error y medio ambiente, en detrimento de prescripciones en materia de calidad y etiquetado.

Gráfico 13

Comparación de matrices de similitud coseno entre notificaciones anuales de países de ALC (arriba) vs. no ALC (abajo)



Fuente: elaboración propia.

En las notificaciones de los restantes miembros de la OMC habría mayor similitud en los últimos cuatro años y diferencias más importantes con los años previos, aunque considerando los niveles de similitud coseno en los que se mueven las comparaciones de documentos, esas diferencias no serían sustanciales. Comparando el año 2020 con algunos de esos años se pudo notar que las discrepancias parecen deberse a una frecuencia superior de objetivos de prevención de prácticas que puedan inducir a error y medio ambiente, por encima de prescripciones en materia de calidad y etiquetado, y también mayor presencia de medidas para la protec-

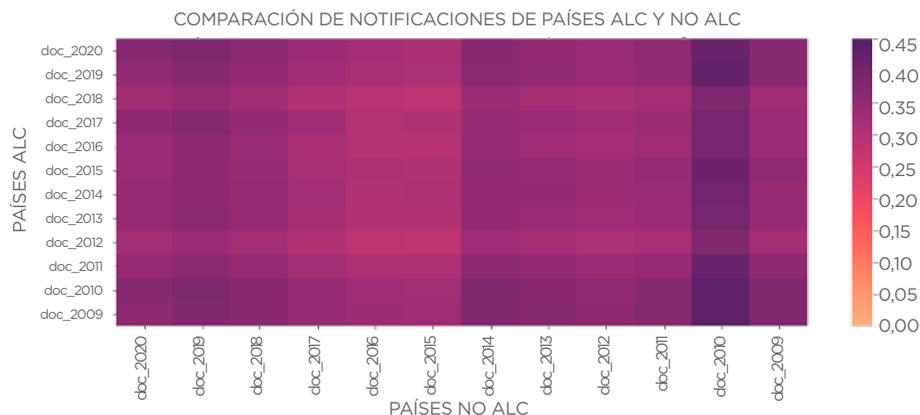
ción de la vida o la salud de los animales o preservación de los vegetales en detrimento de aquellas de facilitación del comercio (en el año 2016). Asimismo, se observa una frecuencia mayor de objetivos de prevención de prácticas que puedan inducir a error por encima de calidad y medio ambiente, y de protección de animales y vegetales por sobre etiquetado (en el año 2009).

Por último, en el Gráfico 14 se observa el resultado de la matriz que compara año a año los documentos de ALC con los de los demás países. En general, **se advierte que los objetivos de las notificaciones entre ambos grupos difieren,**

tal como se verificó para las **MSF**. La similitud coseno para todos los años analizados se ubica entre 0.3 y 0.4, como se puede observar en el gráfico en color

más bien morado (cerca de 0.4). Esto podría indicar que ALC tiene otros objetivos, en general, en sus notificaciones de OTC que el resto de los países.

Gráfico 14
Matriz de similitud coseno para notificaciones anuales de países de ALC y no ALC



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, comparando las notificaciones de ALC en el último año (2020) con aquellas de países extra ALC, se observan diferencias más significativas para los años 2015/16 (color más claro) y mayor similitud en el año 2010 y 2019 (más oscuro). Estas diferencias se explican en su mayoría por lo observado en la comparación individual de cada grupo. En el año 2015 se observa una alta frecuencia en países no ALC de objetivos de prevención de prácticas que puedan inducir a error por encima de calidad y mayor presencia de objetivos asociados al medio ambiente y preservación de vegetales y salud animal en detrimento de cuestiones de etiquetado; lo contrario a lo que ocurre en las de ALC. En el año 2016, ocurre algo similar, existe una mayor participación en los demás países de objetivos de prevención de prácticas que puedan inducir a error y de medio ambiente por encima de aquellos en materia de calidad y etiquetado, que sí tienen más preeminencia en ALC. En el año 2010, la mayor coincidencia se pre-

senta en una participación más importante de medidas para la prevención de prácticas que puedan inducir a error en ambos grupos.

Por otro lado, comparando las notificaciones de los demás países en el último año (2020) con las de ALC se notan mayores discrepancias en los años 2012 y 2018. En ambos las diferencias fundamentales radican en que aparecen con mayor frecuencia en las notificaciones de países extrarregionales los objetivos de etiquetado y protección del medio ambiente por encima de prevención de prácticas que induzcan a error; y, de facilitación del comercio por sobre la protección de sanidad animal y vegetal.

Productos afectados

El estudio de productos abarcados por notificaciones de OTC se efectuó sobre las notificaciones ordinarias: 29 934 registros, de los cuales un 19.7% corresponden a países de ALC. En particular,

en el año 2020 las principales diferencias estuvieron en que ALC notificó OTC que incluyeron con mayor frecuencia medicamentos preparados para usos terapéuticos o profilácticos, glándulas y demás órganos para usos opoterápicos; demás sustancias humanas o animales preparadas para usos terapéuticos o profilácticos, vitaminas, gasas, vendas, apósitos, sangre, hormonas, antibióticos, entre otros. Por otro lado, en las notificaciones de los demás países se observó mayor presencia de aparatos, vehículos, acero, equipos, tabaco, madera, agua, entre otros (ver en el Gráfico 15 el orden de importancia según el tamaño de letra en la nube de

palabras, de mayor a menor). En este sentido, **las medidas aplicadas por países de ALC, principalmente Brasil, parecen responder en mayor medida a la situación sanitaria extraordinaria que planteó la pandemia y las necesidades de insumos médicos para garantizar la protección de la vida y salud humanas.** Entre ellos, se incluyeron criterios y procedimientos excepcionales y temporales para la tramitación de solicitudes de autorización de comercialización de medicamentos, productos biológicos, excepciones a determinados requisitos técnicos, entre otros que se detallan en la sección de Brasil.

Gráfico 15
Nubes de palabras de principales productos incluidos en OTC de países de ALC y no ALC. Año 2020

a. Países ALC



b. Países no ALC

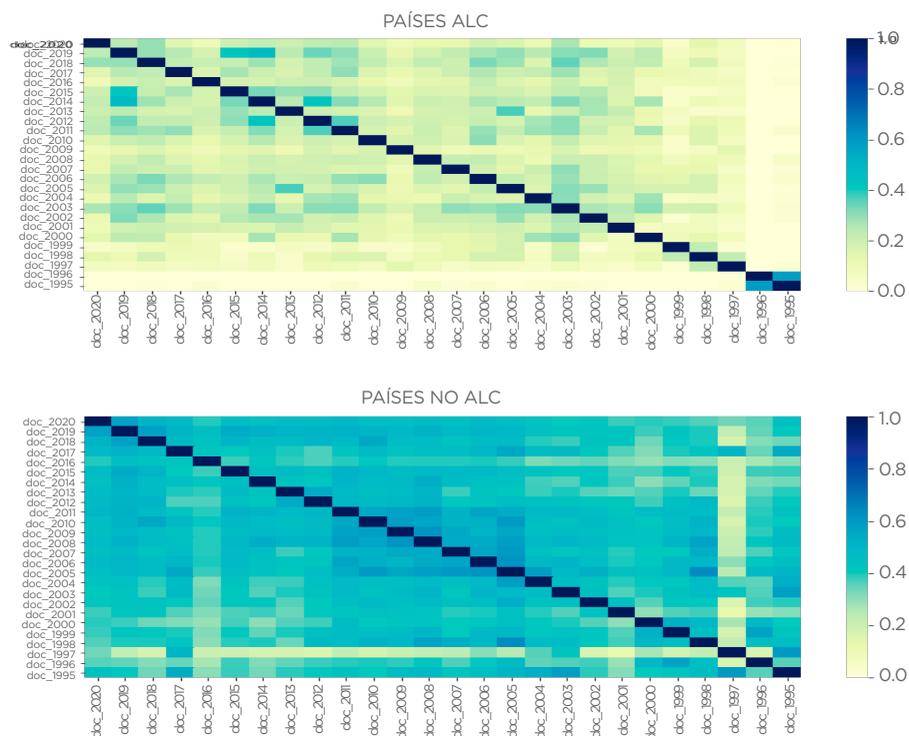


Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, es de destacar la semejanza que muestran los productos abarcados por las notificaciones de ALC y países extrarregionales a través de los años (similitud coseno < 0.13 en todos los años analizados). Es decir,

que la frecuencia de productos en las notificaciones de ambos difiere significativamente entre sí, aunque también se observan diferencias intragrupo, como muestra el Gráfico 16.

Gráfico 16
Comparación de matrices de similitud coseno de productos incluidos en OTC de países de ALC (arriba) y no ALC (abajo)



Fuente: elaboración propia.

En ambos casos, han variado a lo largo de los años los productos sujetos a OTC que cada grupo notifica, principalmente en ALC, alcanzando como máximo una similitud coseno de 0.48 en ALC (para el año 2019 en relación con 2014) y de 0.64 en el caso de los demás miembros OMC (para el año 2005 en relación con 2008). Así como se notó en MSF, **ALC parece tener mayor diversidad en los productos abarcados por OTC a lo largo de los años que en el caso de los restantes países** (mayor presencia de

tonos amarillos en el gráfico representa menor similitud).

En particular, comparando el año 2020 con los restantes años, se pudo notar que en 2019 había más presencia de productos como algodón, textiles, fibras sintéticas, vehículos, materias, lana, pelo, accesorios, entre otros. En el periodo 1995/96, las mayores diferencias que se distinguen pueden deberse a que existen pocas notificaciones para ALC y varias incluso no contienen iden-

tificación de producto. Por otro lado, analizando los países extrarregionales, se observa que las principales divergencias parecen producirse en los años 2015 y 1997. En el año 2015, se encuentra mayor presencia de alimentos, aparatos eléctricos, bebidas y cosméticos, entre otros; mientras en 1997 figuran más frecuentemente términos como alfombras, algodón, blusas, conjuntos, fibras, hilados, pantalones, prendas y tejidos, entre otros.

A diferencia de lo observado para MSF, las notificaciones de OTC reflejan un mayor impacto de la pandemia, en particular, en países de ALC, que se verifica principalmente a través del número de medidas y los productos abarcados, ya que los objetivos coinciden con años previos. La mayoría de los países ALC han reducido en el año 2020 el número de OTC notificados en relación con 2019 o las han mantenido en un número similar. Las tendencias de los años analizados muestran diferencias significativas entre ALC y los demás países OMC en cuanto a los objetivos de las notificaciones como también de los productos abarcados. En particular, en el año 2020 los países extrarregionales se preocuparon en mayor medida por la información de etiquetado y el medio ambiente, y adoptaron en mayor proporción medidas con fines de reducción de obstáculos al comercio y facilitación del comercio; mientras que ALC incluyó en mayor medida la prevención de prácticas que puedan inducir a error y protección de la vida o la salud de los animales o preservación de los vegetales.

2.4 El caso de Brasil: notificador atípico

Si bien Brasil se encuentra entre los países con mayor número de notificaciones

anuales históricamente, tanto de MSF como de OTC, durante la pandemia parece distinguirse del resto en la cantidad adicional de medidas notificadas, por lo que se analizó individualmente. Respecto a notificaciones sobre COVID-19 propiamente dichas, Brasil incluyó medidas temporales y excepcionales para garantizar el suministro de determinados insumos médicos. Asimismo, estableció la firma electrónica en los certificados fitosanitarios, se notificaron medidas de ayuda al sector agrícola, como también medidas necesarias para prevención, control y reducción de los riesgos de transmisión del COVID-19 y la ampliación del plazo para el cumplimiento de las prescripciones, entre otros.

Por un lado, de las 230 MSF notificadas por el país en los primeros ocho meses del año, 160 corresponden a notificaciones y el resto a adiciones o corrigendas. Aquí se observa que las notificaciones de este año, a diferencia de 2019, incluyen en mayor medida objetivos de LMR y plaguicidas, protección del territorio, COVID y sanidad animal. En particular, 164 incluyen como palabras clave (objeto) de las medidas a LMR. Los productos abarcados por estas medidas, si bien se diferencian de aquellos del año 2019, incluyen también frutas, hortalizas y legumbres, entre otros, no pudiendo distinguir si esa diferencia se relaciona con un impacto del COVID-19.

Por otro lado, de los 213 OTC notificados en los primeros ocho meses del año 2020, 112 corresponden a notificaciones ordinarias mientras el resto a adendas o corrigendas. Respecto de los objetivos, se detecta mayor presencia de información al consumidor y etiquetado, como también de facilitación y reducción de obstáculos al comercio, en relación con el mismo periodo del año 2019. En cuanto a productos abarcados, este año se observa una presencia inusual de antibióticos, hormonas, insumos médicos,

medicamentos y vitaminas, entre otros bienes, para hacer frente a la pandemia. En particular, el mayor número de medidas adoptadas por Brasil incluye una gran proporción de adiciones y correcciones. El aumento de OTC parece deberse a medidas para hacer frente a las necesidades de insumos médicos y garantizar el abastecimiento durante la crisis sanitaria; mientras que la inclusión

de requisitos sanitarios podría responder a la necesidad de brindar mayores garantías al mundo producto de la afectación del país ante la pandemia. Sin embargo, no se pueden descartar otras causas ajenas a la pandemia, sobre todo en MSF que incluyen medidas de LMR no asociadas especialmente a la crisis sanitaria.

3

Consideraciones finales

La pandemia ha llevado a una reorganización de las condiciones del comercio exterior más que a un incremento de obstáculos. **Si bien se detectó un aumento de MSF o un cambio en la composición de OTC, no se tradujo en un incremento de barreras injustificadas producto del COVID-19.** Es por ello que no parecería que futuros incrementos de medidas se traduzcan en mayores restricciones al comercio, aunque no se descarta que la era postpandemia dé lugar a nuevas medidas o certificaciones para brindar mayores garantías a los países (y consumidores) como, por ejemplo, certificaciones *free* COVID-19. De adoptarse este tipo de medidas habrá que asegurarse que estén basadas en evidencia científica y no sean discriminatorias, para no convertirse en barreras injustificadas.

En este sentido el escenario actual plantea nuevos desafíos que requieren pensar en una respuesta en forma conjunta de ALC. No obstante, la historia

de la región ha mostrado, en general, respuestas colectivas solo a la hora de atender obstáculos. En este sentido, el COVID-19 puede ser visto como una oportunidad para desarrollar esas respuestas conjuntas que permitan anticipar problemáticas futuras. La era postpandemia podría convertirse en una ocasión para encontrar puntos de interés común que contribuyan a la integración regional y a una salida ordenada de la crisis. Avanzar en la cooperación y mejora conjunta de procesos en materia sanitaria, fitosanitaria y técnica a corto plazo, facilitando el comercio intrarregional podría ser un buen comienzo en el camino hacia la cooperación regulatoria en Latinoamérica, al promover un entorno de negocios más confiable, predecible y transparente. La convergencia regulatoria es una vía adecuada para avanzar en la integración regional, aunque no se presume que se logre de manera inmediata.



Bibliografía

- **Banco Interamericano de Desarrollo. (2019).** *Conexión INTAL*. <https://conexionintal.iadb.org/2019/12/13/importantes-logros-para-la-integracion-durante-la-55-cumbre-del-mercosur/>
- **Bartesaghi, I., y Melgar, N. (2018).** Análisis del proceso de convergencia iniciado entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. *Análisis y Perspectivas*, 23.
- **Carranza Ugarte, L. (2018).** El reto de la integración latinoamericana por una imperativa convergencia de los esquemas subregionales. En Secretaría General Iberoamericana, *La convergencia en la diversidad. Diálogo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico*. (16-23). Secretaría General Iberoamericana. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/7109A7717008984D03258249005A7E33/\\$FILE/Libro_Convergencia_en_la_Diversidad.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/7109A7717008984D03258249005A7E33/$FILE/Libro_Convergencia_en_la_Diversidad.pdf)
- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2013).** *Non-tariff measures to trade: economic and policy issues for developing countries*. Developing Countries in International Trade Studies. https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20121_en.pdf
- **----. (2017).** *Non-Tariff Measures in Mercosur: Deepening Regional Integration and Looking Beyond*. UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2016d1_en.pdf
- **Fondo Monetario Internacional. (2020).** *Perspectivas de la Economía Mundial: Un largo y difícil camino cuesta arriba*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>
- **Grynspar, R. (2018).** Prólogo. En Secretaría General Iberoamericana, *La convergencia en la diversidad: Diálogo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico*.
- **Gupta, S. (2018).** *Overview of Text Similarity Metrics in Python*. Towards Data Science. <https://towardsdatascience.com/overview-of-text-similarity-metrics-3397c4601f50>
- **Mota Prado, M., & Bertrand, V. (2015).** Regulatory cooperation in Latin America: the case of Mercosur. *Law and contemporary problems*, 78(4), 205-230.
- **Nabi, J. (2018).** *Machine Learning: Text Processing*. Towards Data Science. <https://towardsdatascience.com/machine-learning-text-processing-1d5a2d638958>
- **Naciones Unidas. (2020).** *Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas*. <https://es.wfp.org/>
- **Navlani, A. (2019).** *Text Analytics for Beginners using NLTK*. DataCamp. <https://www.datacamp.com/community/tutorials/text-analytics-beginners-nltk>
- **Nin Novoa, R. (2018).** Mercosur-Alianza del Pacífico: convergencia y pragmatismo. En Secretaría General Iberoamericana, *La convergencia en la diversidad: Diálogo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico*.
- **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2012).** Crecimiento económico, hambre y malnutrición: el aumento de los ingresos y los cambios en el consumo de alimentos. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, 15-19. <http://www.fao.org/3/i3027s/i3027s03.pdf>
- **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. (2020).** *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://doi.org/10.4060/ca9692en>

- **Organización Mundial del Comercio and Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019).** *Facilitating trade through regulatory cooperation: The case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees.* https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtsp19_e.pdf
- **Prabhakaran, S. (2018).** *Cosine Similarity: Understanding the math and how it works (with python codes).* Machine Learning Plus. <https://www.machinelearningplus.com/nlp/cosine-similarity/>
- **Scott, W. (2019).** *TF-IDF from scratch in python on real world dataset.* Towards Data Science. <https://towardsdatascience.com/tf-idf-for-document-ranking-from-scratch-in-python-on-real-world-dataset-796d339a4089>

Crisis financieras, exportaciones y oferta de crédito en dólares: una aplicación para la pandemia del COVID-19

Santiago Camara ^a
Máximo Sangiacomo ^b



RESUMEN

Estudiamos el rol que tienen las fricciones financieras para explicar el desempeño exportador de las firmas durante episodios de crisis financieras. En particular, nos enfocamos en la Gran Recesión y la crisis de *Sudden Stop* en Argentina en 2018 para analizar cómo impactará la pandemia del COVID-19 en el comportamiento exportador de las economías de América Latina. Usando información a nivel de la firma para un panel de países, encontramos que las firmas que exportan bienes con mayores necesidades de financiamiento sufrieron un impacto mayor durante la Gran Recesión y tuvieron una mayor probabilidad

a. Northwestern University & Red-NIE.
b. Banco Central de la República Argentina, Argentina.

de abandonar mercados externos y de no reingresar después de la crisis. Luego, estimamos la elasticidad de las exportaciones al crédito en dólares usando información a nivel de firma que permite combinar datos de aduana y de crédito bancario para el caso de Argentina. Controlamos por la exposición de la firma a deuda en moneda extranjera, y encontramos que las firmas con una mayor exposición vieron un menor crecimiento de sus exportaciones luego de grandes fluctuaciones en el tipo de cambio. Argumentamos que estos hallazgos sugieren que América Latina podría ver un incremento muy lento de sus flujos comerciales durante y después de la pandemia.



1 Introducción

La pandemia del COVID-19, y la crisis económica asociada, han tenido significativas repercusiones en el flujo de bienes, servicios y capital financiero entre los países. Luego de una profunda e inesperada disrupción del comercio internacional y una fuerte salida de flujos financieros de los mercados emergentes durante marzo y abril de 2020, la economía mundial y el comercio internacional se encuentran todavía por debajo de sus niveles precrisis. Por lo tanto, la pregunta de cuán persistentes y duraderos serán los efectos de la crisis es clave para pensar la recuperación de la economía.

En este trabajo estudiamos los efectos del estrés financiero sobre la dinámica de las exportaciones durante episodios de crisis severas en los mercados de capitales. En particular, analizamos dos estudios de caso diferenciados para poder extraer lecciones para la crisis actual: (i) la Gran Recesión de 2008-2009 y sus repercusiones internacionales; y (ii) la crisis de *Sudden Stop* en Argentina en 2018-2019 convertida en una crisis de deuda soberana. Primero, hacemos un uso intensivo de una detallada base de datos de firmas exportadoras en nueve países emergentes o en desarrollo durante los períodos previos y posteriores a la Gran Recesión de 2008-2009. Esta base es complementada con información a nivel sectorial sobre necesidades de financiamiento externo, intensidad del uso de capital y gasto en investigación y desarrollo, que se combina con información sobre las condiciones financieras a nivel país. Luego, combinamos información de

aduana a nivel de firma con datos de registro bancario y hoja de balance, también a nivel empresa, y estudiamos la dinámica del comercio internacional de Argentina durante su crisis de *Sudden Stop* y deuda soberana en 2018. También hacemos uso de la exposición de los bancos al riesgo soberano y sus pasivos en dólares (riesgo cambiario) y de la naturaleza desagregada del comercio internacional para dilucidar el impacto de *shocks* de oferta del crédito sobre la dinámica exportadora¹.

Como principal resultado encontramos que firmas en sectores que dependen más de financiamiento externo y firmas con mayores niveles de deuda bancaria en moneda extranjera ven su desempeño exportador afectado de manera más profunda durante crisis financieras y, además, muestran una recuperación más lenta luego del evento. En particular, encontramos que mientras que los niveles de ingresos a lo largo del mundo retomaron sus tasas de crecimiento precrisis de forma relativamente rápida, el comercio internacional nunca logró tal recuperación. Este pobre comportamiento exportador está explicado por una significativa parte de firmas que abandonan mercados extranjeros durante la crisis y por una caída en el nivel de exportaciones por firma. Además, solo una pequeña parte de las firmas que abandonan los mercados extranjeros retornan luego de la crisis. Estos efectos son especialmente fuertes para firmas que exportan bienes que son intensivos en crédito y que

¹- En el Apéndice A.1 se describen en detalle las fuentes de datos de ambos ejercicios.

tienen importantes requerimientos de capital de trabajo.

Varios trabajos han estudiado las dinámicas del comercio internacional durante y luego de la Gran Recesión. Por ejemplo, Chor & Manova (2012) usan datos de exportación e importación a nivel sectorial para un panel de países con el fin de estudiar el impacto del estrés financiero sobre el comercio. Los autores utilizan información a nivel sectorial sobre las necesidades de financiamiento y diferencias entre países en las condiciones financieras y encuentran que firmas en sectores con mayores requerimientos de capital externo, en países que sufren de gran estrés financiero, vieron una reducción significativa en sus exportaciones a los Estados Unidos. Nuestra estrategia empírica es similar a la de Chor & Manova (2012), pero utilizamos datos a nivel de la firma para un panel de países en desarrollo de América Latina y África. Encontramos que, incluso controlando por efectos específicos temporales a nivel país, las exportaciones de productos que requieren mayor financiamiento sufrieron una caída significativamente mayor durante la Gran Recesión, que los productos que requieren menos capital.

La lenta reacción de las exportaciones en respuesta a grandes fluctuaciones en el tipo de cambio es un hecho estilizado que ha intrigado a los economistas por muchos años. En particular, trabajos como Kohn et al. (2020) y Alessandria et al. (2015) han encontrado que la reacción de las exportaciones a grandes devaluaciones causadas por crisis financieras, es notoriamente lenta. Entender este fenómeno es crucial –por múltiples razones– para enfrentar muchos de los problemas que ocupan a los hacedores de política. Primero, lo rápido puedan las firmas redirigir la producción de ventas domésticas a mercados externos ayu-

dará a determinar el comportamiento de la demanda agregada frente a cambios en el tipo de cambio real (probablemente en la era post-COVID-19 este canal será menos relevante). Segundo, dada la asociación empírica entre crisis financieras, grandes devaluaciones y caídas de la actividad económica, entender las interacciones entre fricciones financieras, efectos de hoja de balance y la dinámica de las exportaciones es interesante en sí mismo porque nos ayuda a comprender cómo las firmas forman precios y, cómo reaccionan a los *shocks*.

Anteriormente, la lenta reacción de las exportaciones luego de grandes devaluaciones ha sido atribuida, principalmente, a efectos negativos de hoja de balance dada la prevalencia de deuda en moneda extranjera en economías emergentes². Este trabajo es el primero que presenta información al nivel de la firma sobre el ajuste de las exportaciones a depreciaciones del tipo de cambio, controlando por la oferta de crédito y posibles efectos negativos del patrimonio neto debido a deuda bancaria en moneda extranjera. Encontramos que la elasticidad al tipo de cambio real, durante la crisis de *Sudden Stop* en Argentina durante 2018, es relativamente baja en el corto plazo (comparando exportaciones con ventanas de tiempo de 18 meses, tanto antes como después de la crisis). Además, mostramos que las firmas que tenían una mayor deuda en moneda extranjera antes de la crisis vieron un menor incremento en sus exportaciones luego de la crisis, lo cual evidencia efectos negativos de patrimonio neto.

2- Por ejemplo, Galindo et al. (2003) presentan un resumen de la literatura que utiliza evidencia micro y argumentan que, aunque las firmas tienden a emparejar la composición de su deuda con la composición en moneda de su flujo de ingresos, una dolarización de pasivos puede reducir o posiblemente revertir los resultados típicos de una devaluación expansiva a la Mundell-Fleming.

Este trabajo está organizado en cinco secciones, empezando con esta introducción. La sección 2 describe el impacto económico de la pandemia del COVID-19 en el comercio internacional, específicamente sobre las exportaciones de economías latinoamericanas. La sección 3 analiza el colapso del comercio internacional durante la Gran Recesión utilizando un conjunto de datos novedosos, con información a

nivel firma para un panel de países, y lo compara con la crisis económica y la situación financiera traídas por la pandemia. La sección 4 presenta nuestras estimaciones de las elasticidades de las exportaciones, al tipo de cambio real y a la oferta de crédito externo, durante la crisis de *Sudden Stop* en Argentina durante 2018. En la sección 5 se presentan las conclusiones.

2

El impacto de la crisis del COVID-19

En esta sección del trabajo describimos brevemente la dinámica macroeconómica y financiera durante la pandemia del COVID-19. Destacamos que los mercados emergentes en América Latina experimentaron una enorme salida de capital financiero y caídas severas en los niveles de ingreso. Además, argumentamos que hay varias lecciones para recoger de otros episodios de estrés financiero, tales como la Gran Recesión en 2009 y de las crisis de *Sudden Stop* del pasado.

Primero, debido a la propagación del COVID-19, los gobiernos alrededor del mundo impusieron cuarentenas que llevaron a que muchas firmas (especialmente de servicios) cerraran temporalmente³. Adicionalmente, debido a cuestiones sanitarias, los trabajadores han visto limitadas sus horas de trabajo. Además, la incertidumbre acechó tanto a los mercados reales como financieros, lo que causó que la inversión se paralizara. Como consecuencia, los niveles de ingreso a lo largo del mundo se desplomaron. El Gráfico 1 muestra

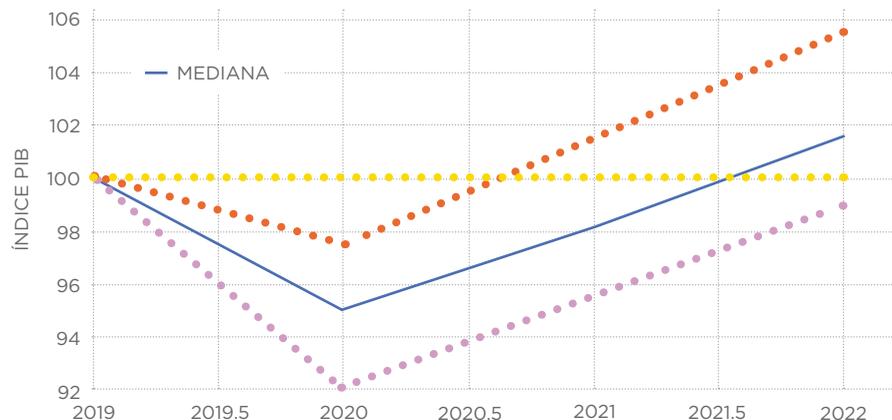
3- El corte en el flujo de ingresos también llevó a que muchas firmas cerraran permanentemente.

los percentiles 25, 50 y 75 de la proyección del producto interno bruto (PIB) para 2020 y años siguientes para 179 países, realizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁴. El gráfico muestra que el país que correspondería a la mediana de la muestra sufrirá una caída del 5% del PIB en 2020 y no alcanzará los niveles prepandemia hasta finales de 2022.

Segundo, el comercio internacional colapsó de manera nunca vista debido a la paralización de la producción y como medida preventiva para evitar la propagación de la enfermedad. El Gráfico 2 toma los percentiles 25, 50 y 75 de la tasa de crecimiento interanual de las exportaciones, con datos mensuales para 95 países. Este gráfico muestra que durante los meses más severos de cuarentena (abril a junio de 2020) la mediana de la muestra vio una caída en el valor exportado del 15% y para agosto de 2020, el valor exportado se encontraba todavía 5% por debajo de los niveles prepandemia.

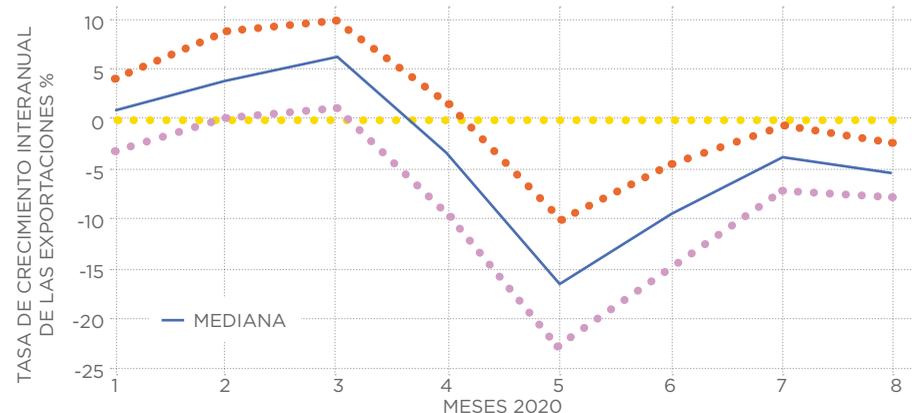
4- Datos provistos por el World Economic Outlook Database de octubre de 2020 del FMI.

Gráfico 1
PIB: Caída y proyección



Fuente: elaboración propia en base a FMI.

Gráfico 2
Desempeño exportador durante la pandemia



Fuente: elaboración propia en base a Comtrade



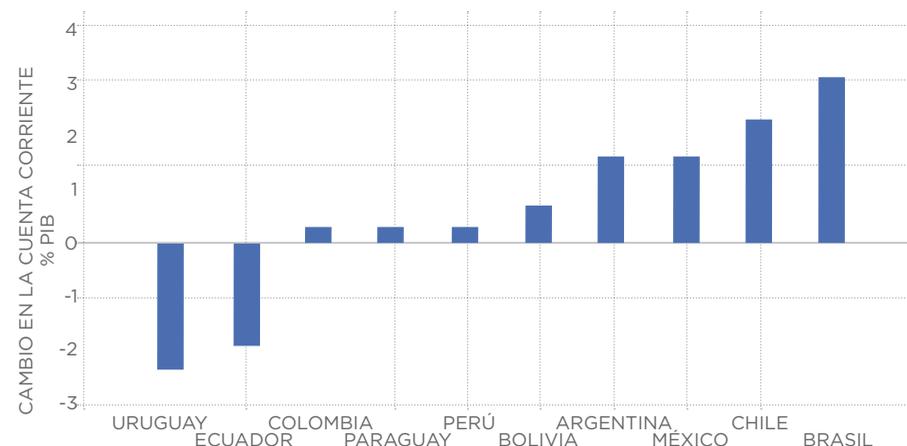
Tercero, la pandemia ha causado un severo estrés financiero en los mercados emergentes. Las tasas de ahorro en las economías desarrolladas se dispararon a niveles sin precedentes a medida que el capital financiero buscó la seguridad de activos extremadamente líquidos. Latinoamérica se vio particularmente afectada por estos severos movimientos financieros, como surge del Gráfico 3. El Gráfico 3a muestra que la mayoría de los países de la región sufrieron una reversión de su cuenta corriente. Como síntoma de esta salida de capitales, la mayoría de los países de la región también experimentó devaluaciones de su moneda. El Gráfico 3b presenta la tasa de depreciación del tipo de cambio multilateral durante los primeros once meses de los años 2019 y 2020. Una relativamente pequeña reversión de la cuenta corriente enmascara una mayor reducción de la oferta de capital en las economías de la región. El Gráfico 3c presenta la dinámica del ingreso de capitales a la región en concepto de

inversiones de portafolio y directas. El gráfico muestra que el flujo bruto que entró a la región durante la primera mitad de 2020, comparando con el mismo período de 2019, cayó sustancialmente en la gran mayoría de los países.

En resumen, la pandemia llevó a caídas dramáticas tanto en los niveles de ingreso como del comercio internacional. Las economías de América Latina sufrieron un fuerte estrés financiero a medida que, tanto la inversión directa como de portafolio, cayeron y los tipos de cambio reales se depreciaron. Además, la región experimentó una caída relativamente más dura en sus exportaciones durante 2020 y distintas proyecciones muestran que la región también quedará rezagada en la recuperación durante los próximos cinco años. Por lo tanto, resulta sumamente importante estudiar las razones y consecuencias del débil comportamiento exportador de la región.

