

Borradores de ECONOMÍA

Colombia, por fuera las cadenas
globales de valor: ¿causa o síntoma
del bajo desempeño exportador?

Por: Maria del Pilar Esguerra
Sergio Parra Ulloa

Núm. 966
2016



tá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Col

COLOMBIA, POR FUERA LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR: ¿CAUSA O SÍNTOMA DEL BAJO DESEMPEÑO EXPORTADOR?

Maria del Pilar Esguerra¹

pesgueum@banrep.gov.co

Sergio Parra Ulloa²

USR_PracticanteGT38@banrep.gov.co

Abstract

The global value chains (GVC) are defined as a broad range of activities performed by firms in their production processes, ranging from design, production, marketing, distribution and customer service. These activities can be performed by the same company in a particular geographic zone or by different companies in different locations. The objective of this paper is to analyze the role that Colombia is playing within GVC and how has been its integration into these global chains. To do that, we use OECD's statistics for several countries, where are shown the breakdown of trade flows and the share of domestic and foreign value added. Results from this data indicate that Colombia has not exploited properly its comparative advantages to join the GVCs. The Colombian export supply is excessively concentrated in primary products and sales of finished products to neighboring countries; fact that does not favor better integration of the country in the global context through such chains. Another key factor that prevents Colombia's integration is the persistence of multiple tariff and non-tariff barriers protecting the links in the production chain of different final goods manufactured domestically.

Resumen

Las cadenas globales de valor (CGV) se definen como un rango amplio de actividades que llevan a cabo las firmas en sus procesos de producción y que van desde diseño, producción, mercadeo, distribución y servicio al cliente. Estas actividades pueden ser llevadas a cabo por la misma empresa en una determinada ubicación geográfica o por diferentes empresas en distintas

¹ Asesora de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas no comprometen a la institución o su Junta Directiva.

² Estudiante en práctica de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República.

ubicaciones. Este documento analiza el papel que está desempeñando Colombia dentro de las CGV y como ha sido su inserción en estas. Para ello se utilizaron estadísticas de la OECD para varios países, en donde se muestra la descomposición de los flujos de comercio y la participación del valor agregado interno y el que viene de otros países. Usando estos datos, se encuentra que Colombia no ha aprovechado suficientemente las CGV que hoy predominan en el comercio mundial. La oferta exportadora colombiana, excesivamente concentrada en productos primarios y en ventas de productos terminados a países vecinos, no favorece una mejor inserción del país en el contexto global a través de este tipo de cadenas. Otro factor fundamental que impide la inserción del país en estas cadenas es la persistencia de múltiples barreras tanto arancelarias como no arancelarias que protegen los distintos eslabones de la cadena productiva de los bienes finales que se fabrican en el país.

Palabras clave: Colombia, Comercio exterior, Cadenas Globales de Valor, Política comercial.

Clasificación JEL: F10, F13, F14, F21

INTRODUCCION

En los últimos años, el comercio internacional ha tenido un cambio estructural importante. Las tasas de crecimiento de estos flujos a nivel global han descendido desde la crisis financiera global de 2008 y hoy en día aumentan por debajo del PIB mundial, contrario a lo que ocurrió en las dos décadas anteriores y, particularmente, entre 2000 y 2006. Algunos autores (Manyika, Lund, Bughin, Woetzel, Stamenov, & Dhingra, 2016) sostienen que este rasgo se mantendrá hacia el futuro impulsado por el hecho de que las transacciones internacionales han variado en su composición y hoy son más dinámicos los flujos de datos, información y servicios entre países que los de mercancías físicas. El desarrollo de nuevas formas de conectividad, en particular, el internet ha permitido que así ocurra al hacer viable un replanteamiento de los flujos que se intercambian entre países. Otros autores sostienen, en cambio, que esta desaceleración refleja más bien un menor dinamismo de los acuerdos comerciales y de la liberalización del comercio a nivel global (Constantinescu, mattoo, & Ruta, 2015).

Paralelamente a este fenómeno, e incluso anterior a la crisis mundial de 2008, es palpable otra tendencia que se explica también por un cambio estructural del comercio mundial: se han convertido los bienes intermedios en el componente más importante de los flujos entre países al expandirse desde hace años más aceleradamente que el de los bienes terminados. Esto ha ocurrido así, en gran medida, como resultado de la consolidación de las llamadas Cadenas Globales de Valor (CGV). Estas CGV se han desarrollado como resultado de que las empresas multinacionales (MN) en el mundo dividen sus procesos de producción en varios países para ganar eficiencia y reducir sus costos de producción. Al llevar a cabo los procesos de producción en distintos países, las MN aprovechan las ventajas comparativas de cada uno de ellos, lo cual aumenta la eficiencia y la productividad y disminuye los costos. En este desarrollo ha sido fundamental la gran reducción de los aranceles y otras barreras al comercio de bienes y servicios a nivel global, junto con un importante abaratamiento de los costos de transporte y un desarrollo

acelerado de las tecnologías de información y telecomunicaciones. Por ello, de acuerdo con (Constantinescu et al., 2015) un menor ritmo en el proceso de liberalización del comercio mundial explica que también las CGV hayan perdido dinamismo y con ellas el comercio mundial de mercancías desde 2008 hasta hoy.

Sin embargo, los países que han sido exitosos en el comercio mundial en los últimos veinte años—los llamados ganadores de la globalización- son aquellos que han sabido aprovechar las ventajas de sus territorios para atraer las CGV. ¿Está Colombia en este grupo? Infortunadamente no, como lo veremos a lo largo de este trabajo, como tampoco lo están la mayoría de países de América Latina, a diferencia de los asiáticos o europeos. Mientras que en nuestro continente solo el 30% del valor agregado de las exportaciones proviene del exterior, en Asia esta proporción es del 56% y en Europa del 72%, de acuerdo con cifras recientes del Banco Mundial (2015). En el continente sólo México y Costa Rica han logrado insertarse exitosamente en las CGV.

Sin duda, la falta de participación en estas cadenas es producto de la existencia de múltiples factores estructurales e incentivos de política que se manifiestan en estructuras productivas poco sofisticadas y excesivamente orientadas al mercado interno en nuestros países. Por ello, puede ser que hasta no resolver estos problemas y revisar a fondo las políticas e incentivos, los países del continente no podrán aspirar a participar más decisivamente en ellas. En este sentido, la poca participación en CGV no es la causa sino más bien un síntoma de estos problemas estructurales y políticas erradas que impiden un mejor desempeño exportador de productos diferentes a los commodities. No se quiere decir con ello que habrá que esperar a corregir estos factores de mediano plazo para poder involucrarse en las CGV. Como se expondrá al final del documento, existen políticas que se pueden adoptar de inmediato para lograr este objetivo.

Aunque América Latina había iniciado un proceso de diversificación de las exportaciones en los años noventa, este proceso se revirtió en el presente siglo. Esta tendencia vino acompañada por un declive del grado de sofisticación (es decir, fabricación y exportación de bienes y servicios con alto contenido de

conocimiento). Algunos autores han encontrado una correlación estrecha entre la diversificación y la complejidad de las exportaciones y entre estas dos variables y el crecimiento de una economía (Hausmann, 2016). De acuerdo con (Economist, 2015), “las cosas que podrían constituir exportaciones no lo son” ya que en América Latina se habla poco de tecnología e innovación de tal manera que hay pocas industrias nuevas que puedan sustituir a los productos básicos

Adicionalmente, la brecha de productividad de América Latina con otras regiones del mundo se ha venido ampliando. El BID (2012) ha encontrado que la productividad total de los factores era más o menos la mitad de la de EEUU en 2010, comparada con $\frac{3}{4}$ en 1960.

En este mismo período, en cambio, el sureste de Asia ha reducido su brecha de productividad frente a EEUU de la mitad a un tercio. Entre las razones por las cuales hay baja productividad en el continente está el hecho de que un alto porcentaje de las empresas no tienen la suficiente escala, tecnología y administración profesional. Este tipo de estructura productiva en América Latina se caracteriza por bajos niveles de competencia en unos mercados nacionales relativamente pequeños. Para incrementar la productividad resulta vital poder incrementar la escala y eso implica exportar más, cuestión que no es tan fácil por la falta de proximidad con mercados más grandes.

Otra razón para la baja productividad es que la mitad de los latinoamericanos trabajan en negocios de naturaleza informal, para los cuales es más difícil obtener tecnología y capital. Además, este tipo de firmas compiten deslealmente con las legales quienes deben soportar una mayor carga impositiva.

Otro factor que contribuye a la baja productividad es la falta de una adecuada infraestructura, en parte, como resultado de baja inversión en este rubro: mientras que en China se dedica un 9% del PIB a infraestructura y en India 6%, en América Latina solamente un 3% del PIB es para este propósito, de acuerdo con cifras de la CAF.

La baja productividad del continente es también resultado de la falta de calificación de la mano de obra. Esto ocurre no solo como consecuencia de problemas en cobertura de educación primaria, secundaria, terciaria y universitaria, sino de su pobre calidad. En las pruebas PISA realizadas en 8 países del continente a estudiantes de 15 años en todos los casos se obtuvieron las peores calificaciones. Así mismo, América Latina se caracteriza por baja inversión en investigación y desarrollo, la cual es menos de la mitad de países desarrollados, siendo esto otro factor que explica el aumento de la brecha de productividad frente a otras regiones del mundo.

Ante la caída de los términos de intercambio y el pobre comportamiento de las economías del continente, surgen múltiples interrogantes: ¿Qué debemos hacer para resolver estos problemas estructurales que explican el reciente estancamiento del continente y así exportar productos distintos a los commodities? ¿Cómo logramos una mejor inserción en estas cadenas de valor y así logramos aprovechar mejor las ventajas de la globalización? ¿Cómo inducir una sofisticación de la economía y una mayor productividad que nos asegure una mayor presencia en los mercados internacionales e incluso nos permita competir mejor en nuestro propio mercado? ¿Son las tradicionales políticas proteccionistas o de intervención cambiaria las que aseguren este mejor proceso de inserción en la economía global? ¿Podremos crecer solo hacia adentro con una industria poco sofisticada y moderna? ¿Será que este involucramiento en las CGV es mucho más complejo por nuestra situación geográfica? Al final de este documento discutiremos algunos de estos aspectos y se propondrán algunas medidas de política para impulsar un cambio en el tipo de inserción que tiene nuestro país en la economía mundial para mejorar el crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera directa (IED), a través de una mayor vinculación a las CGV, tema de gran relevancia para el futuro del país.

Este documento se divide en varias secciones. La primera es esta introducción. En la segunda sección se definen las cadenas globales de valor y las estadísticas que se usan para ver si los países participan en este tipo de arreglo productivo.

Finalmente, se dan unas recomendaciones de política comercial para lograr una adecuada inserción del país en las CGV.

