SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE

TETÃ MBA'E'APOPY HA ÑEMU
Motenondeha
Ministerio de INDUSTRIA Y COMERCIO

TETÃ ÑEMUREKO MOHENDAHA
Aty
Comisión NACIONAL DE LA COMPETENCIA

GOBIERNO NACIONAL

UNITED NATIONS
UNCTAD

Las políticas de comercio y competencia para impulsar la innovación y la transformación productiva en América Latina y el Caribe

Cooperación Económica y Técnica

IX Reunión Anual del Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia de América Latina y el Caribe (GTCC)
Asunción, Paraguay
03 y 04 de octubre de 2019
SP/IXRAGTCCALC/DT N° 2

Copyright © SELA, octubre de 2019. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN 3

I. LA RECONFIGURACIÓN PRODUCTIVA GLOBAL: AMÉRICA LATINA Y LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR 6

1. INTRODUCCIÓN 6
2. AMÉRICA LATINA EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR 7
3. CASOS 10
3.1. EL CAFÉ: COLOMBIA 11
3.2. LOS TEXTILES: EL SALVADOR 12
3.3. EL CASO DEL ESPARRAGO: PERÚ 14
3.4. EL CALZADO Y EL CUERO: ARGENTINA 16
3.5. EL SECTOR LÁCTEO: CENTROAMÉRICA 19
3.6. EL SECTOR PRODUCTOS METÁLICOS: CARIBE 21

II. CADENAS GLOBALES DE VALOR Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA: DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS DE COMERCIO Y COMPETENCIA EN AMÉRICA LATINA 23

1. INTRODUCCIÓN 23
2. LA GESTIÓN INSTITUCIONAL 24
3. LA AGENDA COMERCIAL, LOS PROGRAMAS DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y LAS PYMES. 30
3.1. RECUADRO 1: FABRICAS PRODUCTIVAS (COLOMBIA) 32
3.2. RECUADRO 2: PROGRAMA NACIONAL PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA (ARGENTINA) 34
3.3. RECUADRO 3: POLÍTICAS INDUSTRIALES Y TECNOLÓGICAS PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA (CHILE) 35
3.4. RECUADRO 4: PROGRAMAS PARA LA INTERNALIZACIÓN DE PYMES (COSTA RICA) 35
4. ESTÁNDARES SANITARIOS Y FITOSANITARIOS Y DE CALIDAD 36
5. POLÍTICAS DE COMPETENCIA 38
5.1. RECUADRO 5: COMPETENCIA EN EL MARCO DE LOS ACE CELEBRADOS EN EL ÁMBITO DE ALADI 39
6. BUENAS PRÁCTICAS A NIVEL LOCAL: EL CASO DE LA ARGENTINA Y PARAGUAY 43
6.1. RECUADRO 6: SÍNTESIS DE LAS BUENAS PRÁCTICAS PREVISTAS POR LA GUÍA ELABORADA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARGENTINA 43
6.2. RECUADRO 7: CÓDIGO DE ÉTICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA 44

III. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA 47

1. INTRODUCCIÓN 47

2. COMERCIO ELECTRÓNICO 47
2.1. EL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LOS ACUERDOS REGIONALES DE AMÉRICA LATINA 51
2.1.1. EN EL ÁMBITO DEL MERCOSUR 51
2.1.2. EN EL ÁMBITO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO 52
2.1.3. EN EL ÁMBITO CENTRO Y NORTEAMERICANO 52
2.1.3.1. RECUADRO 8: PREVISIONES EN TORNO AL COMERCIO ELECTRÓNICO EN EL UMSCA 53
3. INNOVACIÓN Y PROPIEDAD INTELECTUAL 54
4. COMPRAS PÚBLICAS 57
4.1. RECUADRO 8: PREVISIONES EN TORNO A LAS COMPRAS PÚBLICAS Y COMPETENCIA EN EL PROTOCOLO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL MERCOSUR 59

IV. REFLEXIONES FINALES: OPORTUNIDADES DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL 61

V. RECOMENDACIONES GENERALES 65

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS 67

LISTA DE TABLAS

TABLA 1. AGENCIAS DE PROMOCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR Y LAS INVERSIONES DE LOS PAÍSES QUE INTEGRAN EL SELA 27

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN DE LA PROPIA REGIÓN EN LAS EXPORTACIONES GLOBALES EN DÓLARES AMERICANOS (2017-2018) 3

GRÁFICO 2. DESTINOS DE EXPORTACIÓN DE BIENES INTERMEDIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE INTRA-RREGIÓN, EN DÓLARES AMERICANOS AÑO 2017. 9

GRÁFICO 3. IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DE TEXTIL Y VESTUARIO. PAISAS CAFTA (MILLONES DE U$S). 14

GRÁFICO 4. CADENA PRODUCTIVA DE CUERO Y CALZADO. 18

GRÁFICO 5. REPRESENTACIÓN DE LA CADENA DE VALOR DE PRODUCTOS METÁLICOS EN EL CARIBE, FLUJOS DE COMERCIO ENTRE LAS PARTES, 2000 (IZQUIERDA) Y 2012 (DERECHA). 22

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA (VARIOS PERÍODOS) 23

BIBLIOGRAFÍA 69

P R E S E N T A C I Ó N

En el presente estudio se muestra un panorama general sobre los avances que en materia de transformación productiva e innovación se desarrollan en América Latina y el Caribe. Presenta un balance sobre las políticas de comercio y competencia existentes, en el espacio regional, que promueven la innovación y la transformación productiva en los respectivos ámbitos nacionales.

Por otra parte, analiza la importancia de la vinculación de las agencias de comercio y la competencia en aras de procurar mejoras en la inserción en las cadenas productivas nacionales y regionales y explora los desafíos y oportunidades que las mismas tendrían para adaptarse o incorporarse a los procesos productivos.

Así, se avanza en el tratamiento de los principales acuerdos comerciales regionales respecto a la inclusión de las políticas comerciales y de competencia en materia de comercio electrónico, propiedad intelectual y las compras públicas.

Finaliza con reflexiones, a modo de conclusiones y recomendaciones, en torno a las oportunidades de cooperación en el marco de las políticas comerciales y de competencia en el ámbito regional.