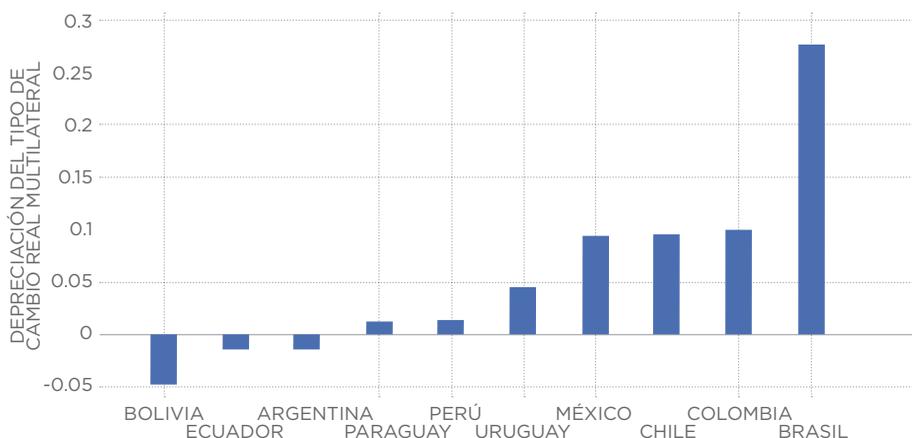
Gráfico 3
Condiciones financieras durante la pandemia

a. Reversión de la cuenta corriente

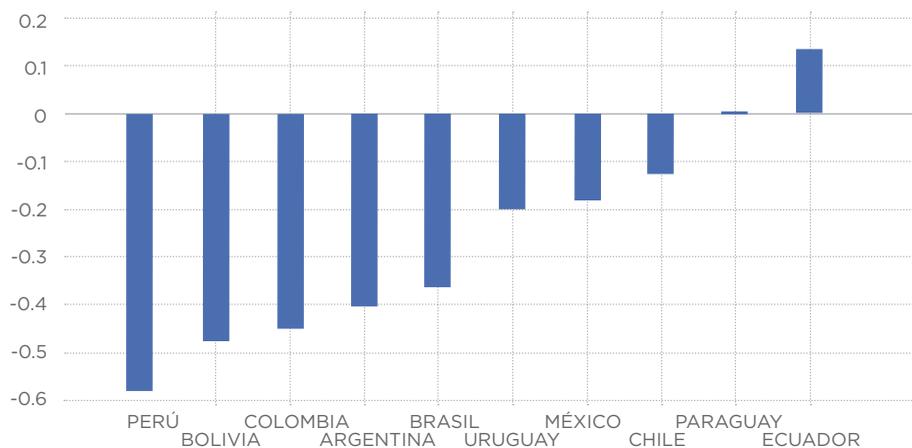


COMERCIO E INTEGRACIÓN EN EL MUNDO POST-COVID-19

b. Tipo de cambio real multilateral



c. Flujos de capital: inversiones de portafolio y directas



Fuente: elaboración propia en base a Darvas (2012) y FMI

3

El comercio durante la Gran Recesión

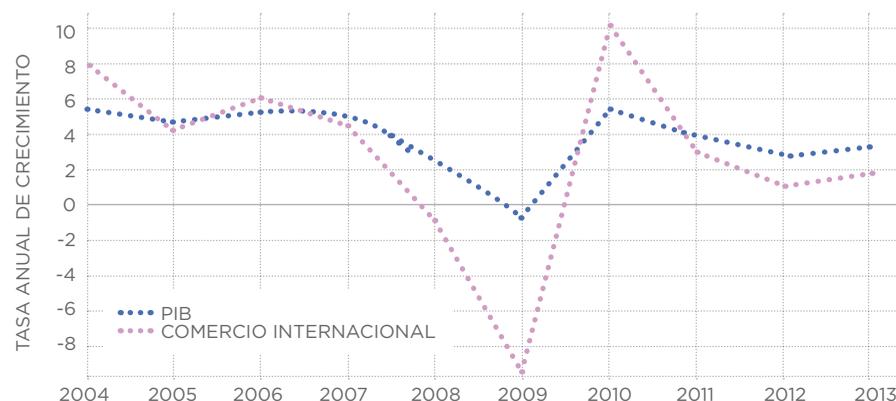
La Gran Recesión llevó al colapso del comercio internacional tras casi una década de booms de *commodities* y aumento de la integración global. Lo que comenzó como una crisis doméstica

en el sector financiero de EE. UU., rápidamente llevó a una fuerte contracción de la producción y la demanda mundial, y a una masiva salida de flujos financieros de países emergentes hacia

Gráfico 4

PIB y exportaciones durante y después de la Gran Recesión

a. Tasas de crecimiento del PIB y del comercio internacional



mercados más seguros (i. e., vuelo a la calidad, *fly-to-quality* en inglés).

En particular, la Gran Recesión estuvo asociada a una significativa parálisis del comercio internacional. Aún más, la caída en el comercio internacional fue significativamente más grande que la caída en los niveles de producción e ingresos a lo largo del mundo. El Gráfico 4 presenta información sobre las asociaciones de corto y largo plazo entre la Gran Recesión y el comercio internacional. En el panel izquierdo, el Gráfico 4a grafica la tasa de crecimiento anual del PIB mundial y del comercio agregado⁵. Mientras que el PIB mundial cayó un 1%, el comercio internacional, a escala global, cayó más de 8%. El panel derecho (4b) muestra un índice de comercio agregado (fijado

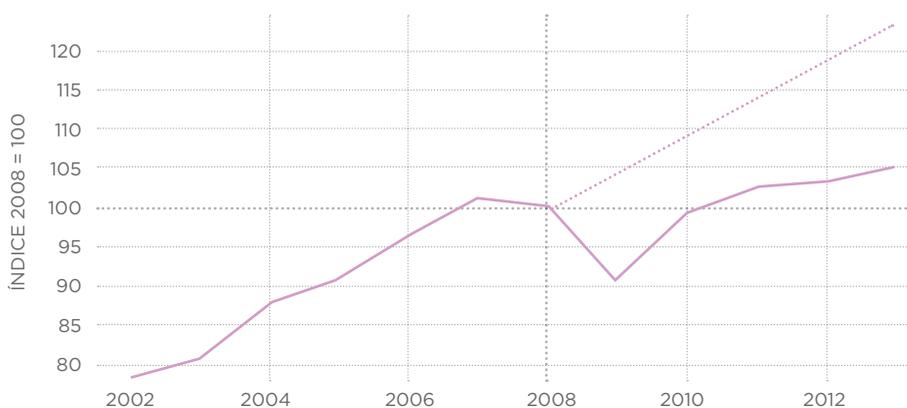
en 100 en el año 2008) y grafica una serie contrafactual bajo el supuesto que el comercio internacional hubiera continuado creciendo a la misma tasa promedio registrada entre 1990 y 2008. A partir de esta última imagen, es claro que el comercio internacional no solo cayó durante la crisis, sino que nunca se recuperó del todo⁶. Se han resaltado varios mecanismos como causas potenciales de este enlentecimiento del comercio internacional durante, y luego, de la Gran Recesión, entre ellas que la caída en los ingresos llevó a una caída en la demanda tanto de bienes locales como foráneos. El resto de la sección se concentrará en estudiar el rol de las fricciones o limitaciones financieras⁷.

5- La tasa de crecimiento del PIB mundial está tomada del "Total Economy Database and World Exports" y el comercio internacional agregado de la FRED de St. Louis y deflactado por el índice de precios al consumidor (IPC) de la economía estadounidense, también tomado de FRED. <https://fred.stlouisfed.org/series/XTWEGS011WQ667S> or "World Exports of Goods and Services: Volume for the World (DISCONTINUED) (XTWEGS011WQ667S)".

6- La brecha entre el comercio internacional agregado en 2013 respecto a su tendencia precrisis es 17%. La brecha entre el PIB mundial en 2013 respecto a su tendencia precrisis es solo del 3.9%. Para ver más sobre este tema, ver Apéndice A.2.

7- Ahn et al. (2011) muestran que modelos que no incluyen fricciones financieras solo explican entre el 70 y el 80% de la caída del comercio mundial que tuvo lugar en la crisis de 2008-2009.

b. Brecha del comercio internacional a la tendencia



Fuente: elaboración propia en base a FRED

El enlentecimiento del comercio internacional fue especialmente notorio para los mercados emergentes. Contamos con un panel no balanceado de nueve economías emergentes: Albania, Argentina, Burkina Faso, Guatemala, Jordania, México, Perú, Senegal y Uruguay. Si bien todos los países en esta muestra son clasificados como mercados emergentes, difieren en varias dimensiones (por ejemplo, niveles de ingreso per cápita, rol de las *commodities* en la canasta exportadora, proximidad a los EE. UU. y otros países particularmente afectados por la Gran Recesión, etc.). Los datos nos permiten mostrar que el enlentecimiento ocurrió en todos estos países. Las tablas 1 a 3 presentan distintos indicadores de desempeño exportador para los nueve países de la muestra antes y después de la Gran Recesión. La Tabla 1 presenta la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones totales a nivel agregado de la economía en los tres años previos a la crisis, en los dos años que la siguieron; y, para una muestra más pequeña, hasta 2012. A lo largo de la muestra, para la mayor parte de los países, la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones

es significativamente menor luego de la crisis que en el periodo previo.

El enlentecimiento del comercio internacional sufrido por estos países puede ser descompuesto en el marco de análisis de márgenes intensivos y extensivos presentado por Eaton et al. (2008). El margen intensivo está representado por las exportaciones promedio por firma; el extensivo, por el número de firmas exportadoras. Las tablas 2 y 3 presentan la dinámica de las firmas exportadoras y las exportaciones por firma, respectivamente, a lo largo de los periodos arriba señalados. De estas tablas surge que el enlentecimiento de las exportaciones está explicado por los dos márgenes de comercio. En otras palabras, la cantidad de firmas exportadoras cayó durante la Gran Recesión y nunca se recuperó. Al mismo tiempo, el valor promedio de las exportaciones por firma –de aquellas que sí continuaron exportando– creció a una tasa muy lenta.



Tabla 1

Tasa de crecimiento promedio de las exportaciones totales

	ALB	ARG	BFA	GTM	JOR	MEX	PER	SEN	URY
2005-2008	24%	21%	18%	13%	33%	11%	21%	20%	18%
2008-2010	11%	-1%	47%	3%	4%	-	-	-23%	3%
2008-2012	13%	3%	-	-	-	-	-	-	9%

Tabla 2

Tasa de crecimiento promedio de la cantidad de firmas exportadoras

	ALB	ARG	BFA	GTM	JOR	MEX	PER	SEN	URY
2005-2008	9%	-1%	18%	3%	11%	-2%	6%	5%	2%
2008-2010	4%	-4%	-2%	0%	7%	-	-	-1%	-6%
2008-2012	4%	-3%	-	-	-	-	-	-	-3%

Tabla 3

Tasa de crecimiento promedio de las exportaciones promedio por firma

	ALB	ARG	BFA	GTM	JOR	MEX	PER	SEN	URY
2005-2008	14%	22%	0%	10%	20%	13%	15%	14%	15%
2008-2010	7%	3%	50%	4%	-3%	-	-	-21%	10%
2008-2012	10%	7%	-	-	-	-	-	-	-12%

Fuente: elaboración propia en base a la base de datos de la Dinámica Exportadora del Banco Mundial.

Luego, estudiamos el rol de fricciones financieras y de liquidez durante la Gran Recesión y usamos datos de exportaciones a nivel firma para los mismos nueve países e indicadores a nivel sectorial de dependencia de capital externo y necesidades de liquidez. En particular, el interés radica en la pro-

ducción de bienes con fuertes necesidades de financiamiento que se vieron desproporcionalmente afectados durante la Gran Recesión. Primero, testeamos el impacto de las necesidades de liquidez durante una crisis en el margen intensivo de las exportaciones, a partir del siguiente ejercicio econométrico

$$\ln Y_{f,d,k,c,t} = \beta LIQ_k + \delta LIQ_k \times GR_t + \Gamma_t + Y_d + Y_f + \Phi_c + \varepsilon_{f,d,k,c,t} \quad (1)$$

En el que $Y_{f,d,k,c,t}$ es una medida de las exportaciones de la firma f , al mercado de destino d , del bien k (utilizando

la revisión 2 de Clasificación Internacional Industrial Uniforme –CIIU– para la clasificación de bienes), de un país c en el año t . Además, LIQ_k es una variable que representa las necesidades de liquidez externa promedio en la pro-

8- Por cuestiones de completitud y robustez, nuestros ejercicios econométricos utilizan tanto valor como kilos exportados y sus tasas de crecimiento.

ducción del bien k ; GR_t es una función indicador del año 2009 y Γ_t , Y_d , Y_f y Φ_c son efectos fijos por año, destino, firma y país de origen. Nuestro parámetro de interés es δ que representa los efectos de la Gran Recesión sobre firmas con altas necesidades de liquidez⁹.

Las Tablas 4 y 5 presentan el parámetro estimado δ usando los niveles de exportación y las tasas de crecimiento de las exportaciones, respectivamente¹⁰. Podemos observar a partir de estas tablas que, durante un periodo de crisis financiera como la Gran Recesión, la exportación de bienes intensivos en liquidez financiera se vio afectada de forma mucho más pronunciada. El coeficiente estimado de la columna 1 de la Tabla 4 implica que las exportaciones de un bien en el percentil 90^o de necesidad de liquidez son 14.5% más bajas que las de un bien en el percentil 10^o durante el año de la

9- Nótese que esta interacción entre una función indicador, que representa un periodo de tiempo, y una variable continua puede ser interpretada como una regresión del tipo diferencias en diferencias, donde el tratamiento son las necesidades de liquidez y el periodo de tratamiento es la Gran Recesión en el año 2009.

10- Las regresiones presentadas en las Tablas 4 y 5 controlan por efectos fijos de destino y firma. La Tabla 7 en el Apéndice A.2 presenta los resultados de la estimación completa.

Tabla 4
La Gran Recesión y regresiones de liquidez en niveles

	ln Valor		ln Kilos	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Δ	-1.326** (0.653)	-1.220* (0.658)	-2.992*** (1.145)	-3.137*** (1.151)
EF de tiempo	Sí	Sí	No	No
EF de país	Sí	Sí	No	No
EF de tiempo-país	No	No	Sí	Sí
Observaciones	316 267	316 267	251 077	251 077
R ²	0.443	0.443	0.619	0.619

Gran Recesión. Además, el coeficiente estimado mostrado en la columna 1 de la Tabla 5 implica que la tasa de crecimiento del valor exportado de un bien en el percentil 90^o de necesidad de liquidez es 27.3% menor que la de un bien en el percentil 10^o durante el año de la Gran Recesión.

En conclusión, la Gran Recesión de 2009 y el subsiguiente estrés financiero afectaron severamente el comercio internacional, tanto en el corto como en el mediano plazo. Firmas que exportaban antes de la crisis perdieron mercados de forma permanente, y aquellas que permanecieron activas en mercados externos recuperaron sus exportaciones de manera muy lenta, a una tasa menor que la demanda agregada. Además, usando información sectorial sobre fricciones financieras y controlando por una batería de efectos fijos, mostramos que las exportaciones de productos intensivos en liquidez cayeron desproporcionadamente más. Por lo tanto, cualquier política que busque alentar el comercio internacional e impedir un largo estancamiento del mismo, debería considerar las necesidades de liquidez de las firmas exportadoras.

Tabla 5
La Gran Recesión y regresiones de liquidez en las tasas de crecimiento

	Δ ln Valor		Δ ln Kilos	
	(1)	(2)	(3)	(4)
δ	-2.489*** (0.805)	-2.248*** (0.813)	-3.539*** (1.084)	-3.642*** (1.098)
EF de tiempo	Sí	Sí	No	No
EF de país	Sí	Sí	No	No
EF de tiempo-país	No	No	Sí	Sí
Observaciones	142 545	142 544	91 412	91 411
R ²	0.197	0.198	0.159	0.160

Errores estándar robustos en paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia.



4

El comercio durante un *Sudden Stop*

En esta sección del trabajo estudiamos la dinámica del comercio internacional al nivel de la firma durante la crisis argentina de *Sudden Stop* en el periodo 2018-2019. Unimos datos de aduana, empleo y registros bancarios al nivel de la firma, y nos aprovechamos del hecho de que podemos descomponer la deuda por firma entre aquella en moneda local y en moneda extranjera. Dividimos nuestros hallazgos en dos partes y llevamos a cabo dos ejercicios empíricos distintos: (i) estimamos la elasticidad de las exportaciones al tipo de cambio real, teniendo en cuenta las importaciones de la firma y la composición de la deuda; (ii) estimamos la elasticidad de las exportaciones e importaciones a la oferta de crédito tanto en moneda local como extranjera.

ción del tipo de cambio y la reversión de la entrada de capitales marcaron el comienzo de una profunda crisis económica y financiera. Después de un par de años de una política de mayor apertura al mundo y a los flujos financieros, tanto el sector público como el privado vieron una pronunciada reducción de la oferta de crédito y/o de capitales.

Primero, durante fines de marzo y principios de abril de 2018, emergieron dudas sobre los objetivos de la política monetaria y el retorno real de los pasivos emitidos por el Banco Central que llevaron a una marcada depreciación del tipo de cambio. El Gráfico 5 muestra la dinámica tanto del tipo de cambio nominal (Gráfico 5a), como del real (Gráfico 5b). A partir de estos gráficos podemos observar que después de un año de relativa estabilidad cambiaria, hay una significativa y persistente depreciación de alrededor del 30% promedio con la mayoría de los socios comerciales.

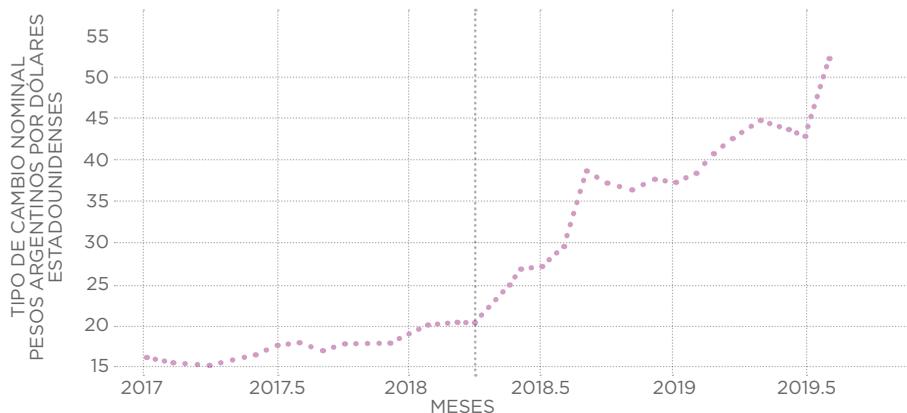
4.1

Contexto macroeconómico

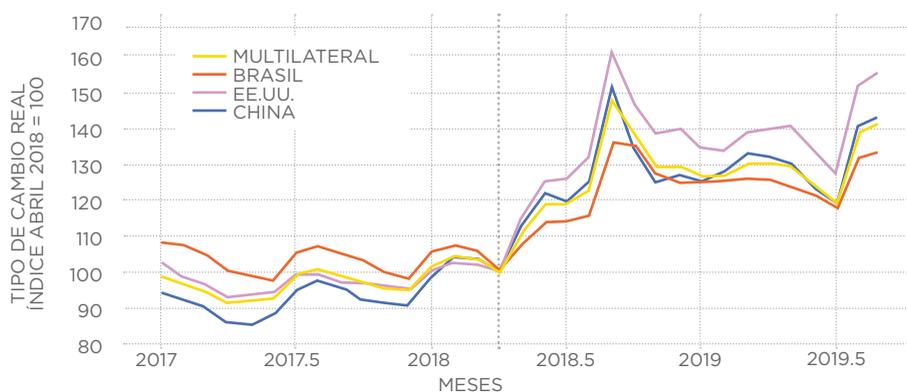
En abril de 2018, una abrupta depreciación

Gráfico 5
Tipo de cambio nominal y real

a. Tipo de cambio nominal



b. Tipo de cambio real (socios seleccionados)



Fuente: elaboración propia en base a BCRA

Además, la depreciación del tipo de cambio fue acompañada por una pronunciada reversión de la cuenta corriente y de la dinámica de los flujos de capitales. El Gráfico 6a muestra el cambio anual en el resultado de la cuenta corriente como porcentaje del PIB. Este gráfico muestra que luego de un año y medio de deterioro de la cuenta corriente, el balance externo mostró una rápida y radical reversión que comenzó durante la segunda mitad de 2018. En promedio, entre la segunda mitad de 2018 y 2019, la cuenta corriente mejoró alre-

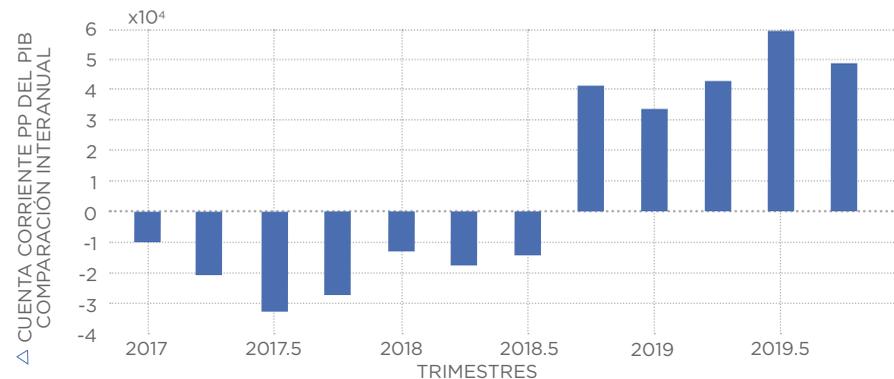
dedor de un 5% con respecto al año previo¹¹.

El Gráfico 6b muestra los cambios anuales en la entrada de capitales en base a distintas medidas, permitiendo ver que la reversión de los flujos de capitales incluyó a la deuda pública (barra azul), al financiamiento del sector privado (barra verde) y también a otros derivados financieros (barra amarilla).

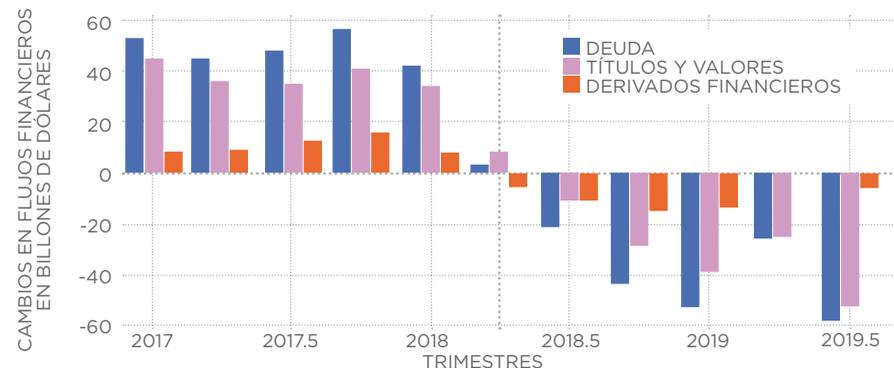
¹¹- Según distintas metodologías, Cavallo & Frankel (2008) o Cavallo et al. (2015), una reversión del 5% del PIB en la cuenta corriente clasifica a este evento macroeconómico como una crisis de *Sudden Stop*.

Gráfico 6
Cuenta corriente y entrada de capitales

a. Cambio anual en la cuenta corriente



b. Flujos de capital



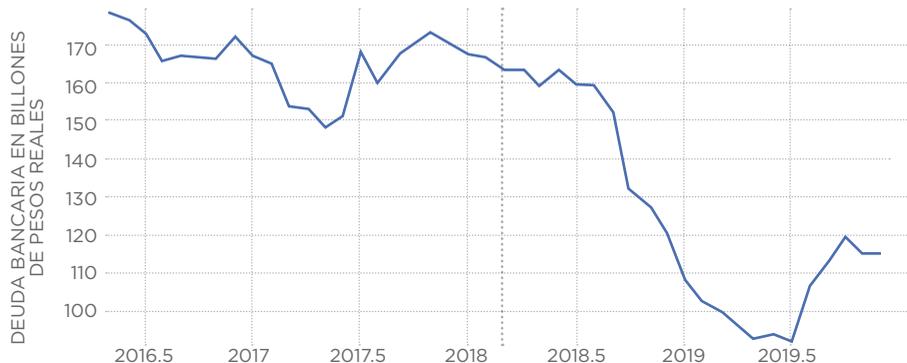
Fuente: elaboración propia en base a BCRA

En particular, las firmas exportadoras vieron una reducción significativa en el total de su deuda bancaria tanto en dólares como en moneda local. Los Gráficos 7a y 7b muestran que el crédito bancario a firmas exportadoras cayó de forma agregada, tanto en pesos como en dólares, más de un 40%. Por otro lado, los Gráficos 8a y 8b muestran la dinámica de la deuda promedio y mediana por firma, tanto en moneda local como extranjera, dejando ver que la mediana de la deuda por firma cayó más que el promedio de deuda por firma, lo que implica que las firmas más pequeñas fueron afectadas de forma más dura que las más grandes. Por último, el

Gráfico 8c presenta el total de la deuda bancaria de las firmas como porcentaje de las exportaciones. Este gráfico muestra que, durante el periodo pre-crisis, la deuda de las firmas creció más que las propias exportaciones, mientras que después de que se desatara la crisis este ratio cayó fuerte y persistentemente. Interpretamos los resultados de estos gráficos como una pronunciada reducción en la oferta de financiamiento para las firmas exportadoras. Incluso a medida que el valor total de las exportaciones creció lentamente durante 2019, el financiamiento bancario a las firmas, en particular a las relativamente pequeñas, cayó.

Gráfico 7
Deuda bancaria en moneda local y extranjera

a. En moneda local



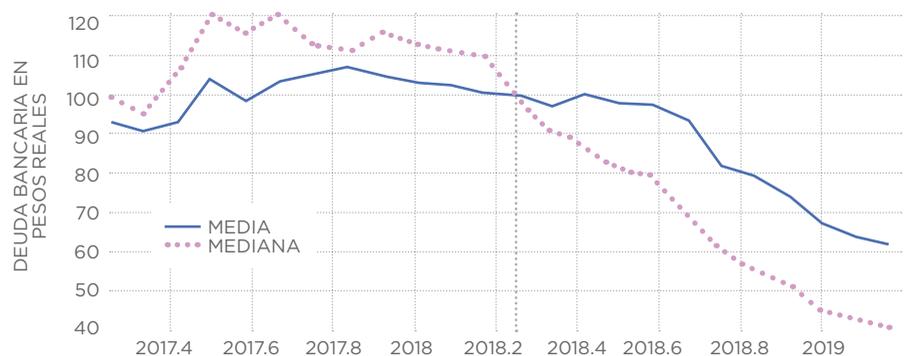
b. En dólares



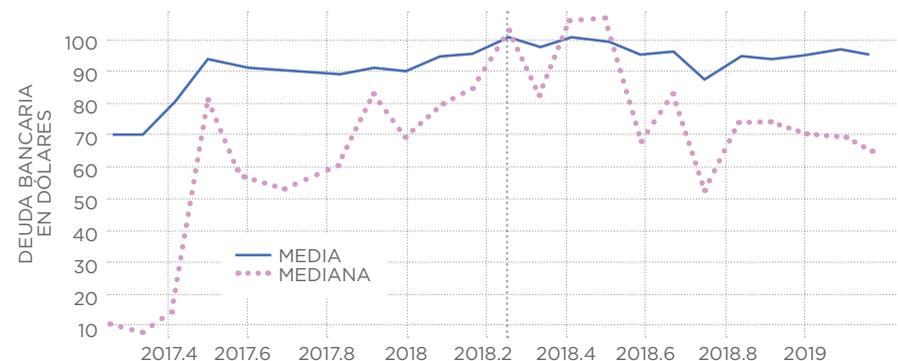
Fuente: elaboración propia en base a BCRA

Gráfico 8
Distribución de la deuda bancaria en moneda local y extranjera

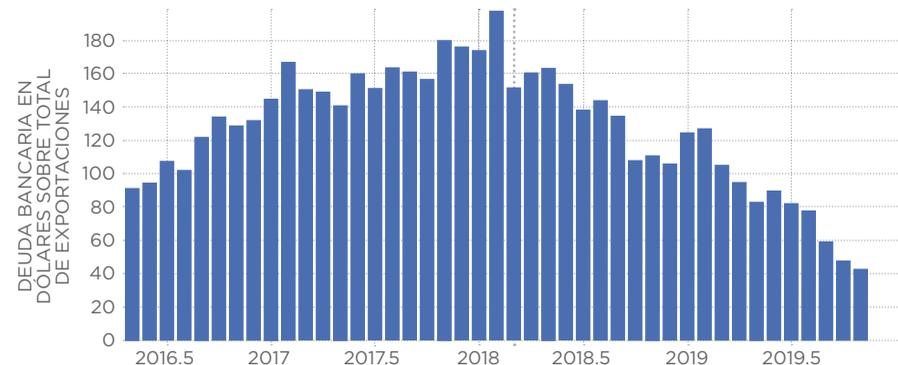
a. En moneda local



b. En dólares



c. Deuda bancaria sobre exportaciones



Fuente: elaboración propia en base a BCRA

A pesar de la significativa depreciación del tipo de cambio, la pronunciada reversión de la cuenta corriente se explica, principalmente, por el colapso de las importaciones más que por un incremento de las exportaciones. El Gráfico 9 presenta la tasa de crecimiento mensual de las exportaciones e importaciones contra el mismo mes del año previo. A partir de este gráfico queda claro que la tasa de crecimiento de las importaciones cayó durante el periodo posterior al primer trimestre de 2018 respecto al 2017. Mientras que las exportaciones mostraron en promedio un modesto incremento durante dicho periodo, las importaciones cayeron de forma persistente, mostrando una reducción promedio de alrededor del 30%.

4.2
Elasticidad al tipo de cambio y deuda en moneda extranjera

La lenta reacción de las exportaciones en respuesta a las grandes fluctuaciones en el tipo de cambio es un hecho estilizado que ha intrigado a los economistas y hacedores de política por muchos años (se pueden encontrar ejemplos Kohn et al., 2020; Alessandria et al., 2015). Estimar de forma precisa una elasticidad al tipo de cambio es de crucial importancia para predecir cuán rápido compensarán las exportaciones la caída de la demanda local y, por lo tanto, cómo se determinará el crecimiento de los ingresos y del empleo.

Gráfico 9

Tasa de crecimiento de las exportaciones e importaciones



Fuente: elaboración propia en base a datos de Aduana.

Estimamos la elasticidad de las exportaciones al tipo de cambio real introduciendo deuda bancaria, tanto en moneda local como extranjera, en un ejercicio empírico estándar de la literatura.

Un punto de arranque de este ejercicio es

$$\ln(X_{j,k,d,t}) = \beta \ln(RER_{d,t}) + \Gamma X_{j,k,d,t-1} + \gamma X_{j,k,d,t-1} \times \ln(RER_{d,t}) + \psi_t + \mu_{j,k,d} + \varepsilon_{j,k,d,t} \quad (2)$$

donde $X_{j,k,i,t}$ es el valor exportado por la firma j del producto k al país d en el periodo t , $RER_{i,t}$ representa el tipo de cambio real bilateral entre Argentina y el país d , $X_{j,k,d,t-1}$ son variables de control en el periodo $t-1$ y ψ_t son efectos fijos para la variable tiempo que capturan; por ejemplo, *shocks* sobre los costos marginales comunes a todas las firmas exportadoras de Argentina. Por último, nótese que sistemáticamente realizamos estimaciones con efectos fijos, es decir, introducimos efectos fijos de firma-destino-producto, $\mu_{j,k,d}$ que capturan características invariantes en el tiempo que pueden afectar el precio por destino (por ejemplo, tamaño del país importador, costo del comercio desde Argentina, costos de distribución), por firma (por ejemplo, calidad del *marketing*); o, por firma-destino

(por ejemplo, gusto idiosincrático de un país por lo que exporta la firma x). El término de interacción $X_{j,k,d,t-1} \times \ln(RER_{d,t})$ representa una interacción entre las variables firma en el periodo $t-1$ y el tipo de cambio real bilateral con la intención de capturar heterogeneidad en la elasticidad del tipo de cambio real.

Elegir valores rezagados nos ayuda a prevenir problemas de endogeneidad. Aunque varias interacciones son interesantes por sí mismas, nos concentramos en la que ocurre entre el tipo de cambio y las medidas de deuda bancaria en moneda extranjera.

Para llevar a cabo la estimación de la elasticidad al tipo de cambio real presentada en la Ecuación 2, primero debemos hacer ciertos supuestos. Dada la naturaleza irregular de las exportaciones, las agrupamos en dos periodos: (i) antes de la crisis, entre 2016 y marzo de 2018; y (ii) durante y/o luego de la crisis, abril de 2018 en adelante. Segundo, dada la significativa heterogeneidad dentro de los sectores productivos de la economía argentina y nuestro objetivo de identificar una interpretación de causalidad, medimos la deuda dolarizada en términos estandarizados, al interior de los sectores, en el periodo

Tabla 6

Elasticidad al tipo de cambio y deuda en dólares

	In Exportaciones			In Exports - Non. Com		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
$\ln RER_{d,t}$	0.195*** [0.0381]	0.220*** [0.0502]	0.222*** [0.0503]	0.157*** [0.0486]	0.202*** [0.0599]	0.204*** [0.0599]
$\ln Imports_{t-1}$		0.0132*** [0.00203]	0.0131*** [0.00203]		0.0122*** [0.00281]	0.0120*** [0.00281]
$\ln Edad$		0.0942*** [0.0271]	0.0918*** [0.0271]		0.0321 [0.0323]	0.0266 [0.0323]
Tamaño de la empresa		0.00148*** [0.000257]	0.00148***		0.000936*** [0.000276]	0.000937*** [0.000276]
$Debt_{t-1}^{FC}$		-0.00558* [0.00310]	0.107** [0.0512]		-0.00510 [0.00356]	0.262*** [0.0624]
$Debt_{t-1}^{FC} \times \ln RER_{d,t}$			-0.0235*** [0.0107]			-0.0558*** [0.0130]
Obs	565 535	412 633	412 633	409 774	322 073	322 073
R^2	0.898	0.901	0.901	0.877	0.882	0.882

Errores estándares robustos en paréntesis

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

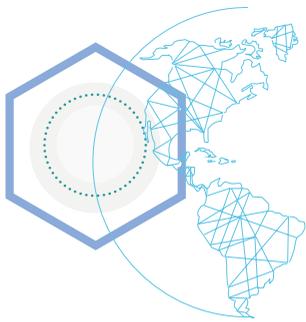
previo a la crisis¹². Consecuentemente, el término de interacción entre el tipo de cambio real y la deuda estandarizada rezagada puede ser interpretado como un análisis *shift-share* que provee una interpretación causal¹³. Finalmente,

12- Nuestra definición de sectores viene de la clasificación de Clasificador Nacional de Actividades Económicas (CLANAE). En particular, usamos la clasificación CLANAE a cuatro dígitos. Elegimos llevar a cabo nuestro ejercicio empírico a este nivel de detalle y no al de seis dígitos porque a ese nivel de detalle finos muchos sectores solo tenían una empresa exportadora.