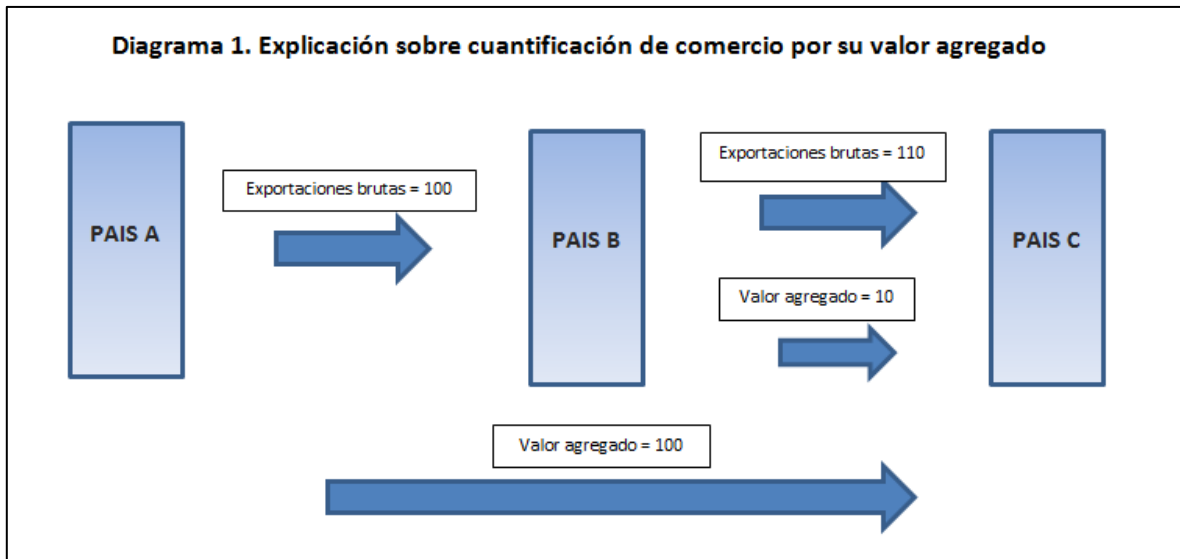
1. ¿Cómo se mide la participación de un país en las cadenas de valor?

La participación de un determinado país en las CGV se mide descomponiendo los flujos de comercio en los que participa por el valor agregado interno y el que viene de otros países. Para poder analizar apropiadamente la participación de un país en las CGV no sirven las estadísticas tradicionales de comercio porque solo muestran exportaciones e importaciones “brutas”.

Una forma de verlo es a través del Diagrama 1. En este diagrama se ve que un determinado país B exporta a un país C 110 millones de US\$. Sin embargo en estos solamente se ha agregado valor en el país B por US\$10 millones, ya que el producto exportado a C se elaboró con insumos provenientes de otro país A por US\$100 millones. Así, si se contabiliza el comercio de valor agregado y no de flujos brutos, se obtiene que B exporta a C 10 millones de US\$ y A exporta a C 100 millones de US\$.

Para realizar esta descomposición se necesita recurrir a las matrices insumo-producto, las cuales permiten ver la utilización de insumos importados y nacionales en cada etapa y rama de producción y de los productos que se destinan al mercado interno o que se exportan.

Este ejercicio ha sido realizado para varios países, entre ellos Colombia, por la OECD, OMC y Unctad (TiVa Database). En el resto del trabajo se presentarán algunos resultados que se han obtenido de esta descomposición para Colombia. Dado que están basados en matrices insumo-producto, el último año para el cual es posible obtener este resultado es 2011.



Fuente: OECD

En el Diagrama 1 se aprecia que el país B le exporta al país C US\$110 millones. Este último dato es de las exportaciones brutas. Sin embargo puede ser engañoso puesto que en realidad corresponde al valor de US\$100 millones de insumos que se importaron del país A y solamente \$10 millones de valor que se agregó propiamente en el país B. El impacto sobre el ingreso nacional del país B corresponde únicamente a estos US\$10 millones, y en el país A el impacto sobre su ingreso de esta exportación es de US\$100 millones, mucho mayor. Si descomponemos por valor agregado podemos ver que los beneficios de estas exportaciones pueden ser mucho mayores para A que para B.

Este tipo de análisis de los flujos de valor agregado en el comercio de un país puede tener profundas implicaciones de política. Si bien a nivel agregado el déficit comercial de los flujos brutos y de valor agregado son iguales, al mirar los flujos bilaterales puede haber diferencias importantes con grandes implicaciones sobre la política comercial. El comercio de valor agregado captura de mejor manera el verdadero ingreso que se genera por transacciones comerciales en distintos países e industrias.

A manera de ejemplo, tomemos el caso de EE.UU y su relación comercial con China. En 2012, entre estos dos países hubo un déficit (visto desde EEUU) de US\$315 mil millones, el más alto que ha tenido EEUU con cualquier país con

quien ha comerciado. Debido a lo abultado de este déficit se generaron grandes preocupaciones en el país del norte acerca de su caída en la competitividad, pérdidas de empleo y se estigmatizó a muchas compañías chinas por la utilización de prácticas de comercio desleal. Sin embargo, al realizar el cálculo de este mismo déficit en valores agregados se obtuvo un resultado 25% menor.

Este resultado permitió llegar a la conclusión de que China exporta poco valor agregado generado en ese país a EEUU y que en cambio si agrega más valor a sus exportaciones a otros países. ¿Por qué sucede eso? La respuesta es que EEUU ha impuesto barreras al comercio de productos de China incluyendo aquellos que se utilizan como insumos, con lo cual no permite que estos productos lleguen a su mercado a precios bajos. Así, las autoridades del país del norte infringen un daño al consumidor a través de precios más altos de los bienes finales y a los productores que pagan más por los insumos importados que afectan negativamente su competitividad en el mercado de ese mismo país y en terceros mercados. Es más, estas barreras impuestas a los productos de China también reducen la demanda final por productos norteamericanos que podrían incorporarse en los productos de exportación del país asiático.

Este tipo de análisis del valor agregado también permite ver el interés que debe tener China en reducir sus barreras al comercio, dado que importa una buena proporción de los insumos que utiliza en sus exportaciones.

Así, el análisis del valor agregado contenido en el comercio internacional permite adoptar una perspectiva distinta de la política comercial que en la mayoría de los casos implica la necesidad de menos y no más barreras al comercio. También permite apreciar de manera diferente la utilidad de los acuerdos comerciales que firman los países, ya que no se debe dar énfasis únicamente al lado exportador sino también a las facilidades y las reglas de juego más estables que brindan a los importadores de insumos. También otorga una perspectiva mayor a las reglas de origen de estos acuerdos comerciales, ya que este no debe convertirse en un instrumento para obstaculizar el comercio de insumos.

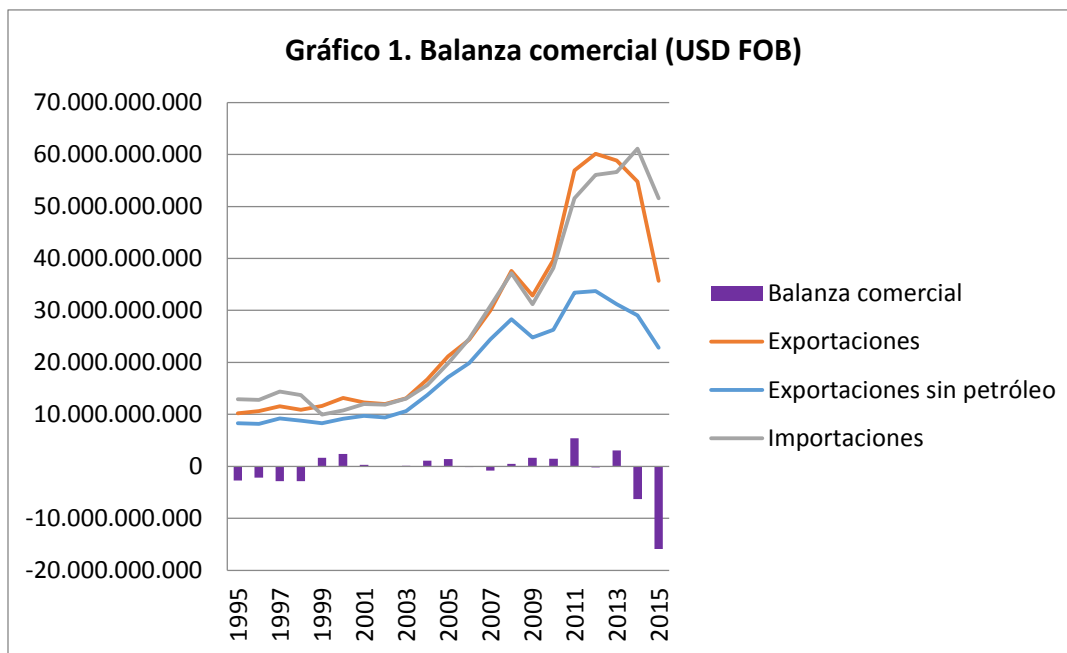
2. Las exportaciones colombianas en los últimos años: desempeño y algunas características

A. Exportaciones totales

Las exportaciones colombianas desde 1991 han evolucionado a la par de las importaciones, manteniendo una balanza comercial relativamente estable (Gráfico 1). Sin embargo, a partir de 2011 con los altos precios internacionales del petróleo la brecha se empezó a ampliar a favor de las exportaciones, sobre todo de esta materia prima.

A partir de la fuerte baja de los precios del crudo en el año 2014 se evidencia un deterioro de la balanza comercial, ya que las exportaciones bajaron de manera abrupta y las importaciones lo han venido haciendo más lentamente. Así se ha configurado una gran brecha que se explica principalmente por el alto peso del petróleo en las exportaciones colombianas. Como se puede observar en el Gráfico 1, la participación de esta materia prima en las exportaciones era relativamente constante y no tan significativa hasta 2008; pero después de este año la dependencia se hizo más notoria, hasta el punto en el que la exportación de crudo representó la mitad de las exportaciones que realizaba el país en el 2012. Lo anterior se debe a la alta demanda por parte de Estados Unidos y a los altos precios en el mercado internacional. Sin embargo, ante estos choques transitorios, el país volcó su estructura hacia la exportación de petróleo, quedando altamente expuesto a los cambios en precios, los cuales el país es incapaz de modificar debido a su poca participación en el mercado internacional, y por lo tanto se somete a las decisiones que tomen los grandes productores como Estados Unidos y la OPEP.

A pesar de que esta caída abrupta de las ventas externas ha implicado un aumento de la tasa de cambio, la mayor devaluación no ha repercutido sobre el comportamiento de otras exportaciones no petroleras, como se aprecia en el mismo gráfico. Estas ventas también han venido descendiendo en los últimos años.



Fuente: Banco de la República

B. Exportaciones por mercados

Al analizar el comportamiento de las ventas por mercados, se puede observar la alta participación de Estados Unidos, que además se incrementó desde el año 2008 hasta 2012. Este aumento se explica por el comportamiento de las ventas de petróleo. Sin embargo, a partir de 2013 se ha visto una fuerte disminución de las exportaciones al mercado norteamericano debido a la baja de los precios internacionales del crudo, pero también al decaimiento a las ventas no petroleras (Gráfico 2).