Adicionalmente, es importante destacar, que este estudio fue expuesto como un aporte sustantivo de la Secretaría Permanente del SELA, en la IX reunión anual del Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia de América Latina y el Caribe (GTCC), que conjuntamente lleva a cabo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, cumpliendo con la ejecución de la actividad II.1.4 del Programa de Trabajo del año 2019.

La Secretaría Permanente del SELA agradece a los profesores Valentina Delich y Lautaro M. Ramírez por su dedicación en la realización de este documento.

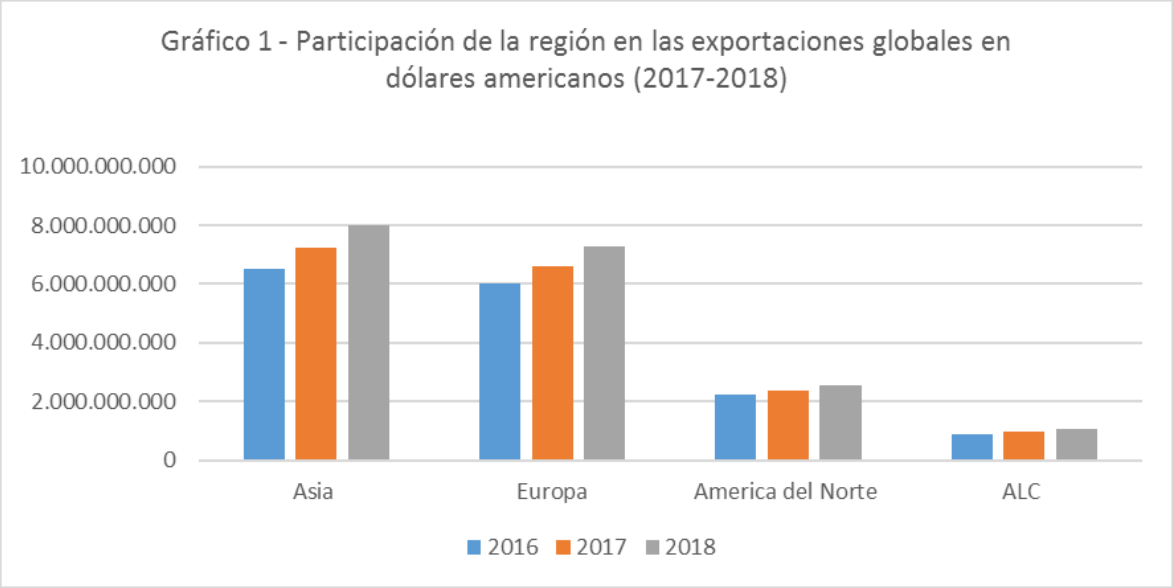
INTRODUCCIÓN

Los últimos años han sido testigos del fuerte impulso que han cobrado las cadenas globales de valor (CGV) en la configuración de la producción y el comercio mundial.

"Una cadena de valor se refiere a la secuencia de unidades productivas que realizan actividades tangibles e intangibles, agregando valor en pos de la creación de un bien o servicio, y que abarcan desde su concepción hasta la entrega final a los consumidores. Cuando una cadena de valor o producción comprende establecimientos ubicados en diferentes países, puede decirse que es una cadena global de valor" (Bianchi – Szpak, 2015:10).

Todos los gobiernos impulsan diferentes políticas públicas con el fin de lograr insertar sus bienes y servicios en las CGV. América Latina y el Caribe no son la excepción. Hasta ahora, las empresas más competitivas y en su mayoría ya internacionalizadas, han logrado integrarse exitosamente a las CGV en el tramo más valiosos de la cadena. Sin embargo, como se muestra en el gráfico que sigue, la participación de América Latina y el Caribe en el total de las exportaciones globales siguen siendo escasas.

GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Trade Map (2019).

Ahora bien, la inserción en las CGV no es solo una preocupación estatal, sino también del sector privado. Es que la globalización ha cambiado el escenario y ha mutado ella misma. Si al comienzo era un fenómeno económico impulsado por el avance de la ciencia y la tecnología y dirigido por la internacionalización de las empresas transnacionales, hoy se ha convertido en un factor que reconfigura las relaciones políticas, sociales, culturales, energéticas, medioambientales y demográficas, por nombrar solo algunas. Los cambios que genera son constantes e inesperados. Por ello, los países que comparten intereses comunes intentan ajustar sus agendas internacionales y diseñar respuestas coordinadas. De aquí también que las agendas de los proyectos de integración en particular muestren tanto un aspecto ofensivo (de liberalización para una integración activa a las cadenas globales) como defensivo (frente a los efectos de la globalización: "integración inclusiva").

Nuestra región requiere entonces transformarse productivamente. Se trata de una transformación profunda, en la cual el comercio y la inversión son vitales, pero que reposa en la capacidad de innovar, en la inversión en ciencia y tecnología, en la educación y en los estándares de calidad de nuestra producción, entre otros.

En este marco, la política comercial y de competencia para la transformación productiva es un engranaje que intenta promover la inserción en CGV. Su agenda se visualiza nacionalmente en todos aquellos programas que intentan atraer inversiones, diversificar la canasta exportadora, agilizar y abaratar la logística, innovar y mejorar los estándares de calidad de nuestros productos, fortalecer a las MIPYMES, generar las condiciones para incrementar el comercio electrónico y regular los derechos de propiedad intelectual. Y se visualiza internacionalmente en la inclusión de estos mismos temas en las negociaciones a nivel multilateral como bilateral y regional.

Concordante con lo anterior, el presente documento de trabajo revisa las políticas de comercio y competencia para impulsar la innovación y la transformación productiva en América Latina. A dichos fines se estructura en tres grandes ejes de análisis. En el primero de ellos se aborda la reconfiguración productiva global y se analiza la incidencia de las CGV en esta región. En este punto y a título ilustrativo, se presentan sucintamente las cadenas vinculadas al sector cafetero, textil, electrónico, de alimentos, del calzado y el cuero, y de lácteos de los cuales participan algunos países de ALyC.