13- Bajo este marco de trabajo, el *share* es la deuda estandarizada medida como la diferencia respecto a la media y dividida por el desvío estándar, y el *shift* es el cambio en el tipo de cambio. Dado que la composición de la deuda, en términos de denominación, probablemente cambiaría durante una crisis financiera, usamos la elección de las firmas sobre la moneda en la que tomaron su deuda antes de la crisis.

controlamos por la edad de las firmas en los mercados de exportación (o el número de periodos activa en los mercados externos) y por el tamaño de la firma a partir del total exportado. Presentamos nuestros resultados en la Tabla 6¹⁴.

14- Téngase en cuenta que controlamos por varios efectos fijos mencionados en el párrafo anterior. Sin embargo, no los mostramos en la Tabla 6 por cuestiones de presentación.



Nótese que para tener en cuenta las posibles diferencias en respuesta a las variaciones en el tipo de cambio por parte de exportaciones de *commodities* y *no-commodities*, realizamos el mismo ejercicio empírico, tanto para el total de exportaciones como para las exportaciones de otros productos y servicios que no son *commodities*¹⁵. Las estimaciones de la elasticidad al tipo de cambio real bilateral parecen relativamente estables entre 0.157 y 0.222 para las diferentes especificaciones del modelo e independientes de si condicionamos por exportaciones de *no-commodities*. Estas estimaciones están cerca, pero son algo más bajas, que las elasticidades al tipo de cambio que encuentran Fitzgerald & Haller (2018) para Irlanda en el corto plazo.

Luego, estudiamos el impacto de la deuda en moneda extranjera y los efectos de las devaluaciones. Las columnas (2) y (5) de la Tabla 6 introducen en la regresión empírica el control por deuda en moneda extranjera. Los coeficientes estimados muestran que las firmas que tomaron prestado más en dólares durante el periodo previo a la crisis parecen tener menos exportaciones para ambos periodos, pre- y postcrisis. Sin embargo, los parámetros estimados son relativamente bajos y no son estadísticamente significativos. Las columnas

15- Definimos exportaciones de *commodities* usando los capítulos del HTS (o los primeros dos dígitos de la clasificación de bienes). Definimos una exportación como *commodity* si está en el capítulo 28 o por debajo. Usar otras definiciones de *commodities*, como la clasificación de Rauch sobre bienes diferenciados, no cambia los resultados.

(3) y (6) también controlan por la interacción del tipo de cambio real y la deuda en moneda extranjera previo a la crisis. Esta especificación empírica muestra que, al controlar por el tamaño de la firma, edad e importaciones a nivel de la firma, una mayor deuda en moneda extranjera en el periodo previo a la crisis está asociada a mayores exportaciones. Sin embargo, el término de interacción es negativo y estadísticamente significativo, tanto para el total de las exportaciones como para las exportaciones de *no-commodities*. Estos hallazgos sugieren que las firmas que tomaron mayor cantidad de deuda en moneda extranjera en los periodos precrisis (probablemente para invertir, cubrir costos fijos y/o importar una mayor cantidad de bienes del extranjero) exportaron más en el periodo anterior a la crisis, pero sufrieron un significativo efecto negativo sobre el patrimonio neto durante la crisis financiera, lo que las llevó a mostrar una menor respuesta al cambio en los precios relativos. Por ejemplo, los resultados de la columna (6) muestran que un incremento igual a un desvío estándar de la deuda en moneda extranjera lleva a una elasticidad al tipo de cambio real 27% menor¹⁶. Es interesante notar que los efectos negativos sobre el patrimonio neto de las devaluaciones de la moneda parecen ser mayores para exportaciones de *no-commodities*.

16- Este resultado surge del hecho de que la estimación del término de interacción es igual a - 0.0558 y la estimación de elasticidad del tipo de cambio real es 0.204 ($0.0558/0.204 = 27.3\%$).

5 Conclusiones

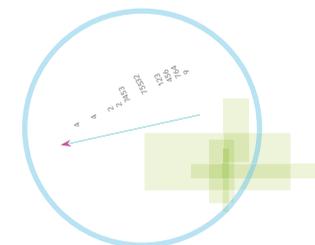
En este trabajo investigamos el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre el desempeño exportador de firmas y emprendedores de países en desarrollo en América Latina. Para hacerlo, utilizamos datos a nivel de la firma para dos episodios diferenciados de crisis financieras: las repercusiones internacionales de la Gran Recesión en los años 2008-2009 y la particular crisis de *Sudden Stop* en 2018 en Argentina.

Primero, a través de ejercicios empíricos y econométricos mostramos que mientras que el nivel de ingresos se recuperó luego de la Gran Recesión, el comercio internacional nunca volvió ni a su tendencia, ni a su tasa de crecimiento promedio precrisis. Este hecho se explica por una menor tasa de crecimiento de las exportaciones por firma y una menor cantidad (o menor tasa de crecimiento) de firmas exportadoras. Utilizamos también indicadores a nivel sectorial de necesidades de liquidez para mostrar que las exportaciones de productos más intensivos en liquidez financiera cayeron más durante la Gran Recesión que aquellos menos intensivos. Además, mostramos que los flujos comerciales de productos más intensivos en necesidades de financiamiento tuvieron una mayor probabilidad de ser abandonados durante y después de la

Gran Recesión.

Segundo, aprovechamos una base que combina datos aduaneros y bancarios a nivel firma para estudiar el impacto de deuda en dólares sobre el desempeño exportador durante la crisis de *Sudden Stop* en Argentina en 2018. Nuestra investigación permite resaltar el hecho de que las firmas en las que la participación de la deuda en dólares supera a la media de la muestra exhiben una elasticidad de las exportaciones al tipo de cambio relativamente menor (i. e., un efecto negativo de patrimonio neto).

Los novedosos hallazgos presentados en este trabajo resaltan la importancia de las necesidades de liquidez para el desempeño exportador durante y después de crisis financieras. Como consecuencia, depreciaciones del tipo de cambio real no son suficientes para contrarrestar la caída en la oferta de crédito. Además, los resultados hallados muestran que sin una política activa que busque proveer liquidez en moneda extranjera a firmas en la región, el comercio internacional se recuperará muy lentamente, como sucedió durante la Gran Recesión.



Referencias

- **Ahn, J. Amity, M., & Weinstein, D. E. (2011).** Trade finance and the great trade collapse. *American Economic Review*, 101(3), 298-302.
- **Alessandria, G., Pratap, S., & Yue, V. (2015).** *Export growth and aggregate dynamics in large devaluations*. Technical report. The Economic studies Group.
- **Braun, Matias & Raddatz, Claudio. (2004).** Trade liberalization and the politics of financial development. *Working Papers 04-3*. Federal Reserve Bank of Boston.
- **Cavallo, E. A., & Frankel, J. A. (2008).** Does openness to trade make countries more vulnerable to sudden stops, or less? Using gravity to establish causality. *Journal of International Money and Finance*, 27(8), 1430-1452. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2007.10.004>
- **Cavallo, E. A., Powell, A., Pedemonte, M., & Tavella, P. (2015).** A new taxonomy of sudden stops: Which sudden stops should countries be most concerned about? *Journal of International Money and Finance*, 51, 47-70. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2014.10.001>
- **Chor, D., & Manova, K. (2012).** Off the cliff and back? Credit conditions and international trade during the global financial crisis. *Journal of International Economics*, 87(1), 117-133. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2011.04.001>
- **Darvas, Z. (2012).** Real effective exchange rates for 178 countries: a new database. *Bruegel Working Paper*, 6.
- **Eaton, J., Eslava, M., Kugler, M., & Tybout, J. (2008).** *The margins of entry into export markets: evidence from Colombia*.
- **Fernandes, A. M., Freund, C., & Pierola, M. D. (2016).** Exporter behavior, country size and stage of development: Evidence from the exporter dynamics database. *Journal of Development Economics*, 119(1), 121-137. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.10.007>
- **Fitzgerald, D., & Haller, S. (2018).** Exporters and shocks. *Journal of International Economics*, 113, 154-171. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2018.04.005>
- **Galindo, A., Panizza, U., & Schiantarelli, F. (2003).** Debt composition and balance sheet effects of currency depreciation: a summary of the micro evidence. *Emerging Markets Review*, 4(4), 330-339. [https://doi.org/10.1016/S1566-0141\(03\)00059-1](https://doi.org/10.1016/S1566-0141(03)00059-1)
- **Kohn, D., Leibovici, F., & Szkup, M. (2020).** Financial frictions and export dynamics in large devaluations. *Journal of International Economics*, 122, 103257. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2019.103257>
- **Kroszner, R. S., Laeven, L., & Klingebiel, D. (2007).** Banking crises, financial dependence, and growth. *Journal of Financial Economics*, 84(1), 187-228. <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2006.05.001>



Apéndice.

Descripción de los datos y detalles adicionales

A.1

Descripción de los datos

El foco central de este trabajo es presentar un análisis detallado y rico en datos sobre los mecanismos de ajuste macro y microeconómicos durante crisis financieras, y presentar nuevos hechos estilizados. En esta sección del artículo, describimos brevemente las bases de datos utilizadas a lo largo del trabajo.

Primero, describimos la información proveniente de Argentina a nivel de la firma. Usamos un conjunto de datos que contienen información de comercio proveniente de la Aduana Argentina¹⁷. Nuestros datos fueron recolectados a partir de manifiestos de exportación por la mencionada agencia. Los marcos temporales varían a lo largo de los países, pero contamos con información detallada para cada envío comercial, incluyendo una identificación para cada firma que es invariante en el tiempo, la fecha de declaración, el país de destino, el peso y el valor del bien, junto a información detallada a seis dígitos según la clasificación HTS¹⁸. Contamos con datos de 2014 a 2019 a nivel mensual. Para limpiar esta variable, mantenemos todas las observaciones para las cuales hay un país de destino válido y un número de clasificación de bienes válido, usando la clasificación WITS del Banco Mundial para generar concordancias a lo largo del tiempo.

17- Hay varios proveedores privados que compilan esta información como Datamyne y Nosis.

18- Esta base de datos cuenta con una clasificación a once dígitos y una letra, lo que nos permite un detallado nivel de diferenciación.

Segundo, describimos la información a nivel de firma proveniente del resto de los países en la muestra. Utilizamos datos de aduanas al nivel de transacción para el periodo 1993-2009. Los datos fueron recolectados por la Unidad de Comercio e Integración del Departamento de Investigación del Banco Mundial como parte de sus esfuerzos para construir la Base de Datos de la Dinámica Exportadora descrita en Fernandes et al. (2016)¹⁹. Esta base de datos contiene información sobre la identificación de la firma, valor exportado, cantidades exportadas en kilos, clasificación de bienes HS6 y país de destino.

Tercero, la información sobre financiamiento doméstico viene del Registro Crediticio del Banco Central de Argentina (Central de Deudores) que recolecta datos mensuales de deuda al nivel de la firma identificando: (i) la clasificación del deudor (de 1 a 6 -donde 3 y 6 son préstamos *non-performing*-); (ii) la entidad que otorga el préstamo; (iii) la línea de crédito; (iv) tipo de colateral que garantiza la operación; (v) la actividad principal del deudor; y, (vi) si hay una relación entre el prestamista y el deudor. Adicionalmente, usamos un régimen de información complementario que nos permite separar la deuda por moneda (esto puede ser hecho tomando en cuenta solo el crédito verdaderamente tomado por la empresa y no el financiamiento total otorgado; por lo tanto, se excluyen la extensión de garantías y las líneas de préstamos puestas a disposi-

19- Las fuentes para los datos para cada país se encuentran detalladas en: <http://www.worldbank.org/en/research/brief/exporter-dynamics-database>

ción, pero no usadas por la firma). Hasta donde sabemos, esta es la primera vez que un estudio aprovecha la ventaja de poder separar la deuda según la moneda en la cual es tomada.

Cuarto, la hoja de balance de las entidades financieras y las declaraciones de ingresos vienen del régimen de información del Balance de Saldos que provee información mensual detallada sobre el portafolio de los bancos por moneda y por sectores depositantes y prestatarios, incluyendo información sobre la exposición de los bancos a deuda soberana y privada por moneda. También contamos con información sobre la estructura accionaria, pudiendo identificar si el banco es público o privado, y si sus dueños son extranjeros o locales.

Quinto, a lo largo de este trabajo presentamos un análisis de series de tiempo sobre varias variables macroeconómicas para un panel de países. Hacemos uso de dos fuentes de datos distintas. Respecto a los niveles y proyecciones de ingresos y cantidades exportadas usamos el WEO-IMF. Con respecto al tipo de cambio real y variables financieras la fuente es el FMI-IFS. Por último, los datos sobre los precios corrientes de flujos de exportación son tomados de la base de datos de UN-Comtrade.

Finalmente, en la sección 3 usamos variables a nivel sectorial sobre las necesidades de liquidez. La fuente de estos datos es Kroszner et al. (2007). Los autores utilizan datos de 38 países desarrollados y en desarrollo para construir un conjunto de variables sectoriales que miden las necesidades de financiamiento. La medida de las necesidades de liquidez de una industria es desarrollada por Braun & Raddatz (2004), calculada como la ratio de inventarios sobre las ventas anuales a lo largo de los

periodos 1980-1989, 1990-1999, y para 1980-1999. Nuestros resultados son robustos a estas diferentes mediciones. Nótese que esta variable captura las necesidades de financiamiento de una industria para capital de trabajo (aunque los inventarios son solo uno de los componentes del capital de trabajo).

A.2 Estudio de caso de comercio durante la Gran Recesión

Primero, por cuestiones de completitud, complementamos el Gráfico 4b graficando el PIB y calculando su distancia a la tendencia previa a la Gran Recesión. Téngase en cuenta que, aunque el PIB mundial no ha alcanzado su tendencia precrisis, la brecha en 2013 era solamente de 3.19%, mientras que para el comercio internacional global para el mismo periodo es mayor a 17%.

Segundo, presentamos la tabla completa con los resultados de la estimación de las Tablas 4 y 5. Estos resultados están presentados en la Tabla 7, la cual muestra el impacto de la Gran Recesión sobre las exportaciones (valores, cantidades y sus tasas de crecimiento), haciendo uso de las diferencias en las necesidades de liquidez.

Gráfico 10
Distancia del PIB a la tendencia

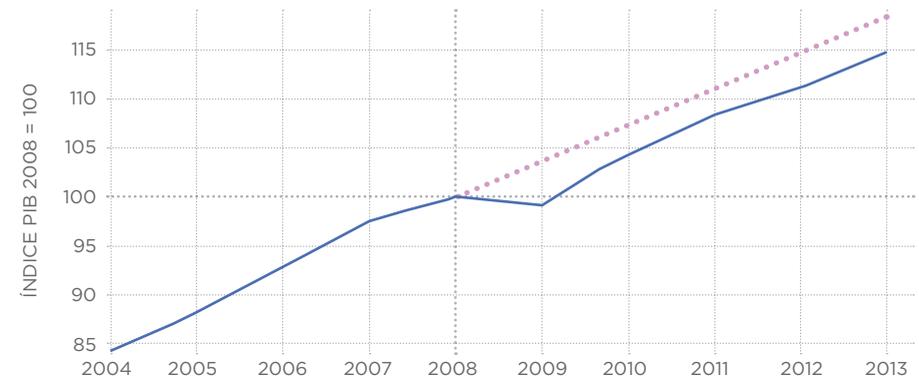


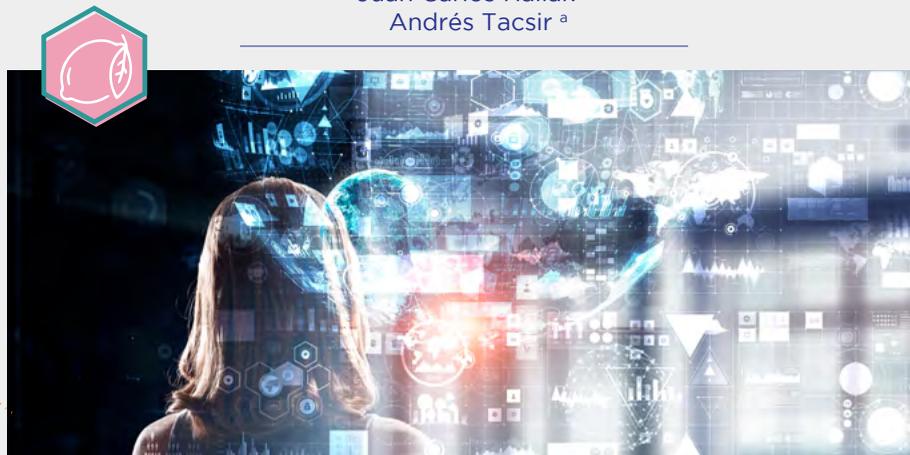
Tabla 7
La Gran Recesión y resultados completos de la estimación de liquidez

	In Valor		In Cantidades		Δ In Valor		Δ In Cantidades	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
$\ln \text{Valor}_{t-1}$					-0.279*** (0.00228)	-0.278*** (0.00228)		
LIQ_k	-0.439 (0.335)	-0.446 (0.336)	-25.29*** (0.495)	-25.27*** (0.495)	1.117** (0.447)	1.080** (0.447)	0.924 (0.785)	0.906 (0.785)
$\text{LIQ}_k \times \text{GR}_t$	-1.326** (0.653)	-1.220* (0.658)	-2.992*** (1.145)	-3.137*** (1.151)	-2.489*** (0.805)	-2.248*** (0.813)	-3.539*** (1.084)	-3.642*** (1.098)
$\ln \text{Quant}_{t-1}$							-0.283*** (0.00282)	-0.283*** (0.00282)
Constante	11.35*** (0.0477)	11.35*** (0.0477)	10.59*** (0.0707)	10.59*** (0.0707)	0.0174 (0.0622)	0.0191 (0.0621)	-0.00242 (0.111)	0.00126 (0.111)
Observaciones	316 267	316 267	251 077	251 077	142 545	142 544	91 412	91 411
R ²	0.443	0.443	0.619	0.619	0.197	0.198	0.159	0.160

Errores estándar robustos entre paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

¿Quién tracciona la estrategia sectorial para la inserción internacional? Desafíos de coordinación post-COVID-19 en cadenas agroindustriales de América Latina*

Andrea González ^a
Juan Carlos Hallak ^{ab}
Andrés Tacsir ^a



RESUMEN

Ante las crecientes exigencias de seguridad alimentaria, sanidad vegetal y animal y condiciones laborales, sociales y ambientales que traerá el mundo post-COVID-19, las cadenas de valor agroalimentarias de América Latina necesitarán renovadas estrategias de competitividad e inserción internacional. Las mismas deberán identificar los bienes públicos prioritarios y guiar la coordinación entre empresas, asociaciones privadas y actores del sector público en el marco de una agenda consensuada. Una pregunta central es qué tipos de arreglos institucionales son más conducentes a lograr la coordinación necesaria para la formulación e implementación de estas estrategias. En este trabajo analizamos dos entidades de alcance estrictamente sectorial, el Instituto Nacional de Carnes de Uruguay y All Lemon de Argentina. A través de un estudio comparativo de casos, analizamos la relación entre el diseño institucional de estas entidades y su capacidad para traccionar una agenda de competitividad e inserción internacional.

*Agradecemos la asistencia de Julián Macaggi en esta investigación.
a Universidad de Buenos Aires. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP), Argentina.
b Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

1 Introducción

El complejo agroalimentario está llamado a ser protagonista de uno de los mayores desafíos de América Latina: lograr una mayor y mejor integración comercial con el resto del mundo. Este complejo es relevante por la abundancia relativa de tierras que tiene la región, su importancia histórica como sector exportador y, principalmente, su potencial de crecimiento. En las últimas décadas, parte del *agribusiness* demostró capacidad de innovación y organización adaptándose a las demandas internacionales, experimentando cambios tecnológico-productivos, adoptando nuevas formas de vinculación en la cadena de valor y logrando destacados avances en su cooperación con el sector público (Ardila et al., 2019; Crespi, Katz & Olivari, 2017).

Sin embargo, el mundo post-COVID-19 traerá nuevas demandas y desafíos. A las crecientes exigencias de inocuidad, seguridad alimentaria y cumplimiento de medidas fitosanitarias se sumarán mayores requerimientos de certificación sobre condiciones laborales, sociales y ambientales bajo las cuales se producen los alimentos. A la vez, son esperables superiores exigencias en términos de información sobre la producción, el manejo y el transporte de los alimentos en la extensa cadena de valor. Así, los sectores agroalimentarios que aspiren a dar respuestas a las nuevas demandas deberán redoblar sus esfuerzos para identificar y construir nuevos bienes públicos sectoriales, como mecanismos eficientes de difusión de información y capacitación en temas de inocuidad y ambientales,

sistemas de trazabilidad, investigación en genética y nutrición animal e inversión en infraestructura para cumplir con los protocolos sanitarios y fitosanitarios.

Para enfrentar estos desafíos, en las cadenas de valor será imprescindible definir una estrategia de competitividad e inserción internacional que permita la identificación de bienes públicos prioritarios y guíe la coordinación entre empresas, asociaciones privadas y actores del sector público en el marco de una agenda consensuada. Dicha coordinación es crítica. Requiere de un trabajo constante de gestión para organizar a los actores, procesar información, dilucidar acciones tácticas, convocar a especialistas, monitorear los compromisos asumidos por las partes e insistir en la agenda ante desvíos. Los estudios sobre formulación y ejecución de políticas de desarrollo productivo concluyen que su efectividad es mayor cuando resultan de un proceso de cooperación público-privada (Cornick et al., 2018; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014).

La formulación de estrategias consensuadas en un marco de cooperación público-privada lleva tiempo. Más tiempo aún lleva su implementación, que requiere la construcción de bienes públicos y una gran variedad de acciones públicas y privadas. Por ello, es alto el riesgo que el compromiso de los participantes decaiga y la estrategia se abandone, particularmente en países en donde los cambios de administración conllevan pronunciados cambios

en la orientación de las políticas. Es entonces relevante preguntarse qué tipos de arreglos institucionales son más conducentes a lograr la coordinación necesaria para la formulación e implementación de estrategias sectoriales de competitividad e inserción internacional. Una amplia literatura estudia experiencias de mesas o foros sectoriales. Encuentra como resultado central que el éxito de estos ámbitos de coordinación depende fuertemente del apoyo político de las máximas autoridades, el cual sustenta la capacidad de formulación y tracción de la estrategia, pero se desvanece rápidamente ante cambios de administración, autoridades en la misma administración o prioridades en las políticas (Bianchi et al., 2016; Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; Ghezzi, 2019; Gutman, López y Ubfal, 2006; Obaya y Stein, 2020).

Otros tipos de arreglo institucional menos estudiados tienen como actor central a entidades de alcance estrictamente sectorial, tanto público-privadas como exclusivamente privadas, que integran a los distintos eslabones de la cadena de valor –particularmente primario y procesador en las cadenas agroalimentarias–. Estas entidades proveen un ámbito de diálogo e interacción que permite alinear posiciones dispares. Cumplen un rol de liderazgo y coordinación en el diseño e implementación de una agenda de competitividad e inserción internacional a la vez que se erigen como referente sectorial ante otros actores públicos y privados. Si bien no se encuentran totalmente a salvo de los vaivenes políticos, al ser entidades distintas a las cámaras empresariales de representación gremial, pueden focalizarse en una agenda de competitividad de largo plazo resguardada de reclamos de tipo impositivo o negociaciones salariales.

Un primer tipo de entidad sectorial con capacidad para ejercer este rol son los institutos de desarrollo sectorial. Típicamente entidades público-privadas con distintos grados de autonomía de la autoridad central, estos institutos suelen tener el financiamiento asegurado mediante impuestos sobre los productos comercializados por la cadena. La participación de los distintos eslabones en el directorio de la entidad, así como la de representantes de la autoridad pública, busca facilitar la cooperación público-privada y la generación de consensos. Aunque estos institutos conservan funciones regulatorias, han evolucionado hacia un rol más estratégico en el diseño e implementación de agendas para la inserción internacional. Tal es el caso del Instituto de Promoción de la Carne Vacuna (IPCVA) y el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) en Argentina; el Instituto del Café (ICAFE) en Costa Rica; y, el Instituto Nacional de la Leche (INALE) en Uruguay. Estudios de entidades de este tipo son McDermott, Corredoira y Kruse (2009), que analizan una nueva configuración de instituciones lideradas por la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR) en el sector vitivinícola en Mendoza; y Bianchi et al. (2016), que evalúan al Instituto Nacional de Carnes (INAC) en su implementación de un sistema de trazabilidad para la carne vacuna en Uruguay.

Un segundo tipo de entidad con estas características está constituido por asociaciones empresariales privadas. Algunas de ellas trabajan en el desarrollo de la cadena promoviendo, por ejemplo, acciones de investigación tecnológica, capacitación y provisión de información de mercado, como FunPel (Fundación para la promoción y el desarrollo de la cadena láctea Argentina) y Maizar (Asociación Maíz y Sorgo Argentino), en Argentina, y FDF (Fundación para el Desarrollo Frutíco-

la), en Chile. Otras fueron creadas para potenciar la inserción internacional del sector trabajando, por ejemplo, la apertura de mercados, el posicionamiento y promoción de los productos en los mercados externos, la promoción de innovaciones productivas y la estandarización de parámetros de calidad. Ejemplos aquí son ProArándanos en Perú, Wines of Chile en Chile y All Lemon y Argenpork en Argentina. Este tipo de entidades estrictamente privadas gozan de mayor autonomía del poder estatal, lo que favorece la continuidad de la agenda ante cambios políticos. Además, tienen como desafío involucrar y comprometer a las agencias del Estado en las acciones necesarias y evitar el *free-riding* en la financiación de su funcionamiento.

A través de un estudio de casos comparado, en este trabajo analizamos dos instituciones sectoriales, cada una representativa de estos dos tipos de entidades, que han demostrado capacidad de coordinación para la formulación y ejecución de proyectos exitosos orientados a la inserción internacional en cadenas agroalimentarias no tradicionales. En representación del tipo de entidad público-privada, seleccionamos al Instituto Nacional de Carnes (INAC) de Uruguay. El INAC es una persona pública no estatal cuya misión es el desarrollo del complejo cárnico mediante la vigilancia de la comercialización en el mercado interno y la promoción de la internacionalización. Aunque su presidente es nombrado por el Poder Ejecutivo, la junta directiva está integrada también por representantes de los productores primarios y frigoríficos. El financiamiento del INAC proviene de impuestos cobrados tanto a la venta de carne en el mercado interno como a las exportaciones. La institución ha mantenido consistentemente una visión orientada hacia la inserción internacional de la carne uruguaya creando im-

portantes bienes públicos sectoriales, como un sistema de trazabilidad. A la vez, el INAC ha logrado asumir una posición de liderazgo entre los diversos actores públicos y privados en la cadena para definir y coordinar la agenda de inserción internacional del sector.

En representación del tipo de entidad estrictamente privada, seleccionamos a All Lemon de Argentina, una asociación civil sin fines de lucro que nuclea a los principales exportadores de limón fresco. Esta entidad tiene como principal propósito el control de la calidad comercial (cosmética) de los limones de exportación, aunque también coordina actividades de promoción y posicionamiento externo. Se destaca por la creación de un sello de calidad, “ALL LEMON”, que controla rigurosamente la calidad de la fruta. La actividad de All Lemon ha sido crítica para fortalecer la buena reputación del limón argentino en el mundo. La adhesión a la asociación es voluntaria. All Lemon se financia con aportes de los miembros y cuenta con una estructura muy pequeña apoyada por trabajo voluntario organizado en torno a comisiones temáticas.

En cada uno de estos casos, analizamos el diseño institucional de la entidad a través de cinco dimensiones que creemos centrales: misión y objetivos, autonomía de la autoridad pública central, gobernanza, financiamiento y organización interna. Luego, analizamos el funcionamiento efectivo de la entidad en cuanto a cohesión interna al interior de la cadena, continuidad de la agenda y estabilidad y capacidad técnica de quienes llevan a cabo sus actividades. Finalmente, evaluamos hasta qué punto el diseño institucional de la entidad ha determinado su funcionamiento y capacidad de liderazgo y coordinación para traccionar una agenda de competitividad e inserción internacional. Entender de qué forma

el diseño institucional de una entidad destinada a cumplir este rol coordinador puede ajustarse a las características y objetivos de la cadena es crucial para abordar eficazmente proyectos de creación institucional.

Uno de los hallazgos principales del estudio es que el exitoso liderazgo y coordinación de estas dos entidades se sustenta en un diseño institucional adecuado en función de las características de sus respectivas cadenas y sus necesidades de articulación institucional. En particular, el carácter público-privado del INAC –liderado por el sector público aunque con autonomía del gobierno central–, junto a su financiamiento derivado de tasas obligatorias y un *staff* regido por contratos laborales privados han contribuido a lograr la integración de intereses contrapuestos en la cadena en una visión consensuada en torno a la orientación exportadora de la cadena y una gestión que exhibe un alto grado de efectividad y desarrollo de capacidades para enfrentar proyectos de creciente complejidad. Por otro

lado, el carácter exclusivamente privado de All Lemon, junto a su adscripción voluntaria, misión acotada y dimensión modesta como organización, es funcional a la mayor integración vertical y concentración geográfica de la cadena del limón en Argentina –que requiere menos esfuerzos de armonización de intereses y objetivos– y a una configuración institucional preexistente, en donde otras entidades ya tienen a su cargo la coordinación de aspectos centrales de la estrategia de competitividad e inserción internacional de la cadena.

Este es un estudio exploratorio que, con solo dos estudios de caso, no permite extraer conclusiones definitivas. Sin embargo, contribuye a dar el puntapié inicial a una agenda de investigación más amplia sobre la construcción de institucionalidad en cadenas agroindustriales que, mediante la coordinación de acciones en torno a una estrategia de inserción internacional, logre abordar los desafíos de internacionalización en el mundo post-COVID-19.



2 Instituto Nacional de Carnes (Uruguay)

Uruguay se convirtió en las últimas décadas en uno de los principales exportadores mundiales de carne vacuna accediendo tanto a mercados con altos estándares de calidad, como EE. UU., la UE y Japón, como a mercados de gran volumen sin diferenciación, por ejemplo, China. Su consolidación como exportador requirió la coordinación pública-privada para consensuar una agenda y lograr su efectiva implementación. Bienes públicos sectoriales,

como el sistema de trazabilidad, un conjunto de sellos de calidad reconocidos internacionalmente y la agenda de acceso a mercados, son producto de este trabajo coordinado.

El Instituto Nacional de Carnes (INAC) contribuyó a los avances del sector al desarrollar una agenda de internacionalización y lograr su implementación. El INAC coordinó, por una parte, al sector privado con el público. Por el otro,

a la multiplicidad de actores al interior del sistema público. A pesar de los cambios de gobierno, el INAC mantuvo su agenda estratégica de inserción internacional basada en la diferenciación y logró ser indisputablemente reconocida por el sector privado como la institución encargada de desarrollarla y liderarla.

2.1 El mercado de carne vacuna en Uruguay y el mundo

En los últimos veinte años el consumo mundial de carne vacuna aumentó un 20% y las exportaciones un 55%. Durante estas dos décadas el comercio mundial se caracterizó por la incursión de China, importando 4 800 millones de dólares, el 11% del total mundial. Los primeros cuatro exportadores mundiales, en orden decreciente, son EE. UU., la UE, Australia, Brasil y la India, que explican el 75% de las exportaciones mundiales. Le siguen Nueva Zelanda, Argentina, Canadá, Uruguay, México y Paraguay, que representan otro 18%. Uruguay es el octavo exportador mundial con 2 000 millones de dólares de exportaciones.

Orientado a la exportación, el sector cárnico uruguayo representa el 20% de las exportaciones del país. Desde el inicio del milenio, sus exportaciones se duplicaron. Al superar un brote de aftosa en el año 2000, Uruguay orientó su estrategia de exportación hacia mercados en donde se valora la diferenciación. Diferentes herramientas, como la trazabilidad y los sellos de calidad orgánicos, fueron parte del proceso de construcción de reputación, permitiéndole acceder a mercados como Japón y Corea y aumentar su penetración en la UE y EE. UU. Luego, la emergencia de China como gran comprador alteró la lógica

del mercado mundial. Así, las exportaciones uruguayas se fueron concentrando en China en donde la demanda no busca principalmente productos diferenciados.

En términos productivos, la cadena cárnica está compuesta por el sector primario y el sector industrial. El sector primario uruguayo está conformado por 45 000 establecimientos. La mayoría corresponde a productores familiares y solo 5 000 tienen más de 500 hectáreas. Actualmente Uruguay tiene 12 millones de cabezas de ganado, valor que es un récord histórico. Los frigoríficos, encargados de la industrialización, son los exportadores. El eslabón industrial se encuentra concentrado (hay 38 frigoríficos habilitados para faenar de los cuales 27 exportan) y con fuerte presencia de multinacionales.

Existe un alto grado de asociatividad con más de 300 organizaciones de primer grado y alrededor de una docena de segundo grado. La Asociación Rural de Uruguay (ARU) y la Federación Rural (FRU) representan los intereses de los ganaderos de mayor tamaño. Existen otras dos asociaciones que nuclean a cooperativas y productores de menor escala como la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) y las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). La Cámara de la Industria Frigorífica (CIF) representa a los frigoríficos nacionales y la Asociación de la Industria Frigorífica del Uruguay (ADIFU) está compuesta por los extranjeros. La Asociación de Plantas de Faena Mercado Interno (APFMI) agrupa a los frigoríficos destinados solo al mercado interno.

La fuerte institucionalidad ha facilitado la provisión de bienes públicos al sector. Además del rol de coordinación del INAC, el Ministerio de Ga-

nadería, Agricultura y Pesca (MGAP) lleva adelante la política ganadera vinculada a la producción primaria. La Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) es la agencia sanitaria y es responsable de la agenda técnica de las negociaciones de protocolos internacionales. El Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) realiza investigación y extensión. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) lleva adelante las negociaciones políticas con terceros países incluyendo los temas ganaderos. Recientemente, y a raíz de los efectos de la ganadería en el medio ambiente y en la salud han tomado relevancia en la política ganadera el Ministerio de Ambiente (MA) y el Ministerio de Salud Pública (MSP).