A pesar de los distintos problemas que han afectado los flujos con Venezuela en los últimos años, también se destaca su importancia como destino de las ventas colombianas, sobretodo hasta el 2008. Hasta este año las exportaciones colombianas a ese mercado venían creciendo con mucho dinamismo, cuando se establecieron una serie de controles administrativos por razones políticas. Más recientemente el comercio con el vecino país había remontado levemente pero en el último año descendió nuevamente, principalmente por el cierre de la frontera

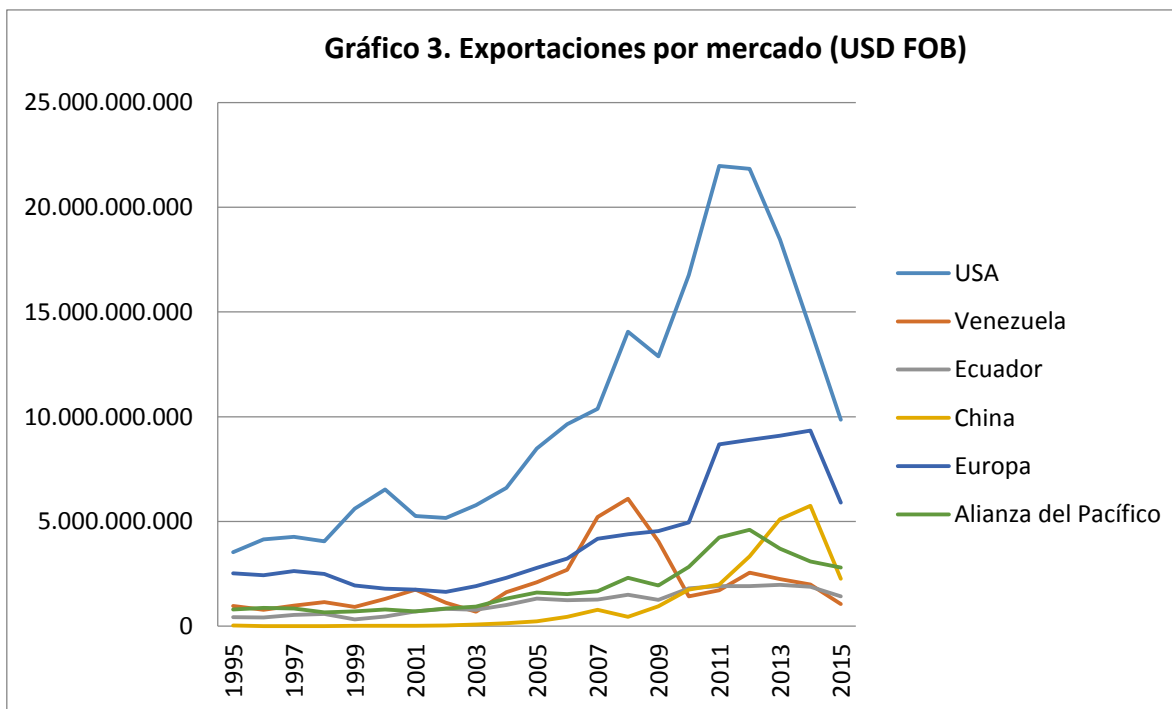
decretado por las autoridades del vecino país pero también como resultado de un peor desempeño de la economía vecina.



Fuente: Banco de la República

En cuanto a las ventas a Ecuador, tradicionalmente otro destino importante para los productos no petroleros, en los últimos años nuestro país ha tenido que enfrentar crecientes barreras de entrada mediante la utilización de salvaguardias. Adicionalmente, el deterioro de la actividad productiva del vecino país también ha jugado un papel al desincentivar las ventas en los últimos años.

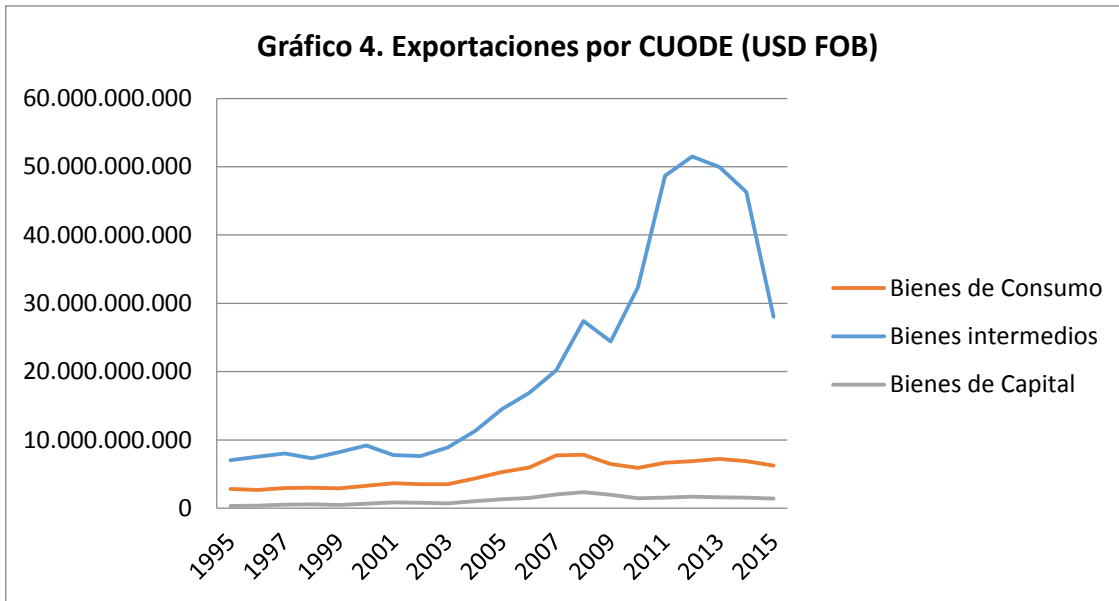
En general, como se aprecia en el gráfico 3 la tendencia a la baja de las exportaciones en general se presenta todos los mercados importantes para nuestras ventas externas. En buena parte la explicación a este hecho tiene que ver con un menor crecimiento económico que afrontan la mayoría de economías del mundo.



Fuente: Banco de la República

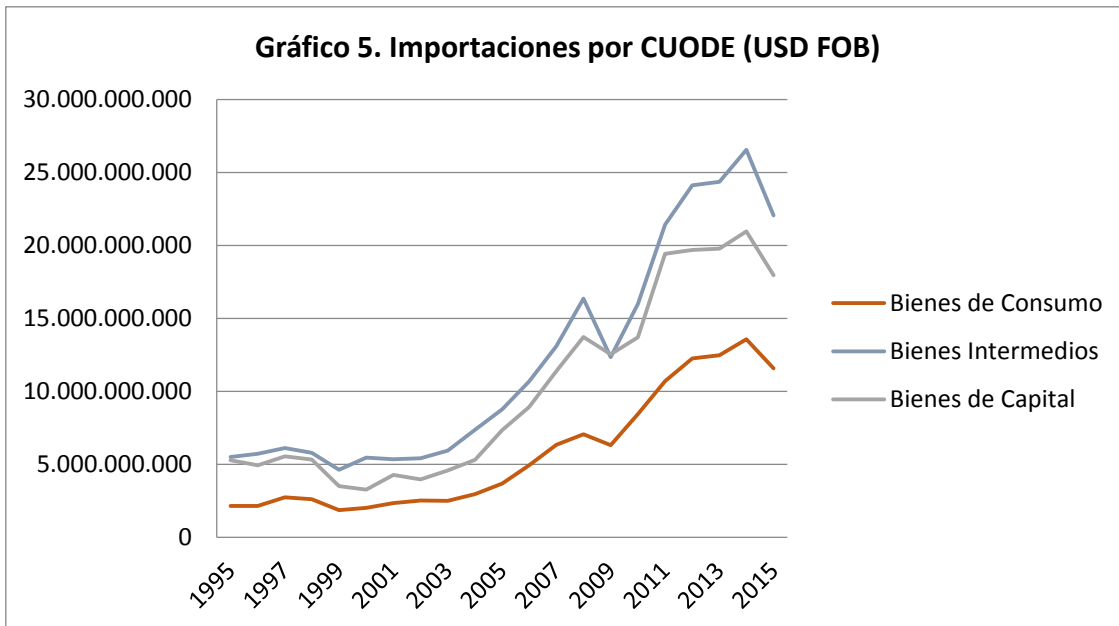
C. Exportaciones uso o destino económico

Al analizar las exportaciones según la clasificación según uso o destino económico (CUODE) se puede observar que Colombia es mayoritariamente exportadora de materias primas, es especial petróleo y carbón (Gráfico 4). Este alto crecimiento de las exportaciones de bienes intermedios tiene poco valor agregado. Con esto se evidencia una vez más la alta dependencia de las exportaciones colombianas del efecto precio internacional de las materias primas. También es importante resaltar la poca capacidad exportadora de bienes finales y de bienes de capital que tiene el país, desde 1991 hasta la fecha estos indicadores han permanecido casi constantes.



Fuente: Banco de la República

En cuanto a las importaciones (Gráfico 5), se observa que Colombia importa principalmente bienes intermedios. Sin embargo, como se verá más adelante, estas materias primas se incorporan poco a las exportaciones, y más bien se destinan a la producción para el mercado doméstico.



Fuente: Banco de la República

Históricamente se ha considerado que las exportaciones colombianas a Venezuela tienen características distintas a las que se dirigen a otros mercados. Al analizarlas por su uso o destino económico (CUODE), se aprecia que hasta el año 2009 predominaban las exportaciones de bienes de consumo, pero a partir de ese año Colombia empezó a tener unas mayores exportaciones de materias primas con respecto a las exportaciones de bienes finales. Este resultado es indicativo de que no han predominado sino hasta recientemente los insumos en estos flujos, que es una muestra de la baja integración a través de cadenas de valor entre los dos países. Este resultado es desafortunado porque en otras regiones del mundo las CGV se desarrollan principalmente entre países vecinos.

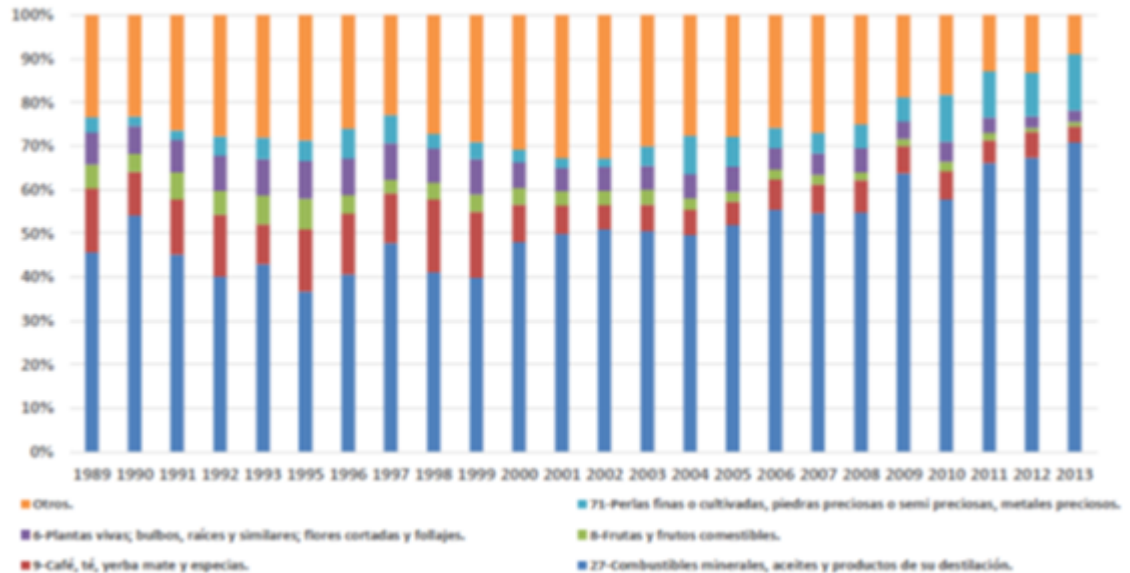
D. Algunas Características de las Exportaciones

En esta sección presentaremos un análisis de algunas características de las exportaciones colombianas que llaman la atención porque reflejan algunos problemas estructurales. Vale la pena anotar que en muchos de estos aspectos apenas se esbozan aquí pero que valdría la pena profundizar en trabajos posteriores.

a. Baja Diversificación

Al igual que en muchos países del continente, las exportaciones colombianas se diversificaron en los años noventa pero este proceso se revirtió en el presente siglo. En el Gráfico 6, se ven la participación de los capítulos del arancel (HS 2 dígitos). Allí se puede apreciar como el Capítulo 27 del arancel -correspondiente a combustibles y minerales- fue ganando participación en las exportaciones del país al pasar de representar un 40% de las ventas en 1999 a un 70% en 2013, dentro de un proceso agudo de reversión de la diversificación lograda en los años noventa.