La segunda sección, aborda los desafíos que la transformación productiva y la integración a las CGV plantea a las políticas de comercio y competencia a nivel local. Para ello, se abordan diferentes variables que hacen a la mejora de las mismas, tales como la gestión institucional y los marcos regulatorios. A título ilustrativo se incluyen casos de países particulares, tal como el caso del programa Fábricas Productivas (Colombia), el Programa Nacional para la Transformación Productiva a instancias del Gobierno de Argentina, y las políticas industriales para la Transformación Productiva del Gobierno de Chile.

Una tercera sección aborda las características de las políticas comerciales externas, en particular en lo que hace al comercio electrónico, la propiedad intelectual y las compras públicas. De igual modo se analizan los textos de los principales acuerdos comerciales regionales respecto a la inclusión de estas disciplinas y otras vinculadas a la competencia en el ámbito del trabajo que se aborda en el presente.

Se concluye con una serie de recomendaciones y reflexiones a futuro respecto a las oportunidades de cooperación en el marco de las políticas comerciales y de competencia en el ámbito regional.

I. LA RECONFIGURACIÓN PRODUCTIVA GLOBAL AMÉRICA LATINA Y LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

1. Introducción

La fase entre los años ochenta y los noventa es denominada por la literatura "segunda desagregación de la globalización", y se caracteriza por los fuertes avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, la reducción de costos de transporte, la liberalización del comercio y el incremento de la inversión extranjera directa, avanzándose con ello en la fragmentación geográfica de los procesos productivos de bienes. En otras palabras, en la producción de bienes compuestos de materiales, partes, componentes y servicios, fabricados en distintos países (Bianchi – Szpak, 2015:10).
Esta distribución territorial de la producción generó un fuerte incremento del comercio de bienes intermedios entre los distintos países intervinientes en una misma cadena de valor y, en términos productivos, los países comenzaron a especializarse en actividades o tareas productivas y no en industrias completas.

En esta línea, la participación de las exportaciones de bienes intermedios en el comercio mundial de EE.UU. y Europa decayó notablemente entre 1995 y 2009, mientras que hubo un incremento de casi 10 puntos porcentuales en las exportaciones asiáticas correspondientes. Por el lado de las importaciones, las de bienes intermedios constituyen más del 60% del total de las importaciones asiáticas, mostrando el rol a nivel mundial que juega esta región en las CGV (WTO-IDE-JETRO, 2011).

China no es sólo el importador más importante de bienes intermedios en Asia, sino que lo es a nivel mundial, tomando la delantera entre las economías emergentes como productor manufacturero en las CGV. Como contraposición, tanto ALC, como África, Australia y Oceanía muestran un bajo nivel de importaciones de bienes intermedios respecto de sus importaciones totales (menor al 30%) (Bianchi – Szpak, 2015:12). En 2011 en América Latina, el 10% de las exportaciones intrarregionales fueron bienes intermedios, lo que da cuenta del nivel de fragmentación de los procesos productivos.

De acuerdo a la CEPAL, las CGV se han organizado sobre la base de una estructura del tipo Hub-and-spoke en torno a un centro regional (más que global). ¿Cuánto del valor agregado que generan las CGV a manos de los países en desarrollo? Según los expertos, la mayoría de los PED están aumentando su participación en las cadenas CGV mundiales. La participación de estos países en el comercio de valor agregado mundial aumentó del 20% en 1990 al 30% en 2000 y más de 40% a la actualidad. Sin embargo, persisten dificultades para acceder a las cadenas mundiales de valor en sectores que no sean exportaciones de recursos naturales (Ferrando 2013, 9).

Las CGV entonces, se presentan como una nueva instancia de la globalización del comercio en la cual el patrón mutó, las relaciones existentes entre el comercio, producción, crecimiento y desarrollo cambiaron, las rentas derivadas de este cambio se realinearon en consecuencia y, la estructura de gobernanza del comercio global, desfasada, intenta reconfigurarse.

En este marco, los desafíos de los países se relacionan con este cambio desde la promoción de comercio exterior de bienes finales hacia la de bienes intermedios. El comercio "tradicional" implica movimientos internacionales de productos que se fabrican en un determinado lugar y se venden en otro. Las políticas de comercio entonces se enfocaban a tales movimientos, y los

acuerdos de comercio internacionales buscaban reducir las barreras que a este tipo de comercio socavaban.

Según Baldwin, la idea de la globalización, que tuvo sentido durante 175 años, se enfocaba en dos aspectos claves:

La economía de un país se conectaba con el mundo principalmente a través de los mercados de productos. Una mayor globalización se consideraba una intensificación de la competencia en los mercados de productos.

Los sectores emergentes y en decadencia estaban asociados a grupos de calificación diferenciados. En los países más ricos, los sectores emergentes tendían a contratar trabajadores calificados y emplear alta tecnología mucho más que en los sectores en decadencia. Los ganadores de la globalización estaban relacionados con trabajadores calificados y tecnología avanzada; los perdedores, con trabajadores no especializados y baja tecnología (Baldwin, 2016:82).

La nueva globalización, con el surgimiento de las CGV, implica que el comercio y la gobernanza del comercio se concentrarán cada vez más en ayudar a los países a fabricar cosas y no sólo a venderlas. En otras palabras, las CGV se observan como fábricas que cruzan fronteras. Las etapas de producción que anteriormente se organizaban dentro de una sola fábrica, ahora están distribuidas en el ámbito internacional.

Esto transformó al comercio. Los flujos de productos, personas, ideas, inversiones, capacitaciones, conocimiento técnico, etc. que solían atravesar el interior de las fábricas de los países desarrollados pasan a formar parte también del comercio internacional. Además de ampliar radicalmente la complejidad del comercio internacional, la revolución de las CGV creó nuevos vínculos entre esos flujos, lo cual se ha denominado el nexo comercio-inversión-servicio-propiedad intelectual (PI).

De este modo, las CGV pueden permitir que las naciones se vuelvan competitivas mediante su ingreso a las cadenas de suministro y la industrialización aparece como la densificación de la participación en estas redes de producción internacional. Esto puede suceder más rápido a medida que las CGV eliminan los cuellos de botella. Y aunque las CGV pueden abrir puertas, la mayor parte del trabajo arduo debe hacerse en el ámbito interno, con reformas nacionales que favorezcan la innovación, la educación y la inversión.