El objetivo de Uruguay es continuar la diferenciación para mercados que valoran la calidad al tiempo que satisfacen la creciente demanda de *commodities* de China. En este marco, el sector enfrenta dos grandes desafíos: (a) acceder a mercados con preferencia arancelaria y (b) lograr una creciente diferenciación. Para el primer desafío son necesarias más aperturas sanitarias. Las mejoras en el *status* sanitario desde la crisis de aftosa del 2000 y las herramientas de control y prevención desarrolladas por la institucionalidad permitieron la recuperación de mercados y favorables condiciones para negociaciones. Los protocolos sanitarios vigentes son, de hecho, el primer paso para acceder a ventajas arancelarias como las cuotas Hilton y 481. El segundo desafío es lograr acceder a mercados –o nichos– de mayor valor. Para vender productos diferenciados se requieren renovados esfuerzos de *marketing* y promoción comercial con el objetivo de encontrar los adecuados canales comerciales en mercados tan diferentes como en China, la UE, Japón o EE. UU.

2.2

El Instituto Nacional de Carnes

El Instituto Nacional de Carnes (INAC) es el encargado de recomendar al Poder Ejecutivo la política cárnica nacional. El instituto fue creado en 1984 a través de la Ley 15 605. El INAC es una persona pública no estatal (PPnoE), un tipo de organización con objetivos de interés público, sin fines de lucro.

Diseño institucional

MISIÓN

El INAC tiene dos funciones principales, la regulación del mercado interno y el desarrollo del mercado externo gracias al aumento de competitividad. El INAC aprueba los sistemas de tipificación y normalización de los productos y el control de la calidad, función que involucra a los frigoríficos. Al INAC también le corresponde la ampliación y expansión de los mercados externos, gracias a actividades de promoción comercial, y establecer las normas necesarias para orientar las exportaciones hacia los niveles de calidad adecuadas.

AUTONOMÍA

En tanto es una PPnoE, el INAC tiene autonomía para su funcionamiento y para su financiamiento. El presidente del INAC es nombrado por el titular del MGAP y puede ser removido por el Presidente de la Nación. El presidente del INAC históricamente ha gozado de mucha estabilidad en la continuidad de su puesto al frente del Instituto. El INAC coordina su trabajo con los diversos ministerios involucrados en la política cárnica y con organismos descentralizados, como el INIA.

El INAC goza de una considerable autonomía operativa, pudiendo llevar adelante acciones sin necesidad de solicitar los recursos o autorización. Tiene autonomía operativa en temas tan diversos como la contratación de su per-

sonal, la estructura de la organización o las acciones de promoción comercial. La autonomía operativa contribuyó a acelerar la implementación de acciones que requieren la coordinación con otros actores, tanto públicos como privados.

GOBERNANZA

El INAC está dirigido por una Junta conformada por ocho miembros. El Poder Ejecutivo designa al presidente –asimismo presidente de la Junta– y al vicepresidente del instituto. Tres miembros representan a los productores rurales con sillas para ARU, FR y una tercera compartida entre la CNFR y la CAF. Otros tres miembros representan a la industria frigorífica con sillas para CIF, ADIFU (Asociación de la Industria Frigorífica del Uruguay) y APFMI. Así, el INAC no solo es un ámbito de discusión público-privado, sino que también es un espacio en el cual los eslabones de la cadena de valor pueden trabajar conjuntamente.

La Junta cumple el rol de asesor del organismo y le propone al Poder Ejecutivo los lineamientos de la política de carnes. Asimismo, sugiere las medidas para la ejecución de la política nacional fijada por el ejecutivo. El sector público no goza de la mayoría de la Junta, encargada de tomar las decisiones y dominada por el sector privado. Sin embargo, el presidente tiene derecho a veto sobre las resoluciones adoptadas.

En los últimos años, la gobernanza efectiva, sin embargo, estuvo en manos del sector público. El hecho de disponer de una clara visión y agenda para la internacionalización le permitió ejercer un rol de indiscutido liderazgo dentro de la institución. Así, a través de la Junta compartió, propuso y validó esa visión con el sector privado, encontrando en éste a un interlocutor

para su implementación. El sector privado se sintió cómodo “delegando” en el sector público la visión estratégica y coordinación de la agenda. Las gerenciales de la Junta no han sido activas en traer proyectos; parte de esto se puede deber a que esas asociaciones no están organizadas específicamente para la exportación y, por lo tanto, no tienen equipos que puedan proponer iniciativas a la Junta.

FINANCIAMIENTO

El 90% de los recursos que recibe el INAC proviene de un gravamen del 0.7% sobre las ventas en el mercado doméstico y de 0.6% sobre las exportaciones. La tasa asociada a las exportaciones representa el 65% de los ingresos vinculados a las tasas impositivas. Los recursos asignados a través de las tasas impositivas solo le pueden ser quitados con una ley. En los últimos cinco años el INAC ha tenido ingresos operativos anuales promedio de 20 millones de dólares. El crecimiento de los ingresos de los últimos años, en conjunto con un aumento más moderado de los gastos, ha llevado a que la organización exhiba superávits que formaron unas reservas equivalentes a 34 meses de funcionamiento.

ORGANIZACIÓN INTERNA

La organización interna del INAC depende de su presidente quien, además de presidir la Junta, gestiona el instituto. Las personas del *staff* técnico son contratadas en el marco del derecho laboral privado y se mantienen al cambiar las autoridades. La estabilidad del *staff* ha contribuido a la continuidad de la agenda de trabajo. Actualmente el INAC tiene 138 empleados organizados en dos grandes áreas, negocios y operaciones, coordinadas por una gerencia general. Dentro del área de operaciones se encuentran las gerencias de tecnología de la información, asuntos legales y administración y fi-

nanzas. Dentro del área de negocios se ubican las gerencias de calidad, conocimiento, contralor, información y *marketing*.

AGENDA Y ACCIONES

La agenda de competitividad del INAC de los últimos años se concentró en tres grandes temas. El primero de ellos es el sistema de trazabilidad que permite la identificación individual de cada animal. Combina dos subsistemas, el SNIG (seguimiento de los animales vivos) y el SEIIC (seguimiento en el frigorífico). El SEIIC permite conocer a qué animal pertenece cada corte de carne; el SNIG permite asociarle información sobre la vida del animal. El desarrollo del SNIG estuvo a cargo del MGAP y el SEIIC del INAC. El origen de los sistemas estuvo en la respuesta coordinada del sector público y privado para atacar la prohibición de importaciones de la UE en 2001. La trazabilidad de toda la cadena se desarrolló en etapas: comenzó con el SNIG en forma voluntaria, luego se hizo obligatorio y, finalmente, se incorporó el SEIIC.

La combinación del SNIG y el SEIIC tuvo beneficios directos, como cumplir con los requerimientos de las autoridades sanitarias de los países importadores. Además, permitió tener una base sólida para desarrollar un sistema en el cual también se pudieran incluir sets de información valorados por los consumidores, funcional a la estrategia de diferenciación en mercados más exigentes. Los sets de información extra más importantes que se incluyeron fueron los construidos a través de esquemas de calidad como el Programa de Carne Natural Certificada del Uruguay, Uruguay Natural Club o el Programa de Bienestar Animal. El funcionamiento del sistema de trazabilidad permitió también que los actores de la cadena pudieran explo-

tar la información acumulada para la toma de decisiones sobre acciones a tomar.

La visión exportadora del INAC permitió que un problema que podía limitarse a resolver un desafío sanitario –como había sido el SNIG– se convirtiese en el corazón de la estrategia de internacionalización. A este efecto fue necesario entender de qué manera la demanda internacional se estaba moviendo, para lo cual fue imprescindible la inteligencia comercial. El ámbito de credibilidad y confianza, creado por el INAC entre el sector público y las gremiales del sector, fue importante para poder avanzar en forma consensuada. El desarrollo del SEIIC requería que las actividades del sector frigorífico se transparentasen; por lo cual, el rol del INAC consistió en mostrar que el beneficiario de la mayor transparencia sería toda la cadena de valor.

El segundo de los temas fue el desarrollo de un programa de sellos de calidad propios del cual Carne Natural Certificada de Uruguay (PCNCU) fue el más importante. El PCNCU es un esquema de certificación voluntario a través del cual se verifica el cumplimiento del protocolo de certificación de Carne Natural en las etapas de campo e industrial. El protocolo incluye requisitos sobre la identificación y trazabilidad, el manejo animal, el manejo sanitario y ambiental, la alimentación, las instalaciones, medicinas y tratamientos veterinarios, el transporte y proceso de industrialización.

Este programa fue generado como una respuesta para atender la demanda de los mercados más exigentes de carnes. Dada que la forma en cómo se producía en Uruguay estaba ya bastante alineada con los protocolos desarrollados por el programa, no requirió demasiado esfuerzo ni del sector

público ni del privado. En 2004 el Departamento de Agricultura de EE. UU. (USDA) reconoció al PCNCU con la cumplimentación de los requisitos del Programa de Procesos Verificados (PVP). El PCNCU se transformó en el primer programa internacional en estar certificado bajo el USDA PVP, pudiendo utilizar su etiqueta junto a otras que son reconocidas en EE. UU.

A pesar de que los sellos no tuvieron un beneficio comercial directo (en 2019 no se cerró ninguna venta con sellos y en 2020 solo un frigorífico hizo una exportación por 40 toneladas), el mantenimiento de estos responde a una estrategia para robustecer la reputación internacional de la carne uruguaya. Incluso sin beneficios comerciales directos, contar con estos sellos es una carta de presentación en términos de credibilidad y prestigio para acceder a otros mercados y negociar condiciones de acceso. Actualmente, con la convergencia mundial de las certificaciones hacia unas pocas que son globalmente aceptadas por la mayoría de los supermercados y el canal HORECA (Hoteles, Restaurantes y Cafeterías), el INAC cambió su foco para potenciar un sistema inteligente de acceso a mercados, no necesariamente basado en sellos.

El tercer tema es Procarnes, un grupo de trabajo interinstitucional cuyo objetivo es promover la agenda de acceso a mercados cárnicos con especial énfasis en la diferenciación. Procarnes, organizado por el INAC, está integrado por técnicos de INAC, por áreas del MGAP y la Cancillería y por el sector privado. Procarnes ha presentado la Agenda de Acceso a mercados 2020-2025, que tiene como objetivo incrementar las exportaciones hasta los 3 000 millones de dólares. La agenda se focalizará en aperturas de mercados, profundización de canales comerciales y la negociación de reducciones arancelarias. El

INAC trabaja también el eje de promoción comercial. En 2020 abrió una oficina de promoción comercial en China focalizada en la agenda cárnica con el objetivo de promocionar la marca Uruguay. La complejidad de la comunicación ha llevado al INAC a contratar a empresas europeas de *marketing* digital especializadas en estrategia de promoción en China.

FUNCIONAMIENTO Y TRACCIÓN DE LA AGENDA

El diseño institucional del INAC fue un factor decisivo para proveer al organismo de continuidad y consistencia en su agenda. La estabilidad y el financiamiento asegurado han sido claves para los dos activos que se han construido y que han resultado relevantes para alcanzar una internacionalización basada en la diferenciación: la constancia en la visión prointernacionalización con foco en la diferenciación y la construcción de consensos entre los actores de la cadena de valor y el sector público.

A pesar de los cambios que se fueron produciendo en el mercado cárnico mundial y de los diferentes estilos políticos que lideraron el INAC, la agenda de largo plazo prointernacionalización nunca fue alterada. La autonomía operativa del INAC con respecto al Poder Ejecutivo le imprimió al organismo grados de libertad para mantener esa agenda. Los diferentes titulares mantuvieron los objetivos de esta, a pesar de cambios políticos en el país y en la relación entre el titular del INAC y el Poder Ejecutivo. Tan relevante como lo anterior fue la confianza que depositó el sector privado en la entidad, basada en la percepción que tenía de su solidez técnica y claridad en una visión compartida de internacionalización. Resultó importante también que no surgirán, por parte del sector público, nuevas áreas con competencias similares: la claridad sobre el rol indiscutido del

INAC como coordinador del sector cárnico –reconocido en la legislación, pero sobre todo así practicado por las máximas instancias del gobierno– facilitó que las demás piezas del sistema se alinearan detrás de la agenda del instituto.

La inclusión por ley del sector privado en el mecanismo de toma de decisiones fue, probablemente, un factor que permitió validar y consensuar, con dicho sector, los puntos centrales de la agenda de internacionalización del sector, colaborando así con su implementación. La Junta del INAC fue durante estos años el ámbito de discusión público-privado por excelencia de la política cárnica del país. La regularidad en las reuniones de la Junta incentivó una gimnasia en la discusión de diversos temas –tanto de corto como de largo plazo o relativos al mercado interno o externo– creando un ámbito que naturalmente se fue convirtiendo de utilidad para la resolución de conflictos y la generación de consensos.

El conocimiento por parte del sector privado de que el ámbito de resolución de problemas del sector era el INAC, evitó que los diferentes actores privados buscaran en forma sistemática diversas ventanillas en donde hacer reclamos o sugerir cambios. La ausencia de pedidos por parte del sector privado de otros ámbitos de

interacción consolidó a la Junta como el lugar idóneo para llevar adelante las discusiones y la creación de consensos. La construcción de confianza entre los integrantes de la Junta se dio tanto entre los actores del sector privado y los del sector público, como entre los representantes del sector primario y los frigoríficos. Esto permitió que los diversos actores del sector privado sintieran que podían delegar en el INAC la ejecución de las tareas. La tranquilidad de delegar en el INAC fue reforzada por el profesionalismo del *staff* técnico.

De cara al futuro post-COVID-19, los requisitos públicos y privados se volverán más exigentes. Disponer de un reputado sistema de trazabilidad suficientemente flexible para incorporar información adicional en el sistema –sobre procesos productivos o impacto ambiental– le permitirá al INAC adoptar cambios en forma relativamente sencilla para promover el cumplimiento de dichas exigencias. Asimismo, la gimnasia de coordinación que ha incentivado el INAC será un factor crítico para implementar en forma coordinada las diversas acciones que sean necesarias para adoptar dichos cambios –como identificar las demandas de nuevos tipos de consumidores o cómo responder a las crecientes preocupaciones ambientales vinculadas a la producción–.



3 All Lemon (Argentina)



Las exportaciones de limón fresco en Argentina han mostrado un marcado dinamismo en las últimas décadas basado tanto en innovaciones e ini-

ciativas de empresas y asociaciones privadas como en políticas públicas que acompañaron estos procesos. All Lemon, una iniciativa de los principa-

les exportadores argentinos, fue clave para establecer objetivos estratégicos colectivos de inserción internacional trabajando prioritariamente sobre parámetros de calidad del limón fresco para exportación y su posicionamiento internacional.

El diseño institucional de All Lemon potenció la capacidad de sus miembros para concretar objetivos estratégicos. La especificidad de su misión, su autonomía con respecto al sector público, su gobernanza interna y su financiamiento favorecieron el cumplimiento de los objetivos fijados. All Lemon logró mantener una organización cohesionada, una agenda estable y excelentes capacidades técnico-operativas. No obstante, enfrenta desafíos internos, particularmente adaptarse organizacionalmente a un escenario de consolidación en la representatividad del sector alrededor de la Asociación Citrícola del Noroeste Argentino (ACNOA), que serán potenciados en un mundo post-COVID-19 con mayores exigencias en seguridad e inocuidad alimentaria, así como condiciones laborales y medioambientales.

3.1 El limón fresco en el mundo y Argentina

El consumo de limón fresco en el mundo creció fuertemente en los últimos 25 años, triplicándose el comercio mundial entre 1995 y 2019. Argentina es el principal productor mundial de limón, seguido por España, Turquía, EE. UU. y Sudáfrica. Las exportaciones argentinas también se triplicaron durante dicho período, llegando a los 181 millones de dólares en 2019. Mientras que España, Turquía y EE. UU. exportan entre septiembre y febrero, Sudáfrica y Argentina exportan entre marzo y agosto. Tradicionalmente, Ar-

gentina ha sido el principal exportador de limón fresco del hemisferio sur, aunque en los últimos años Sudáfrica le ha disputado este liderazgo, particularmente en la UE.

La calidad del limón fresco se determina según su aspecto cosmético y ello es lo que marca su destino comercial. Principalmente, se evalúa su tamaño, color, forma, rugosidad de la piel, ausencia de marcas por golpes y ausencia de enfermedades y plagas. La fruta de mejor calidad se comercializa en los mercados externos como limón fresco mientras que la de baja calidad se destina a industrialización o al mercado interno. El primero, recibe un diferencial de precio con respecto al segundo que llega al 100%.

Una característica central del sector limonero es el alto grado de integración vertical de las empresas. Los empaques de limón fresco, que son quienes seleccionan la fruta y realizan la exportación, son a la vez quienes en su gran mayoría la producen en la finca. Diez empresas están integradas verticalmente con producción primaria, empaque para limón fresco de exportación y plantas industriales para derivados. Este grupo de empresas representó el 48% de las exportaciones de limón fresco en 2019. Otras 30 empresas integran producción primaria y empaque para exportación de limón fresco.

Argentina es el mayor industrializador de limón del mundo. Por el clima subtropical en la región productora del limón –principalmente Tucumán–, éste posee mayores daños cosméticos que los limones de otros países, pero también un mayor contenido de jugo, que genera un mejor rendimiento de uso industrial. Así, la fruta no apta para ser comercializada como fresca internacionalmente la absorbe la industria –conformada por empresas que también

exportan limón fresco- cuya producción de derivados industriales también está orientada a la exportación.

En Argentina, múltiples entidades públicas y privadas conforman el entramado institucional que trabaja por una mayor internacionalización del sector. Cancillería, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombes (EEAOC) trabajan conjuntamente para abrir mercados o actualizar protocolos fitosanitarios. Por el sector privado, ACNOA es la cámara empresaria que agrupa a los actores citrícolas de Tucumán, Salta, Jujuy y Catamarca¹. ACNOA define la agenda de competitividad e inserción internacional para el limón y es el principal interlocutor citrícola ante el sector público. A la vez, ACNOA reconoce a la Asociación Fitosanitaria del Noroeste Argentino (AFINOA) como su “brazo técnico” para colaborar con las autoridades fitosanitarias en combatir plagas que afectan la frutihorticultura de la región. En ese marco, All Lemon fue creada para fortalecer las exportaciones de limón fresco sobre la base de la calidad comercial.

Actualmente, el sector privado está repensando su entramado institucional. En particular, ACNOA y AFINOA están trabajando conjuntamente para proponer a SENASA un esquema de mayor control del limón para exportación que adicione, a los actuales controles fitosanitarios de AFINOA, otros relativos a calidad e inocuidad. En este contexto, la experiencia de All Lemon es clave. No obstante, queda por definirse qué rol tendría All Lemon ante un escenario en el que AFINOA asumiera el control integral sobre la fruta.

¹- ACNOA se formó en 2017 como continuadora de la Asociación Tucumana del Citrus (ATC), que había sido constituida en 1974.

Uno de los desafíos del limón argentino es competir internacionalmente a partir de la calidad. En los últimos años, las empresas argentinas lograron diferenciación cumpliendo con los requisitos fitosanitarios, de seguridad alimentaria e inocuidad impuestos por terceros países, y con las exigencias de calidad de los compradores internacionales. Sin embargo, el mercado internacional es cada vez más competitivo. Es necesaria una creciente diferenciación atendiendo a las exigencias de quienes buscan los máximos atributos de calidad demandando mejor cosmética del limón y una fruta más natural. Esto es identificar el valor asignado al tamaño, color, aspecto, nivel de madurez, contenido de jugo y sabor, así como a la tolerancia de residuos. Para lograr tal diferenciación resulta indispensable un control de calidad estricto sobre los aspectos estéticos del limón y reducir el uso de agroquímicos evitando enfermedades en la fruta.

El desafío de lograr mayor calidad cobra relevancia ante el cierre del mercado de la UE desde 2020 por detección de mancha negra en los limones exportados desde Argentina. La mancha negra es un problema fitosanitario que también afecta la cosmética del limón, aunque no su inocuidad. Como es una enfermedad evolutiva, puede no ser detectable por los controles en origen y sí manifestarse luego de 25-30 días en tránsito². Esta situación prendió las alarmas del sector, que en los últimos años no había tenido cierres de mercados por estos motivos. Para lograr la reapertura, concretada en abril de 2021, Argentina renegoció el protocolo sanitario proponiendo a la UE un plan de trabajo más exigente.

²- Aunque las razones del cierre fueron ajenas al COVID-19, las restricciones impuestas por los países para la movilidad de las personas durante la pandemia imposibilitaron a las empresas argentinas controlar la fruta interceptada, por lo que intereses proteccionistas pudieron haber prevalecido sin contrapeso aprovechando las circunstancias excepcionales.

Un segundo desafío del limón argentino es mejorar su posicionamiento externo. En un mundo post-COVID-19 con mayores miedos y exigencias, es indispensable conocer la demanda en cada mercado y construir una buena imagen del sector como proveedor capaz de satisfacerla. Para superar este desafío, ACNOA y All Lemon trabajan en el posicionamiento internacional del limón argentino. ACNOA promociona las cualidades del limón argentino y All Lemon fortalece tal promoción con la comunicación de su riguroso sistema de control de calidad. Recientemente, ACNOA y All Lemon comenzaron a trabajar conjuntamente la presencia y comunicación en las ferias comerciales internacionales. Sin embargo, el sector está planteándose la potencial conveniencia de basar la estrategia de promoción comercial en atributos del limón argentino más allá de los destacados y garantizados por el sello *ALL LEMON*.

3.2 All Lemon

All Lemon identifica a la Cámara de Exportadores de Cítricos porque es el nombre del sello de calidad creado por la entidad. All Lemon es una iniciativa privada de las principales empresas de limón cuyo objetivo es incrementar la calidad del limón fresco para exportación. Fue creada en 2009 por doce empresas, pero, actualmente sus miembros llegan a 20 empresas, que representan el 75% de las exportaciones argentinas de limón fresco. El logro más destacado de la entidad es el sello y el sistema de control que verifica la calidad cosmética del limón. Adicionalmente, busca consolidar internacionalmente la buena reputación del limón argentino.

Diseño institucional

MISIÓN

All Lemon tiene como propósito incrementar las exportaciones de limón fresco de sus asociados sobre la base de la calidad. Para ello trabaja sobre dos ejes. Uno, es la estandarización y homogeneización de la calidad de los limones de exportación. Otro, es el posicionamiento internacional del limón argentino difundiendo su calidad. El eje de la calidad siempre primó.

La especificidad de All Lemon responde a la existencia de ACNOA, AFINOA y Feder citrus (Federación Argentina del Citrus) con misiones complementarias. ACNOA es el principal ámbito institucional del sector, donde se define la estrategia sectorial. Las actividades de All Lemon se enmarcan en dicha estrategia. Todas estas entidades representan tanto a la producción primaria, como a los empaques, como consecuencia natural de la integración vertical de sus empresas asociadas.

AUTONOMÍA

All Lemon es una asociación civil sin fines de lucro reconocida oficialmente en 2011. Así, tiene total autonomía del sector público en la definición e implementación de sus actividades, así como en su financiamiento.

GOBERNANZA

All Lemon cuenta con tres órganos sociales para su funcionamiento: la Comisión Directiva (CD), la Asamblea de socios y la Comisión revisora de cuentas. La CD administra la asociación y sus autoridades cumplen funciones por dos años. La Asamblea es el órgano principal y está formada por todos los socios; elige autoridades y aprueba los estados contables y el informe de la comisión revisora de cuentas. La Comisión revisora de cuentas supervisa la administración de la entidad. Las decisiones de todos los órganos se adop-

tan por mayoría y cada asociado tiene un voto.

Los asociados tienen otros tres mecanismos para gobernar la entidad. El primero es la reunión plenaria. En ésta participan las autoridades de la CD y las máximas autoridades de las empresas asociadas. En ella se establecen los objetivos estratégicos anuales (por ejemplo, definir si cambian los parámetros mínimos de calidad, aprobar el presupuesto) y se replantean los objetivos ante desvíos. El segundo mecanismo es la reunión de mesa exportadora, reuniones semanales en las que participan los gerentes de cada empresa. En ellas se exponen las proyecciones de envíos argentinos y de otros países a cada mercado, se analizan los resultados de las auditorías de calidad y se informa sobre las acciones conjuntas. Finalmente, el tercero es la reunión de comisión. Existen cuatro comisiones: control de calidad, acciones conjuntas, *marketing* y conducta. La principal actividad recae sobre la comisión de control de calidad que analiza los resultados de las auditorías semanales y advierte sobre los desvíos encontrados al cumplimiento de los parámetros mínimos de calidad.

All Lemon no tiene un director ejecutivo formal. El rol de liderazgo es ejercido desde su creación por Walter Ojeda. Él prepara los temas de cada reunión plenaria, supervisa a las comisiones y trabaja en la construcción de los consensos. Su continuidad en el rol ha favorecido a la estabilidad en la agenda de trabajo.

FINANCIAMIENTO

La fuente de financiamiento de All Lemon es el aporte de los miembros. Anualmente el presupuesto es de aproximadamente 300 000 dólares. Cada año se fija una contribución por caja exportada siendo el valor de referencia

de 0.03 de dólares por caja, lo cual representa entre un 2% y un 3% de su valor. El aporte limitado a All Lemon tiene en consideración la contribución que ya realizan las empresas asociadas a la EEAOC, ACNOA y AFINOA. El 80% del presupuesto es asignado al control de calidad mientras el otro 20% solventa las actividades de promoción y los honorarios de asesoría contable, jurídica e informática.

ORGANIZACIÓN INTERNA

All Lemon no tiene personal en relación de dependencia. El director ejecutivo y tres de los cuatro coordinadores trabajan *ad honorem*. También es *ad honorem* el trabajo de quienes participan en las distintas comisiones. Solo reciben honorarios el coordinador de control de calidad, los auditores de calidad y los consultores externos.

La CD es quien tiene la decisión para contar o no con un *staff* profesional rentado. Aunque algunos entrevistados expresaron que sería bueno para la entidad contar con una estructura rentada, ello aún no fue debatido en CD.

AGENDA Y ACTIVIDADES

La principal actividad de All Lemon es el control de calidad comercial del limón fresco para exportación. Para ello, creó el sello de calidad de adhesión voluntaria y un sistema de control de calidad para su obtención en torno a parámetros mínimos de calidad sobre los aspectos cosméticos de la fruta. El sistema de control consiste en auditorías semanales sobre los empaques. Los inspectores determinan la calidad del limón observando presencia de daños o pudriciones en la fruta, uniformidad de calibre y color y uniformidad de tamaño. Además, controlan la cantidad de unidades que componen cada caja y el peso neto total verificando que sea el correspondiente según la caja de exportación. Las cajas de limón para

exportación de quienes superaron el control de calidad pueden llevar el logotipo del sello.

El sello es la base de las comunicaciones con las que All Lemon posiciona internacionalmente al limón argentino. En los primeros años de funcionamiento la entidad contrató especialistas en *marketing* e invirtió cuantiosamente en promoción comercial. Actualmente, participa en las ferias destacadas como Fruit Logistica (Alemania), World Food Moscow (Rusia) y PMA Fresh Summit (EE. UU.). Sin embargo, en los últimos años la entidad disminuyó su proactividad comercial. Hasta 2017, la promoción comercial de las empresas se viabilizaba exclusivamente a través de All Lemon. Desde 2018, ACNOA y All Lemon se presentan conjuntamente como instituciones promotoras del limón argentino en las ferias internacionales. El objetivo es mostrar que ACNOA reconoce el posicionamiento sobre la base de un sello de calidad como un eje estratégico para el sector aunque también, como parte del replanteo del sector sobre cómo realizar las acciones de promoción comercial, se busca promover al limón argentino más allá de las cualidades controladas por el sello.

Es interesante destacar cómo la organización de un sistema de auditorías favoreció la incorporación de protocolos sanitarios ante el COVID-19. Aunque ACNOA desarrolló los protocolos sanitarios, All Lemon adicionó medidas para incrementar el cuidado del personal en el empaque. Más generalmente, el COVID-19 no tuvo mayor impacto en actividades a incorporar a All Lemon o cambios en su diseño institucional.

FUNCIONAMIENTO Y TRACCIÓN DE LA AGENDA EXPORTADORA

En sus años de funcionamiento All Lemon logró coordinar a los principa-

les exportadores de limón fresco en torno a un sistema de control de calidad certificada por un sello, así como en la comunicación al mundo acerca de las cualidades del limón asociadas a ese sello. La gestión del sistema de calidad, su principal actividad, funciona eficazmente. Por ello, la entidad ha ido sumando asociados a partir de su creciente credibilidad. All Lemon es reconocida por su claro liderazgo y continuidad en la realización de esta tarea. La intensidad de las actividades de promoción comercial, en cambio, fue disminuyendo. Aunque la marca del sello logró reconocimiento en algunos mercados, se requiere una mayor inversión para ampliarlo hacia mercados con los cuales el vínculo comercial es incipiente (por ejemplo, China). Algunos asociados reconocen la importancia de retomar la proactividad inicial pero aún no se logró suficiente consenso. En este sentido, la potencial absorción de All Lemon por ACNOA podría ser un mecanismo eficaz para ampliar el alcance del sello y obtener mayor financiamiento para su promoción.

El diseño institucional de All Lemon resultó adecuado a las condiciones preexistentes en el sector. La integración vertical de productores y empaques y la concentración económica y geográfica favorecieron el surgimiento de un entramado institucional que ya había generado espacios de diálogo entre los eslabones de la cadena y con el sector público. De este modo, desde sus inicios All Lemon pudo enfocarse exclusivamente en la misión de construir un sello de calidad y promoverlo en el exterior. La visión de los fundadores marcó el rumbo y la prioridad del trabajo sobre la calidad cosmética del limón. Esto fue potenciado por la gobernanza *de facto* de la entidad, liderada desde sus inicios por un mismo director ejecutivo con gran capacidad para la búsqueda de consensos, permitiendo ello



avanzar con la gestión y defensa de la agenda. La dependencia que tiene All Lemon de su director ejecutivo es, a la vez, una debilidad institucional.

El financiamiento y la organización interna de la entidad, en cambio, son los mayores obstáculos para su funcionamiento. Su presupuesto actual alcanza solo para mantener el sistema de auditorías de calidad y sostener mínimamente la inversión en promoción comercial. Sin embargo, no se logra el consenso para ampliarlo. Asimismo, la organización interna es débil porque no cuenta con una estructura propia de personal rentado lo que genera que el funcionamiento quede a cargo de personas que solo pueden destinar parcialmente su tiempo a las actividades de la entidad.

Aunque el sector citrícola reconoce el buen funcionamiento de All Lemon, las empresas nucleadas en ACNOA están repensando si no lograrían una mejor coordinación integrando todos los ámbitos de actuación -control de calidad cosmética, fitosanitario, promoción comercial- bajo una única institución. Este replanteo es una manifestación del proceso de consolidación en la representatividad del sector que se inició con la conformación de ACNOA hace cinco años. El sector busca fortalecer a su principal institución apuntando a una mayor coordinación hacia dentro y

con el sector público, y mejorando su imagen institucional en su relación con el mundo.

Adicionalmente, la absorción de All Lemon por parte de ACNOA podría mejorar su financiamiento, que provendría de los aportes de todos los asociados a ACNOA independientemente de su adscripción al sello. De avanzar en esta consolidación, All Lemon enfrentaría el desafío organizacional de lograr una transición armónica de su equipo de trabajo hacia una nueva estructura. Otro desafío sería conservar al director ejecutivo o gestionar su sucesión sin afectar el buen funcionamiento de la entidad.

El mundo post-COVID-19 demandará mayor inocuidad, seguridad alimentaria y cumplimiento de medidas fitosanitarias. También exigirá mayores controles y transparencia sobre las condiciones en las que se producen los alimentos. El sector limón en la Argentina deberá intensificar la gestión del control de calidad que realiza y su comunicación al mundo para satisfacer dichas demandas. La cohesión y coordinación que tiene actualmente la cadena son buenos cimientos sobre los que pueden apalancarse los esfuerzos necesarios para enfrentar estos desafíos potenciando su inserción internacional.



4

Análisis comparativo: principales lecciones

Los dos casos de estudio presentan entidades exitosas en traccionar las estrategias de competitividad e inserción in-

ternacional de sus respectivas cadenas agroalimentarias. Creemos que gran parte del éxito se debe a que el diseño

institucional de cada una de ellas fue el adecuado en función de la estructura económica y configuración institucional subyacentes en la cadena y los objetivos planteados para la entidad. En esta sección comparamos el diseño institucional, funcionamiento y desempeño de las entidades estudiadas, discutiendo la atribución de los resultados logrados en cada caso a las características de su diseño institucional.

Diseño institucional MISIÓN Y OBJETIVOS

Las entidades estudiadas presentan una sustancial diferencia en la misión y objetivos asignados. Mientras que el INAC fue creado para ejercer un rol de liderazgo y coordinación en la promoción de la competitividad e inserción internacional de toda la cadena cárnica, All Lemon surgió en el marco de un entramado institucional preexistente que favoreció la especialización de su misión. El INAC está llamado a articular en la cadena una mirada integral, consensuada y de largo plazo con amplios objetivos y potestades. Por el contrario, en el sector limonero, otras instituciones, particularmente ACNOA, ya tienen a su cargo elementos centrales de la agenda de competitividad de la cadena. En este contexto, la formación de All Lemon se concentró en la creación, control y promoción comercial de un sello de calidad voluntario para el limón fresco de exportación.

GOBERNANZA

Las diferencias en la gobernanza de estas entidades también son sustanciales. En el INAC, la junta directiva es el ámbito de interacción formal entre los eslabones primario y secundario, y entre ellos y el Estado, con capacidad decisoria sobre los lineamientos y programas centrales de la entidad. Aunque el sector privado cuenta con la mayoría en dicha junta, la definición y ejecución de la agenda es liderada

por la planta del organismo, comandada *de jure* y *de facto* por el presidente de la entidad nombrado por el Poder Ejecutivo. En All Lemon, la estructura formal de gobernanza solo define la dirección estratégica, que luego se valida en ámbitos de diálogo y participación más amplios que operan institucionalmente pero sin estructura formal en la entidad.