Gráfico 6. Porcentaje de participación de las exportaciones por HS-2 dígitos.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

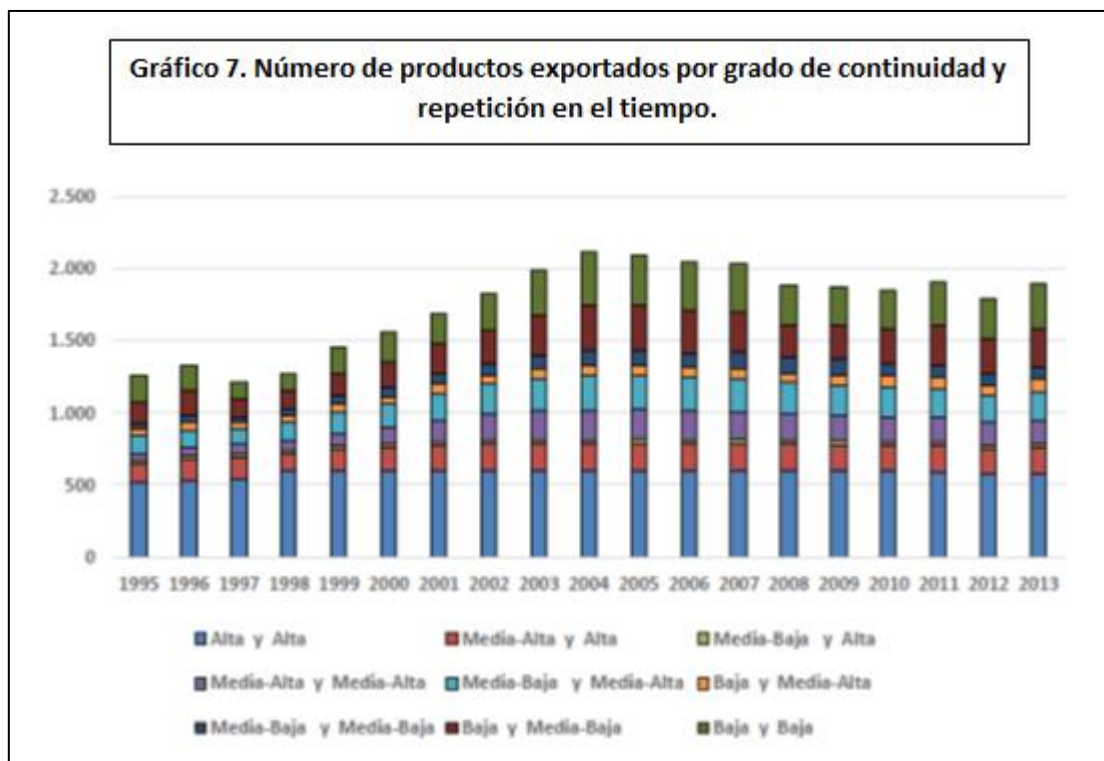
b. Limitada Persistencia o continuidad en el tiempo de las exportaciones de manufacturas

Otro aspecto que vale la pena resaltar de las exportaciones manufactureras colombianas es su baja persistencia en los mercados internacionales. Como se aprecia en el cuadro 1, el 49,2% de las empresas exportadoras del país solamente exportan durante un año.

Cuadro 1: persistencia de las exportaciones de empresas colombianas.

Cantidad de años exportados desde 2000 hasta el 2014	Número de empresas que exportaron	Porcentaje sobre el total de empresas que exportaron
14	2	0,004%
13	8	0,017%
12	36	0,078%
11	139	0,300%
10	1937	4,187%
9	640	1,383%
8	705	1,524%
7	975	2,108%
6	1375	2,972%
5	2881	6,228%
4	2806	6,066%
3	4233	9,150%
2	7763	16,781%
1	22760	49,200%

Esto también se puede apreciar en número de productos que se exportan en el tiempo. Como se aprecia en el gráfico 7, los productos con alta persistencia y continuidad (definido como que se exportaron durante 16 años seguidos continuamente) representan tan solo unas 500 posiciones arancelarias (a diez dígitos de desagregación)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

c. Alta Intensidad importadora de las empresas exportadoras pero no del contenido exportado

A nivel de empresa se identificaron las que importaban y exportaban al mismo tiempo y se comparó en dos momentos del tiempo, 2005 y 2014. En el 2005 se encontró un total de 1090 empresas con estas características, que representaban el 54% de las exportaciones manufactureras del país. De estas empresas, 339 presentaron exportaciones mayores a sus importaciones y las otras 751 presentaron la situación contraria, es decir tenían un déficit en su balanza comercial. Los sectores donde estas empresas presentaron sus principales exportaciones fueron: Fabricación de sustancias químicas y otros, industrias de metálicas básicas, fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo, y otras industrias manufactureras.

Para el año 2014 se presentaron un total de 1742 empresas que se dedicaban a importar y exportar productos, de las cuales 1459 presentaron déficit y las 283

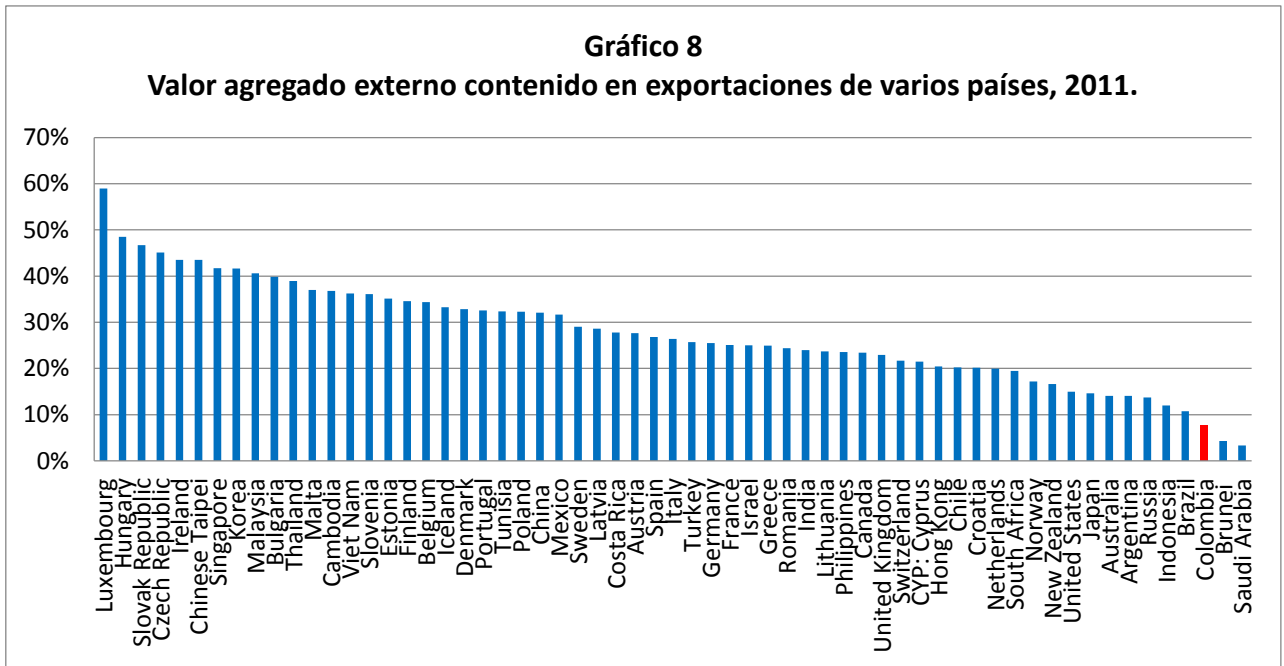
restantes tuvieron un superávit. Estas 1742 representan el 80% de las ventas externas manufactureras del país

Como se puede apreciar con estas cifras, las principales empresas exportadoras son bastante intensivas en importaciones. Aunque no se estudió a fondo el tipo de importaciones que realizaron estas empresas, por los resultados de la siguiente sección se puede deducir que la mayoría de estas compras no son de insumos sino de bienes finales. Esto muestra que muchas de las principales exportadoras del país pueden ser también comercializadoras de productos finales. Sin embargo esta hipótesis debe ser examinada en mayor profundidad en otro trabajo.

3. Participación de Colombia en las Cadenas Globales de Valor

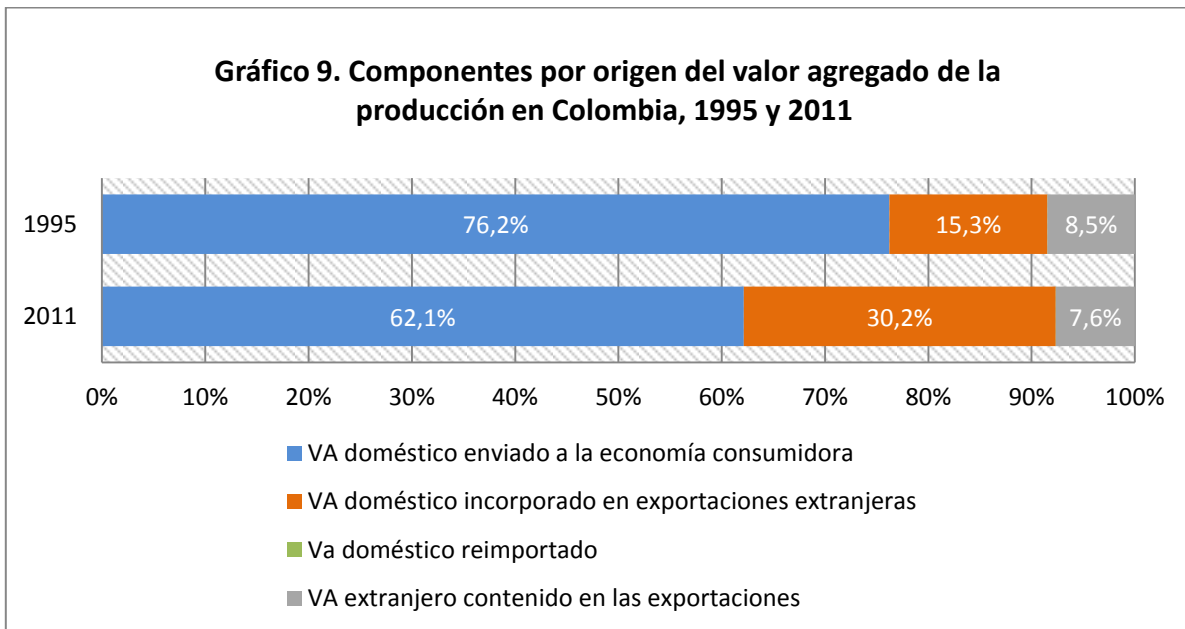
En el Gráfico 8, se puede ver que Colombia ocupa uno de los últimos lugares de los países incluidos en la muestra en lo que se refiere al indicador que mide el contenido de valor agregado externo en las exportaciones. Esto es ya de por sí es un indicador de la baja participación de nuestro país en CGV en lo que se refiere a la fabricación de productos hacia terceros países.

Como se ve, además, son países pequeños y abiertos los que ocupan los primeros lugares de este indicador y grandes exportadores de materias primas los que ocupan los últimos lugares en la gráfica, ya que, por obvias razones, este tipo de exportaciones utiliza pocas materias primas importadas.