2. América Latina en las Cadenas Globales de Valor

En las últimas dos décadas la mayor parte de los países de la región dieron pasos sustantivos hacia la liberalización de sus economías. No sólo muchos países de la región tomaron compromisos de liberalización en el marco de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) sino que promovieron proyectos de integración regional abiertos e impulsaron procesos de apertura unilateral de su economía durante buena parte de los años 90.

En particular, entre los años 2003 y 2007 América Latina exhibió una sólida performance de crecimiento, derivada tanto de un contexto internacional favorable –incluyendo precios elevados para sus principales *commodities* de exportación- como por un manejo macroeconómico prudente, particularmente en materia fiscal, y por una política económica que buscó, en general, mantener tipos de cambio altos, lo cual, a su turno, derivó en un desempeño exportador dinámico. Sin embargo, la región desde hace varias décadas atrás ha venido perdiendo posiciones relativas en el escenario internacional (Kosacoff – López, 2008:19).

Si tomamos por ejemplo el período 1995-2015, el comercio exterior de ALyC se ha caracterizado por un importante dinamismo, aunque con ritmos desiguales a lo largo del período. De una parte, se ha asistido a un incremento de los niveles de intercambio, participando así de una tendencia global que en la región ha respondido a factores singulares. Este nuevo panorama no se limita a los bienes solamente, sino que también involucra al comercio de servicios. No obstante, la elevada presencia de las exportaciones de materias primas y recursos naturales sigue como una nota dominante en la mayoría de los países de la región (Carciofi, 2017).

Carciofi también observa cambios importantes ocurridos en las dos últimas décadas: Asia-Pacífico y el "resto del mundo" ganan terreno como socios de Latinoamérica. Dentro del primer grupo sobresalen China y, en menor medida, India, Japón y República de Corea; en tanto que, en el segundo, destacan Canadá, Rusia, Suiza y países de Medio Oriente. La mayor importancia relativa de estos bloques, en todos los agrupamientos subregionales, tiene lugar a expensas de los socios tradicionales de Europa y Estados Unidos, aunque con importantes diferencias entre sí (2017).

Al analizar la inserción de la región en las CGV, en primer lugar, es preciso notar que "los países latinoamericanos" como un todo constituyen, en realidad, un conjunto sumamente heterogéneo. Y dentro de los países más grandes de la región, se puede notar también una gran heterogeneidad interna.

América Latina no constituye, como espacio, una CGV, sino que algunos países o grupo de países (como México y los países centroamericanos con la CGV que articula los Estados Unidos) y algunas firmas de algunos países (como algunas firmas chilenas con Asia) se han incorporado a alguna CGV.

Así, en 2011 en América Latina el 10% de las exportaciones intrarregionales fueron bienes intermedios. Este bajo porcentaje se debe a que dos tercios de las exportaciones de bienes intermedios en la región tienen destino a EE.UU., mientras que el comercio regional sigue concentrado en el intercambio de bienes industriales finales (Cerqueira Cesar, 2013).

En esta línea, la participación de los países de América Latina y el Caribe en las CGV, así como los vínculos comerciales dentro de la propia región, pueden ser analizados en relación a las

tres principales cadenas que operan actualmente en la economía mundial: las llamadas "fábrica América del Norte", "fábrica Europa" y "fábrica Asia".

Consideradas las CGV de esta manera, se desprende una marcada heterogeneidad en la inserción de los países de la región en redes internacionales de producción, con dos patrones claramente diferenciados: uno de mayor vinculación con los Estados Unidos y la "fábrica América del Norte" —México y América Central—, y otro con una orientación marcada hacia redes de producción subregionales —en general, aún incipientes— América del Sur y el Caribe (CEPAL, 2013:7).

Los países de América Central y el Caribe se integran a través de la disponibilidad de mano de obra barata, que les permite exportar, fundamentalmente a los EE.UU., desde vestimenta hasta instrumental médico o electrónica utilizando esquemas de tipo "maquila" o similares. También mediante la provisión de servicios turísticos, financieros o de transporte.

Entre las economías más grandes se distinguen dos modelos diferentes, uno más basado en mano de obra barata –similar al descripto en el párrafo anterior- (México) y otro en donde la integración ocurre en gran medida por la disponibilidad de recursos naturales abundantes, complementados en algunos casos con mercados internos relativamente extensos (Argentina, Chile, varios países andinos y, en cierta medida, también Brasil forman parte de este grupo).

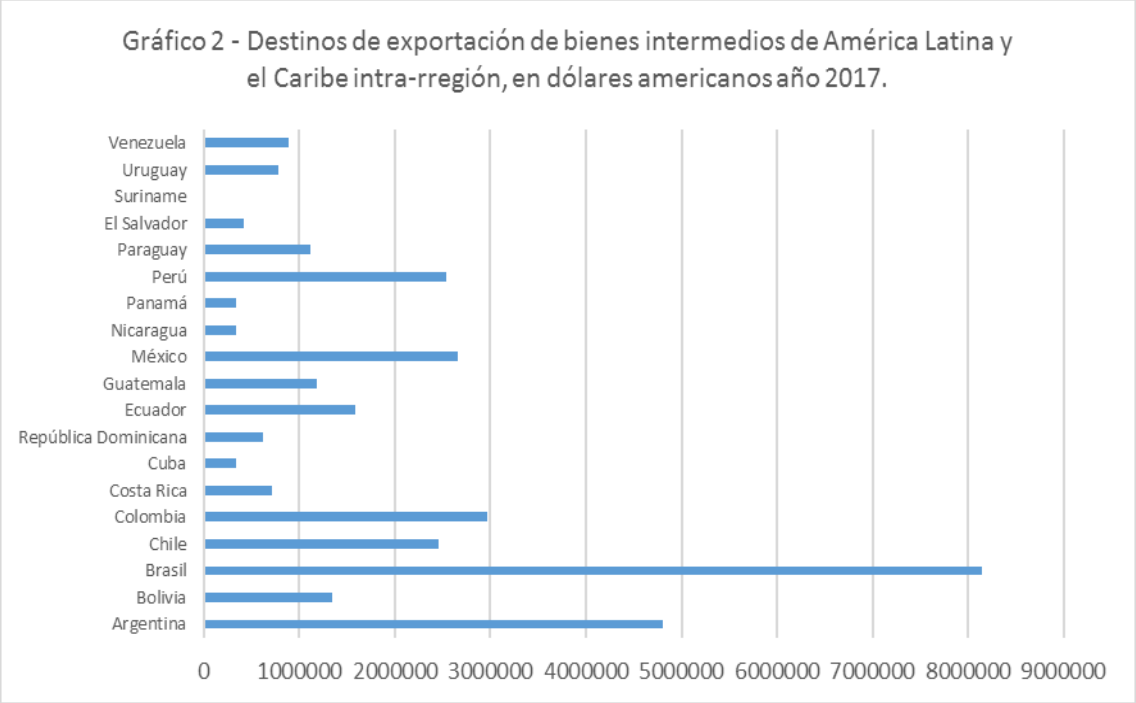
Se puede observar que para las firmas domésticas de capital nacional el ingreso a las CGV es más difícil y, una vez en ellas, están sujetas a fuertes presiones de costos, tiempo, calidad, etc. para mantener su lugar. En tanto, para las filiales de empresas extranjeras en América Latina el ingreso obviamente es más sencillo, pero suelen estar más desvinculadas del resto de la economía de los países huéspedes (Bair y Dussel Peters, 2006; Giuliani et al, 2005).