AUTONOMÍA

La autonomía de All Lemon con respecto al Estado, al ser una entidad privada, es absoluta. En el caso del INAC, su constitución como persona pública no estatal le confiere un alto grado de autonomía "operativa". Es decir, tiene la potestad de concebir y ejecutar programas, contratar y despedir personal, y realizar compras, entre otras facultades, sin necesidad de autorización ni intervención de otras autoridades del gobierno central. Sin embargo, su autonomía encuentra un límite en la facultad del Poder Ejecutivo de nombrar y remover a las dos máximas autoridades del instituto. De todas formas, ello no ha derivado en cambios drásticos en el tiempo en los lineamientos centrales de la entidad.

FINANCIAMIENTO

Una característica esencial en el diseño institucional del INAC es la obligatoriedad de la contribución financiera a la entidad, establecida por ley. Ello contrasta con la adscripción voluntaria a All Lemon. A la vez, el aporte al INAC es del 6 o el 7 por mil según el destino de las ventas, mientras que el aporte a All Lemon ronda entre el 2 y el 3 por mil de las exportaciones. Dada el mayor volumen de la producción cárnica uruguaya, ello resulta en una considerable diferencia entre el presupuesto del INAC (20 millones de dólares) y el de All Lemon (0.3 millones de dólares).

ORGANIZACIÓN INTERNA

El INAC es una organización con 140 empleados en relación de dependencia regidos por las normas de contratación del sector privado y una estructura definida en áreas y gerencias. All Lemon, en cambio, es una entidad mucho más modesta sin empleados en relación de dependencia. Las auditorías del sello de calidad son realizadas por auditores independientes, mientras que otras acciones son implementadas por el trabajo voluntario de propietarios, directivos o empleados de las empresas miembro. Desde su fundación, la conducción de la entidad es desempeñada informalmente por la misma persona, quien ejerce esta función *ad honorem*.

FUNCIONAMIENTO Y DESEMPEÑO

Uno de los factores centrales que sustentan el éxito logrado en ambos casos es la adecuación del diseño institucional al entramado institucional de sus respectivas cadenas y a sus necesidades de coordinación. En primer lugar, en una cadena como la cárnica uruguaya, caracterizada por la tensión entre sus eslabones primario y secundario, resulta imprescindible la constitución de una entidad con una misión amplia que los integre para alinear una visión compartida, promover intereses comunes, identificar necesidades y coordinar proyectos de competitividad colectivos. El sector limonero argentino, en cambio, no tiene esta necesidad ya que los eslabones se encuentran verticalmente integrados a nivel de empresa. Dicha integración, además de la alta concentración geográfica en la provincia de Tucumán, favorecieron el surgimiento de un único agrupamiento empresarial -ACNOA- que ya representa los intereses comunes de la cadena. En ese contexto, All Lemon es creada como una entidad de adscripción voluntaria para concebir e

implementar la agenda específica de crear un sello de calidad y promoverlo internacionalmente.

En segundo lugar, una entidad público-privado como el INAC, en contraposición a una entidad privada, le permite a una cadena con tensiones delegar en el sector público -al comando en la conducción del organismo- el liderazgo en la definición e implementación de una agenda de competitividad e inserción internacional, que, a la vez, facilita la coordinación de acciones con otras áreas gubernamentales. En el sector limonero argentino, en cambio, el sector privado logra por sí solo definir prioridades estratégicas y tener una voz unificada que facilita la interacción con los distintos organismos públicos sin necesidad de formalizar dicha interacción mediante el cogobierno en una entidad. En este aspecto también vemos cómo las características de diseño institucional se ajustan a las necesidades de cada cadena.

En cuanto a su funcionamiento como organización, el INAC logró conformar un *staff* de personal estable e idóneo que ha acumulado capacidades de análisis, gestión, diseño de políticas y planificación, así como capacidades relacionadas con el poder de convocatoria ante terceros, generación de diálogo y obtención de consensos. Estas capacidades se manifiestan en la concreción de proyectos complejos como la creación de un sistema de trazabilidad individual, la creación de sellos de calidad y la estrategia de promoción comercial. Este logro se sustenta en parte en la estabilidad, magnitud y previsibilidad de su principal fuente de financiamiento. El aseguramiento por ley del financiamiento al INAC le permitió generar un entorno favorable para atraer y retener en el organismo a una gran cantidad de profesionales

técnicos capacitados. Regido por las normas de contratación del sector privado, goza de flexibilidad para utilizar mejores sistemas de incentivos que los imperantes en el sector público y, a la vez, proteger a su personal de vaivenes políticos.

All Lemon, en cambio, basó su estructura de funcionamiento en prácticas de gobierno informales, mantenidas por la confianza generada a partir de su eficaz desempeño y la continuidad del conductor de la entidad. Este funcionamiento ha logrado garantizar la disponibilidad de las capacidades necesarias para ejecutar eficazmente las distintas actividades que la entidad se propuso encarar, principalmente garantizar la calidad del sello *ALL LEMON*. De todas formas, la falta de un *staff* profesional estable podría limitar la posibilidad de plantearse objetivos más ambiciosos, a la vez que la dependencia de la organización de la voluntad y acción de una sola persona plantea dudas sobre su potencial fragilidad, más aún en el contexto de transición organizacional que implicaría su posible absorción por parte de ACNOA.

Las dos entidades han logrado un alto grado de cohesión interna en la cadena para traccionar sus respectivas agendas de competitividad internacional. En el INAC, la cohesión se manifiesta en la conformación de vínculos de confianza entre los actores y en la formulación de

una estrategia que exhibe continuidad y, de la cual, el INAC es referenciado como líder en su implementación. A pesar de que el sector privado no ha sido particularmente activo en la generación de propuestas y proyectos, parece sentirse cómodo delegando en el instituto la elaboración de estrategias, la generación de consensos y propuestas, la gestión de proyectos, y la obtención de apoyo político para las acciones de la agenda. De cualquier forma, muestra un fuerte compromiso con la entidad participando activamente en la junta directiva y planteando sus puntos de vista sobre temas relevantes.

En All Lemon, la cohesión interna de los actores que la conforman tiene su base en condiciones preexistentes como la mayor homogeneidad del sector y el trabajo conjunto ya realizado en otras asociaciones empresariales. Se destaca la continuidad de la principal política de la entidad que es el control de calidad asociado al sello *ALL LEMON*. De todas formas, la entidad ha exhibido en el tiempo una notoria reducción de los esfuerzos de promoción comercial de su sello. La promoción comercial del sello *ALL LEMON* está siendo revisada y discutida por el sector en ACNOA, donde se plantea como alternativa priorizar las acciones de promoción comercial en los mercados del exterior sobre la base de las cualidades más generales del limón argentino, no solamente las asociadas al sello de calidad.

5

Reflexiones finales

Uno de los mensajes centrales que surge de comparar al INAC con All Lemon es la importancia de ajustar el diseño institucional a las características y ne-

cesidades de las distintas cadenas. Aunque estos casos muestran solo dos variedades de un abanico mayor de opciones institucionales, creemos que

del análisis podemos extraer algunas reflexiones que podrían guiar el diseño de una investigación más amplia.

En primer lugar, existen en las cadenas agroalimentarias de América Latina varias entidades público-privadas (“institutos”) que tienen en común su financiamiento a través de contribuciones obligatorias. No obstante, difieren en cuanto al peso relativo de los sectores público y privado en su gobernanza. Por ejemplo, mientras en el INAC el sector público designa a las autoridades ejecutivas de la entidad y el sector privado tiene la mayoría en el directorio, en el IPCVA (carne-Argentina) es el sector privado quien casi exclusivamente conduce el organismo. En el otro extremo, en el INALE (lácteos-Uruguay) el sector público lidera la gestión del instituto y domina la composición del órgano directivo de la entidad.

Una hipótesis es que el balance entre los sectores público y privado que exhibe el INAC en su gobernanza –en comparación con institutos similares– ha sido clave en permitirle encarar proyectos de mayor envergadura como el de trazabilidad que, por su naturaleza y complejidad, requieren grandes consensos entre actores públicos y privados además de compromiso, decisión y coordinación entre las partes. Otra hipótesis es que, ante un escenario de desconfianza en la cadena, es imprescindible la intervención y liderazgo del Estado quien, como en el INAC, podría también manejar resortes regulatorios complementarios para el logro de los objetivos planteados. El caso del IPCVA es interesante como contraste, en donde el sector privado lidera la entidad, aunque con un alcance en su agenda competitiva limitado a temas menos conflictivos como la promoción comercial.

Desde una perspectiva más amplia, también puede ser útil comparar a entidades público-privadas como el INAC con alternativas de arreglo institucional puramente privado que también tengan por misión integrar a distintos eslabones de una cadena de valor sin incluir al sector público ni contar con financiamiento obligatorio. Una entidad de este tipo tendría entre sus principales desafíos lograr financiar a un *staff* profesional a partir de aportes voluntarios. Un ejemplo de ello es la fundación FunPel en el sector lácteo argentino, la cual tiene por finalidad integrar a los sectores primario e industrial de la cadena, pero encuentra enormes dificultades para financiar incluso un número reducido de proyectos de competitividad. En el sentido contrario, la no participación del Estado en la gobernanza de la entidad podría tener la ventaja de evitar la potencial intervención disruptiva del Estado imponiendo una agenda política no alineada con los intereses de la cadena o desviando sus aportes financieros hacia fines ajenos a sus necesidades.

En síntesis, creemos que las necesidades de coordinación para traccionar estrategias de inserción internacional en cadenas agroalimentarias son sustanciales y serán aún mayores por las necesidades de acción colectiva coordinada que surgirán para dar respuesta a las nuevas exigencias del mundo post-COVID-19. Estas necesidades requerirán, a la vez, de configuraciones institucionales adecuadas para lograr dicha coordinación. Por ello, entender las implicancias de las distintas alternativas de diseño institucional y su conveniencia relativa, según dichas características, es una agenda abierta y necesaria.



Referencias

- **Ardila, S., Ghezzi, P., Reardon, T., y Stein, E. (2019).** Los mercados agroalimentarios modernos: tierra fértil para la cooperación público-privada. En Mesquita Moreira, M. y Stein, E. (Eds.). *De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.
- **Bianchi, C., González, M., Pittaluga, L., & Rius, A. (2016).** Cattle Traceability, Biotechnology, and Other Stories of Collaboration in Uruguay. En Fernández-Arias, E., Sabel, C., Stein, E & Trejos, A. (Eds.). *Two to tango. Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*. Inter-American Development Bank.
- **Bril-Mascarenhas, T., & Madariaga, A. (2019).** Business power and the minimal state: the defeat of industrial Policy in Chile. *The Journal of Development Studies*, 55(6), 1047-1066. <https://doi.org/10.1080/00220388.2017.1417587>
- **Cornick, J., Dal Bó, E., Fernández-Arias, E., Rivas, G., & Stein, E. (Eds.). (2018).** *Building Capabilities for Productive Development*. Inter-American Development Bank.
- **Crespi, G., Fernández-Arias, E., y Stein, E. (2014).** *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Crespi, G., Katz, J., & Olivari, J. (2017).** Innovation, natural resource-based activities and growth in emerging economies: the formation and role of knowledge intensive service firms, *Innovation and Development*, 8(1), 79-101. <https://doi.org/10.1080/2157930X.2017.1377387>
- **Ghezzi, P. (2019).** *Mesas ejecutivas en Perú. Una tecnología para el desarrollo productivo*. Inter-American Development Bank, Documento para Discusión, 711. <http://dx.doi.org/10.18235/0001856>
- **Gutman, V., López, A., y Ubfal, D. (2006).** Un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas: los foros de competitividad. *Documentos de Trabajo*, 29. http://www.funcex.org.br/material/redemercosul_bibliografia/biblioteca/ESTUDOS_ARGENTINA/ARG_118.pdf
- **McDermott, G. A., Corredoira, R. A., & Kruse, G. (2009).** *Public-private institutions as catalysts of upgrading in emerging market societies*. *Academy of Management Journal*, 52(6), 1270-1296. <https://doi.org/10.5465/amj.2009.47084929>
- **Obaya, M. y Stein, E. (2020).** *Informe mesas sectoriales*. (Documento inédito).

IED y el papel de las API en la era post-COVID-19*

Adrián Blanco Estévez, PhD ^a



RESUMEN

La IED (Inversión Extranjera Directa) en la era post-COVID-19 genera importantes desafíos, pero también oportunidades para América Latina en términos de atracción de IED. Las Agencias de Promoción de Inversiones (API) pueden ser parte de la solución mediante la activación de diferentes iniciativas que ayuden a las economías latinoamericanas a prepararse para el nuevo escenario. El presente trabajo se centra en cómo estas agencias están respondiendo al desafío estratégico y operativo que supone el escenario post-COVID-19, incluyendo una propuesta de actuación de corto, mediano y largo plazo para las APIs de la región.

* Para la elaboración del presente estudio el autor agradece las valiosas aportaciones de Ana Arias (BID), Christian Volpe (BID), Stephen Thomsen (OCDE), Fernando Mistura (OCDE), Alexandre Decombrugghe (OCDE), Manuel Toselli (OCDE), Giovanni Stumpo (CEPAL), Jorge Mario Martínez (CEPAL), Sandro Zolezzi (CINDE - Costa Rica), Javier Galdámez (Proesa - El Salvador) y Larissa Perdomo (Uruguay XXI - Uruguay).
a Senior Fellow, Esadegeo, ESADE Business School

1 Introducción: la oportunidad y el desafío de la era post-COVID-19 para la IED en América Latina

En 2020 el COVID-19 irrumpe con gran fuerza generando un impacto negativo en la economía mundial, de una magnitud hasta ahora desconocida, llevando al producto bruto interno (PIB) global a una caída del 4.2%, y del 7.4% para América Latina; la más elevada desde que se tienen datos. La contracción de la economía mundial y de los resultados empresariales, así como la incertidumbre generalizada, conducirán a un menor volumen de IED (Inversión extranjera directa). Las estimaciones de UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) indica **una caída del 42% de la IED mundial en 2020, siendo del 37% para América Latina**; que ha mostrado, al igual que otras geografías emergentes, un impacto algo menor, que podría deberse al decalaje temporal con el que la pandemia llegó a la región. La caída de la IED será generalizada en todas las geografías (como emisoras y receptoras de inversión), en la gran mayoría de los sectores económicos (si bien el impacto será desigual, con el turismo y el ocio a la cabeza) y en todas las tipologías inversoras (inversión nueva, reinversión y préstamos intragrupo). Un efecto esperado derivado de la fuerte reducción de la IED será el incremento de la competencia en todo el mundo por la atracción y retención de la inversión existente.

Además de la reducción de los flujos de IED a corto plazo, la crisis desencadenada como consecuencia de la **COVID-19**, si bien no introduce elemen-

tos totalmente novedosos en el ámbito de la inversión, **sí ha resultado un importante acelerador de tendencias anteriores**. El escenario post-COVID-19 estará definido en el ámbito de la IED por cinco tendencias. Tres de ellas ya están en marcha: **una mayor inversión en activos intangibles frente a la inversión en activos físicos, el auge de las multinacionales digitales como inversoras en el mundo y la externalización y diversificación de redes de proveedores digitales**. Y dos de ellas están todavía por confirmarse: **el acortamiento de la cadena de valor y auge del reshoring** en algunos sectores y el aumento de la **producción de cercanía o nearshoring**. Estas tendencias están llamadas a modificar los factores de localización de las multinacionales. Así, se abre un nuevo terreno de juego en el ámbito de la atracción de IED, que exige a los gobiernos latinoamericanos una rápida adaptación, reaccionando mediante la activación de un conjunto de políticas, que permitan adaptarse a este escenario postpandemia.

La era post-COVID-19 presenta **importantes implicaciones para las regiones y países en términos de atracción de inversiones**, y, también, para América Latina. Al igual que las grandes transformaciones que se han producido en otros momentos de la historia, presenta **riesgos considerables**. Por ejemplo, en el terreno de la transformación productiva, la reducción de flujos y la incorporación de la digitalización supone un riesgo, en la medida en la que esta

nueva IED está protagonizada fundamentalmente por economías avanzadas que podrían priorizar cadenas de valor más cercanas, o deslocalización a países con elevadas capacidades digitales. Así, América Latina, con centros de decisión alejados de su territorio y con una importante brecha digital, podría perder relevancia en el tablero de la IED mundial. Pero **el nuevo escenario también está lleno de oportunidades**. Por ejemplo, en el terreno de la transformación productiva, la masiva digitalización empresarial y las mayores facilidades para abordar los procesos expansivos en términos de costes y tiempos, supone igualmente una oportunidad para la atracción de IED a la región; como ya ocurre en el caso de Costa Rica en el sector de la telemedicina. Asimismo, podrían articularse nuevas redes de proveedores digitales alrededor de clústeres preexistentes que ya cuentan con una importante presencia de empresas extranjeras,

como es el caso del *software* en Montevideo (Uruguay), industria aeroespacial en São José dos Campos (Brasil) o industria automotriz en Puebla (México).

El presente trabajo se centra en la industria de las API, y cómo estas agencias están respondiendo al desafío estratégico y operativo que supone el escenario post-COVID-19 incluyendo una propuesta de actuación para estas agencias en la región. Para la elaboración del estudio se ha utilizado una metodología compuesta por entrevistas en profundidad a expertos en el ámbito de la IED en América Latina, se han analizado datos sobre IED, tecnología e innovación procedentes de fuentes públicas y privadas, se han consultado documentos relacionados con la temática publicados desde el inicio de la pandemia y las páginas webs de las API latinoamericanas y se ha participado en foros internacionales basados en la IED en la era post-COVID-19.

Nota del autor

Como consideración general para el trabajo, cabe destacar que la investigación enfrenta tres limitaciones significativas.

En primer lugar, el autor reconoce que los factores de localización empresarial para la IED son numerosos, conformados tanto por condicionantes económicos (tamaño de mercado, costes laborales o calidad de las infraestructuras, entre otros) como condicionantes institucionales (regulación, nivel de apertura o integración regional, entre otros). Estos son sin duda factores de gran importancia para la atracción de IED, pero en el presente trabajo no son cubiertos, al ser el objetivo último del mismo proponer medidas de política de inversiones específicas para el escenario actual. De este modo, el análisis se centra únicamente en aspectos diferenciales para atraer IED en la era post-COVID-19, esto es, se focaliza en análisis de capacidades y políticas para atraer inversión digital y en sus posibles impactos sobre las cadenas de valor.

En segundo lugar, el estudio analiza de forma específica la respuesta que están dando las API en el escenario postpandemia, proponiendo diferentes medidas que pueden tomar estas agencias para afrontarlo. Cabe destacar que las API son actores de un tamaño habitualmente reducido y con un campo de actuación muy específico, frente a otros actores de gobierno con mayores capacidades para diseñar e implementar políticas que ejercen un gran impacto sobre la atracción de IED. En este sentido, el trabajo queda limitado a la actuación de estas agencias, pero no analiza el papel de otros organismos gubernamentales que resulta esencial para que el desempeño de las API sea efectivo, como los organismos reguladores, fiscales o encargados de la política industrial.

En tercer lugar, el trabajo no cubre factores que influyen directamente en las relaciones comerciales, como las infraestructuras, las barreras no arancelarias o el nivel de apertura comercial; aunque estén estrechamente relacionados con la IED en el contexto de fragmentación de la producción y las cadenas de valor. Pese a su notable influencia sobre los factores de localización de IED, también en el escenario postpandemia, se ha decidido no tratarlos porque se encuentran cubiertos en otros trabajos de la presente iniciativa, y centrar aquí el foco en aspectos específicos relacionados con la IED.

2 Redefiniendo el papel de las API en el periodo postpandemia

2.1

Las API, una industria de creciente importancia en América Latina

Las API forman parte de un amplio conjunto de políticas de inversiones para la atracción y retención de IED, junto con los incentivos fiscales y financieros, la regulación en favor de la inversión o la reducción de trabas administrativas, entre otras. En los últimos años han ganado importancia y popularidad, y hoy día prácticamente todos los países cuentan con estas agencias, estimándose que existen unas 200 agencias que operan a nivel nacional y 2 000 a nivel subnacional en todo el mundo (Heilbron & Aranda-Larrey, 2020; Volpe Martincus et al., 2020). Su existencia se fundamenta en la resolución de asimetrías informativas relacionadas con la identificación de oportunidades de inversión, y **su efectividad ha sido probada en distintos trabajos**, que han mostrado una relación positiva entre el presupuesto de la API, su intensidad de focalización, la calidad de la información ofrecida y la captación de capital extranjero (Volpe Martincus, 2010; Harding & Jarkovik, 2012; Charlton & Davis, 2007; Morisset & Andrews-Johnson, 2004).

Existen cuatro objetivos principales que son comunes a estas agencias. Son: **la promoción para la generación de IED** (eventos y misiones específicas para la captación de proyectos), **la facilitación de la inversión y retención** (asistencia en la definición del proyecto, ayuda administrativa, *aftercare* y

servicios específicos), **la construcción de imagen-país** (*website*, material promocional y eventos de relaciones institucionales) y **el entorno de negocios** (acciones encaminadas a evaluar y proponer mejoras al Gobierno respecto al clima inversor) (United Nations Conference on Trade and Development, 2008). En todo caso, los mandatos de las API exceden habitualmente estas cuatro funciones, y pueden ocuparse también de realizar otras como supervisión y aprobación de las inversiones, desarrollo de redes de proveedores locales o administración de zonas económicas especiales. En este sentido, las API muestran **una elevada capacidad para adaptarse a las características de su entorno** y su versatilidad y flexibilidad operativa son sus aspectos diferenciales respecto a otras entidades gubernamentales o semigubernamentales.

En el caso de **América Latina prácticamente todos los países** cuentan con una API, incluyendo iniciativas subnacionales que han proliferado en los últimos años en economías como Brasil, Colombia y México **Las API desempeñan su actividad en un entorno de elevada competitividad por la captación de empresas extranjeras**, y su efectividad está altamente relacionada con sus capacidades como agencia. La efectividad de las agencias de la región ha sido evaluada y demostrada en algunos casos, relativos a CINDE, agencia de Costa Rica, y Uruguay XXI, sobre las cuales se han desarrollado trabajos que muestran su capacidad a la hora

de atraer filiales de multinacionales, en particular, aquellas procedentes de países desarrollados (Volpe Martinicus et al., 2020). Por ejemplo, en Costa Rica el apoyo a las empresas extranjeras por parte de CINDE incrementó hasta en 11 puntos la posibilidad de que se establezca una filial en el país (Carballo, Marra de Artiñano & Volpe Martinicus, 2020).

Un trabajo reciente del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) apunta a las principales **características** de estas agencias en América Latina: cuentan con un presupuesto anual medio de **5 millones de dólares, una media de 20 empleados dedicados a la IED y un 65% de la financiación procede de fuentes gubernamentales** (Volpe Martinicus y Sztajerowska, 2019). Colaboran estrechamente con el sector privado y otras instituciones públicas, tienen cierto grado de independencia operativa y priorizan sectores como TIC, ordenadores y *software*, farma y bio o energías renovables, además de sectores más tradicionales como agricultura y pesca o alimentación y bebidas. También es importante destacar que las API latinoamericanas no constituyen una industria homogénea y que son fuertemente divergentes en lo que a recursos y operativa se refiere, reflejo de las acentuadas desigualdades en términos de desarrollo económico e institucional en la región. En América Latina, su presupuesto puede variar entre 0.1 millones hasta 56 millones de dólares; el número de empleados entre 2 y más de 500; además, hay países sin oficinas en el exterior y otros con una red de 50 y, por último, los mandatos gubernamentales sobre la API pueden variar entre 1 y 12.

El mismo trabajo ha encontrado que **existe un amplio margen para la mejora de capacidades para el conjunto de las API latinoamericanas**. Respecto a las API de la OCDE (Organization

for Economic Co-operation and Development), las agencias de la región cuentan con menores capacidades presupuestarias y de recursos humanos, una red exterior de captación de inversión más endeble y una menor focalización en sus actividades, lo que genera una menor eficacia. Además, presentan diferencias importantes en lo referido a su priorización de actividades, como evidencian los mayores recursos empleados en construcción de imagen-país y entorno de negocios; mientras que las agencias de la OCDE se focalizan más en la generación, facilitación y retención de la IED. Otra característica para destacar es que en numerosos países latinoamericanos el mandato de la atracción de IED recae en varias agencias o entidades gubernamentales, como es el caso de Brasil, Ecuador o República Dominicana; hecho menos usual en la OCDE, en el que la promoción de IED se encuentra más concentrada en las API. Por último, es relevante destacar la menor institucionalidad alcanzada por algunas API latinoamericanas, que de manera mucho más acusada que la OCDE, experimentan considerables alteraciones en presupuestos y mandatos, en función de la mayor o menor priorización otorgada a la IED en los ciclos políticos, lo que también perjudica su eficacia.

2.2 La reacción de las API a la crisis del COVID-19

El enorme impacto causado por la crisis económica desatada por el COVID-19 ha conducido a la **implementación, por parte de los gobiernos, de medidas extraordinarias de ayuda al sector empresarial**. Así, se han puesto en marcha amplias medidas de apoyo fiscal (especialmente exención o aplazamiento de impuestos) y apertura de líneas de crédito de emergencia a

una escala para la que no existen precedentes (Organization for Economic Co-operation and Development, 2020a). Además, aquellos gobiernos con un mayor espacio fiscal, y de forma particular en países avanzados, han activado la entrada o ampliación del capital público en grandes compañías que atravesaban dificultades; en un intento por evitar que problemas de liquidez se transformen en problemas de solvencia y conduzcan al cierre de empresas estratégicas. Al margen de estas y otras medidas, que son aplicables tanto para empresas nacionales como extranjeras (por ejemplo, el *CARE Act* estadounidense no excluye firmas foráneas¹), **las API han puesto en marcha una serie de iniciativas** que, aunque de mucha menor envergadura que las anteriores, son **específicas para apoyar el mantenimiento y atracción de la IED**.

Las API pueden ser parte de la solución a la crisis postpandemia, debido a su flexibilidad operativa y adaptabilidad al entorno económico y por su capacidad de servir de correa de transmisión de políticas gubernamentales hacia el sector privado y el tejido empresarial. Sin embargo, la pandemia **ha impactado fuertemente en su actividad**. El trabajo de promoción de la IED en el exterior o las reuniones empresariales con empresas extranjeras se han visto totalmente afectados debido a las **restricciones de movilidad internacional, en un entorno de elevadísima incertidumbre económica que ha disminuido el interés por realizar operaciones de inversión cross-border**. En una encuesta al respecto, realizada por WAIPA (World Association of Investment Promotion Agencies) a las API, se indicó que un 46% esperaba caídas de la IED superiores al 10%, con un impacto particularmente negativo en proyectos

1- Ver <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/investment-promotion-agencies-in-the-time-of-covid-19-50f79678/>

greenfield (inversión nueva), y en menor medida expansiones empresariales². Según las agencias, los sectores más afectados por la caída de la IED serían los servicios relacionados con el sector turístico y, en menor medida, las manufacturas de vehículos, la construcción y el sector inmobiliario, y los servicios de negocio. Además, las agencias indicaban que las dificultades de las empresas extranjeras estarían centradas en la disrupción de las cadenas de valor, problemas de liquidez y caída de la demanda.

Ante este escenario, no es de extrañar que las **API hayan comenzado a responder a este complejo escenario**. Por un lado, **se han adaptado rápidamente al trabajo no presencial de una manera rápida y ágil** y un 64% de las API han continuado su operativa mediante reuniones virtuales o webinars³. Además, distintas agencias han aprovechado las actuales circunstancias para ir un paso más allá en la digitalización de su actividad y han puesto en marcha herramientas innovadoras en su relación con los clientes. Algunos ejemplos son la puesta en marcha de asistentes basados en inteligencia artificial, como es el caso de Estonia o la realización de visitas virtuales a potenciales localizaciones de inversión, como es el caso de *AICEP Portugal Global*. Algunas han desarrollado herramientas online para facilitar el cálculo del impacto de la crisis como *Invest Atlanta*, o realizando maratones de ideas para disminuir el impacto de la pandemia en las empresas, como es el caso de *CzechInvest*.

Por otro lado, las **API han activado iniciativas para apoyar a las empresas extranjeras ante la caída de actividad**

2- Ver <https://waipa.org/waipa-content/uploads/The-impact-of-COVID-19-from-the-perspective-of-IPAs.pdf> (consultado el 4 de septiembre de 2020).

3- Ver https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbif2020d2_en.pdf (consultado el 12 de agosto de 2020).

y beneficios. Un elevado número de API, hasta un 74% de las pertenecientes a la OCDE, **han abierto canales informativos online** relativos al COVID-19 como en los casos de *Invest Korea* o *Invest in Austria* o han introducido contenidos en su *web* con información sobre la operativa empresarial en tiempos de COVID-19, como ha hecho *Invest in Sweden*. La australiana Austrade no solo ha informado de la evolución de la pandemia y la situación económica a las empresas extranjeras, sino también ha informado a través de su red exterior a potenciales inversores. En América Latina tanto *Apex-Brasil* como el Centro de Exportaciones e Inversión de República Dominicana han habilitado una plataforma online de asistencia empresarial, en el primer caso, y de información, en el segundo, y Procolombia ha creado un microsite en su *web* dedicado a las noticias relacionadas con el COVID-19, incluyendo tanto la evolución de la pandemia en el país como medidas gubernamentales de apoyo a las empresas.

Además, algunas API **han comenzado a trabajar con las empresas extranjeras en lo relativo a la ruptura de las cadenas de valor derivada de la pandemia**, aspecto que están trabajando el 42% de las API de la OCDE⁴, como es el caso de *Business Sweden*. Distintas API han sido particularmente activas trabajando en fortalecer a las cadenas de valor del sector sanitario de sus gobiernos, previendo la repetición de algunos episodios de desabastecimiento de productos y material médico, como es el caso de *Invest in Canada*, *Invest in Denmark*, la portuguesa *AICEP* o la costarricense *CINDE*⁵. Al margen del

4- Ver <https://waipa.org/waipa-content/uploads/The-impact-of-COVID-19-from-the-perspective-of-IPAs.pdf> (consultado el 15 de octubre de 2020).

5- Ver https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132715-6ewiabvnx7&title=investment-promotion-agencies-in-the-time-of-COVID-19 (consultado el 1º de septiembre de 2020).

sector sanitario, algunas han comenzado a trabajar en posibles relocalizaciones derivadas de la alteración en la configuración de las cadenas de valor con una perspectiva de mediano plazo, como la salvadoreña PROESA, que ha realizado una misión en Estados Unidos ante posibles oportunidades derivadas de la deslocalización de actividades en Asia.

Por lo que se refiere a la **respuesta agregada de las API latinoamericanas** respecto a otras regiones, una encuesta de UNCTAD nos indica que existen importantes diferencias, **en general, se aprecia que el contenido informativo y servicios empresariales específicos llevados a cabo por las API de la región inferiores a los implementados por regiones como Europa o Asia.** Incluso en un número destacado de agencias no han incluido referencias al COVID-19 o únicamente se ha notificado si la API seguía operativa. En todo caso, estos datos habrían mejorado en el transcurso de los meses siguientes.

Las actividades de apoyo al sector empresarial se han realizado con una intensidad variable por parte de las distintas agencias, si bien algunas han articulado una respuesta más completa y ambiciosa para adaptarse y responder a la nueva situación. La agencia irlandesa IDA ha sido una de las más activas en Europa en su respuesta al COVID-19. IDA ha reforzado la relación con sus 1 500 clientes y de forma regular los gestores encargados de estas empresas se han puesto en contacto con las mismas para conocer sus necesidades y ponerse a su disposición. IDA ha sido una de las escasas agencias que ha publicado un manual para que las empresas hagan frente al COVID-19, en el cual se incluye información de interés como la respuesta del gobierno irlandés de apoyo al sector

Tabla 1
Respuestas inmediatas de las API al COVID-19

	Sin referencias al COVID-19	Solamente notificación de si la API está operativa	Alguna información del COVID-19	Información del COVID-19 y servicios al inversor
ÁFRICA	56%	19%	17%	8%
AMÉRICA LATINA	25%	28%	41%	6%
ASIA-PACÍFICO	38%	28%	14%	20%
EUROPA	20.5%	20.5%	20.5%	38.5%

Fuente: UNCTAD en base a respuestas para 174 IPA.

empresarial⁶. Como iniciativas concretas cabe destacar dos. En primer lugar, se ha habilitado una consultoría gratuita individualizada para apoyar a las empresas extranjeras en la realización de planes de contingencia y poder dar continuidad a su actividad en las complejas circunstancias. En segundo lugar, se ha provisto de formación a los empleados de las compañías establecidas para facilitar su adaptación al nuevo escenario. Ambos son servicios que daban lugar a ayudas de 2 500 euros en áreas concretas seleccionadas previamente por IDA, como logística, gestión de personal o gestión de proveedores y clientes, entre otros.

La agencia también ha trabajado de forma totalmente coordinada con el resto de las unidades del gobierno irlandés para asegurar que las compañías extranjeras han seguido operando en las complejas circunstancias derivadas de la pandemia, de acuerdo con las recomendaciones sanitarias de las autoridades públicas. Resulta particularmente interesante que IDA ha sido muy activa en la respuesta sanitaria formando parte del National Action Plan in Response to COVID-19, junto con otras

6- Ver <https://www.idaireland.com/newsroom/publications/ida-ireland-covid-19-response-plan> (consultado el 1º de septiembre de 2020).

agencias gubernamentales como son Science Foundation Ireland y Enterprise Ireland. Ha sido parte de la iniciativa Rapid Response Research and Innovation Program, que habilita financiación para soluciones innovadoras en áreas temáticas concretas relacionadas con el impacto sanitario de la pandemia y pone en marcha un programa para acelerar la innovación empresarial en el contexto del COVID-19. Asimismo, también ha abierto un diálogo con el servicio de salud irlandés para apoyar la provisión de productos médicos y sanitarios que pudiesen escasear (especialmente respiradores) y también ha apoyado la provisión de material sanitario al resto de Europa.