Fuente: Cálculos autores utilizando la base TiVa de OECD-WTO

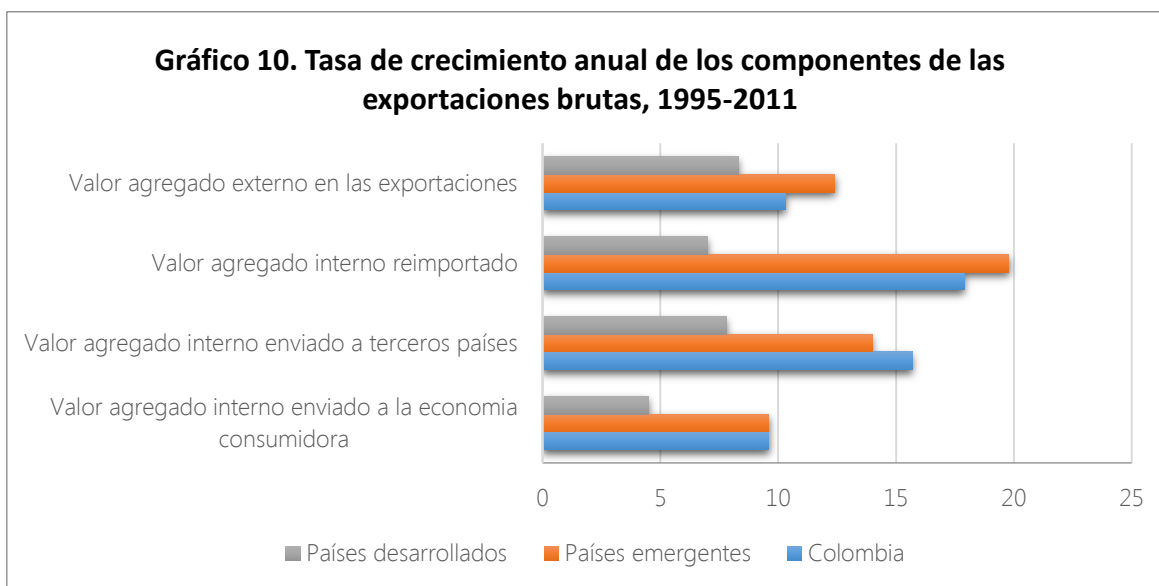
A pesar del lugar que ocupa nuestro país en lo que se refiere al valor agregado externo en las exportaciones, ha habido progresos en los últimos veinte años, tal como se puede observar en el gráfico 9.



Fuente: Cálculos autores con base en TiVA

Se puede ver que en el año de 1995 la mayor parte del valor agregado del sector productivo colombiano estaba contenido en bienes dirigidos al consumo interno (76,2%), un 15,3% del valor agregado nacional se destinaba a terceros países y las exportaciones colombianas tenían un 8,5% de valor agregado externo. En 2011 estas proporciones se habían modificado a 62,1%, 30,2% y 7,6%, respectivamente, mostrando un mayor esfuerzo exportador de nuestro valor agregado pero un encadenamiento más débil de las exportaciones con el exterior.

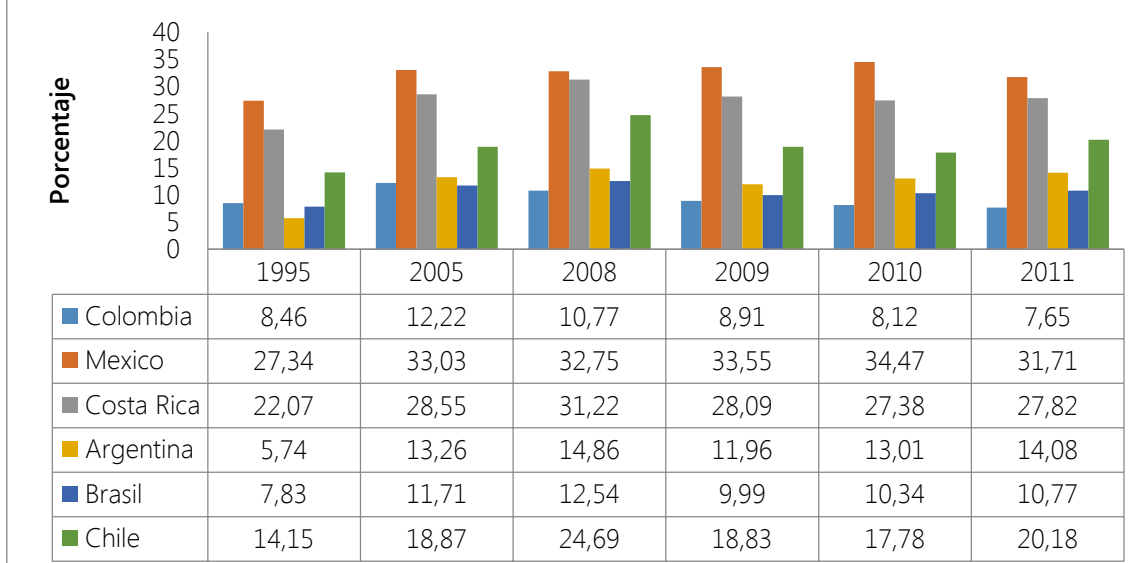
Podemos comparar la evolución de Colombia con otros países emergentes y los países desarrollados (Gráfico 10). Al hacer esta comparación se puede ver un progreso del país mayor que el de economías desarrolladas, pero no de otros países emergentes.



Fuente: Cálculos utilizando TIVa

En el Gráfico 11 se puede apreciar en mayor detalle el indicador del valor agregado externo contenido en las ventas de Colombia y otros países latinoamericanos. Como se ve, el país tiene el nivel más bajo de los países allí incluidos, incluso menor que Brasil y Argentina. Por su parte, los países con un mayor contenido de valor agregado externo en sus ventas al exterior son México y Costa Rica, y en menor medida, Chile.

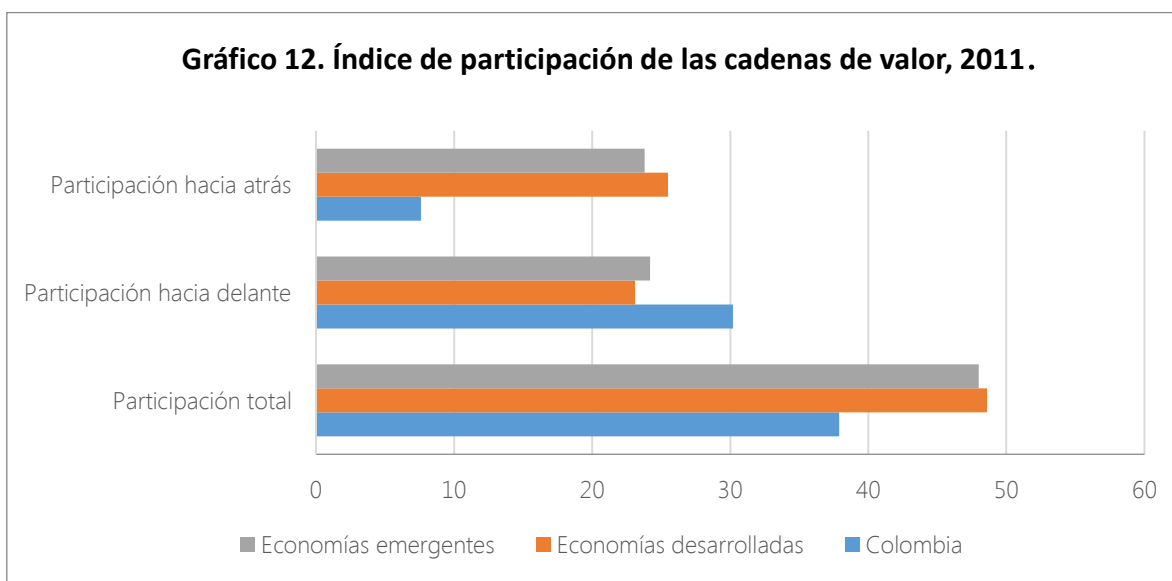
Gráfico 11. Valor Agregado externo en exportaciones. Comparación de Colombia con otros países latinoamericanos, 1995-2011



Fuente: Cálculos con base en TiVA

La UNCTAD ha calculado un índice total de participación en cadenas de valor de los países que tiene dos componentes: participación hacia atrás que es básicamente que las exportaciones tengan un alto contenido de valor agregado externo y participación hacia adelante que se refiere a que una parte del valor agregado generado internamente se exporte. El índice total es la suma de estos dos componentes.

Gráfico 12. Índice de participación de las cadenas de valor, 2011.



Fuente: UNCTAD, utilizando TiVA

Como se puede ver en el Gráfico 12, Colombia tiene un muy bajo valor agregado externo en las exportaciones, pero es alto su encadenamiento hacia adelante. Sin embargo, en el índice total nos encontramos por debajo de los países emergentes y desarrollados. Comparado con otros países, Colombia está en la parte baja del Gráfico. Dentro de los países del continente, Chile y Mexico ocupan lugares por encima del nuestro, pero Colombia está por encima de Brasil y Argentina.

En el Cuadro 2 se presenta el mismo índice para todos los países incluidos en la muestra de la OECD. Allí se ve que nuestro país ocupa el lugar 46 entre 50 países

Cuadro 2: Índice total de participación en cadenas de valor. Fuente: UNCTAD

Puesto	País	Índice		Puesto	País	Índice
1	Luxemburgo	70,8		26	Reino unido	47,6
2	Hungría	65,1		27	Italia	47,5
3	Rep. Checa	64,7		28	Japón	47,4
4	Corea	63,1		29	Holanda	47,4
5	Malasia	60,4		30	Suiza	47,3
6	Islandia	59,3		31	Francia	47,0
7	Irlanda	59,2		32	Brunei	46,9
8	Bélgica	57,9		33	Mexico	46,8
9	Noruega	57,7		34	España	46,5
10	Finlandia	57,3		35	Lituania	46,3
11	Dinamarca	56,9		36	Arabia Saudita	45,3
12	Bulgaria	56,6		37	Costa Rica	44,6
13	Estonia	55,5		38	Israel	44,3
14	Polonia	55,5		39	Australia	43,6
15	Malta	54,2		40	Hong Kong	43,6
16	Latvia	52,6		41	Indonesia	43,5
17	Austria	52,3		42	Grecia	43,3
18	Chile	51,9		43	India	43,1
19	Rusia	51,8		44	Canadá	42,4
20	Filipinas	50,3		45	Chipre	38,7
21	Portugal	50,3		46	Colombia	37,9
22	Alemania	49,6		47	Brasil	35,2
23	Rumania	49,0		48	Croacia	34,0
24	Cambodia	48,7		49	N. Zelanda	33,3
25	China	47,7		50	Argentina	30,5

La explicación de estos resultados tiene que ver con la composición de nuestro comercio exterior, como se explicaba más atrás. El principal producto de exportación en 2011 eran los productos mineros y el petróleo que incorporan un bajo valor agregado externo. Sin embargo, estos productos se utilizan en la fabricación de otros productos en otros países como insumos. Es decir, ese tipo de exportación tiene muchos encadenamientos hacia delante y muy pocos hacia atrás.

Por su parte, en el Cuadro 3 se aprecia lo mismo, pero a un nivel de descomposición del valor agregado contenido en las exportaciones mayor por sectores económicos y si es interno o externo.

Industria de exportación	Interno			Externo			Total
	Primarios	Manufac turas	Servicios	Primarios	Manufac turas	Servicios	
Total	53,2	16,4	22,8	1,3	2,9	3,4	100
Bienes primarios	89,5	2	5,8	0,5	0,9	1,4	100
Manufacturas	21,1	46,4	16,8	2,7	6,4	6,6	100
Servicios	2,5	6,6	82,9	1,1	3	3,9	100

Fuente: UNCTAD

Allí se ve que las exportaciones totales tienen un 53,2% de valor agregado (VA) que proviene del sector primario nacional, un 16,4% de VA generado en el sector industrial y un 22,8% de VA del sector servicios interno. El valor agregado externo en las exportaciones colombianas es mucho más bajo que el nacional, como ya hemos visto, y el de mayor contribución es el del sector servicios.