Si bien hay casos de empresas latinoamericanas que alcanzan niveles de excelencia global en sus respectivas industrias (e.g., Techint en Argentina, Cemex en México, Petrobras en Brasil) e incluso algunas que compiten en actividades sujetas a rápido cambio tecnológico o en las que la competencia vía diseño e innovación es clave -Embraer (Brasil) en el sector aeronáutico, Telmex y América Móviles (México), en telecomunicaciones, IMPSA (Argentina) en equipamiento energético, se trata de excepciones en un contexto poco dinámico en materia de creación de empresas capaces de globalizarse.

En América del Sur (CAN, MERCOSUR), la presencia de los países en cadenas de producción integradas es más escaso, y más bien referido a relaciones entre pocos países: Argentina – Brasil, Colombia – Ecuador – Perú, Brasil – Uruguay –. Las principales cadenas: Automotriz y autopartes, electrónica, aeronáutica, vestuario, entre otros. En Centroamérica, las CGV se articulan en torno a todos los países, y en menor medida sobre Nicaragua. Las principales cadenas: química y petroquímica, siderurgia y metalmecánica, la industria farmacéutica–. Un segundo grupo de industrias livianas: agroindustria, textiles, papel y cartón.

El gráfico que sigue expone los destinos de exportación de los bienes intermedios que se producen en América Latina y el Caribe.

GRÁFICO 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos del World Integrated Trade Solutions del World Bank (2019).

A mayor abundamiento, debe destacarse que son pocos los países los que intervienen en las CGV y, además, lo hacen en los eslabones de menor valor agregado, lo cual, sumado al hecho del bajo nivel de integración nacional y la falta de internalización de un núcleo innovativo dinámico, debilita el surgimiento de potenciales efectos de derrame al interior de las economías nacionales.
Las causas detrás de estas tendencias son varias y diversas: desde factores propios del ámbito internacional (restricciones al comercio en los mercados de destino, estrategias de las empresas transnacionales, formas de gobierno de las CGV), hasta otros, muy relevantes, que pertenecen a la esfera local/regional (escaso número y acotada dinámica tecnológica de las "multilatinas", estructura productivas y sociales heterogéneas, capital humano escaso y poco orientado hacia disciplinas vinculadas con el mundo de la producción y la tecnología, sistemas nacionales de innovación desarticulados, carencia de políticas públicas de estímulo a la competitividad y mejoramiento tecnológico).

En esta línea, tampoco es menor el impacto de la volatilidad macroeconómica y la inestabilidad de las instituciones o reglas de juego que han ido en contra del desarrollo de actividades con retornos a largo plazo –e.g. inversión en capital físico, tareas de I&D- y han favorecido la búsqueda de rentas de corto plazo, conductas que incluso se han extendido a buena parte de las empresas extranjeras con inversiones en la región.

Conforme a lo expuesto y a título ilustrativo, se presentan algunas cadenas de valor en las que participan diferentes países de América Latina.

3. Casos

Conforme a lo expuesto, existen diferentes CGV que tienen lugar en los diferentes países y regionales que integran AL. Así, se abordan los principales de ellos, indicándose el lugar donde tienen lugar.

3.1. El café: Colombia

El café colombiano se encuentra inserto en una CGV. Si bien las primeras etapas son desarrolladas en Colombia -cultivo, recolección, despulpado, tratamiento por el cual se extrae la cascara del café, secado, distribución, comercialización, trillado y clasificado, empaque, sello de aprobación- las etapas posteriores de transformación (empaque y distribución) corresponden principalmente a las actividades con mayor valor agregado y son efectuadas por multinacionales dedicadas a la comercialización mundial y al procesamiento del café. Los eslabones que participan en las cadenas de abastecimiento del café global y local están claramente diferenciados en cuanto al tipo de mercado, actividades y procesos que desarrollan (García Cáceres/ Olaya Escobar, 2006:203).

De acuerdo a informe realizado por la OMPI sobre capital intangible, hay dos formas claves de capital intangible en la cadena de valor del café: la tecnología asociada al cultivo del café y la transformación del café en un producto de consumo atractivo y de alta calidad. De las patentes concedidas y que están relacionadas con el café, se desprende que las etapas de la cadena de valor más innovadoras son las más cercanas al consumidor, entre ellas el procesamiento de los granos de café y, sobre todo, la distribución final de los productos cafetero. La última etapa incluye las máquinas de expreso y las cápsulas de café (OMPI, 2017).

Entre los intangibles, es la reputación e imagen de marca lo que le permite a las empresas de productos de consumo diferenciar su oferta de la de sus rivales. Además de los activos vinculados a la tecnología y las marcas, las empresas que dirigen la cadena global de valor del café se benefician de relaciones de larga data con los distribuidores que operan en las últimas etapas de la cadena. El resultado es que la cadena global de valor del café está en gran medida dirigida por los compradores y dominada por un número relativamente pequeño de empresas multinacionales con sede en los grandes países consumidores de café (OMPI,2017).