Otra de las agencias europeas que ha reaccionado rápidamente, y de forma muy activa, a la pandemia ha sido *Invest in Estonia*. De particular interés ha sido su respuesta en todo lo relativo a la digitalización de actividad y servicios, hecho que se ha visto facilitado al tratarse de una de las Administraciones más digitalizadas del mundo, en el que el 99% de los servicios gubernamentales se prestan online. *Invest in Estonia*, que respecto de la digitalización de servicios ya venía operando desde hace años bajo un modelo altamente exitoso de ventanilla única virtual para inverso-



res extranjeros, ha puesto en marcha iniciativas innovadoras entre las que cabe destacar tres: un *chatbot* virtual basado en inteligencia artificial para atender dudas de los inversores relacionadas con el COVID-19; un *demo day* (presentación a inversores de planes de negocio) para que *startups* del sector salud tuviesen mayor acceso a financiación y para poder así dar mejor respuesta a las necesidades sanitarias; y, un *hackaton* internacional (concurso de ideas) para identificar soluciones empresariales relacionadas con la pandemia. Del *hackaton* surgieron iniciativas en favor de la disminución del impacto laboral derivado de la pandemia y en la recolocación de trabajadores, como la plataforma Share Force One, que actúa como punto de encuentro entre compañías con empleados con menor actividad y aquellas con necesidades de incrementar sus plantillas. Igualmente, interesantes resultan los *webinars* organizados relacionados con la posible disrupción de las cadenas de valor y la puesta en valor de la posibilidad de articular redes de proveedores a nivel regional entre distintos países nórdicos. A nivel de comunicación, de particular éxito ha sido su innovadora campaña de *marketing naked truth* que permitió diferenciar su comunicación de otras agencias, basándose en la recreación de la cultura de la sauna en encuentros virtuales para presentar el entorno de negocios y las oportunidades de inversión, que permitió alcanzar 2.2 millones de inversores y generar 82 nuevos *leads*, un número relevante dado el tamaño del país⁷.

Dentro de América Latina la agencia costarricense CINDE, de titularidad privada, y muy reputada y con mayores capacidades de América Latina, ha sido una de las más activas a la hora de adaptarse al COVID-19. A nivel ope-

rativo, desde el primer momento de la pandemia, cuando la gravedad de la situación se hizo evidente, se viró rápidamente hacia una modalidad de trabajo no presencial, y se habilitaron y reforzaron canales virtuales para mantener la relación con los clientes. Dos ejemplos destacados son los *chatbots* para consultas acerca de las oportunidades de inversión y la organización de tours virtuales en parques empresariales para potenciales inversores. Además, mostrando una enorme flexibilidad y capacidad de adaptación a las circunstancias, personal anteriormente dedicado a actividades promocionales, ante el previsible parón de las ferias y eventos presenciales, fue rápidamente reorientado para atender a inversores potenciales. Asimismo, destacan otras iniciativas como la apertura en su *web* de una ventana para recibir propuestas de colaboración y ayudas.

Particularmente ambiciosa fue su iniciativa de respuesta en lo relativo al impacto en el mercado de trabajo costarricense de la caída de la actividad empresarial. Por un lado, debido a su buena reputación y su fuerte red de relaciones institucionales, CINDE lideró, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Comercio Internacional y el apoyo del BID, un amplio programa formativo destinado a apoyar la recolocación en el mercado laboral de aquellos nuevos desempleados por causa de la crisis. Concretamente, se activó un programa de formación para habilidades en la industria 4.0 para 50 000 personas a través de la plataforma Coursera. Por otro lado, otro de los proyectos de mayor alcance fue la puesta en marcha, junto con el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), de una plataforma digital que reúne la oferta laboral de multinacionales para reubicar a personas afectadas por la caída del sector turístico⁸. Entre

las 20 compañías que forman parte del proyecto se encuentran Procter & Gamble, AstraZeneca y Amazon.

Otra agencia latinoamericana que ha llevado a cabo numerosas iniciativas de adaptación al nuevo escenario ha sido *InvestChile*, la API del gobierno chileno. Desde un primer momento *InvestChile* incorporó su actividad a un entorno digital a través de servicios de asesoría remota y misiones de captación de IED virtuales. Ha sido particularmente activa en la retención y ampliación de la inversión de empresas extranjeras que ya estaban establecidas en el país. Así, se activaron nuevas vías de interlocución con estas compañías, como –la *newsletter* semanal sobre el impacto de la pandemia “hacer negocios desde casa”, un teléfono directo para atender demandas de empresas extranjeras ya instaladas en el país–, o la celebración de reuniones regulares con ejecutivos para informar de las políticas y ayudas del Gobierno al sector empresarial en el contexto crisis. De particular importancia es la elaboración y publicación de numerosos informes –tanto para clientes actuales como potenciales–, destacando aquellos sobre el impacto de la crisis sanitaria sobre la IED recibida por Chile o sobre cómo la pandemia está impactando en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el país.

Asimismo, también con el objetivo de reforzar la comunicación, se han realizado *webinars* para inversores extranjeros centrados en las nuevas oportunidades de negocio derivadas del escenario postpandemia. La iniciativa *Investchile Talks* ha desarrollado seminarios *online* para informar de las medidas, en clima de negocios, tomadas como resultado del COVID-19 que podrían afectar a las empresas extranjeras (siendo ejemplos el Tax modernization and government economic measures

to address the COVID-19 crisis o FOGAPE: Legal framework and practical aspects of obtaining credit). *InvestChile* realiza una labor de comunicación que va más allá de lo estrictamente empresarial, e informa en su *web* sobre la reapertura de fronteras en el país o señala buenas prácticas empresariales de compañías extranjeras que han realizado donaciones para mitigar el impacto del COVID-19 en el país. Por último, es destacable que *InvestChile* ha sido la institución delegada para gestionar la entrada excepcional de profesionales extranjeros al país mientras duraban las restricciones de movilidad⁹.

2.3

Una propuesta de actuación a corto, medio y largo plazo

El nuevo escenario post-COVID-19 ha acelerado tendencias que venían desarrollándose en los últimos años, que están modificando sustancialmente los patrones de la IED, en particular en lo relativo a la inversión digital. En este contexto, **las API tienen capacidad para contribuir a que los países afronten los numerosos desafíos del nuevo escenario con éxito y, por tanto, están llamadas a jugar un papel de mayor relevancia en el escenario post-COVID-19**. Es el momento adecuado de repensar la industria de las API, que deben de ser no solamente rápidas en la introducción de los cambios, sino **también ágiles, audaces, creativas y proactivas en el diseño de nuevas líneas de trabajo**. Esto implica importantes cambios en su *modus operandi*, en la priorización de sectores y países, en la formación de sus empleados o distribución presupuestaria. Más allá de las medidas inmediatamente adoptadas por las API tras la pandemia, como las referidas anteriormente, es

9- Ver <https://chilealimentos.com/wp-content/uploads/2020/07/Minuta-Ingreso-de-Especialistas-Extranjeros-COVID19.pdf> (consultado el 2 de septiembre de 2020).

7- Ver <https://investinestonia.com/invest-estonia-awarded-as-the-best-content-marketer-of-the-year/> (consultado el 1º de septiembre de 2020).

8- Ver <https://covid.cinde.org/talento> (consultado el 2 de septiembre de 2020).

necesario adoptar nuevas perspectivas que sirvan para afrontar el escenario en un marco temporal más amplio. La estrategia renovada de las API debería combinar medidas en dos planos temporales. Por un lado, a corto plazo, donde es deseable que se continúe y amplíe la capacidad de respuesta inmediata a la complicada situación actual, tal y como han comenzado a realizar las API. Por otro lado, a medio y largo plazo, debería desarrollarse una estrategia más focalizada en responder a fenómenos estructurales que modifican los patrones de la IED, los cuales posiblemente hayan llegado para quedarse, y que están relacionados fundamentalmente con la inversión digital y la alteración de las cadenas de valor.

A continuación, **se proponen acciones al respecto en diferentes ámbitos en los que operan las API en América Latina a corto, medio y largo plazo.** Las medidas son una propuesta no exhaustiva cuya implementación puede ser explorada por las API para una mejor adaptación y aprovechamiento del escenario post-COVID-19. Son además resultado de entrevistas a profesionales especializados en la IED, documentos publicados recientemente por las agencias latinoamericanas, consulta de sus webs y otros canales de comunicación digital, foros internacionales y de la amplia experiencia del investigador en la industria de las API. Es importante señalar que se trata de iniciativas que deben ser adaptadas a la casuística del país y al grado de desarrollo y especialización de su tejido empresarial. Además, el autor también es consciente de las diferentes capacidades de las API regionales y que la posibilidad de aplicación de estas medidas de manera eficaz está estrechamente relacionada con los recursos presupuestarios y recursos humanos de las agencias que, como se ha visto, es muy desigual en América Latina.

a) Acciones de corto plazo

REFORZAR Y AMPLIAR CANALES DIGITALES PARA PROMOCIÓN Y RELACIÓN CON LAS EMPRESAS EXTRANJERAS

Las API deben de avanzar hacia una transformación digital que, en la medida de sus posibilidades, permita realizar una promoción más eficaz, así como facilitar una mejora y profundización de la relación con las empresas extranjeras. Esto se vuelve fundamental en un escenario en el cual, al menos en el corto plazo, la actividad presencial será más restringida y en el que, a su vez, existirá una mayor competencia por los proyectos de inversión. En este sentido, la cancelación de visitas, eventos, ferias y misiones podría liberar los recursos necesarios para avanzar en favor de una mayor digitalización. Debe de explorarse la implementación de herramientas novedosas, como mapas interactivos, visitas con realidad virtual a instalaciones, o *chatbots* para la relación con clientes potenciales. Por ejemplo, *Do Business Jamaica* o *Invest-Chile* han desarrollado un mapa en su *web* para la localización de proyectos de inversión, *Invest in Estonia*, *Invest in Israel* o *Invest Puerto Rico* han desarrollado ventanillas digitales para inversores extranjeros que simplifican y aceleran el aterrizaje de estas compañías, y Uruguay XXI ha digitalizado el acceso de proveedores de servicios locales para empresas extranjeras¹⁰.

FACILITAR INFORMACIÓN SOBRE LA SITUACIÓN DE LA PANDEMIA Y MEDIDAS GUBERNAMENTALES IMPLEMENTADAS PARA AYUDAR AL TEJIDO EMPRESARIAL

Las API deben informar a los inversores internacionales de las acciones que está tomando el gobierno en materia

¹⁰- Si bien la implementación de ventanillas únicas digitales involucra a un elevado número de actores gubernamentales más allá de las API.

económica y empresarial para apoyar al tejido productivo en el escenario de pandemia y postpandemia. Idealmente, deben de incluir información sobre la coyuntura y evolución macroeconómica y, particularmente, medidas microeconómicas que puedan afectar las compañías (especialmente ayudas fiscales y financieras). Esta información debe realizarse en una doble vertiente. Por un lado, información enfocada hacia inversores que ya están establecidos en el país, por medio de canales de comunicación específicos. Por otro, información hacia inversores potenciales, a través de canales de comunicación más generalistas (*web*, redes sociales, *newsletter*). A este respecto resulta de utilidad la apertura de un microsite informativo con todas las novedades relativas al COVID-19 de interés para las empresas extranjeras que han sido implementadas por varias agencias. Además de las webs, las cuales fueron el medio principal utilizado por las API, existen ejemplos más innovadores como el caso de *Invest in Estonia* que ha organizado jornadas para atender preguntas abiertas de empresas extranjeras sobre cómo responder a la crisis a través de Facebook Live.

IDENTIFICAR Y REALIZAR SEGUIMIENTO INDIVIDUALIZADO DE LA SITUACIÓN DE CLIENTES CLAVE (AFTERCARE)

Las API deben identificar los clientes clave, entendidos como tales a las principales compañías extranjeras establecidas en el país, para conocer el impacto de la crisis en su actividad, y ponerse a su disposición para cualquier necesidad que haya surgido. Como resultado de esta actividad de *aftercare*, se envía un importante mensaje de apoyo institucional y se refuerza el vínculo de la API con el cliente, lo cual puede contribuir a suavizar o corregir el impacto indeseado de la crisis en la actividad de la empresa. Esto podría materializarse

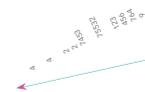
en apoyo en la tramitación de procesos de reestructuración de plantillas o acceso a líneas de financiación extraordinarias. Por ejemplo, Switzerland Global Enterprise está trabajando estrechamente con las API subnacionales a este respecto, y *Germany Trade and Invest*, en fortalecer los servicios de *aftercare* con agencias federales. También resultan de interés las encuestas de la japonesa *JETRO* en la identificación de problemáticas de empresas ya establecidas.

IMPULSAR Y HABILITAR LÍNEAS FINANCIERAS E INCENTIVOS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN

Las API deben realizar un ejercicio de sensibilización dentro de la administración que visibilice la relevancia de impulsar y adoptar instrumentos financieros los cuales faciliten la actividad de las empresas extranjeras. Idóneamente estos instrumentos, tales como líneas de liquidez, incentivos fiscales o ayuda financiera a los procesos de reestructuración, serían específicos y adaptados, y, de ser generales para todo el tejido empresarial, en ningún caso las empresas extranjeras deberían de quedar excluidas. Esto reforzaría el papel de la API como transmisor al gobierno de las necesidades de las empresas extranjeras en el escenario COVID-19 en clima de negocios (*policy advocacy*), algo en lo que ya está trabajando la agencia surcoreana *KOTRA*, especialmente en la transmisión de la necesidad de creación de incentivos financieros para las empresas extranjeras ya establecidas.

IDENTIFICAR EMPRESAS LOCALES AFECTADAS POR LAS CRISIS, SUSCEPTIBLES DE PROCESOS DE VENTA TOTAL O PARCIAL

El COVID-19 ha dejado en dificultades a empresas solventes y con capacidades que, debido a la caída de la actividad económica, encuentran importantes dificultades para su supervivencia.



Al margen de las líneas de apoyo que pueda prestarse desde otras instituciones, las API podrían realizar una identificación de estas compañías, con el objetivo de, si se considera pertinente, ponerlas en contacto con empresas extranjeras interesadas en adquirirlas parcial o totalmente. Así, la API estaría evitando o reduciendo la destrucción del tejido productivo local, disminuyendo el cierre de compañías y apoyando el mantenimiento del empleo. Se trataría de acciones individualizadas que se acordarían previamente con los accionistas mayoritarios de las empresas en dificultades, así como con los sindicatos y otras entidades gubernamentales que pudiesen estar involucradas.

ESTABLECER REDES DE PROVEEDORES DE PRODUCTOS Y EQUIPOS SANITARIOS A NIVEL INTERNACIONAL

Uno de los principales desafíos que han experimentado los países afectados por la pandemia ha sido la interrupción del suministro de productos y equipos sanitarios, particularmente en aquellos países sin producción local. Las API podrían desempeñar un papel a este respecto, habida cuenta de su capacidad y experiencia colaborando con la red exterior (bien sea exclusiva en atracción de inversiones o como parte de otros órganos de gobierno). Así, podría identificar proveedores internacionales y abrir canales a través de su red exterior para que, en el caso de necesidad, sea posible facilitar la llegada de este material al país. En este sentido resulta interesante la iniciativa de Invitalia que habilitó incentivos para que las empresas pudiesen temporalmente dedicar parte de su producción de material sanitario. En América Latina, CINDE, junto con PROESA, han apoyado mediante plataformas la canalización eficiente de donaciones económicas y ayudas para productos sanitarios ofrecidos por algunas empresas.

b) Acciones de medio y largo plazo REDEFINICIÓN DE MERCADOS PRIORITARIOS

Las API podrían llevar a cabo un análisis de redefinición de sectores en función de las alteraciones que se están produciendo en la IED mundial. Así, deberían reorientarse recursos, especialmente en generación de inversiones y construcción de imagen-país específicas hacia aquellos países en los cuales pueda originarse una mayor inversión en la región. Esto tendría foco en atracción de inversión procedente de multinacionales digitales, así como aquella que pudiese producirse como resultado de estrategias de *nearshoring* y de relocalización de redes de proveedores. Por ejemplo, el auge de las multinacionales digitales, como inversoras en el exterior, incrementan la necesidad de priorizar esfuerzos promocionales con una oferta de valor dirigida a los países en los que se encuentran sus centros de decisión. Asimismo, las tensiones geopolíticas abren un mayor espacio para trabajar en mercados en los que podrían producirse deslocalizaciones, como puede ser el caso de Estados Unidos y China, de la que podrían beneficiarse algunos países en América Latina, y particularmente Centroamérica.

INCREMENTO DE LA FOCALIZACIÓN EN LA ESTRATEGIA SECTORIAL

En numerosas ocasiones las API son excesivamente generalistas tanto en la promoción sectorial de inversiones como en los servicios prestados, lo que acaba causando una generación de valor inferior a la deseada. En este sentido, resulta particularmente importante reducir el foco de actuación, centrándose en un menor número de sectores en los que el país sí presenta ventajas competitivas evidentes para la IED, de tal modo que pueda especializarse y diferenciarse la oferta de localización, y ofrecer un servicio mucho más eficaz. La transformación di-

gital de la IED genera la necesidad de redefinir los sectores estratégicos con los que trabaja la API, y por ello, puede ser un momento idóneo para reducir su número, a partir de una reflexión sobre las capacidades empresariales diferenciales existentes en el país. Esta estrategia de mayor focalización ha sido llevada a cabo recientemente por agencias como CzechInvest, *Invest in Denmark* o *Business Sweden*, que han reducido el número de sectores prioritarios. En esta misma línea han trabajado la salvadoreña PROESA, o CINDE, cuya priorización y focalización ha sido determinante en el éxito de la atracción de IED en el sector de la telemedicina e instrumentos médicos en Costa Rica.

DESCENDER DE LO GENERALISTA A LO ESPECÍFICO EN LA PRIORIZACIÓN DE SECTORES TECNOLÓGICOS

En los últimos años se ha producido una gradual incorporación como sectores prioritarios y de especialización de las API aquellos que operan en la parte alta de la cadena de valor, y que incorporan un elevado grado de tecnología. Así, la mayoría de API tienen entre sus sectores prioritarios las TIC, debido a su capacidad de impactar positivamente en el tejido productivo y generar valor por la vía de la innovación. Sin embargo, esta priorización así definida es excesivamente generalista, siendo necesaria una mayor especialización de la API en subsectores o tecnologías más concretas, que contribuyan además a diferenciar su oferta-país. En este sentido, las API deberían profundizar en el conocimiento e incrementar sus redes de contactos en sectores tecnológicos en los que sus países cuenten con ventajas competitivas, así como reforzar la comunicación de las oportunidades que el país ofrece respecto de tecnologías disruptivas como computación en la nube o *big data*. Por ejemplo, *Invest in Medellín* 'se vende' como *hub* para inversión

en proyectos relacionados con la inteligencia artificial, e *Invest Puerto Rico* ha habilitado incentivos para proyectos de tecnología *blockchain*.

REIMPULSAR LAS ESTRATEGIAS DE CAPTACIÓN DE IED LIGADAS A CADENAS DE VALOR

La transformación productiva tiene un impacto relevante en la configuración de las cadenas de valor global que podría materializarse en un mayor número de procesos de *reshoring*, *nearshoring* o diversificación de proveedores. Tanto en el primer caso, que supone una amenaza para la región, como en el segundo y tercer caso, que suponen mayoritariamente una oportunidad, obligan a realizar un nuevo impulso sobre las actividades de identificación de proveedores existentes en el tejido empresarial local que pudiesen ser puestas al servicio de las multinacionales extranjeras. Las estrategias de redes de proveedores son además un instrumento eficaz para el incremento y retención de la inversión ya existente (que constituye la principal vía de entrada de inversión en América Latina¹¹). A este respecto cabe destacar que un considerable número de API ya vienen ofreciendo servicios relacionados con las cadenas de valor, en particular a través de programas de encadenamientos productivos. Este es el caso de agencias como la asiática KOTRA, o la agencia del País Vasco SPRI, que ha puesto en marcha el programa Bind 4.0 de soluciones innovadoras en la industria 4.0 para las grandes empresas locales a través de una competición internacional para *startups*. También ha sido el caso de un gran número de agencias en América Latina y el Caribe como Uruguay XXI, la mexicana *Business Nuevo León* o *Invest in Trinidad y Tobago*, por lo que existe una experien-

¹¹ La reinversión de beneficios llega a representar un 64% del total de la IED en Argentina, el 53% en México, y entre el 30% y 40% en Brasil, Chile, Colombia y Perú.

cia previa que puede ser adaptada a las necesidades actuales en la generación de encadenamientos digitales.

INCORPORAR LA INNOVACIÓN Y HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS EN LA IDENTIFICACIÓN DE LEADS Y SERVICIOS A CLIENTES

En el nuevo escenario los elementos que conforman las decisiones de inversión extranjera serán, si cabe, más complejos al incorporar un mayor número de variables, y cabe esperar que distintas compañías respondan de forma desigual en la adaptación de sus decisiones de localización a las tendencias mencionadas. De este modo, las estrategias generalistas pierden capacidad de respuesta y resulta necesario generar inteligencia económica mucho más especializada y granular. Las nuevas tecnologías, aplicadas a la generación de datos de calidad, tienen capacidad para dar una respuesta más individualizada y que genere mayor valor añadido por parte de la API; tanto para identificar proyectos potenciales como para ser más eficientes en la provisión de servicios. Este análisis y aplicación de tecnologías puede ser realizado a través de información que puede proceder tanto de fuentes internas (Customer relationship management), como de fuentes externas (bases de datos privadas). Por ejemplo, la costarricense CINDE está utilizando herramientas de *business intelligence* y plataformas de análisis predictivo para identificación de tendencias y proyectos.

APOYAR LOS PROCESOS DE APERTURA DE IED DENTRO DEL GOBIERNO

Las dificultades que atraviesan las industrias nacionales en la postpandemia provocará mayor presión sobre los gobiernos para incrementar las medidas restrictivas a la IED, en un contexto de menor globalización y auge del proteccionismo comercial. También cabe esperar que la expansión internacional

de compañías dominadas por una elevada intervención estatal genere mayores restricciones a la IED, como se ha observado con la proliferación de mecanismos de supervisión y aprobación de inversiones (*screening mechanisms*)¹² en países avanzados¹³. En este contexto, las API tienen un papel que jugar en la puesta en valor de las ventajas asociadas a la apertura de la IED dentro de los gobiernos a los que pertenecen, de tal modo que pueda actuar como contrapeso de posiciones más restrictivas. Por ejemplo, *UK DIT* juega un importante papel para asegurar que los instrumentos de política no sean discriminatorios con las empresas extranjeras, e *ICEX de Invest in Spain* ha participado en el nuevo mecanismo de supervisión sobre la IED implantado en España.

APOYAR LA LLEGADA DE FONDOS DE CAPITAL PRIVADO EXTRANJEROS

Tradicionalmente, las API han estado orientadas a la captación de inversión productiva y, de forma más residual, a adquisiciones empresariales. Sin embargo, su involucración en la industria financiera ha sido mucho menor, pese a la importancia fundamental de los fondos de capital privado para la inyección de fondos que permitan el nacimiento y la escalabilidad a los proyectos empresariales. En el escenario actual, esto

¹²- Cabe destacar que la IED y la apertura comercial pueden considerarse dos caras de la misma moneda, por cuanto entre un 60% y un 80% del comercio mundial es intraempresa. En todo caso, y aun reconociendo su importancia, en el presente análisis no se incluyen aspectos de regulaciones comerciales que son profusamente tratados en otros artículos del presente proyecto de investigación.

¹³- Nunca hubo tal cantidad de mecanismos de supervisión y control, que además se han hecho más restrictivos reduciendo los umbrales bajos los cuales la participación en el capital, a manos de no residentes, está autorizada. La OCDE ha mostrado que distintos tipos de reformas de carácter restrictivo han proliferado y, desde 2018, más de la mitad de los 37 países que componen esta organización han aprobado mecanismos de supervisión y control (incluyendo en 2020 como resultado de la pandemia a Austria, Alemania, Corea del Sur, Finlandia, Italia o Nueva Zelanda, entre otros).

Tabla 2
Resumen de propuestas para las API en la era post-COVID-19

Acciones de corto plazo	Acciones de medio y largo plazo
Reforzar y ampliar canales digitales para promoción y relación con las empresas extranjeras.	Redefinir mercados prioritarios.
Facilitar información sobre la situación de la pandemia y medidas gubernamentales implementadas para ayudar al tejido empresarial.	Incremento de la focalización en la estrategia sectorial. Descender de lo generalista a lo específico en la priorización de sectores tecnológicos.
Identificar y realizar seguimiento individualizado de la situación de clientes clave (<i>aftercare</i>).	Reimpulsar las estrategias de captación de IED ligadas a cadenas de valor.
Impulsar y habilitar líneas financieras e incentivos dentro de la administración.	Incorporar la innovación y herramientas tecnológicas en la identificación de <i>leads</i> y servicios a clientes.
Identificar empresas locales afectadas por la crisis, susceptibles de procesos de venta total o parcial.	Fomentar procesos de apertura de IED dentro del gobierno.
	Apoyar la llegada de fondos de capital privados extranjeros.
Establecer redes de proveedores de productos y equipos sanitarios a nivel internacional.	Impulsar actividades de formación.
	Recuperar una agenda regional que impulse la apertura para la localización de redes de proveedores.

Fuente: elaboración propia.

se hace particularmente importante en *venture capital* y *private equity* (debido a su importancia como fuente de financiación de empresas tecnológicas), así como en fondos de reestructuración empresarial. Las API pueden jugar un papel de posicionamiento-país, e incluso generando conectividad entre proyectos empresariales locales y fondos extranjeros. Por ejemplo, *Invest in Spain* trabaja en el posicionamiento del ecosistema de emprendimiento español con fondos de capital privado extranjeros, incluyendo labores de *matchmaking*. En América Latina, *InvestChile* trabaja en la captación de fondos de *venture capital*, y *Apex Brasil* lo hace con fondos internacionales (LPs) y gestores locales (GP) para incrementar la participación de fondos de capital privado extranjeros en el país en colaboración con ABVCAP14.

IMPULSAR ACTIVIDADES DE FORMACIÓN

La incorporación de habilidades digitales a las capacidades de los trabajado-

¹⁴ Asociación brasileña de fondos de capital privado.

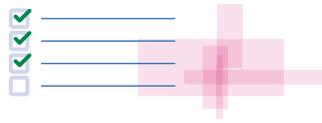
res descansa principalmente en la política educativa y en diferentes departamentos y unidades gubernamentales alejados del ámbito de acción de las API. Sin embargo, esto no significa que las agencias no puedan desempeñar un papel al respecto en la capacitación en habilidades digitales. Las API cuentan con la ventaja de conocer de primera mano las demandas del sector privado, incluidas las referidas al talento, y en este sentido pueden realizar acciones formativas concretas de manera adicional al trabajo desarrollado en otras áreas del gobierno. Por ejemplo, Uruguay XXI impulsa distintos programas a través de su portal *Smart Talent*, así como *ProDominicana* (República Dominicana) a través de su plataforma *Capacita*.

RECUPERAR UNA AGENDA REGIONAL QUE IMPULSE LA APERTURA PARA LOCALIZACIÓN DE REDES DE PROVEEDORES

El nivel de integración económica y comercial de América Latina se encuentra por debajo de otras regiones mun-

diales como Europa o Asia Emergente. Persisten obstáculos en numerosas áreas, como barreras arancelarias y no arancelarias, o el déficit de infraestructuras, que han venido a sumarse a condiciones de partida no favorables derivadas de la extensión geográfica del continente americano. El menor grado de integración y la dificultad evidente para desplazar mercancías y servicios entre países, socava las capacidades de América Latina de captación de inversiones en un contexto de posibilidades de relocalización de la producción. Esta reflexión puede hacerse extensiva a las necesidades actuales derivadas de la digitalización de la producción,

ya que las evidentes desigualdades en capacidades digitales y la ausencia de una coordinación en la oferta regional, perjudican las posibilidades de un aprovechamiento de las oportunidades derivadas de las redes de proveedores digitales. La superación de estas barreras excede a las capacidades de las API, pero, en todo caso, estas agencias sí pueden impulsar en sus gobiernos una agenda para avanzar hacia su mejora, así como trabajar de manera conjunta y coordinada en una estrategia de posicionamiento regional para la atracción de inversión digital.



Bibliografía

- **Adarov, A., & Stehrer, R. (2019).** Implications of Foreign Direct Investment, Capital Formation and its Structure for Global Value Chains. *Working Paper, 170*. The Vienna Institute for International Economic Studies Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche.
- **Agosin, M. R., & Machado, R. (2005).** Foreign Investment in Developing Countries: Does it Crowd in Domestic Investment? *Oxford Development Studies, 33*(2), 149-162.
- **Alfaro, L., Rodríguez-Clare, A., Hanson, G. H., & Bravo-Ortega, C. (2004).** Multinationals and linkages: an empirical investigation. *Economía, 4*(2), 113-169.
- **Alvarado, R., Iñiguez, M., & Ponce, P. (2017).** Foreign direct investment and economic growth in Latin America. *Economic Analysis and Policy, 56*.
- **Banco Interamericano de Desarrollo (2020).** *Respuestas al Covid 19 desde la ciencia, la innovación y el desarrollo productivo*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Blonigen, B. A., & Piger, J. (2011).** Determinants of foreign direct investment. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique, 47*(3), 775-812.
- **Carballo, J., Marra de Artiñano, I., & Volpe Martinicus, C. (2020).** Multinational Production and "Soft" Industrial Policies. *IADB Working Paper Series, 1106*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0002170>
- **Casella, B. y Formenti, L. (2018).** *FDI in the digital economy: a shift to asset-light international footprints*.
- **Charlton, A., & Davis, N. (2007).** Does Investment Promotion Work?. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy, De Gruyter, 7*(1), 1-21. <https://doi.org/10.2202/1935-1682.1743>

- **Dunning, J. (1994).** Re-evaluating the benefits of foreign direct investment. *Transnational Corporations, 3*(1), 23-52.
- **Hanson, G. H. (2001).** Should countries promote foreign direct investment?. *Serie de documentos de discusión del G-24, 9*. Organización de las Naciones Unidas.
- **Harding, T., & Javorcik, B. (2012).** Investment Promotion and FDI Inflows: Quality Matters. *Economics Series Working Papers, 612*. University of Oxford, Department of Economics.
- **Heilbron, A., & Aranda-Larrey, Y. (2020).** *Strengthening Service Delivery of Investment Promotion Agencies*. World Bank.
- **Heredia, A. (2020).** *Políticas de fomento para la incorporación de las tecnologías digitales en las micro, pequeñas y medianas empresas de América Latina*. Comisión Económica para América Latina.
- **Kheng, V., Sizhong S., & Anwar, S. (2017).** Foreign direct investment and human capital in developing countries: a panel data approach. *Economic Change and Restructuring, 50*, 341-365.
- **Lall, S., Albaladejo, M., & Moreira, M. M. (2004).** *Latin American industrial competitiveness and the challenge of globalization*. Banco Interamericano de Desarrollo Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- **Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, M., y Rigolini, J. (2014).** *El emprendimiento en América Latina. Muchas empresas y poca innovación*. Banco Mundial.
- **Loewendahl, H. (2018).** Innovations in Foreign Direct Investment Attraction. *Technical Note n° IDB-TN-1572*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- **López, A. y García, P. (2020).** *La inversión extranjera directa: Definiciones, determinantes, impactos y políticas públicas*. Nota Técnica IDB-TN-1995. Banco Interamericano de Desarrollo Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- **Martínez Galán, E., & Fontoura, M. P. (2019).** Global value chains and inward foreign direct investment in the 2000s. *The World Economy, 42*(1), 175-196.
- **McKinsey & Company (2020).** The next normal. The recovery will be digital.
- **Morisset, J., & Andrews-Johnson, K. (2004).** The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment. *FIAS Occasional Paper, 16*. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/15073>
- **Noorbakhsh, F., Paloni, A., y Youssef, A. (2001).** Human Capital and FDI Inflows to Developing Countries: New Empirical Evidence. *World Development, 29*(9), 1593-1610. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X01000547?via%3Dihub>
- **Organization for Economic Co-operation and Development. (2020a).** *Tax and fiscal policy in response to the Coronavirus crisis: Strengthening confidence and resilience*. Organization for Economic Co-operation and Development. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis
- **---- (2020b).** *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*. OECD Publishing, Organization for Economic Cooperation and Development.
- **Trevino, L. J., Daniels, J. D., Arbeláez, H., & Upadhyaya, K. P. (2002).** Market reform and foreign direct investment in Latin America: evidence from an error correction model. *The International Trade Journal, 16*(4), 367-392.
- **United Nations Conference on Trade and Development. (2008).** Evaluating investment promotion agencies. *Investment Advisory Series, A*(3). https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcb20082_en.pdf

- ----. (2020). *World Investment Report 2020*. United Nations Conference for Trade and Development.
- Volpe Martincus, C. (2010). *Odyssey in International Markets: An Assessment of the Effectiveness of Export Promotion in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Odyssey-in-International-Markets-An-Assessment-of-the-Effectiveness-of-Export-Promotion-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>
- Volpe Martincus, C., Carballo, J., Marra de Artiñano, I., & Blyde, J. (2020). How Effective is Investment Promotion?: Firm -Level Evidence. *IDB Discussion paper, 741*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0002165>
- Volpe Martincus, C. y Sztajerowska, M. (2019). *Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones: Un mapeo de las agencias de promoción de inversiones en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0001767>
- Walsh, J.P., & Yu, J. (2010). Determinants of Foreign Direct Investment: A Sectoral and Institutional Approach. *IMF Working Paper WP/10/187*. Asian Pacific Department. Washington DC. International Monetary Fund.
- World Bank Group. (2020a). *The Initial Response of Investment Promotion Agencies to COVID-19 and Some Observed Effects on Foreign Direct Investment*. *Guidance note*. World Bank.
- ---- (2020b). *State of Investment Promotion Agencies. Evidence from WAIPA-WBG's Joint Global Survey*. World Bank.

La industria farmoquímica y su integración en América Latina: propuestas de recuperación pospandémica para Argentina y Brasil*

Julia Paranhos^{ab}, D.Sc.
 Mariana Vaz^a, M.Sc.
 Fernanda Perin^a, D.Sc.
 Caroline Miranda^a, M.Sc.
 Daniela Falcão^a, M.Sc



RESUMEN

La pandemia del COVID-19 generó fuertes presiones sobre la producción y comercialización de insumos farmacéuticos debido a las dificultades logísticas por el cierre de fronteras y la paralización de los medios de transporte. Esto dio lugar a aumentos de costos e incertidumbre sobre la disponibilidad de insumos clave, principalmente en países con mayor dependencia importadora, como muchos los de la región. Este estudio analiza las experiencias de Argentina y Brasil, en particular, las políticas industriales y de CT&I, y las regulaciones de propiedad industrial, de precios y sanitarias. Se proponen en este trabajo acciones y entendimientos a largo plazo vinculados con dichas regulaciones para reducir las vulnerabilidades estructurales, ampliar la integración regional y favorecer la reactivación en la postpandemia.