En cuanto a los países que tienen algún encadenamiento hacia adelante en CGV con Colombia se destaca EEUU que es el mayor comprador de los productos

primarios que se exportan. Siguen en importancia Chile y China. En lo que se refiere a encadenamientos hacia atrás, las industrias que más los tienen son las de químicos básicos, metálicos básicos y minería. Los países con los cuales se tienen esos débiles encadenamientos hacia atrás son principalmente EEUU, China y México.

Por otra parte, se ve con preocupación que el contenido de valor agregado de servicios externos en las exportaciones colombianas es bastante bajo y no alcanzaba un 3,4% en 2011. En las ventas de manufacturas es un poco más alto alcanzando un 6,6%. Los servicios más importantes que agregan valor a las exportaciones de manufacturas son los servicios más básicos como el comercio al por mayor y detal, otros servicios de negocios y transporte y almacenamiento.

Comparando con otros países latinoamericanos en el Gráfico 13 se aprecia que el contenido de servicios de las ventas externas colombianas es bajo y mucho menor en el caso de los servicios provenientes del extranjero. Aunque es mayor el contenido de VA en las ventas de manufacturas algo similar ocurre frente a otros países latinoamericanos: las ventas colombianas poseen un nivel mucho menor que otros países del continente.



Fuente: Cálculos propios basado en Tiva

Este resultado podría estar indicando un menor grado de sofisticación de las ventas externas colombianas frente a las de otros países del continente, especialmente de Costa Rica y México. Esto porque un mayor contenido de servicios en un producto está directamente relacionado con su grado de sofisticación.

4. Países emergentes muy involucrados en Cadenas Globales de Valor

El auge de las CGV ha contribuido a impulsar el crecimiento económico en economías emergentes. A continuación se muestran algunos casos exitosos de inserción en las CGV, que están generando un mayor desarrollo económico e impulsan la estructura productiva de los países en cuestión.

Un primer país es Costa Rica, que muestra un caso exitoso de diseño de estrategias para integrarse a las CGV. Desde la década de 1980, el país ha cambiado su estructura comercial de una sustitución de importaciones hacia una integración al comercio internacional y una diversificación de exportaciones a través de industrias intensivas en conocimiento. En este proceso, la inversión extranjera directa (IED) ha jugado un papel fundamental para enlazar la economía Costarricense con las CGV de industrias de alta tecnología.

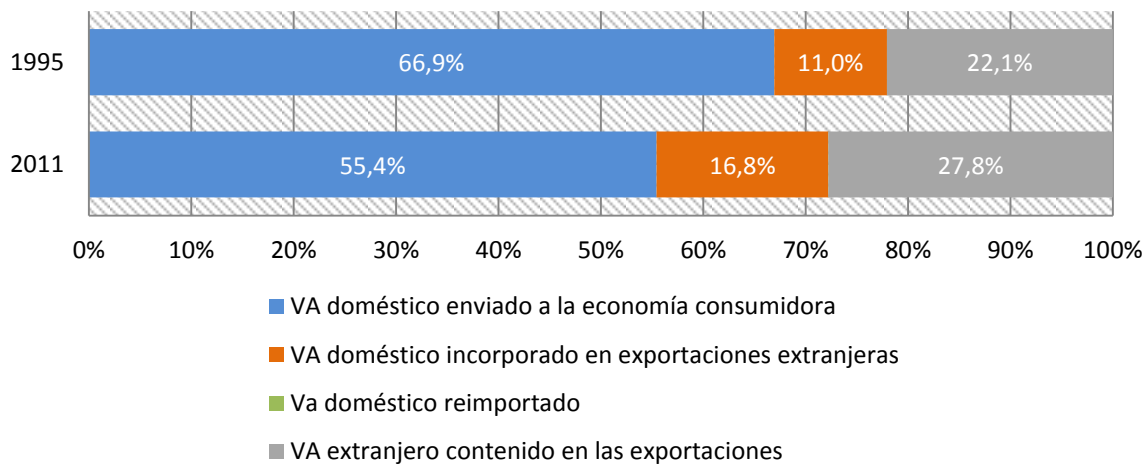
Para empezar, Costa Rica ha sido muy exitosa atrayendo IED al sector manufacturero, primero, debido a su estabilidad política y a que se ha regido durante reglas democráticas la mayor parte del siglo XX. También se destacan sus altos niveles de educación secundaria y terciaria, lo que contribuye a la formación de fuerza de trabajo bastante calificada. Además, Costa Rica ha desarrollado un marco político eficiente que promueve la IED y creó una Zona Franca con beneficios fiscales para las empresas que decidan invertir en ella. Finalmente, Costa Rica tiene acuerdos preferenciales de comercio con 54 naciones (los de Colombia apenas llegan a 30), además de numerosos tratos bilaterales de inversión. (Monge-Arino, 2011) muestra como once acuerdos de comercio negociados por Costa Rica han apoyado satisfactoriamente la participación en las

CGV, en industrias como la electrónica, dispositivos médicos y de aeronáutica/aeroespacial. Como se dijo anteriormente, los flujos de IED directa tienen un rol fundamental en la economía del país, ya que el stock de esta inversión representa cerca del 37% del PIB, uno de los más altos de América Latina. El punto crucial para lograr esto, ocurrió en 1990 cuando Intel decidió fabricar los microprocesadores en Costa Rica, a la que le siguieron importantes empresas como HP, P&G, Baxter, IBM, entre otras; todas estas motivadas por los incentivos que ofrecía el país en términos de inversión.

La inserción en estas CGV de fabricación avanzada, han llevado a un cambio dramático en el perfil comercial del país: de ser un exportador de materias primas en especial bananas y café, a convertirse en un importante exportador de industrias de alta tecnología como la electrónica, la médica y los servicios financieros. La mayoría de crecimiento de estas exportaciones no tradicionales tiene lugar a través de las Zonas Francas anteriormente descritas, las cuales aportan cerca del 50% de las exportaciones totales del país. Finalmente, si bien Costa Rica ha sido un caso exitoso de inserción en las CGV a través de la IED, el desafío es mejorar la cadena doméstica de valor y trasladar su integración en las CGV en valor agregado doméstico. Sin embargo, el país sufre de un bajo nivel de mercado que dificulta la formación de vínculos entre las empresas locales y extranjeras líderes en CGV en sectores intensivos en conocimiento.

Como se puede observar en el Gráfico 14, en el año 1995 el valor agregado extranjero contenido en las exportaciones era de un 22,1% y ha ido creciendo hasta alcanzar un 27,8% en 2011. Este cambio significativo se da gracias a las políticas comerciales y de inversión anteriormente mencionadas. También es importante mencionar que en este mismo lapso de tiempo el VA doméstico incorporado en exportaciones extranjeras ha aumentado y por el contrario el VA doméstico enviado a consumo interno ha disminuido, mostrando así, una buena inserción del país en las CGV.

Gráfico 14. Componentes por origen del valor agregado de la producción en Costa Rica, 1995 y 2011



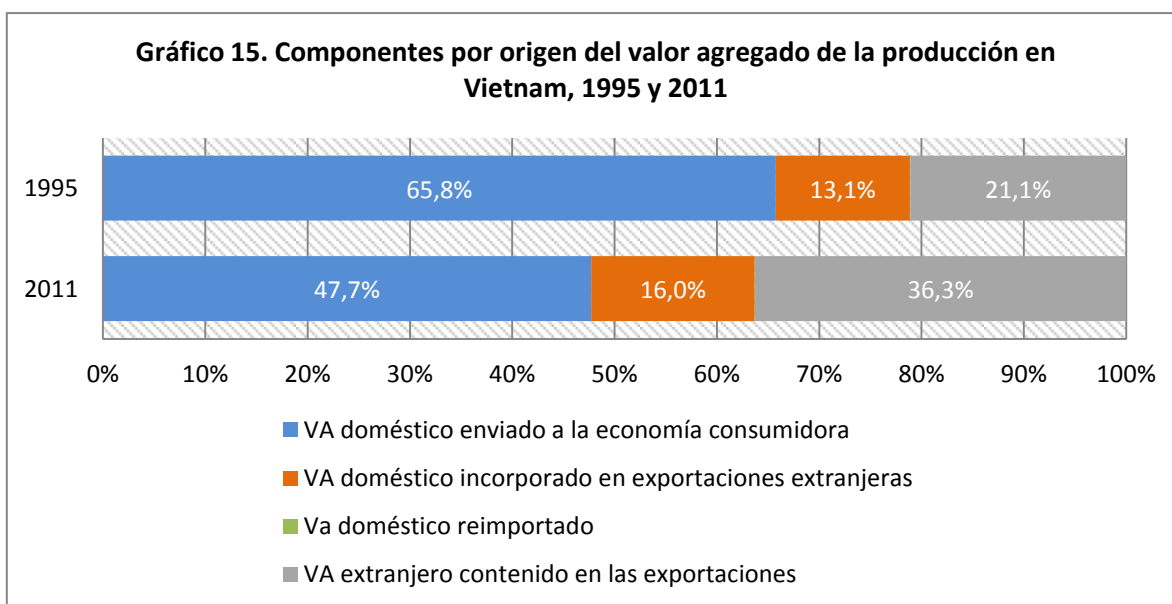
Fuente: OECD

Otro país exitoso que vale la pena resaltar es Vietnam y su política de establecer parques tecnológicos para conectarse con las CGV de alta tecnología. Un ejemplo es el “Saigon Hi-Tech Park” (SHTP) creado en 2002 gracias al apoyo del gobierno Vietnamita y el gobierno de la ciudad de Ho Chi Minh. El SHTP alberga un gran número de empresas extranjeras incluyendo Intel, Nidec, Sonion, llegando a 61 compañías y 17.000 empleados, que registran inversiones por cerca de 2 billones de dólares.

El SHTP ha sido exitoso en el proceso de integración de Vietnam en las CGV intensivas en conocimiento. La infraestructura de transporte cuenta con puertos y aeropuertos que se sitúan muy cerca, reduciendo los costos de transporte de las mercancías. Además el parque está situado cerca del centro de Ho Chi Minh y de sus universidades. El SHTP se ha centrado en la mejora de habilidades a través de la creación de un centro de investigación, donde los nuevos de empresas extranjeras reciben cursos de preparación de trabajo. También se han creado laboratorios de investigación con una alta infraestructura técnica y equipos tecnológicos, financiados por el gobierno de la ciudad. El SHTP ha sido efectivo en el proceso de atraer empresas extranjeras, estimulando la actividad económica, incluyendo el empleo e integrando a Vietnam en las CGV. Sin embargo, se debate

si el SHTP ha ayudado a cambiar la estructura industrial Vietnamita a través de un mayor valor agregado y un desarrollo del sector intensivo en capital humano. Esta debería ser una de las principales metas del gobierno y uno de las razones para establecer más parques de alta tecnología acompañados de centros de investigación y entrenamiento como el anteriormente descrito.

Como se puede ver en el gráfico 15, en el año 1995 el valor agregado extranjero contenido en las exportaciones era de un 21,1% y ha ido creciendo de muy buena manera hasta llegar a un 36,23% en 2011. Por otro lado el VA doméstico enviado a consumo interno ha disminuido también de manera significativa de un 65,8% en 1995 a un 47,7% en 2011, mostrando así, una buena inserción del país en las CGV y un alto encadenamiento hacia atrás.