Es por el dominio de las preferencias de los consumidores en la configuración de la cadena que la misma se ha ido transformando: se ha pasado primero del consumo en casa de productos estandarizados cuya variación de precio depende de la calidad a clientes que prefieren consumir el café en un entorno social (los productos van desde el típico *spresso* italiano hasta mezclas más elaboradas de café y leche espumosa con la calidad de los granos de café utilizados más alta que y normas voluntarias de sostenibilidad: se comunica a los consumidores el origen del café y se les informa de que los agricultores perciben una remuneración justa). Finalmente, han aparecido consumidores de café cuyo paladar es exigente, que están dispuestos a pagar precios más elevados: la procedencia de los granos de café, las técnicas de cultivo y el mejor modo de preparar el café a fin de apreciar al máximo su sabor, cuerpo, aroma, fragancia y textura en boca deviene crucial. Los granos de café tienden a ser de una calidad superior a los utilizados en los otros dos segmentos del mercado (OMPI, 2017).

La primera oleada todavía representa del 65% al 80% de la cantidad total de café consumido, pero solo el 45% del valor del mercado mundial. Esto quiere decir que los precios unitarios en la segunda y tercera oleadas son más elevados. La segunda y, más recientemente, la

tercera oleada, están redefiniendo el control de la cadena global de valor del café. En particular, el abastecimiento de café en la primera oleada solía amoldarse a las exigencias del mercado, y los compradores mezclaban distintos tipos de café de diferentes partes del mundo. La introducción de las normas voluntarias de sostenibilidad en la segunda oleada estableció vínculos más directos entre los productores de café y los actores de las últimas etapas de la cadena de valor. Estas relaciones han cobrado todavía mayor importancia en la tercera oleada y, de hecho, han acortado la cadena de valor al eliminar a los intermediarios en el comercio del café (OMPI, 2017).

El cambio las preferencias de los consumidores asociado con la segunda oleada, y especialmente con la tercera, ha generado oportunidades para una mayor participación de los cultivadores de café de los países exportadores. El énfasis en este segmento del mercado es similar al perfil de sabor en la industria del vino, que valoriza el terroir, la variedad de uva y el trabajo artesanal que se lleva a cabo en su producción (OMPI,2017).

Cada vez más cultivadores de café se están esforzando por diferenciar su producto del café genérico, adoptando sus propias estrategias de marca. Además, algunos países productores de café obran para promocionar sus cafés originales en los mercados extranjeros, mientras que las asociaciones de productores de café y otras entidades tratan de proteger mediante derechos de PI sus activos de marca en los mercados consumidores más importantes –por ejemplo, las marcas Juan Valdez, de Colombia, y Jamaica Blue Mountain Coffee-.

Los productores obtienen mejores precios, pero mientras que en la primera oleada obtenían 1,45 sobre 4,11 (el precio del tostador), es decir el 35,27% del precio del producto final, en la segunda oleada obtenían 34 % (2,89 sobre 8,50) y en la tercera oleada 29,45% (5,14 sobre 17,45). Finalmente, vale destacar que la estrategia de valorización del café colombiano (en particular la construcción de la marca Café de Colombia y Juan Valdez) no es una estrategia reciente sino el trabajo sistemático de la Federación Nacional de Cafeteros desde los años 1930 en adelante.

Una de las opciones para avanzar en la cadena es el desarrollo de las tiendas Juan Valdez con el objetivo de hacer el café colombiano relevante en segmento gourmet y obtener mayor utilidad para los caficultores. Asimismo, se destacan otras estrategias como las de oferta al segmento de los hipermercados a través de la venta de café Juan Valdez y se espera que, en un futuro, se pueda ampliar la cobertura con marcas privadas de los supermercados (Parente Laverde, 2017).

3.2. Los textiles: El Salvador

La industria de textiles y confecciones de varios países centroamericanos ha internacionalizado su producción. Según Gereffi y Memedovic (2003) la cadena hilo-textil se articula básicamente en cinco grandes segmentos: redes de materias primas, de componentes, de producción, de exportación y de mercado/diseño, lo que en términos de actores se traduce respectivamente en la presencia de productores primarios, fabricantes de tejidos y fibras sintéticas, productores de confecciones, exportadores y comerciantes detallistas, así como proveedores de marcas.

En lo que hace al control del valor generado en la cadena y al gobierno de la misma, el poder está en manos de los comerciantes, tales como las grandes cadenas departamentales, etc., así como en diseñadores de marcas, los que pueden ser caracterizados como «fabricantes sin fábricas».

De tal modo, en términos de la tipología sobre modos de gobierno de las CGV esta corresponde a la del tipo «buyer driven» de Gereffi y Korzeniewicz (1994). También debe señalarse que la dinámica de innovación es un factor relevante en las capacidades relativas de competitividad y apropiación de valor dentro de esta CGV.

Esquemáticamente, existe una diferencia en relación a la tecnológica de las materias primas, donde las fibras sintéticas conllevan más contenido de conocimiento, en contraste con las fibras naturales que son menos elaboradas. Sin embargo, un análisis de los procesos de innovación muestra que hay cambios importantes en ambos tipos de materias primas, por lo que lo determinante es el papel que se asigna a la innovación basada en conocimiento dentro de las estrategias competitivas. Las industrias centradas en las fibras naturales son las que predominan entre los productores de MCCA mientras que las sintéticas son las que desarrollan los productores en Asia (Padilla, 2013).

Algunos análisis destacan que, en las últimas décadas, las fibras manufacturadas han ganado importancia en perjuicio de las naturales debido a los menores costos unitarios y una mayor resistencia de los materiales pudiendo confeccionar prendas a menores costos, lo que constituye un factor fundamental de la competencia. Sin embargo, en las nuevas tendencias de la moda los productos derivados de las fibras naturales vuelven a ganar prestigio por su calidad. Esto está en línea con la estrategia de mayor diferenciación, lo que permite a los productores posicionarse en el mercado con precios más altos (Rozenwurcel y Bezchinsky, 2013).