* Este artículo se basa en el proyecto de investigación "Desarrollo de la industria farmacéutica en Argentina y Brasil y su integración con América Latina: diagnóstico, desafíos y propuestas para la recuperación pospandémica", financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.
 a. Investigadora del Grupo de Economía de la Innovación. Instituto de Economía. Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.
 b. Email de contacto: juliaparanhos@ie.ufrj.br

1 Introducción

La pandemia del COVID-19, que comenzó en enero de 2020, evidenció la fuerte interconexión del mercado farmacéutico a nivel internacional y la fuerte dependencia global de la producción de insumos farmacéuticos activos (IFAs)¹ de China e India. La industria farmacéutica estuvo sometida a diversas presiones debido a las dificultades logísticas en el transporte de insumos provocadas por el cierre de fronteras y la paralización de los medios de transporte, especialmente la vía aérea, lo que generó un aumento en los costos e incertidumbre en cuanto a la disponibilidad de IFAs (Moraes, 2020c). Como resultado de esta inestabilidad, se pudo apreciar una escasez a nivel mundial de insumos farmacéuticos, que impactó negativamente en la producción y comercialización de medicamentos en los países más dependientes (Junqueira, 2020), como varios de América Latina.

En este contexto, las vulnerabilidades estructurales de las industrias farmacéuticas y farmoquímicas de los países de América Latina y el Caribe se han exacerbado, resaltando la dependencia externa de materias primas y tecnologías extranjeras (BBC, 2020). Esto genera presión en los sistemas de salud, y amplifica las debilidades de los sistemas de protección y la desigualdad socioeconómica. La recuperación de la crisis, generada por la peor recesión de

la región en más de un siglo² (Organización de las Naciones Unidas, 2020), pasará por la revisión del modelo de crecimiento adoptado en los últimos años, con el fin de incluir el desarrollo industrial de segmentos esenciales y estratégicos para la sociedad. Para iniciar las reflexiones en esta dirección en la región, este artículo analiza las posibilidades de fortalecimiento de la industria farmacéutica en Argentina y Brasil, y de su integración regional, para reducir la dependencia externa, particularmente en el segmento de la industria farmoquímica. El estudio trae las experiencias de Argentina y Brasil, ya que son las dos industrias farmacéuticas más grandes de América del Sur (Interfarma, 2019).

En las últimas dos décadas, Argentina y Brasil experimentaron importantes avances en relación al desempeño de sus empresas farmacéuticas nacionales (EFNs), con la expansión de las capacidades productivas locales, participación de mercado, crecimiento de sus esfuerzos en innovación e internacionalización. En gran medida, estos resultados están relacionados con las políticas industriales y de ciencia, tecnología e innovación (CT&I) y con los cambios regulatorios implementados en el período (Paranhos et al., 2020; Perin, 2019; Torres & Hasenclever, 2016; Bramuglia et al., 2017; Gutman & Lavarrello, 2014). Sin embargo, a pesar de

2- Se espera que el producto interno bruto (PIB) de la región se contraiga hasta en un 9.1% en 2020, lo que provocará un aumento en el número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema en 73 millones (Organización de las Naciones Unidas, 2020).

los avances, los resultados son incipientes en comparación con la industria farmacéutica global. De esta manera, las empresas farmacéuticas transnacionales (EFTs) aún mantienen una importante participación de mercado, especialmente en productos de mayor complejidad tecnológica y de precios más elevados, entre ellos los biotecnológicos. Estas empresas abastecen en gran medida el consumo nacional de medicamentos con productos (acabados o semiacabados) importados.

A pesar del escenario de fortalecimiento de la industria farmacéutica, la industria farmoquímica presenta resultados cada vez peores. Tal distinción solo puede hacerse con los datos brasileños, que muestran una industria que se contrae cada año en términos de número de establecimientos, empleo, producción, valor agregado e inversiones en innovación. El desajuste entre la producción de IFAs y medicamentos está fuertemente relacionado con la fragilidad del parque industrial farmoquímico, que tiene una baja capacidad en relación a la industria farmacéutica y se centra en la producción de IFAs de bajo valor tecnológico. Esto ocurre, en gran medida, debido a que las políticas del período no consideraron las especificidades de la industria farmoquímica, y el crecimiento de la producción local de medicamentos se da con el uso creciente de insumos importados. Esto también se observa en el caso argentino, como lo muestran los datos de la balanza comercial.

La balanza comercial de ambos países tiene un fuerte déficit estructural. Las importaciones³ de Brasil en productos farmoquímicos crecieron, en promedio, un 8.2% anual y las de productos far-

3- Las compras en América Latina son bastante bajas, alrededor del 5.6% de las importaciones de productos farmacéuticos y el 3.2% de los productos químicos farmacéuticos (Secretaría de Comercio Exterior, Ministério da Economía, 2020).

macéuticos un 7.8% anual, entre 2003 y 2019, alcanzando el nivel de 2 000 millones de dólares y 4 900 millones de dólares, respectivamente. Dada la baja cantidad exportada⁴, el país presentó un déficit de 5 700 millones de dólares en 2019 (Secretaría de Comercio Exterior, Ministério da Economía, 2020). A su vez, en el mismo período, las importaciones argentinas de productos farmoquímicos aumentaron en promedio un 1.9% anual y las de productos farmacéuticos un 7.4% anual, alcanzando 258.6 millones de dólares y 1 400 millones de dólares respectivamente. En Argentina, el crecimiento de las importaciones tampoco se vio acompañado por las exportaciones, lo que generó un déficit de 1 100 millones de dólares en 2019 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020).

Frente a este panorama, el objetivo de este artículo es analizar las políticas industriales y de CT&I, y las regulaciones de propiedad industrial, de precios y sanitarias con efecto sobre el desempeño de las empresas farmoquímicas en Argentina y Brasil. Con base en este análisis, se proponen recomendaciones de acciones gubernamentales para fortalecer esta industria, que sean posibles de extender a otros países de la región latinoamericana con el objetivo de ampliar la integración regional y posibilitar la reactivación postpandemia. El estudio consiste en una investigación exploratoria y descriptiva, con un enfoque cuantitativo y cualitativo, basada en datos secundarios de fuentes públicas oficiales para caracterizar a los actores; documentos de las políticas industriales, de CT&I y regulatorias, recortando a los instrumentos y medidas dirigidas a la industria farmoquímica en el ámbito de la industria farmacéutica en ambos países; y, literatura

4- Los países latinoamericanos reciben más de la mitad (50.6%) de las exportaciones farmacéuticas y el 15.9% de los productos farmacéuticos brasileños (Secretaría de Comercio Exterior, Ministério da Economía, 2020).

especializada. La investigación tuvo como norte las siguientes preguntas: ¿qué lecciones surgen del análisis de las acciones y políticas para la industria farmoquímica en Argentina y Brasil,

que apoyen el fortalecimiento y reducción de las vulnerabilidades de la industria farmacéutica y promuevan una mayor integración entre los mercados latinoamericanos?

2

Marco político regulatorio

El marco político regulatorio es fundamental para el desarrollo de los sectores industriales, en particular la industria farmacéutica y farmoquímica, ya que están altamente reguladas, requieren altas inversiones a largo plazo, producen bienes relacionados con las demandas de salud de las sociedades y tienen una fuerte dinámica innovadora y productiva global. Por ello, el punto central de análisis de este artículo es la construcción del marco político regulatorio de las industrias farmacéutica y farmoquímica en Argentina y Brasil en las tres décadas comprendidas entre 1990 y 2019. En esta sección se trazará la trayectoria de los dos países en relación a la regulación de la propiedad industrial, de precio y regulación sanitaria en las últimas tres décadas, además de las políticas industriales y de CT&I explícitas para el desarrollo de la industria local.

La regulación es un elemento central en el desempeño de las empresas de las industrias farmacéutica y farmoquímica; de la misma forma que representan costos para las empresas, también permiten la construcción de barreras de entrada a los competidores. Las actividades de las empresas de estas industrias están regidas y limitadas por varias dimensiones regulatorias, entre otras, la regulación sanitaria –desde

la investigación hasta la comercialización–, de precio y de propiedad industrial. Desde la década de 1990, con la expansión de la globalización que condujo a las empresas a actuar en un mayor número de mercados, se ha producido un movimiento hacia la armonización de los niveles regulatorios internacionales, en particular, en el área de la salud, con la creación de agencias y nuevos marcos regulatorios. Adicionalmente, las medidas de liberalización y austeridad definidas por el Consenso de Washington (Ferraz et al., 2020) llevaron a la apertura comercial y liberación de precios en diversos países en desarrollo, incluidos Argentina y Brasil. En 1991, nació el Mercado Común del Sur (Mercosur), que dio lugar a un largo proceso de negociación, especialmente liderado por Argentina y Brasil, estableciendo la integración paulatina de los países miembro a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción y la aplicación del Arancel Externo Común (AEC) a las importaciones de países fuera del Bloque.

En el año 1994, en la Ronda Uruguay, se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Acuerdo sobre Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS, en inglés). La forma de armonización de

Argentina y Brasil con este movimiento internacional fue similar en varios aspectos, con consecuencias semejantes para sus respectivas industrias farmacéutica y farmoquímica. Tales medidas, en gran parte, desencadenaron un aumento de la competencia en los mercados locales, lo que condujo a una reducción significativa en la producción local de medicamentos y farmoquímicos (Bramuglia et al., 2017; Arrepia, 2013; Mitidieri et al., 2015), contribuyendo al déficit sistemático de las balanzas comerciales.

Aunque ambos países firmaron el Acuerdo TRIPS en el año 1994, existen algunas diferencias en sus formas de armonización que deben ser consideradas. Brasil presentó su Ley de Propiedad Industrial (LPI) en 1996 (N° 9 279) donde se incluyen algunos elementos adicionales a las obligaciones TRIPS (llamado TRIPS-Plus); realizó una rápida armonización (sin aprovechar todo el período de transición), otorgó un plazo mínimo de vigencia después de la concesión de patentes y concedió patentes ya concedidas en el extranjero, sin examen técnico por el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI) (Bermudez et al., 2000; Hasenclever et al., 2010). En 2001, mediante la Ley 10 196, se instituyó el consentimiento previo⁵ de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) al proceso de análisis de las solicitudes de patentes con efecto en la salud pública, con base en la Declaración de Doha del año 2001.

Por su parte, Argentina promulgó su Ley de Patentes en el año 1995 (N° 24 481), pero mantuvo hasta el 1° de enero de 2003 la exclusión de invenciones relacionadas con productos farmacéuticos, aprovechando así buena parte del período de transición. Asimismo, mantiene una posición para

reducir los efectos de los derechos de propiedad intelectual en la producción local y el acceso, a través de resoluciones cuya aplicación implica el rechazo de solicitudes de patentes farmacéuticas que reivindiquen composiciones, dosis, sales, éteres y ésteres polimórficos, procesos análogos, metabolitos y profármacos, enantiómeros, invenciones de selección y reivindicaciones tipo Markush. Estos tipos de solicitudes representan más del 80% de las típicas invenciones de la industria farmacéutica en el período reciente (Cámara Argentina de Especialidades Medicinales, s/d). En Brasil, no existe una resolución análoga (Mercadante, 2019). Otro elemento que diferencia la posición de los países sobre el tema es la adhesión de Brasil al *Patent Cooperation Treaty* (PCT), mientras que Argentina es uno de los pocos países de la región que no es signatario.

La regulación de precios vigente en Brasil fue establecida en 2003, mediante la Ley 10 742, que creó la Cámara de Regulación del Mercado de Medicamentos (CMED), que define, entre otros, el precio de fábrica, el precio máximo al consumidor y los reajustes anuales de los medicamentos comercializados en el país (Kornis et al., 2011). En Argentina, el Decreto 2 284/91 de desregulación económica marcó el fin de décadas de barreras a las importaciones y control de precios en el mercado farmacéutico (Poder Ejecutivo Nacional, 1991). Sin embargo, en el año 1995, fue creado el Programa Médico Obligatorio (PMO) mediante el Decreto 492, actualizado por el Decreto 987/03. El PMO estableció la prestación de los servicios básicos esenciales que las obras sociales nacionales⁶ y

6- Son instituciones de salud definidas originalmente por la actividad productiva que agrupan a los trabajadores dentro del ámbito del sindicato. Se financia mediante una tasa sobre el salario, consistente en la contribución del 3% del salario del trabajador y el 6% de la contribución patronal (Bisang et al., 2017).

5- Actualmente, regulado por Ordenanza Conjunta 1/2017, del INPI y Anvisa.

prepagas⁷ deben garantizar, así como los Precios de Referencia⁸ para Reembolso (PRR)⁹ de medicamentos incluidos en el formulario terapéutico de medicamentos y el porcentaje mínimo obligatorio del monto que debe ser cubierto por obras sociales y prepagas (Bisang et al., 2017).

La creación del Mercosur también llevó a la aprobación de reglas comunes sobre prácticas apropiadas para la producción e inspección de la calidad de los medicamentos, siguiendo las resoluciones y lineamientos de la Organización Mundial de la Salud –OMS– (Mercado Común del Sur, 1991). En este escenario, tanto Brasil como Argentina actualizaron su normativa interna para dar cumplimiento a la resolución adoptada en el ámbito del Mercosur. Brasil incorporó los lineamientos de las Buenas Prácticas de Manufactura (BPF) de la OMS mediante la resolución N° 134 de 2001, y Argentina mediante la resolución N° 853 del año 1999 (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, 1999; Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2001).

En Brasil, ya a fines de la década de 1990, se inició un importante proceso de mejora de la regulación sanitaria. En el año 1999 se creó Anvisa (Ley 9 782) y la regulación sobre los medicamentos genéricos (Ley 9 787). En cuanto a la regu-

lación del segmento de farmoquímicos, se observa un retraso en los requisitos sanitarios en relación con las empresas productoras de medicamentos. Aunque todos los proveedores de IFAs en Brasil deben ser inspeccionados¹⁰, los requisitos se restringieron únicamente a las empresas instaladas en territorio brasileño. Recién en el año 2009 se inició un proceso de equiparación entre productos importados y nacionales, y mayor control en este segmento con la publicación de la Resolución de la Junta Colegiada (RDC, por su sigla en portugués) 57/09, que instituyó el registro obligatorio del IFA, incluidos los importados. Anvisa determinó la aprobación de un cronograma y prioridades para la definición de los primeros productos a registrar, además de los períodos de adaptación para la primera etapa de implementación del registro de IFAs, con 20 medicamentos elegidos para la primera etapa. Durante los años siguientes, se produjeron sucesivas resoluciones para mejorar el marco regulatorio de los IFAs en el país con el fin de lograr una mayor isonomía y elevar el estándar regulatorio: nuevas reglas de autorización de operación (RDCs 345/02, 346/02 y 16/14), procedimientos comunes para inspecciones de establecimientos productivos (RDC 31/13), ampliación de la lista de medicamentos a priorizar (instrucción normativa –IN– 3/13), entre otros. Cabe mencionar que recién en junio de 2020 se establecieron lineamientos para la calificación de proveedores, asegurando la calidad de los IFAs en el mercado, garantizando su trazabilidad e informando sobre la necesidad de auditorías para asegurar los BPF de los IFAs (IN 62/2020). El nuevo marco legal tiene como objetivo lograr la calificación

universal de los IFAs desde la institución de un Dossier de Insumo Farmacéutico Activo (DIFA), que será presentado únicamente por el fabricante del IFA.

En el caso argentino, desde 1992 la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) es la institución encargada de la regulación sanitaria de las especialidades farmacéuticas. A partir del año 1999 se exigieron estudios de equivalencia entre medicamentos¹¹ para el registro de genéricos, sin embargo, solo para aquellos señalados como de alto riesgo para la salud. A principios de la década del 2000, hay un nuevo punto de inflexión en la regulación de medicamentos en el país vinculado al sistema de salud¹² y a la política nacional de medicamentos. Se destacan tres componentes: primero, la actualización de la PMO mencionada anteriormente; segundo, la implementación del programa Remediar¹³ que pretende garantizar el acceso gratuito a medicamentos ambulatorios para la población con cobertura únicamente estatal brindando *kits* con medicamentos esenciales a los Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS) de todo el país; y tercero, la promoción de los medicamentos genéricos a través de la prescripción obligatoria por el nombre de su ingrediente activo (Ley 25 649, Decreto 1 855/02). Específicamente, en relación a los productos farmoquímicos, en 2012 se adoptó la Denomina-

ción Común Argentina (DCA)¹⁴ para los IFAs con el fin de homogeneizar el registro de especialidades medicinales y medicamentos para garantizar la correcta prescripción por el nombre genérico (Poder Ejecutivo Nacional, 2002). Actualmente se encuentra vigente la Disposición 3 827/2018: Guía para las Buenas Prácticas de Fabricación para Elaboradores, Importadores/Exportadores de Medicamentos para Uso Humano¹⁵. El Anexo B se refiere a los requisitos básicos para los IFAs como material de partida¹⁶.

Tras la interrupción de las políticas de desarrollo en la década de 1980 y la implementación de medidas de corte liberal en Argentina y Brasil en la década de 1990, los años 2000 se inician con un movimiento de alineación regulatoria, de regreso de las políticas industriales explícitas y mayor importancia de la producción y generación de innovación local. Las industrias farmacéuticas argentinas y brasileñas se vieron beneficiadas por este movimiento, aunque con importantes diferencias.

En resumen, en Brasil¹⁷, a principios de la década de 2000, la industria farmacéutica se convirtió en el objetivo de diversas medidas destinadas a su fortalecimiento. En el período 2003-2019¹⁸, se crearon tres políticas industriales: Política Industrial, Tecno-

7- Las empresas de prepago son empresas de salud que integran el subsistema de salud privado argentino. La pertenencia a estas empresas es voluntaria por parte de sus beneficiarios y el canal de acceso a su cobertura se da mediante el pago de una tarifa (Fracchia y Lopez Amorós, 2016).

8- Los laboratorios son los principales fabricantes de precios del medicamento, publican el Precio de Venta al Público (PVP) en el manual farmacéutico, aunque este es un precio sugerido; los demás actores del sistema, y el propio sistema de salud, lo toman como referencia para analizar descuentos y márgenes de compra-venta (Bisang et al., 2017).

9- El PRR implica agrupar productos idénticos o similares en los denominados grupos de referencia, determinando un monto máximo de reembolso a cubrir por terceros, y el paciente solo paga la diferencia entre el PRR y el precio en farmacia (Vogler, 2012).

10- En 2015, Anvisa comenzó a seguir todas las inspecciones en los fabricantes de IFA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2020), pero solo a partir del año 2019 (IN 32/19), fue responsable de las inspecciones para la emisión de la autorización de operación y mantenimiento. Anteriormente, las inspecciones en las empresas nacionales eran responsabilidad de los estados y municipios, Anvisa solo podía participar como integrante del equipo de inspección.

11- La Disposición 3 815/99 fue la primera en regular las recomendaciones técnicas para realizar estudios de equivalencia de medicamentos. Actualmente, está en vigor la Disposición 3 289/19.

12- El sistema de salud argentino está compuesto por tres subsistemas: público, seguridad social (obras sociales) y privado (Bisang et al., 2017).

13- Remediar fue financiado con el crédito del BID (OC-AR-1193/3 y 1134/3), en el año 2008 se incluye en el presupuesto nacional (Stolkiner et al., 2011). En 2016 fue cancelado por el gobierno de Mauricio Macri y en febrero de 2020 relanzado (<https://www.pagina12.com.ar/248742-programa-remediar-el-regreso-de-un-hito-central-en-la-politi>, consultado el 20 de agosto de 2020).

14- Disposición 4 990/2012.

15- Anexo 11 "Versión de prueba y paramétrica en tiempo real" ha sido actualizado en la Disposición 1 281/2019.

16- "Material de Partida del IFA" es una materia prima, intermedio o IFA utilizado en la producción de otro IFA y que se incorpora como un fragmento estructural significativo en su estructura (Disposición 3 827/2018).

17- Para obtener más detalles de las políticas, consulte Paranhos et al., 2021.

18- Es importante resaltar que a partir del año 2016, luego del proceso de destitución de la presidenta Dilma Rousseff, se inició un proceso de desarticulación y desintegración de los instrumentos de política industrial y de CT&I, en general, y específicos del CIS. Este movimiento se ve acentuado por la extinción, en enero de 2019, del Grupo Ejecutivo del Complejo Industrial de Salud, que coordinaba la articulación de las políticas industriales, de CT&I y de salud y las PDP.



lógica y de Comercio Exterior, Política de Desarrollo Productivo y Plan Brasil Mayor; y tres políticas de CT&I: Programa de Aceleración del Crecimiento de Ciencia y Tecnología, y dos ediciones de la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. La industria farmacéutica/complejo industrial de salud (CIS)/salud se incluyeron como estratégicos en todas las políticas con la definición de objetivos, medidas e instrumentos.

A través de las seis políticas (industriales y de CT&I), se crearon medidas y metas para el sector farmacéutico/CIS/salud y se implementaron instrumentos para alcanzar los objetivos deseados. Entre estos, no se creó ningún instrumento exclusivo para atender las particularidades de la industria farmacéutica con el fin de afrontar sus obstáculos, ventajas competitivas frente a competidores extranjeros, o la definición de segmentos estratégicos a desarrollar para fortalecer el sector farmacéutico/CIS. Así, los instrumentos para la industria farmacéutica estaban integrados dentro de los otros instrumentos, considerando que el desarrollo de esta industria vendría como consecuencia del crecimiento de la industria farmacéutica. Entre los principales instrumentos creados, podemos mencionar los Fondos Sectoriales de salud y biotecnología, el Subsidio Económico y el Programa Inova Saúde, administrado por la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep), y el Programa de Apoyo al Desarrollo del Complejo Industrial de la Salud (Profarma) implementado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

En el ámbito de políticas industriales, se enfatizó la inserción internacional como medida transversal para el CIS. En este sentido, la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (Apex-Brasil) puso en marcha,

en el año 2008, un programa sectorial de apoyo a las empresas farmacéuticas que deseaban participar en la CPHI Worldwide, principal foro de negocios internacionales de la industria farmacéutica y de insumos farmacéuticos. En el año 2011, Apex-Brasil en asociación con la Asociación Brasileña de la Industria Farmacéutica y de Insumos Farmacéuticos (Abiquifi) creó un instrumento específico para la internacionalización del sector farmacéutico, denominado Brazilian Pharma Solutions y posteriormente, Brazilian Pharma & Health. Este programa ofrece diferentes tipos de apoyo no-financiero para la inserción internacional de estas empresas (Associação Brasileira da Indústria de Insumos Farmacéuticos, 2018; Brazilian Pharma & Health, 2020).

Finalmente, otro instrumento importante dirigido al sector farmacéutico/CIS fue la implementación de las Asociaciones de Desarrollo Productivo (PDP, por su sigla en portugués), a partir del año 2008 por parte del Ministerio de Salud, mediante el uso del poder de compra del Estado. Las PDPs consisten en proyectos de asociaciones público-privadas para la transferencia de tecnología de una lista de productos estratégicos seleccionados por el Ministerio de Salud, para la producción de medicamentos (químicos y biológicos), además de la formulación de medicamentos y otros productos (equipo médico-hospitalario y kits diagnóstico) (Chaves et al., 2018; Pimentel, 2018).

En Argentina, en la década del 2000, también hay un nuevo énfasis en las políticas industriales explícitas, con dos políticas de CT&I implementadas: el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Bicentenario (2006-2010) y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, también conocido como Argentina Innovadora 2020 (2012-2015). En el primero,

se hizo énfasis en líneas prioritarias de Investigación, Desarrollo e Innovación en algunas áreas problemáticas identificadas, incluida la salud, con énfasis en incentivos para el desarrollo tecnológico en medicamentos y temas de investigación sobre desarrollo y producción de productos biológicos (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2006). En el segundo, a su vez, se brindó una perspectiva estratégica más general, entendiendo que CT&I debe contribuir a incrementar la productividad de la economía en términos generales, fortalecer el patrón de especialización productiva e inserción internacional, y asegurar un modelo social sustentable (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2013; Mezzadra, 2018). En este plan, la salud también se consolidó como uno de los sectores estratégicos, con algunos nú-

cleos socio-productivos estratégicos, incluyendo biosimilares, enfermedades infecciosas y crónicas, y el desarrollo de plataformas tecnológicas, que tenían como objetivo apoyar la investigación y el desarrollo (I+D), tanto de la academia como de la industria. Finalmente, el plan estratégico también destacaba las tecnologías de propósito general: biotecnología, nanotecnología y tecnologías de la información y la comunicación (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2013). Entre los instrumentos de apoyo de la industria farmacéutica, se encuentra un conjunto de programas de carácter horizontal, como el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Programa Transversal Integrador del Sistema Nacional de Innovación (PROTIS), y entre los instrumentos verticales se destacan los Fondos Sectoriales (FONARSEC).



3

Brasil, Argentina y Mercosur: análisis y discusión

Cuando se analiza el marco político regulatorio, es posible identificar que las industrias farmacéuticas y farmacéuticas argentinas y brasileñas se beneficiaron del sistema de patentes y de registro sanitario menos rígido, y de las medidas de protección arancelaria al mercado nacional existentes hasta la década de 1990 (Katz, 1997; Mitidieri et al., 2015), lo que posibilitó su crecimiento y desarrollo a partir de las copias de principios activos y medicamentos (Azpiazu, 1997; Bramuglia et al., 2017; Mitidieri et al., 2015). Sin embargo, la liberalización de la economía a fines de la década de 1980 y principios de la de

1990, en los países en desarrollo en general, y en estos dos países en particular, tuvo efectos adversos similares en ambas industrias.

El regreso de las políticas industriales y de CT&I a principios de la década del 2000 y la articulación, en cierta medida, con medidas regulatorias, hizo viables importantes avances en estas industrias. También se pueden identificar similitudes en las políticas e instrumentos industriales y de CT&I implementados en Argentina y Brasil. Primero, ambos países han implementado instrumentos financieros (crédito y/o subvención) para

apoyar la innovación en las empresas, entre las que se ha incluido a la industria farmacéutica. En Brasil, se decidió desarrollar un mayor número de instrumentos de corte vertical, priorizando sectores de actividad industrial, además de grandes áreas, como la salud. En este sentido, se implementaron instrumentos específicos para la industria farmacéutica, con la existencia de referencias a la industria farmoquímica, pero sin instrumentos específicos o exclusivos para esta industria. Mientras que en Argentina la mayoría de los instrumentos implementados son de corte horizontal, cuando hay selectividad, se priorizan tecnologías, como fue el caso de la biotecnología, o grandes áreas (por ejemplo, salud), pero no industrias particulares.

Cabe destacar que los dos países incluyeron la salud como un área estratégica en sus políticas de CT&I e implementaron fondos sectoriales para su desarrollo. Sin embargo, los instrumentos dirigidos a la industria farmacéutica no presentaban exigencias sobre los resultados en términos de, por ejemplo, orientación al mercado y/o contribución a programas de salud pública (Paranhos et al., 2021; Bramuglia et al., 2017). Esto significa que los instrumentos de apoyo no fueron dirigidos a necesidades específicas de salud, la definición sobre la línea de investigación o el desarrollo de producto fue realizada por las empresas de acuerdo a su mercado de interés, según lo identificado por Paranhos et al. (2021) para el caso brasileño. Los dos casos comparten también la ausencia de evaluaciones de dichas políticas, requisito fundamental para la buena estructuración de las políticas públicas. En ambos países, las evaluaciones son puntuales y en su mayoría realizadas por investigadores¹⁹, no por los gobiernos.

19- Para más detalles, en el caso brasileño, consulte Arbib et al., (2017), Turchi y Morais (2017), Vargas et al. (2016). En el caso de Argentina, ver Guiñazú y Martínez-Correa (2017) y Verre et al. (2020).

De manera complementaria, se establecieron regulaciones de precios –en el caso de Brasil– y regulaciones de reembolso –en el caso argentino–; buenas prácticas en la fabricación de medicamentos y farmoquímicos; y en el segmento de genéricos, lo que también ayudó a fortalecer la producción local y a las empresas de capital nacional. En materia de propiedad industrial, sin embargo, las barreras siguen siendo importantes, dado que Argentina y Brasil son signatarios y se limitan a las normas TRIPS. Sin embargo, se puede decir que Argentina ha estado utilizando las flexibilidades previstas (o las lagunas normativas) en el Acuerdo para proteger su industria local más que Brasil.

Se observa que las políticas implementadas para la industria farmacéutica no fueron suficientes para la industria farmoquímica, ya que la segunda no se desarrolla a consecuencia de la primera. Esto se debe a que la estructura del mercado global y los factores de competencia son diferentes en las dos industrias. La industria farmoquímica es un segmento menos rentable, en el que la competencia se basa principalmente en el precio. En este sentido, la dinámica del mercado no incentiva la producción local, especialmente ante la fuerte competencia de los productores asiáticos. Por estas razones, se requieren políticas específicas para el desarrollo de la industria farmoquímica local, con el fin de buscar reducir la vulnerabilidad y dependencia externa en la producción de medicamentos, y permitir la generación de productos y procesos innovadores más complejos en la industria farmacéutica a través de la acción conjunta con la industria farmoquímica.

Por tanto, pensar en la integración del mercado latinoamericano como una forma de ganar escala para las producciones locales, estimulando el fortalecimiento

de la producción y la reducción de precio, parece ser una estrategia relevante. Si se analiza el comercio de la industria farmacéutica entre Argentina y Brasil, por ejemplo, se puede ver que existe una gran participación de comercio intraindustrial. Ambos países son importantes socios comerciales en esta industria, pero hay pocas acciones articuladas para una integración efectiva. Cabe destacar que hubo una reducción en el comercio en el período 2015-2019, y que durante el período 2003-2019, Brasil comenzó a tener un saldo deficitario con Argentina (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2020). Este resultado puede indicar una mayor complejidad y valor de los productos argentinos.

Desde la creación del Mercosur, se discute la posibilidad de implementar el área de libre mercado y lograr la integración productiva, buscando facilitar el comercio, incrementar la circulación de bienes y formar cadenas productivas transnacionales en la región (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2010). Es posible observar la expansión del comercio intrabloque, pero la integración productiva es un objetivo que aún está lejos de concretarse; las principales acciones al respecto se han visto en el sector automotriz (Lins, 2017).

Un efecto importante de la implementación del Mercosur fue la expansión de las operaciones EFTs en Argentina y Brasil a través del comercio intrafirma. Las EFTs, que ya operaban en los mercados latinoamericanos²⁰ comen-

20- En Brasil, la fuerte entrada de empresas transnacionales farmacéuticas se produjo en la década de 1950, alentada por las políticas locales para atraer capital extranjero. Dichas empresas producían medicamentos y productos farmacéuticos a nivel local para su propio suministro ya que existían costos adicionales para importarlos: ley nacional similar y programas especiales de importación. La apertura económica de la década de 1990 no tuvo un impacto directo en la entrada de nuevas ETN en Brasil, pero la producción local fue reemplazada

zaron a especializar la producción en las diferentes filiales ubicadas en la región como una estrategia para reducir los costos logísticos, producto de los márgenes de preferencia arancelaria establecidos en el acuerdo del bloque (Furtado y Urias, 2010). Cabe señalar que esta estrategia se centra en el acceso a los mercados del bloque mediante la producción local de medicamentos terminados y la importación de insumos de sus proveedores mundiales o mediante la instalación de oficinas de representación para importar medicamentos terminados.

Sin embargo, en lo que respecta a la cadena de producción farmacéutica, dado que Argentina y Brasil se concentran en las mismas etapas productivas de la fabricación de medicamentos, con baja integración con las etapas de I+D y producción de insumos, el escaso desarrollo de la industria farmoquímica se convierte en uno de los factores que impide la división del trabajo industrial, con la producción de insumos en un país y su uso en la fabricación del producto final en otro país. Por tanto, avanzar en las metas de integración productiva de la industria farmacéutica entre los países del Mercosur, implica el desarrollo de la industria farmoquímica. La disponibilidad de IFAs en los países de la región también se ha vuelto crítica con el inicio de la pandemia, lo que ha llevado a los países del Mercosur a adoptar un arancel externo de excepción con reducción temporal de las tasas de importación de productos del sector farmacéutico –en promedio, los productos farmoquímicos tenían un AEC del 2% y los productos

zada gradualmente por importaciones, especialmente de IFAs (Strücker y Cytrynowicz, 2007). La afluencia de Inversión Extranjera Directa en Brasil, para la fabricación de productos medicinales, farmacéuticos y veterinarios, aumentó, en promedio, en un 8.7% anual entre 1980 y 1989, casi en comparación con el crecimiento promedio en los años siguientes: un 4.4% entre 1990 y 1995 (Banco Central do Brasil, 2020).

farmacéuticos del 8%, ambos se redujeron a cero²¹.

Las acciones del bloque, en el ámbito de la industria farmacéutica, han logrado algunos (pocos) avances, entre los que destacan la Política de Medicamentos del Mercosur (PMM), Biotecsur y el programa de Investigación, Educación y Biotecnología Aplicadas a la Salud creado en el año 2011 a partir del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). A través del PMM, lanzado en el año 2000, los ministerios de salud de los países miembro tenían entre sus objetivos la creación de un ambiente de I&D en el sector para expandir el dominio de los países en las etapas de producción de moléculas innovadoras y en la producción de medicamentos y otros insumos. No hubo elaboración de planes de trabajo y acciones estratégicas para lograr este objetivo, como fue el caso de los otros objetivos (ampliar el acceso a los medicamentos y garantizar la calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos) (Ministério da Saúde, 2009). Biotecsur, creada en el año 2005, fue una iniciativa de cooperación entre los países del Mercosur y la Unión Europea para promover la consolidación de una plataforma regional enfocada a la biotecnología. A través de la plataforma se financiaron dos proyectos para desarrollar las capacidades de I+D existentes y fortalecer la competitividad del sector industrial, involucrando a actores públicos y privados. Sin embargo, ninguno de los proyectos fue en biotecnología para la salud, lo que podría haber despertado el interés de las empresas farmacéuticas (Biotecsur, 2020).