Fuente: OECD

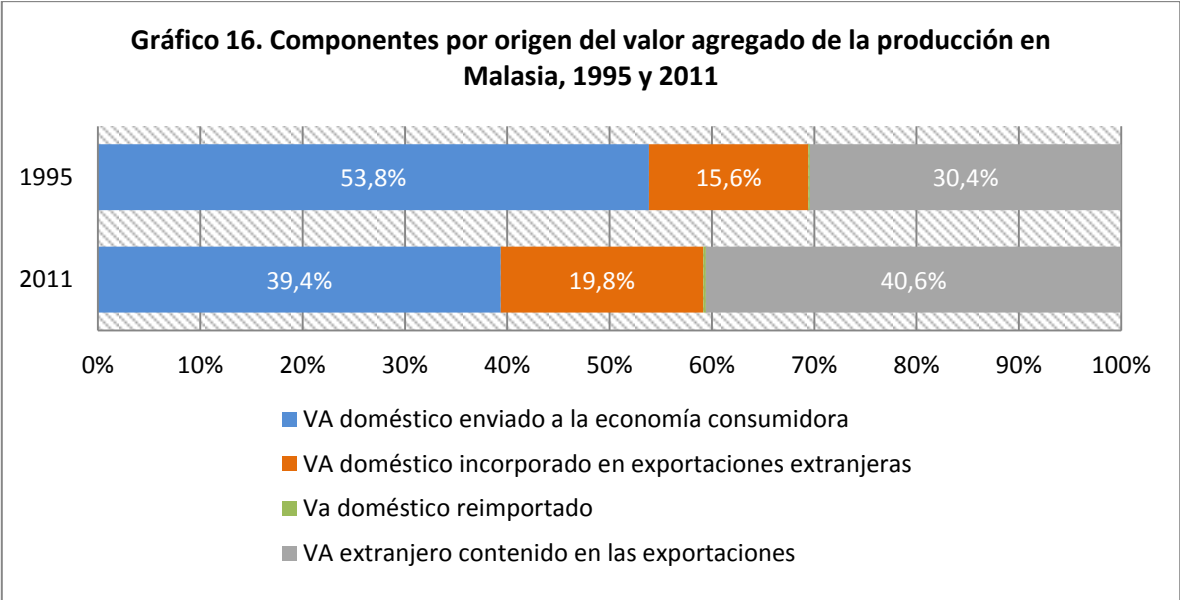
Un tercer caso exitoso de inserción en las CGV es el de Malasia, el cual implementó un “nuevo modelo económico” que se basa en la modernización de las CGV para lograr un cambio estructural. El plan, lanzado en 2010 tiene como meta llevar al país al grupo de países de alto ingreso para el año 2020 asegurando que este crecimiento sea sostenible. Un elemento clave de este nuevo modelo es mejorar la especialización de actividades en las CGV de alto valor agregado.

Además, este nuevo modelo es implementado a través del Programa de transformación económica, el cual identifica 12 áreas de la economía de las cuales se espera que aporten tres cuartas partes del crecimiento del PIB de Malasia durante la presente década. Basados en un estudio hecho por el gobierno, instituciones de investigación y el sector empresarial se seleccionaron 11 sectores y un área geográfica. Con esto, se creó un “laboratorio económico” para cada área con el fin de establecer metas específicas (creación de trabajo y contribución al PIB) y determinar los recursos necesario para llevar a cabo este plan (fondos, capital humano, etc). Para los sectores estrechamente relacionados a las CGV, estos laboratorios identificaron los desafíos más importantes para la especialización de Malasia en las actividades de valor agregado. Cuatro subsectores: semiconductores, LED, solar y electrónica industrial, fueron seleccionados como los más atractivos en términos de crecimiento y tamaño; y para cada uno de estos se formularon acciones específicas para promover a Malasia dentro de la cadena de valor. Complementando esto, se establecieron políticas horizontales con el fin de darle más apoyo a este programa, entre las cuales se destacan:

- Promoción de inversión privada, incentivada por políticas fiscales atractivas.
- La ampliación de capital humano a través de la inversión en la formación profesional, estimulando el retorno de los malasios que actualmente trabajan en el extranjero, y mejores normas de inmigración para facilitar la llegada de talento extranjero en las zonas deseadas.
- Las mejoras en el entorno empresarial para estimular la inversión privada y la actividad empresarial: la liberalización de determinados sectores , lo que facilita la configuración de las operaciones comerciales , la reducción de los costes administrativos para las PYME y un entorno institucional más eficaz para la interacción entre el gobierno y los agentes privados.
- La inversión en infraestructura, en particular en logística.

Como se puede ver en el Gráfico 16, en el año 1995 el valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de Malasia era bastante alto, con un 30,4% y con la implementación de este nuevo modelo de modernización ha crecido de muy

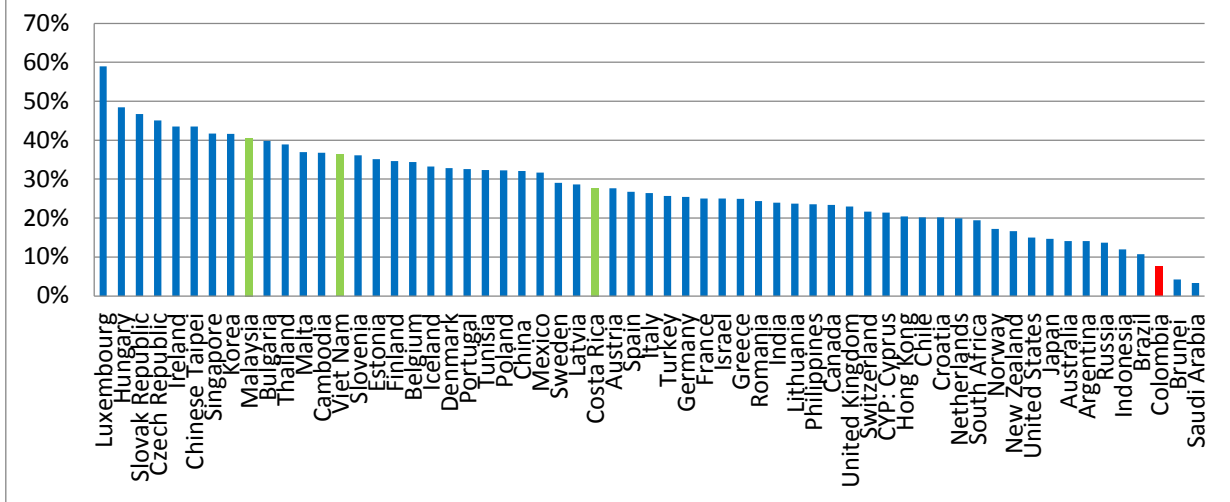
buena manera hasta llegar a un 40,6% en 2011. Por otro lado el VA doméstico enviado a consumo interno ha disminuido también de manera significativa de un 53,8% en 1995 a un 39,4% en 2011, mostrando así, un alto encadenamiento hacia atrás y una especialización en CGV de alto valor agregado.



Fuente: OECD

Como se vio anteriormente, estos tres países tienen en común un alto componente de valor agregado extranjero contenido en las exportaciones (franja gris en las gráficas), lo que quiere decir que son importadores de bienes intermedios, que usan luego para producir bienes de consumo y exportarlos al resto del mundo. Logrando así, una buena inserción en las CGV. Para Colombia, este indicador es bastante bajo, ya que es exportador de bienes intermedios, y cuando produce bienes finales lo hace con insumos nacionales que en muchos casos no son producidos de manera eficiente y por tanto se incrementan los costos de estos. A continuación (Gráfico 17), se muestra el rezago que tiene Colombia (barra roja) con respecto a estos tres países (barras verdes), lo anterior como resultado de la implementación de políticas comerciales y de inversión que contribuyen de buena manera a la inserción de los mismos en las CGV y que a su vez permiten un encadenamiento hacia atrás, buscando integrarse con productos de alto valor agregado.

Gráfico 17. Valor agregado externo contenido en exportaciones de varios países, 2011.



5. Reflexiones Finales y Resultados de entrevistas a empresarios

La conclusión de este breve análisis es que aparentemente nuestro país no participa en las CGV que hoy predominan en el comercio mundial. La oferta exportadora colombiana, excesivamente concentrada en productos primarios y en ventas de productos terminados a países vecinos, no favorece una mejor inserción del país en el contexto global a través de este tipo de cadenas³.

La explicación de la baja participación de Colombia en las CGV está en aspectos estructurales de la economía y en sesgos de la política económica que afectan la productividad de las firmas y su poca orientación al mercado externo. Aunque aquí no se explora el comportamiento de la productividad en la industria colombiana, existen varios estudios que han demostrado un pobre desempeño de esta variable

³ Sobre el tema de Ecuador y Venezuela vale la pena hacer notar que además de ser mercados “naturales” en el sentido de que su proximidad geográfica permiten ofrecer allí productos a menores costos, también es cierto que son altamente protegidos. En dichos mercados nuestro país enfrenta condiciones de baja competencia por la existencia de altos aranceles a terceros y otro tipo de controles (en particular el control de cambio en Venezuela y las salvaguardias de Ecuador). Entre otros motivos, esta ha sido una de las razones por las cuales Colombia no ha logrado sustituir tan exitosamente la caída de las ventas reciente a estos mercados con exportaciones a otros destinos.

en los últimos años (Echavarría & Villamizar, 2006). La poca sofisticación de nuestro aparato productivo y de nuestras ventas externas también se evidencia de múltiples indicadores presentados en otros estudios recientes (Hausmann & Klinger, 2008); (García García, López, Montes Uribe, & Esguerra Umaña, 2014) así como en el hecho -estimado en este trabajo- del bajo contenido de valor agregado de servicios en la producción y exportación manufacturera colombiana (Véase capítulo anterior). La fuerte incidencia de los altos costos de la infraestructura también ha sido materia de otros trabajos sobre la falta de competitividad de nuestras ventas externas. Todo ello apunta a la necesidad de superar los factores que han impedido una modernización y sofisticación de la estructura industrial así como aumentar la productividad y mejorar nuestra capacidad de competir en los mercados internacionales para que nuestro país pueda aspirar a participar en estas cadenas. Esto se lograría mediante inversiones en puertos y vías, formación y educación de la mano de obra y en investigación y desarrollo. Sin embargo, los resultados de estas políticas solo se verán en el mediano plazo.

Aparte de la baja competitividad que exhiben las ventas colombianas de manufacturas en mercados distintos a los tradicionales, en nuestro país se privilegia a través de muchos incentivos directos e indirectos que los productos se fabriquen enteramente en territorio nacional a lo largo de su cadena de valor. Por la existencia de estos incentivos es que resulta mucho más atractivo vender en el mercado interno que exportar. Estos incentivos se dan principalmente a través de niveles arancelarios altos y de barreras comerciales, tales como la existencia franjas de precios que cobijan simultáneamente a bienes finales y a los insumos con que se fabrican, además de protecciones efectivas elevadas por cadenas que otorgan aranceles elevados al producto final y desprotegen completamente a los insumos y bienes de capital no fabricados en el país. De hecho, la estructura arancelaria escalonada vigente en el país desde 1991 privilegia la producción de bienes de consumo frente a los intermedios o de capital al otorgar mayor protección a los primeros y en muchos casos dar protecciones negativas a los segundos. Por décadas, fomentar este tipo de “cadenas nacionales”, principalmente de bienes de consumo, se ha considerado que es un objetivo del

proceso de desarrollo y seguramente tiene que ver con la herencia de aquellos tiempos en que la economía colombiana tenía una fuerte restricción externa de divisas y no se podía depender excesivamente de las importaciones de insumos para fabricar productos finales (Villar & Esguerra, 2005). Sin embargo, de manera velada constituye una política de desarrollo productivo que orienta las inversiones a la producción de cierto tipo de bienes de consumo y deja por fuera la posibilidad que el país desarrolle otro tipo de industrias intermedias y de capital en las que podría aprovechar mejor sus ventajas competitivas y participar en cadenas de valor.