En el segmento de manufactura, los países de MCCA se integraron a esta CGV bajo tres grandes modelos de negocios. El primero, mayoritario inicialmente, estaba compuesto por las empresas que sólo se limitaban a producir mediante el ensamblado de piezas, aprovechando su abundancia de mano de obra barata y las ventajas regulatorias en Estado Unidos.

El segundo modelo es el denominado de «paquete completo» (full package) que comenzó a desarrollarse de manera limitada desde los años noventa en algunos países de la región. En este modelo el fabricante no sólo ensambla como la maquiladora tradicional, sino también cumple otras actividades (busca materia prima, colabora en diseño, etc.). Sin embargo, con el incremento de la competencia internacional y la reducción de las barreras que limitaban el acceso a los mercados, los que venden productos de marca han presionado a los productores de la región que operan con el modelo de maquila simple para que evolucionen a uno de paquete completo.

Finalmente, están las empresas integradas verticalmente y con marca propia, que son muy pocas (Bair y Dussel 2006).

Particularmente, el sector textil y de la confección es uno de los principales motores para el desarrollo de los países centroamericanos, en particular de El Salvador, que cuenta con una cadena de valor que se ha venido consolidando e integrando hacia productos de mayor valor agregado. El dinámico proceso de integración vertical de la industria ha logrado incorporar todas las actividades productivas de la cadena textil-confección, desde la producción de fibras, la fabricación y acabado de hilados y tejidos, el diseño, corte y confección de prendas y la logística asociada, brindando además innumerables oportunidades para ingresar a nuevos negocios en el extremo superior e inferior de la cadena de valor y actividades conexas. El Salvador, de esta manera, ha logrado posicionarse como un centro textil de referencia debido a su proximidad a grandes mercados consumidores en Norte y Sur América, su cadena de valor integrada y capital humano competitivo en costos y altamente productivo. Proporcionando con ello una destacada logística e infraestructura, rapidez de respuesta y una economía dolarizada.

Sin embargo, el déficit de telas en la región centroamericana vuelve atractiva la inversión en el sector de telas producidas con fibras sintéticas (nylon, microfibras y otras), ya que estas reciben acceso preferencial a Estados Unidos. Las telas provenientes de otras regiones como Asia pagan una tarifa del 32 % al ingresar a Estados Unidos. La industria global demanda cada vez más una disminución en los tiempos de entrega de los productos. El Salvador posee la ventaja de tener una industria verticalmente integrada y estar cerca de los mercados de destino, lo cual permite las entregas y respuestas rápidas, importante para los bienes de moda en los que los estilos y colores cambian con relativa frecuencia.

El Salvador elabora prendas clasificadas en la categoría de "simple transformación" las cuales ingresan al mercado de los Estados Unidos libres de arancel. Dicha categoría permite la confección de prendas en el país utilizando telas provenientes de cualquier parte del mundo. Los productos de confección clasificados bajo esta categoría son: brassieres, vestidos de niña, bóxers, pijamas y maletas, entre otros.

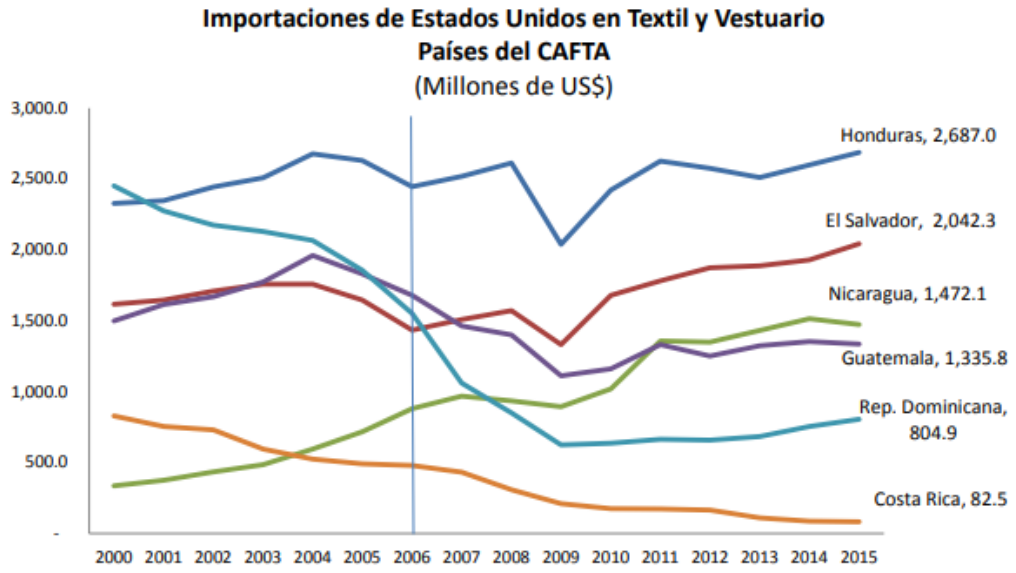
Por otra parte, debe destacarse que las exportaciones textiles presentan una participación de un intervalo de 68% a 77% del total, en el período de 2006 a 2015. La tasa de crecimiento de las exportaciones textiles presenta un resultado positivo en 7 de los 10 años del CAFTA (a excepción de 2006 con -0.4%, 2009 con -17.6% y 2014 con -1.1%) y en promedio han crecido 3.1%. Las exportaciones de El Salvador sin textil y vestuario mejoran a 5.0% comparado con el resto del mundo cuya tasa media fue de 5.1% textil y vestuario y 6.3% sin textil y vestuario. Cabe señalar que, en la evolución de las exportaciones, 2009 estuvo marcado por la crisis financiera internacional y la debilidad de la economía de Estados Unidos en ese período (Banco Central de Reserva de El Salvador, 2015).

A los efectos de este estudio, que focaliza en las políticas de comercio, es preciso notar que a partir de 2005 el rubro de textil y vestuario sufrió los efectos de la implementación del Acuerdo sobre Textiles y Vestuario (ATV) de la OMC, que eliminó los sistemas de cuotas existentes previamente y dio lugar a una participación bastante fuerte de países que se encontraban contenidos por las cuotas, en particular China que tenía un peso de 17% y actualmente llega al 40% (Banco Central de Reserva de El Salvador, 2015).