El proyecto plurinacional Investigación, Educación y Biotecnología Aplicadas a la Salud tiene como objetivo crear capacidades tecnológicas

y brindar soluciones para enfrentar los problemas del creciente envejecimiento de la población y el aumento de las enfermedades crónico-degenerativas a través de la conformación de una red de instituciones de investigación en biomedicina. La red está compuesta por reconocidas instituciones de cada país miembro: Instituto de Investigaciones en Biomedicina en Buenos Aires, Argentina; Fundación Oswaldo Cruz, Brasil; Laboratorio Central de Salud Pública, Paraguay e Instituto Pasteur de Montevideo, Uruguay. En abril de 2020, en el contexto de la pandemia COVID-19, se aprobaron 16 millones de dólares adicionales al proyecto para ayudar a enfrentarlo (Mercado Común del Sur, 2020). Es prematuro sacar conclusiones sobre los resultados y efectos que estos recursos económicos adicionales tuvieron para enfrentar la pandemia, pero, sin duda, la existencia del programa, en el que participan importantes instituciones científicas de cada país, permitió una respuesta rápida y coordinada a la lucha contra el COVID-19.

En resumen, la crisis de salud provocada por la pandemia del COVID-19 arrojó luz sobre las deficiencias no resueltas y los problemas estructurales aún presentes en la industria farmacéutica y farmoquímica de Argentina y Brasil. Es importante reconocer estas vulnerabilidades para poder reflexionar sobre las posibilidades de cambio; pero también es relevante identificar los avances logrados, que pueden traer aprendizajes mutuos y, potencialmente, también para otros países latinoamericanos. La Tabla 1 resume los principales resultados de este análisis en puntos coincidentes entre los dos países.

21- Las Resoluciones Camex que redujeron las tasas de impuestos a la importación para combatir el COVID-19 fueron 17, 22, 28, 31, 32, 33, 34, 44, 51, 67 y 75 de 2020.



Tabla 1
Avances y vulnerabilidades de las industrias farmacéutica y farmoquímica en Argentina y Brasil

Avances	Las dos industrias farmacéuticas más grandes de América del Sur. Fortalecimiento de las empresas farmacéuticas nacionales, con aumento en la participación del mercado. Plantas industriales modernas, que cumplen con las normas internacionales de BPFs y control. Expansión de esfuerzos innovadores. Inicio del proceso de internacionalización de las empresas farmacéuticas nacionales. Políticas industriales y de CT&I, con enfoque en la industria farmacéutica. Regulación del segmento de genéricos y de producción de IFA.
Vulnerabilidades	Déficit estructural en la balanza comercial. Fragilidad del parque industrial farmoquímico. Bajas economías de escala para la producción de IFA. Competencia de los productores asiáticos, inclusive en biotecnología. Ausencia de instrumentos de apoyo específicos para la industria farmoquímica. Incertidumbres relacionadas con el entorno económico y político.

Fuente: elaborado por Grupo de Economía de la Innovación, Instituto de Economía, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.



4

Consideraciones finales y recomendaciones de políticas

Las dificultades enfrentadas debido a la pandemia del COVID-19 abren un espacio para una mayor atención por parte de los gobiernos y la sociedad de las debilidades estructurales del CIS, particularmente la fuerte dependencia de insumos importados en Brasil, Argentina, y América Latina, en general. Surge, de esta manera, la oportunidad de reflexionar sobre estas debilidades, pero también sobre los avances logrados y las posibilidades de potenciarlos. Con la pandemia, quedaron en evidencia las pérdidas ocasionadas por el desmantelamiento de los parques industriales de IFAs; asimismo, se demostró la importancia de reflexionar sobre lo que es esencial y estratégico para los países, y no solo basarse en cuestiones de cos-

tos, ya que existe riesgo de que ocurra un desabastecimiento durante las crisis globales (Moraes, 2020b). Así, las recomendaciones de políticas que se presentan a continuación se centran en propuestas de acciones y entendimientos a largo plazo relevantes para reducir las vulnerabilidades estructurales en Argentina y Brasil y, también, en gran medida, en otros países de América Latina. No se definirán políticas específicas, sino puntos a considerar en el debate y en las acciones gubernamentales. Se destacarán ejemplos positivos y negativos de Argentina y Brasil para dar mayor riqueza a la discusión.

En primer lugar, es importante resaltar que la regulación es un elemento

fundamental para el desarrollo de la industria farmacéutica y farmoquímica, pudiendo estimularla o bloquearla. En este sentido, es relevante que se realicen estudios específicos para evaluar los efectos de la normativa vigente y sobre los efectos potenciales de posibles cambios en la regulación, antes de tomar tales medidas. Además, estas medidas deben estar vinculadas a las políticas y objetivos de fortalecimiento de la producción local y las empresas nacionales, considerando las especificidades de las empresas farmacéuticas y de las farmoquímicas. Se debe prestar especial atención al alineamiento regulatorio de los países del bloque y el resto de la región. Si el comercio y la integración productiva regional son objetivos que deben perseguir los países, es importante que tengan marcos regulatorios similares. Por lo tanto, se sugiere que haya una aproximación entre las agencias reguladoras de Argentina y Brasil para intercambiar conocimientos y articular acciones. Es necesario ser cautelosos con las decisiones sobre el alineamiento regulatorio internacional, ya que pueden ser positivas para las empresas que se encuentran en proceso de internacionalización orientada a países desarrollados, pero pueden crear grandes barreras para las empresas que aún no se encuentran en esta etapa de desarrollo.

La segunda recomendación tiene su origen en la primera, que es la articulación entre gobiernos, en particular, para la decisión de medidas y acuerdos en línea con los países desarrollados. La historia de la región muestra que las decisiones de los años ochenta y noventa fueron muy dañinas para la industria local, con particular efecto sobre la industria farmacéutica y farmoquímica. Sin embargo, en este momento, el movimiento internacional de países desarrollados se basa en acuerdos comerciales bilaterales, que incluyen mecanismos

TRIPS-plus, amplificando las barreras tecnológicas con los países en desarrollo. Dos ejemplos recientes son el Acuerdo de Mercosur con la Unión Europea y el Acuerdo de Contratación Pública de la OMC. El primero preveía la inclusión de protección de datos para el registro de medicamentos en los países del Mercosur, factor que tiene el potencial de retrasar la entrada de genéricos al mercado, retrasando así la competencia, aumentando precios y reduciendo el acceso. El ítem fue retirado recientemente, pero la entrada de Argentina en el PCT sigue en discusión (Confederação Nacional da Indústria, 2019). El segundo acuerdo refiere a la entrada de Brasil en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y prevé la no discriminación entre proveedores nacionales y extranjeros en las licitaciones públicas, además de la prohibición del uso de márgenes de preferencia para productores nacionales en compensación tecnológica (mecanismos denominados *off-set*) (Costa y Oliveira, 2020). Si bien es posible incluir excepciones específicas a las obligaciones generales, con la finalidad de preservar las políticas públicas en sectores considerados estratégicos, este acuerdo puede tener un efecto particularmente nocivo, por ejemplo, en el instrumento de las PDPs y en la ley que define márgenes de preferencia para productos producidos en el país (N° 12 349/10). El Acuerdo aún se encuentra en discusión por parte del gobierno brasileño, luego de haber sido sometido a consulta pública²² entre agosto y octubre del año 2020.

La tercera recomendación parte del análisis de las políticas industriales y de CT&I. Se destaca la importancia de políticas explícitas de largo plazo para apoyar la producción local y de los instrumentos de corte vertical. Por tanto, para Brasil se deben retomar las acciones implementadas entre los años

22- Circular ME / SECINT / SECEX N° 55/2020 (consultado el 1° de octubre de 2020).

2003 y 2016, pero es necesario avanzar en su elaboración e implementación, y, para Argentina, se deben mantener y fortalecer los fondos de apoyo y desarrollo de la industria, con especial atención a las necesidades específicas de las industrias farmacéutica, farmoquímica y de biotecnología en salud. Además, los países latinoamericanos pueden aprender y emular algunas políticas implementadas por otros países en desarrollo, como Corea del Sur e India, que a pesar de tener diferentes trayectorias y estrategias de desarrollo (Lavarello et al., 2020), destacan por implementar políticas industriales y de CT&I de largo plazo con metas bien definidas para la industria farmacéutica (Falcão, 2020; Whalen, 2019).

Es pertinente destacar que en ambos países se requieren políticas específicas y estratégicas para las empresas farmoquímicas, por su importancia fundamental en el fortalecimiento de la industria farmacéutica. Específicas, ya que es necesario considerar las restricciones que impone la fuerte competencia internacional de precios que aplican los países asiáticos, la necesidad de escala para ganar competitividad y la dinámica menos rentable de esta industria. Estratégicas porque ante el escenario de fuerte competencia internacional, es necesario definir el foco de la producción local de acuerdo a las prioridades de salud definidas por el Estado y las posibilidades de integración en proyectos innovadores con la industria farmacéutica. No se debe perder la mirada internacional a partir de las ventajas competitivas locales. Dentro de este ámbito, es importante incluir también la industria de intermedios químicos²³, que son los insumos

23- La dependencia de estos productos también es bastante significativa, pero difícil de identificar en los datos, ya que son productos utilizados por varias industrias químicas, no solo farmacéuticas, sino que están incluidos en el 90% de los insumos comprados en el exterior, en el caso de Brasil.

combinados con los farmoquímicos en la producción de medicamentos.

Entre las mejoras propuestas a los instrumentos están: (i) la implementación de métodos de evaluación de instrumentos y políticas públicas, principalmente para el caso brasileño; (ii) la atención a la orientación de las inversiones y esfuerzos de las empresas a las necesidades de salud pública y a los requerimientos de las agencias reguladoras; (iii) la definición de IFAs estratégicos; y, (iv) el aprovechamiento de la competitividad en IFA animal y vegetal.

En cuanto a la definición de IFAs estratégicos, es posible pensar en seleccionar algunas clases terapéuticas de productos que se consideran prioritarios en ambos países. Por ejemplo, en el caso de Brasil, en la lista de productos estratégicos del Ministerio de Salud, se observa una preponderancia de productos indicados para enfermedades infecciosas o parasitarias y neoplasias. En Argentina, por su parte, el Plan Argentina Innovadora 2020 enumeró algunas prioridades del Núcleo Socios Productivos Estratégicos (NSPE) de salud, entre ellos, enfermedades cardiovasculares, crónicas (diabetes tipo II), infecciosas y neurodegenerativas (Alzheimer, Parkinson y esclerosis lateral amiotrófica), entre otras. También es importante recordar que el FOCEM, en el ámbito del Mercosur, a través del Programa de Investigación, Educación y Biotecnología Aplicada a la Salud, se enfoca en la búsqueda de soluciones para las enfermedades crónico-degenerativas. Además de los lineamientos definidos por necesidades de salud, se pueden incluir como IFAs estratégicos aquellos que son más comercializados en los países.

A partir de estas y otras acciones se pueden pensar IFAs estratégicos en cada país y, sobre todo, complementa-

riedades productivas en la región, destacando siempre los cuatro tipos distintos de IFAs: animal, biológico, químico y vegetal. El químico, más extendido a nivel mundial tiene a los productores asiáticos como principales proveedores mundiales, con producción a gran escala y precios bajos. Sin embargo, dada la relevancia de estos insumos para la mayoría de los medicamentos producidos y comercializados, aún puede ser estratégico desarrollar este segmento a nivel local. Por ejemplo, en Francia, debido a la pandemia del COVID-19, el paracetamol ha sido catalogado como un IFA estratégico, para lo cual se debe buscar la autonomía nacional²⁴.

La producción de IFAs biológicos implica avances tecnológicos más complejos, pero la ampliación de su importancia en el desarrollo de la industria farmacéutica global refuerza que deben recibir una atención especial. En Brasil, el proceso de producción local de biológicos está prestando poca atención a los insumos, lo que lo hace más vulnerable. En Argentina, las acciones se han articulado mejor para que el incentivo a la producción local involucre, también, producción de IFAs. Un ejemplo concreto resultante de estas estrategias para la creación de capacidad productiva de IFAs biológicos es el desempeño de ambos países en la producción de vacunas para el COVID-19. Brasil tendrá que importar los IFAs de las dos vacunas (Oxford-AstraZeneca y Coronavac) para producción local en sus laboratorios públicos, respectivamente, Biomanguinhos e Instituto Butantan. Argentina será responsable de la producción de los IFAs para envases en México, en el acuerdo suscrito entre los dos países para la producción de

la vacuna Oxford-AstraZeneca para América Latina (excepto Brasil)²⁵.

Los dos últimos tipos de IFA, animales y vegetales, deben recibir especial atención por parte de los gobiernos de Argentina y Brasil. Ambos países presentan ventajas competitivas para el IFA vegetal, por su enorme biodiversidad, y para el IFA animal, debido a la fuerte actividad agropecuaria. Si se aprovechan adecuadamente estas ventajas competitivas pueden representar importantes nichos de mercado global para las empresas farmacéuticas y farmoquímicas de ambos países. Cabe recordar que la heparina y sus sales, fue el principal farmoquímico exportado por Brasil entre los años 2015 y 2019, en promedio, 35.1 millones de dólares por año (Secretaría de Comercio Exterior, Ministério da Economia, 2020). Este producto tiene la materia prima extraída de la mucosa intestinal porcina o bovina, disponible a gran escala en Brasil por ser uno de los mayores productores de proteína animal del mundo (Moraes, 2020a).

La cuarta recomendación tiene que ver con aprovechar las oportunidades del Mercosur en particular, pero también de la región en su conjunto. Inicialmente, retomando las discusiones y elaboraciones de la PMM para dar seguimiento a los objetivos de producción de moléculas innovadoras y producción de fármacos y otros insumos. Específicamente, mediante la integración de la industria farmacéutica a través de la investigación conjunta, especialmente en biotecnología. Una experiencia, incluso antes de la creación del Mercosur, fue la formación del Centro Brasileño-Argentino de Biotecnología (CBAB/CABBIO) en el año 1986 para promover el desarrollo científico y tecnológico

²⁵-<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2020/08/13/vacina-contr-covid-19-produzido-no-mexico-e-argentina-prevista-para-primeiro-trimestre-de-2021.htm> (consultado el 13 de agosto de 2020).

en actividades comunes entre países. Además de la integración entre investigadores de Instituciones Científicas y Tecnológicas (ICTs) de ambos países, también es posible pensar en la formación de alianzas con empresas que han ido avanzando en la creación de capacidad productiva y tecnológica en biotecnología (Paranhos et al., 2020; Torres & Hasenclever, 2016; Gutman y Lavarello, 2011). Además, se sugiere incluir tecnologías de la cuarta revolución industrial (como inteligencia artificial, medicina de precisión, *big data* y producción digital avanzada), con gran potencial para cambiar la trayectoria tecnológica de las industrias relacionadas con el sector salud en los próximos años (De Negri y Uziel, 2020; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, 2019).

La integración del Mercosur también puede avanzar en el área productiva, en particular, en la farmacéutica, que necesita escala para reducir costos y alcanzar precios competitivos. Así, se pueden realizar análisis del *portfolio* de productos producidos en cada país para establecer estrategias complementarias y acciones conjuntas en el mercado regional y global. En este sentido, se debe prestar atención a la consulta pública²⁶ llevada a cabo por el gobierno brasileño entre septiembre y octubre de 2020 que sugería una reducción del TEC al 2% en medicamentos, ya que la simple reducción de la tasa para miembros externos desalienta el comercio intrabloque. Las reducciones propuestas afectarían aproximadamente al 77% de los medicamentos y al 78% de los productos farmoquímicos, según una búsqueda realizada por GEI/IE/UFRJ en datos de Secretaría de Comercio Exterior, Ministerio de Economía. Ante la caída del comercio entre Argentina y Brasil entre los años 2015 y 2019, es

²⁶ Consulta pública STRAT / SE-CAMEX N° 20/05/20 (consultado el 21 de octubre de 2020).

necesario ser consciente de los efectos de medidas como estas en la industria nacional, como resultado de las reducciones de precios de los productos finales, que en el corto plazo parecen positivo, pero pueden ampliar aún más la dependencia productiva y tecnológica a largo plazo.

En cambio, se deben fortalecer las acciones comerciales y el intercambio de conocimiento intrabloque. Por ejemplo, puede haber un uso importante de las lecciones aprendidas de la experiencia brasileña con Brazilian Pharma & Health, que tuvo bastante éxito en apoyar la internacionalización de las empresas farmacéuticas (Perin, 2019). En este sentido, la creación de un foro para pensar en acciones conjuntas y articulaciones para la internacionalización de las empresas farmacéuticas del Mercosur y América Latina sería interesante para poner en contacto a los actores, crear plataformas de innovación abiertas, posibilitar el intercambio de conocimiento sobre el mercado extranjero, sobre regulación y aspectos burocráticos, entre otros. El intercambio de conocimientos se puede ampliar, profundizar y esto será redituable para las empresas de la región.

La quinta recomendación es aprovechar el aprendizaje mutuo, como es el caso de la biotecnología. En Brasil se ha avanzado en el desarrollo de biosimilares a través de la transferencia tecnológica. En Argentina se apoyó el desarrollo de nuevos productos y empresas *startups*. Son dos acciones con objetivos diferentes, pero que pueden ser complementarios. Es importante reforzar la necesidad de crear capacidad productiva y tecnológica local en biotecnología, que muestra una trayectoria tecnológica con gran potencial para el desarrollo de la industria farmacéutica (Pisano, 2006). La creación y desarrollo de empresas *startups*

²⁴- Un plan de un vistazo para invertir en el annonce Macron https://www.challenges.fr/economie/un-plan-de-relance-pour-investir-dans-l-avenir-annonce-macron_724785 (consultado el 28 de agosto de 2020).

en biotecnología, en particular, resulta muy significativo debido a la mayor flexibilidad e interacción con las ICTs. Sin embargo, es importante apoyar a estas empresas también en la integración con las empresas farmacéuticas que cuentan con una estructura productiva y de distribución para comercializar los nuevos productos (Malerba & Orsenigo, 2015).

Los resultados aquí presentados son iniciales y requieren profundización y debate con actores de los sectores productivo, académico y gubernamental. Aun así, algunos puntos demandan especial atención en futuras investigaciones, como la regulación y financiamiento de pruebas clínicas; la tributación de medicamentos y farmoquímicos y su impacto en empresas nacionales y extranjeras; y el uso de iniciativas internacionales (fuera de América Latina) de financiamiento y redes de investigación. También pueden incluirse como elementos importantes para la investigación futura: la complementariedad de la producción de química fina con la farmoquímica veterinaria y la producción de plaguicidas agrícolas; la producción de intermediarios químicos; la regulación de precios; además

de otros ejemplos de éxito en los países en desarrollo.

En resumen, es posible identificar diversas propuestas de políticas y recomendaciones para la reactivación productiva y el estímulo innovador pospandémico con el fin de reducir las vulnerabilidades estructurales expuestas por la crisis de salud, como se muestra en la Tabla 2. El énfasis está en el fortalecimiento de la visión integrada de las políticas industriales y de CT&I con las diversas dimensiones regulatorias que involucran la actividad de las empresas farmacéuticas y farmoquímicas, proponer políticas continuas, de largo plazo y articuladas con las necesidades de salud, y prestar atención a la integración productiva entre Argentina y Brasil, y entre estos y otros países de América Latina. La pandemia del COVID-19 arrojó luz sobre las debilidades de la región y abrió una oportunidad para llamar la atención a los líderes de los gobiernos acerca de la necesidad de tales medidas, por lo que se espera que tales propuestas se implementen y continúen en el largo plazo, y no terminen una vez que haya pasado la crisis sanitaria.

Tabla 2
Recomendaciones para políticas y acciones gubernamentales para Argentina y Brasil relacionadas con las industrias farmacéutica y farmoquímica

Regulatorias	Prestar atención a los marcos regulatorios que inciden en las industrias farmacéutica y farmoquímica, con énfasis en la regulación sanitaria, de precios y de propiedad industrial. Prestar atención a la alineación de la regulación sanitaria entre Brasil y otros países de América Latina.
Comerciales	Prestar atención a las barreras competitivas y los mecanismos TRIPS Plus en los acuerdos bilaterales y de integración con bloques comerciales. Promover la integración productiva y comercial entre Argentina y Brasil, y entre estos y otros países de América Latina. Crear un foro en el ámbito del Mercosur (o América Latina) para intercambiar conocimientos sobre mercados extranjeros y regulaciones con la finalidad de facilitar la internacionalización de las empresas.

Productivas e innovadoras

Implementar instrumentos de largo plazo de apoyo y desarrollo específicos para la industria farmoquímica, que alineen las necesidades de salud y desarrollo industrial, y que cuenten con la previsión de mecanismos de seguimiento y evaluación. Promover acciones para fomentar la producción y desarrollo de IFA estratégicos e IFA de plantas y animales para aprovechar las ventajas competitivas. Ampliar las interacciones en investigaciones del área farmacéutica entre las ICTs y las empresas, y de las acciones de CBAB/CABBIO, con énfasis en la biotecnología y las tecnologías emergentes. Fortalecimiento de las capacidades productivas y tecnológicas en biotecnología humana, aprovechando iniciativas en el ámbito del Mercosur, como PMM, Biotecsur y FOCEM.

Fuente: elaborado por Grupo de Economía de la Innovación, Instituto de Economía, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.



Referencias

- **Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, Argentina. (1999).** *Disposição nº 853 de 23 de fevereiro de 1999.* <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposic%C3%B3n-853-1999-56319> Consultado el 12 de octubre de 2020.
- **Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. (2010).** *Integração Produtiva: Caminhos para o Mercosul. Série Cadernos da Indústria ABDI, XVI.*
- **Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Brasil. (2001).** *Resolução nº. 134, de 13 de julho de 2001.* <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=1-9-34-2001-07-13-134> Consultado el 12 de octubre de 2020.
- **----. (2020).** *Revisão anual das inspeções em farmoquímicas nacionais – Coordenação de Inspeção e Fiscalização de Insumos Farmacêuticos (COINS).* Versão resumida. Período de revisão: 2019.
- **Arbix, G.; Salerno, M. S.; Amaral, G. y Lins, L. M. (2017).** *Avanços, equívocos e instabilidade das políticas de inovação no Brasil. Novos Estudos, 109, 8-27.*
- **Arrepiá, D. B. (2013).** *Registro de insumos farmacêuticos ativos: impactos e reflexos sobre as indústrias farmoquímica e farmacêutica instaladas no país. Dissertação de mestrado. Pós-graduação em Gestão, Pesquisa e Desenvolvimento na Indústria Farmacêutica, do Instituto de Tecnologia em Fármacos – FIOCRUZ.*
- **Associação Brasileira da Indústria de Insumos Farmacêuticos. (2018).** *Projeto Setorial Abiquifi. 2018.* <https://www.abiquifi.org.br> Consultado el 20 de mayo de 2018.
- **Azpiázu, D. (1997).** *La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico 1991-1996. Cuadernos de Economía N° 28.* La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- **Banco Central do Brasil. (2020).** https://www.bcb.gov.br/estatisticas/investimento_estrangeiro_direto Consultado el 2 de diciembre de 2020.

- **BBC. (2020).** *Coronavirus: por qué existen temores de una escasez global de medicamentos genéricos por la epidemia (y no es por exceso de demanda).* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51735478> Consultado el 23 de octubre de 2020.
- **Bermudez, J.; Epsztejn, R.; Oliveira, M. y Hasenclever, L. (2000).** *O Acordo TRIPS da OMC e a proteção patentária no Brasil: mudanças recentes e implicações para a produção local e o acesso aos medicamentos.* Fiocruz; ENSP.
- **Bioteconsur. (2020).** <http://www.bioteconsur.org/index.php> Consultado el 10 de octubre de 2020.
- **Bisang, R.; Luzuriaga, J. y San Martín, M. (2017).** *El Mercado de medicamentos en Argentina.* Centro de Estudios para el Cambio Estructural. <http://fcece.org.ar/el-mercado-de-los-medicamentos-en-argentina/> Consultado el 20 de agosto de 2020.
- **Bramuglia, C.; Abrutzky, R. y Godio, C. (2017).** Industria Farmacéutica en la Argentina: Avances Biotecnológicos recientes. *Realidad económica*, 307(1), 124-152.
- **Brazilian Pharma & Health. (2020).** Brazilian Pharma & Health. <http://bph.org.br/o-projeto/bph> Consultado el 26 de septiembre de 2020.
- **Cámara Argentina de Especialidades Medicinales. (s/d).** *El camino que recorrió la propiedad intelectual en la industria farmacéutica argentina.* <https://www.caeme.org.ar/el-camino-que-recorrio-la-propiedad-intelectual-en-la-industria-farmaceutica-argentina/> Consultado el 26 de agosto de 2020.
- **Chaves, G.; Azeredo, T.; Vasconcelos, D.; Mendoza-Ruiz, A.; Scopel, C.; Oliveira, M.A. y Hasenclever, L. (2018).** *Produção pública de medicamentos no Brasil: capacitação tecnológica e acesso.* E-papers.
- **Confederação Nacional da Indústria, Brasil. (2019).** *Acordo Mercosul e União Europeia: uma análise do capítulo sobre propriedade intelectual.* Confederação Nacional da Indústria.
- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2020).** *Data Center.* https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en Consultado el 5 de octubre de 2020.
- **Costa, F. y Oliveira, B. (2020).** Acordo de compras governamentais da OMC: assimetria e risco. *Revista FACTO*, 63(XIV), 20-21.
- **De Negri, F. y Uziel, D. O. (2020).** Que é medicina de precisão e como ela pode impactar o setor da saúde. *IPEA Texto para Discussão*, 2557.
- **Falcão, D. (2020).** *Inovação na indústria farmacéutica indiana: uma análise das políticas adotadas pós harmonização ao Acordo TRIPS.* Rio de Janeiro, 2020. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- **Ferraz, J.; Paula, G. M. y Kupfer, D. (2020).** Política industrial, en: Kupfer, D.; Hasenclever, L. (Eds.). *Economía Industrial*. 3ª ed. Elsevier Atlas, 365-378.
- **Fracchia, E. y López Amorós, M. (2016).** *El sistema de salud en Argentina: situación actual y desafíos.* Documento de Trabajo.
- **Furtado, J. y Urias, E. (2010).** Políticas regionales de Innovación en el MERCOSUR: obstáculos y oportunidades. *Estudio sectorial sector farmacéutico de Brasil.* <http://hdl.handle.net/10625/45331> Consultado el 9 de octubre de 2020.
- **Guiñazú, S. y Martínez-Correa, J. (2017).** *Impacto del apoyo público al sector farmacéutico en Argentina entre 2011 y 2015: una aproximación empírica a través del método de control sintético.* VIII Congreso Nacional de Estudiantes de Postgrado en Economía, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, 22 a 24 de mayo.
- **Gutman, G. y Lavarello, P. (2011).** Formas de organización de las empresas biotecnológicas en el sector farmacéutico argentino *Desarrollo Económico*, 51(201).
- **Gutman, G., & Lavarello, P. (2014).** Biopharmaceuticals and firm organization in Argentina: opportunities and challenges. *International Journal of Technology and Globalisation*, 7(3), 159-178. <http://dx.doi.org/10.1504/IJTG.2014.064740>
- **Hasenclever, L.; Lopes, R.; Chaves, G. y Vieira, M. O. (2010).** O instituto de patentes Pipeline e o acesso a medicamentos: aspectos econômicos e jurídicos deletérios à economia da saúde. *Revista de Direito Sanitário*, 11(2), 164-188. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v11i2p164-188>
- **Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020).** *Sistema de consultas de comercio exterior.* https://comex.indec.gob.ar/?_ga=2.215147408.684915452.1603721953-1512548391.1603721953#/ Consultado el 16 de septiembre de 2020.
- **Interfarma. (2019).** *Guía 2019.* <https://www.interfarma.org.br/app/uploads/2021/04/guia-interfarma-2019-interfarma2.pdf> Consultado el 26 de junio de 2020.
- **Junqueira, D. (2020).** *Coronavirus expõe fragilidade das farmacêuticas, que receberam menor investimento da década sob Bolsonaro.* <https://reporterbrasil.org.br/2020/04/coronavirus-expoe-fragilidade-das-farmaceuticas-que-receberam-menor-investimento-da-decada-sob-bolsonaro> Consultado el 17 de junio de 2020.
- **Katz, J. (1997).** *Apertura Económica y Desregulación en el Mercado de Medicamentos: La industria farmacéutica y farmoquímica de Argentina, Brasil y México en los años 90.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe-International Development Research Center-Allianza Editorial.
- **Kornis, G. E. M.; Braga, M. H.; Fagundes, M. y De Paula, P. A. B. A. (2011).** Regulação em Saúde no Brasil: um breve exame das décadas de 1999 a 2008. *Revista de Saúde Coletiva*, 21(3), 1077-1101.
- **Lavarello, P. J.; Sztulwark, S.; Mancini, M. y Juncal, S. (2020).** Imitación creativa frente a las oportunidades de la farmabioteología: Enseñanza de experiencias nacionales de industrialización (muy) tardía. *Revista Brasileira de Inovação*, 19, e020008, 1-29. <https://doi.org/10.20396/rbi.v19i0.8655699>
- **Lins, H. N. (2017).** Integração Produtiva em Processos de Regionalização Econômica: o Mercosul em questão. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, 48.
- **Malerba, F., & Orsenigo, L. (2015).** The evolution of the pharmaceutical industry. *Business History*, 57(5), 664-687. <https://doi.org/10.1080/00076791.2014.975119>
- **Mercadante, E. (2019).** *Concessão de patentes farmacêuticas no Brasil pós-Acordo TRIPS.* Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.
- **Mercado Común del Sur. (1991).** *Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, y la República Oriental del Uruguay.* https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx
- **----. (2020).** *El Mercosur aprueba mayores recursos para proyecto FOCEM sobre biotecnologías aplicadas a la salud destinados a la lucha contra el covid-19.* <https://focem.mercosur.int/es/noticia/el-mercotur-aprueba-mayores-recursos-para-proyecto-focem-sobre-biotecnologias-aplicadas-a-la-salud-destinados-a-la-lucha-contra-el-covid-19> Consultado el 12 de diciembre de 2020.

- **Mezzadra, M. O. (2018).** *Desenho da política de inovação na Argentina entre 2003 e 2012: Uma análise a partir dos Sistemas de Inovação.* Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.
- **Ministério da Saúde, Brasil. (2009).** Política de Medicamentos do Mercosul: Documentos Essenciais. *Série C. Projetos, Programas e Relatórios.* Ministério da Saúde. https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_medicamentos_mercosul_documentos_essenciais.pdf
- **Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Argentina. (2006).** *Plan Estratégico Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação "Bicentenário"* <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/ac1030.pdf>
- ----. (2013). *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva 2012-2015* <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/ac1030.pdf>
- **Mitidieri, T. L.; Pimentel, V. P.; Braga, C. A. y Pieroni, J. P. (2015).** Há espaços competitivos para a indústria farmacéutica brasileira? Reflexões e propostas para políticas públicas. *BNDES Setorial*, 41, 43-78.
- **Moraes, F. de. (2020a).** A hora da virada para a indústria farmacéutica. *Revista Facto*, 63(XIV).
- ----. (2020b). COVID-19 e seus efeitos na cadeia produtiva farmacéutica brasileira. *Revista Facto*, 62(XIV).
- ----. (2020c). Dificuldades oferecem oportunidade de repensar setor farmacéutico brasileiro. *Revista Facto*, 63(XIV).
- **Organización de las Naciones Unidas. (2020).** *Policy Brief: the impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean.* https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/EN_SG-Policy-Brief-COVID-LAC.pdf
- **Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. (2019).** *Industrial Development Report 2020: Industrializing in the digital age.* United Nations.
- **Paranhos, J.; Mercadante, E. y Hasenclever, L. (2020).** Os esforços inovativos das grandes empresas farmacêuticas no Brasil. *Revista Brasileira de Inovação*, 19, 1-28.
- **Paranhos, J.; Perin, F.; Vaz, M.; Falcão, D. y Hasenclever, L. (2021).** *Articulação de políticas e instrumentos de produção e inovação para o Complexo Industrial da Saúde no Brasil, 2003-2017: os casos do Inova Saúde e do Profarma.* Relatório final de pesquisa – convênio Instituto de Economia, Universidad Federal de Rio de Janeiro e Open Society Foundations. Grupo de Economía de la Innovación, Instituto de Economía, Universidad Federal de Rio de Janeiro.
- **Perin, F. S. (2019).** *A internacionalização das empresas farmacêuticas nacionais brasileiras.* Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- **Pimentel, V. P. (2018).** *Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo de medicamentos no Brasil sob a ótica das compras públicas para inovação: 2009-2017.* Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- **Pisano, G. (2006).** Can science be a business? *Lessons from biotech*, *Harvard Business Review*, 84(10), 114-124.
- **Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 1855, Argentina (2002).** *Especialidades medicinales.* Poder Ejecutivo Nacional. Boletín Nacional del 19 de septiembre de 2002. <https://desafiospublicos.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1855-2002-77882>
- **Poder Ejecutivo Nacional. Decreto 2284, Argentina (1991).** *Desregulación económica.* Poder Ejecutivo Nacional. Boletín Nacional 01 de noviembre de 1991. <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/2284-91.htm>

- **Secretaria de Comércio Exterior, Ministério da Economia, Brasil. (2020).** *Balança comercial 2003-2019.* <http://comexstat.mdic.gov.br/>. Consultado el 10 de septiembre de 2020.
- **Stolkiner, A; Comes, Y. y Garbus, P. (2011).** Alcances y potencialidades de la Atención Primaria de la Salud en Argentina. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(6), 2807-2816.
- **Strücker, A. y Cytrynowicz, M. (2007).** *Origens e trajetórias da indústria farmacéutica no Brasil.* Narrativa Um.
- **Torres, R. L., & Hasenclever, L. (2016).** Technological Capability Building in the Brazilian Pharmaceutical Industry. *Latin American Business Review*, 17(3), 223-244.
- **Turchi, L. y Morais, J. (Orgs.) (2017).** *Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- **Vargas, M. A.; Almeida, A. C. S. y Guimarães, A. L. C. (2016).** Parcerias para o desenvolvimento produtivo (PDPs/MS): Contexto atual, impactos no sistema de saúde e perspectivas para a política industrial e tecnológica na área da saúde. *IPEA, Texto para Discussão*, 20.
- **Verre, V.; Aggio, C.; Milesi, D. y Lengyel, M. (2020).** Apoyo a la innovación: reflexiones sobre el diseño y la evaluación de los fondos de innovación tecnológica sectorial. *Documento de trabajo*, 18. Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.
- **Vogler, S. (2012).** The Impact of Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Policies on Generics Uptake: implementation of policy options on generics in 29 European countries—an overview. *GaBI Journal*, 1(2), 44-51.
- **Whalen, B. (2019).** *Building the Biopharmaceutical Sector.* Industrial Organization and Health Policies in South Korea. Tese (Mestrado em Estudos Internacionais). School of International Studies, Korea University.