El mundo hoy sin embargo, va en otra dirección muy distinta y gracias a las fuertes reducciones de costos de transporte y la mayor conectividad, lo que se ha desarrollado ampliamente a nivel global son las denominadas Cadenas Globales de Valor. Ello implica que las exportaciones tienen cada vez más un alto contenido importado y por ello mismo una tasa de cambio alta no necesariamente incentiva mayores ventas externas.

A lo que se le ha brindado menor atención es a los existentes sesgos de la política económica y comercial que inciden sobre el pobre desempeño exportador (vía menor productividad) y que desincentivan por completo la participación en CGV⁴. Ello es lamentable porque es en este campo en el cual se pueden hacer los cambios más significativos que tengan resultados en un menor plazo. Para entender estos sesgos, que son hasta cierto punto sutiles, podemos resumirlos en el hecho de que tradicionalmente la política comercial colombiana se ha orientado a lograr que se fabriquen la mayor parte posible de bienes en el territorio nacional, muchas veces independientemente de (Páez , 2015) (Giraldo, 2015) sus costos (comparados con los internacionales) o de las ventajas comparativas del país. Dicho de otra forma, en Colombia hemos pretendido ser buenos fabricando la mayor parte de productos posibles dentro de la cadena de valor de los distintos productos que se producen en la economía, mientras que en otros países más

⁴ Al respecto, véase el trabajo reciente de (Páez , 2015) en el cual el autor demuestra la relación existente entre una política comercial proteccionista y menor productividad de las firmas manufactureras colombianas. También el trabajo de (Giraldo, 2015) en el cual se muestra la alta incidencia del precio relativo de los bienes nacionales vs. Los externos en las decisiones de exportación en Colombia.

exitosos en exportar solo se han concentrado en aquello que pueden hacer mejor y a menores costos.

Los sesgos de la política comercial se corroboran en una serie de entrevistas que se realizaron a varios empresarios (15 empresas multinacionales manufactureras que operan en el país). Uno de los principales objetivos de estas entrevistas era el de indagar con ellos las razones por las cuales no exportan desde el territorio colombiano. La totalidad de los entrevistados señalaron que su orientación de localización en el país fue exclusiva para abastecer el mercado interno o a lo sumo, los mercados de los países vecinos, Ecuador y Venezuela. Dentro de la muestra de las multinacionales entrevistadas, ninguna se localizó en el país con el propósito exclusivo exportar como sí ocurre en otros países más integrados a las CGV. Así mismo, aunque algunas participan en procesos de exportación a otros países latinoamericanos, lo hacen de manera esporádica y consideran que las condiciones de nuestro país no resultan tan atractivas como las de otras naciones del continente que poseen mayor estabilidad regulatoria, mejor infraestructura y menor protección. Estos empresarios citan el caso de México y Costa Rica a través de instrumentos como las Zonas Francas y los Parques Industriales. Estos aspectos serán desarrollados en mayor detalle en un trabajo posterior a este.

Una parte de esta excesiva protección a la producción nacional en el período de la post-apertura sin duda la constituyen las barreras no arancelarias. Como ha sido mostrado en un trabajo reciente de (García García et al. 2014) en nuestro país casi un 70% de las partidas arancelarias se encuentran cobijadas por algún tipo de medida de esta naturaleza y la tendencia es creciente desde que se realizó la llamada “apertura” económica en 1991, tal como se observa en el Gráfico 18. Algunas de estas medidas no arancelarias se justifican para proteger al consumidor, pero otras se constituyen en una clara barrera al comercio e incentivan el contrabando y la informalidad.

Gráfico 18. Porcentaje de partidas arancelarias cobijadas con Medidas No Arancelarias en Colombia, 1991-2012



Fuente: Elaborado con base en García et al (2014) y WITS

En general, el Banco Mundial (Taglioni & Winkler, 2015) recomienda que para que un país en desarrollo se integre en cadenas de valor el objetivo principal debe ser atraer inversión de empresas extranjeras, asegurando así a través de ellas la participación de firmas domésticas en las CGV internacionales. Sin embargo, el punto crítico es cómo integrar la economía como un todo, ya que la integración no se limita solamente a atraer empresas del exterior; sino que se extiende a crear y fortalecer vínculos con firmas domésticas, para asegurar que la economía local se vea beneficiada con transferencia de tecnología, aumento del conocimiento y generación de valor agregado doméstico. Pero es igualmente importante asegurar que los beneficios de participar en estas CGV para la economía doméstica incluyan salarios mejor pagos, mejores condiciones de vida y mayor cohesión social.

Para lograr una buena integración en estas CGV, las autoridades se deben concentrar en tres pasos:

- Para ingresar en la CGV: el principal objetivo de este paso es atraer IED y facilitar la inserción de las empresas domésticas en las CGV. Para lograrlo, es esencial implementar políticas como la creación de zonas

francas (EPZ por sus siglas en inglés) que sean atractivas para este tipo de empresas y mejorar la conectividad con los mercados internacionales. Todo esto con el fin de crear vínculos a través de estas CGV y lograr un buen ambiente de inversión que proteja tanto los activos tangibles como la propiedad intelectual de las empresas extranjeras.

- Para expandir y fortalecer la participación de empresas nacionales en las CGV: tiene como meta fortalecer la capacidad de absorción de las firmas domésticas dentro de estas cadenas. Para llevarlo a cabo es necesario maximizar el potencial de absorción de los actores locales para beneficiarse de los efectos secundarios de las CGV, fomentar la innovación y la capacidad de creación y finalmente cumplir con los estándares de calidad de procesos y productos.
- Convertir la participación en las CGV en desarrollo sostenible para el país: el principal objetivo es promover mejores condiciones de vida para la sociedad. Para lograrlo es fundamental invertir en desarrollar las habilidades de las personas (dotarlas de capital humano) e instaurar mecanismos de distribución equitativa de oportunidades y de ingreso. La integración de las firmas nacionales en las CGV puede ayudar a acelerar el proceso de industrialización principalmente de los países en vía de desarrollo. Como se dijo anteriormente, la entrada en las CGV requiere crear vínculos de clase mundial y promover un buen ambiente para la IED. Sin embargo, es importante resaltar que esta participación en las CGV es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo del país.

En suma, es necesario promover una serie de condiciones que incluyen una buena infraestructura, facilitar los procesos para las exportaciones y disminuir las barreras arancelarias. Un primer paso para iniciar este proceso, es la creación de zonas francas, las cuales facilitan los procesos de exportación y tienen condiciones impositivas favorables; promoviendo así el desarrollo industrial y la mejora de infraestructura. Sin embargo, en el largo plazo no son suficientes estas zonas francas, ya que se requiere mejorar la conectividad del país con

los mercados internacionales. Una mala conectividad se traduce en altos costos y una alta incertidumbre, que afectan el desempeño de las empresas. Por lo tanto, el responsable de la política económica no solo debe considerar los instrumentos de política comercial tradicionales, sino incrementar la eficiencia de los mercados domésticos y mejorar su conectividad con el resto del mundo. Otro factor importante que debe ser tenido en cuenta es la meta de IED. Se debe garantizar que la IED sea la adecuada para el país, esto es, su contribución tecnológica al país y su brecha con las firmas domésticas. Esta meta debe ser conseguir una mayor productividad del trabajo de manera que el país pueda seguir siendo competitivo en términos de costos a pesar del aumento de los salarios y del nivel de vida. Lo que importa son los costos laborales unitarios y no los salarios per se.

Como conclusión, cuando un país desea realmente integrarse en las CGV o ampliar su participación en estas, las empresas nacionales (proveedores y productores finales) juegan un papel fundamental, ya que son ellas quienes ayudan a los países a acelerar su proceso de industrialización. Para ello, tanto la conectividad con los mercados internacionales y la estabilidad jurídica son claves para el aumento de la participación en las CGV. Para los objetivos de desarrollo que desean alcanzarse, el gobierno debe equilibrar las prioridades de las empresas con el objetivo de industrializar a través de las CGV de una manera sostenible que promueva la prosperidad para toda la sociedad. Lo anterior incluye no sólo traer puestos de trabajo al país, sino mejorar las condiciones de vida, reforzar la cohesión social y generar un efecto desbordamiento del conocimiento y de la tecnología.

Así mismo, este tipo de análisis replantea las expectativas que normalmente se tienen sobre los acuerdos comerciales, como los 30 que ha firmado el país. Por lo general, las ventajas de estos acuerdos tienden a medirse en función de las nuevas exportaciones que se desarrollan con los países con los que hemos firmado. Sin embargo, suelen ser importantes estos acuerdos también por la facilidad que pueden brindar para adquirir insumos importados que faciliten la participación del país en CGV. Por ello es fundamental lo que se acuerde en

materia de reglas de origen, ya que para desarrollar nuevas exportaciones se requiere facilidad de acceso a insumos importados.

En este mismo sentido, no resulta conveniente hacer un alto en el camino en el proceso de firma de acuerdos comerciales. Al menos resulta importante que se evalúe firmar más acuerdos con la región del mundo más dinámica y en donde nacieron y se desarrollaron las CGV como es Asia. Los países latinoamericanos más inmersos en estas cadenas como México tienen acuerdos comerciales con varios países asiáticos incluida China y han sido invitados a participar en el (Transpacific Partnership) TPP, el acuerdo más importante firmado en los últimos años a nivel mundial y a través del cual seguirán profundizando dichas relaciones con esta región del mundo. México es sin duda un caso muy exitoso de participación en CGV, crecimiento exportador y desarrollo de nuevos sectores industriales del que Colombia tiene mucho que aprender si quiere desarrollar su sector exportador.

1 BIBLIOGRAFÍA

- Baldwin, R., & Francois, J. (2011). *Dynamic Issues in Commercial Policy Analysis*. Cambridge Books, Cambridge University Press.
- Constantinescu, C., mattoo, A., & Ruta, M. (2015). *The global trade slowdown: cyclical or structural?* IMF Working Paper.
- Echavarria, J., & Villamizar, M. (2006). *El proceso Colombiano de desindustrialización*. Bogotá: Borradores de Economía, Banco de la República.
- Economist. (2015). *Latin American Economies: Learning the lesson of stagnation*.
- García García, J., López, D., Montes Uribe, E., & Esguerra Umaña, P. (2014). *Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012*. Bogotá: Borradores Banco de la República.
- Giraldo, I. (2015). *Determinantes de las exportaciones manufactureras de Colombia: un estudio a partir de un modelo de ecuaciones simultáneas*. Fedesarrollo.
- Hausmann, R., & Klinger, B. (2008). *Achieving Export-led Growth in Colombia*. Center for International Development.
- IDB-WP-306, I. w. (2012). *Productivity and Resource Misallocation in Latin America*. IDB.
- Manyika, J., Lund, S., Bughin, J., Woetzel, J., Stamenov, K., & Dhingra, D. (2016). *Digital globalization: The new era of global flows*. Mc Kinsey Global Institute.
- Misas, M. (2001). *Exportaciones no tradicionales en Colombia y sus determinantes*. Bogotá.
- Monge-Arino, F. (2011). *Costa Rica: Trade Opening, FDI Attraction and Global Production Sharing*.
- Páez, J. (2015). *Barreras comerciales en bienes finales y bienes intermedios: efectos de la productividad industrial colombiana 1992-2009*. Coyuntura económica: investigación económica y social. Fedesarrollo.
- Taglioni, D., & Winkler, D. (2015). *Making global value chains work for development*. Washington: Banco Mundial.
- Villar, L., & Esguerra, P. (2005). *El comercio exterior colombiano en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República.