El CAFTA entonces, fue una tabla de salvación ante la finalización del ATV, ya que el acuerdo les confiere origen a los bienes siempre y cuando incorporen materias primas regionales o de los países del NAFTA, mientras que con anterioridad la hilaza utilizada como materia prima debía provenir de los Estados Unidos; eso permitió una mejor capacidad para resistir la competencia abierta de los gigantes exportadores. Bajo estas condiciones la participación de El Salvador en las compras estadounidenses bajó de 2.1% en 2004 a 1.8% en la actualidad; mientras que otros competidores como México, tuvieron una caída mayor de 9.4% a 4.4%; Honduras pasó de 3.2% a 2.4%; y en el lado opuesto Bangladesh pasó de 2.5% a 4.9%. En el caso de El Salvador, la bajada en el primer año de vigencia del desmantelamiento de cuotas (2005) fue de 2.4% a 1.8% y con el CAFTA, que operó desde el año siguiente, logró mantener la cuota 2005 hasta la actualidad (Banco Central de Reserva de El Salvador, 2015).

El Gráfico 3 expone las importaciones de Estados Unidos de textil y vestuario de países del CAFTA en Millones de dólares.

GRAFICO 3



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, 2015

3.3. El caso del esparrago del Perú

América Latina sigue posicionada como una región proveedora de materias primas. Sin embargo, si se contrasta la estructura del comercio actual frente a lo observado veinte años atrás, se observa la irrupción de nuevos productos.

En algunos casos estos vinieron a ampliar la oferta tradicional, lo cual permitió una mayor diversificación de las economías nacionales, como puede ser el caso del arroz en Uruguay. Pero también en muchos casos el cambio se vincula con la llegada de sectores «no tradicionales», como puede ser el caso del salmón en Chile o el boom de los espárragos en Perú, que permitieron avanzar hacia una mayor diversificación exportadora. En otros casos, la llegada de un nuevo producto vino a desplazar la preeminencia de otros, como ocurre con la soja en Argentina o los camarones panameños. Un cuarto caso viene representado por Brasil, donde la expansión de la frontera agropecuaria permitió la ampliación de la canasta de variedades preexistentes tanto como la introducción de nuevos cultivos.

Pese al creciente protagonismo adquirido por la demanda, numerosas cadenas continúan siendo articuladas por la oferta. La pertinencia del enfoque CGV resulta útil para observar si, como resultado de la globalización, se han producido cambios relevantes en las principales cadenas de valor alimenticias de la región. Pero también, si lo anterior ha significado nuevas restricciones y mayores desafíos.

Al analizar las cadenas agroalimentarias resulta oportuno considerar algunos aspectos relevantes en la reconfiguración de estas cadenas, específicamente tres: i) el ascenso del supermercadismo, ii) la irrupción de nuevos esquemas contractuales, y iii) la presencia de nuevas normas regulatorias destinadas a garantizar aspectos cualitativos, aunque también, y de manera creciente, las condiciones ambientales, laborales y sociales.

Las empresas locales también han avanzado en comercializar lo que produce la región, y algunas se han aventurado a producir en el exterior, aunque esto se ajusta más a Brasil y menos a

los restantes países. También resulta más apropiado en determinados sectores, por ejemplo, en carnes o frutas, pero menos en todos los demás.

Desde la perspectiva macro, la importancia de las materias primas y los productos manufacturados originados en éstas sigue siendo relevante, lo que es un avance. Sin embargo, muchas de las exportaciones calificadas como manufactureras involucran *commodities* sin mayor elaboración y/o con escaso valor de mercado.

Si se consideran datos de FAO al año 2017/18 para 26 productos, se observa que, entre diez de ellos, algún país de América del Sur resulta líder de mercado: Argentina (torta de soja, aceite de soja, jugo de limón concentrado), Brasil (carne de pollo, café en granos, yerba mate, azúcar refinada), Chile (manzanas y uvas), Colombia (caña de azúcar) y Perú (espárragos).

Sin duda, esta cadena de valor se vio sujeta a múltiples mutaciones en las últimas décadas, que involucraron cambios en la demanda, la oferta y la forma institucional.

Por el lado de la demanda, el cambio podría generalizarse en el surgimiento de un nuevo tipo de consumidor, mucho menos influenciable que sus antecesores, al tiempo que crece su poder de veto y elección. Ello ha contribuido a darle una mayor volatilidad a los mercados.

En lo que respecta a la oferta, por su parte, los cambios se vinculan al esfuerzo tecnológico, los cuales han transformado al campo y a los mares en industrias de tecnología intensiva. Tampoco deben pasarse por alto los cambios ocurridos en materia de transporte y comunicaciones, sin esto muchos de los avances observados en los últimos años no hubieran sido posibles de comercializar. Sin embargo, no todos los avances se vinculan con la ciencia y la tecnología. En muchos países se incorporaron nuevas tierras a la cadena productiva, especialmente en el caso de Brasil.

Finalmente, podría decirse que mucho de lo anterior no hubiera ocurrido sin los cambios institucionales evidenciados en las últimas décadas. La apertura y desregulación económica producida en el Sur, permitió a los países del Norte, básicamente a sus empresas multinacionales del sector y a los nuevos actores globales (los supermercados), hacerse de nuevas fuentes de aprovisionamiento como también de nuevos mercados.

Sobre el particular, y a modo de ejemplo, el caso de los espárragos ilustra el punto respecto a la innovación tecnológica. En efecto, la cadena agroalimentaria "espárrago" ha experimentado profundos cambios a nivel global durante las últimas décadas: la aparición de nuevos híbridos de producción más uniforme y nuevas técnicas de manejo tendientes a la optimización de la producción, requieren de una evaluación bajo distintas situaciones de manejo del cultivo: tradicional y bajo cubierta.

A nivel global el espárrago ha cobrado gran relevancia ya que se cuenta con una producción mundial de 800.000 t con una superficie de 231.500 ha, destacándose la producción en orden de importancia: América (315.000 t), Asia (235.000 t) y Europa (230.000 t), mientras que en superficie cultivada: Asia (93.500 ha), América y Europa (con 65.000 ha cada una), Oceanía (4.750 ha) y África (3.250 ha). En Sudamérica se destacan Perú (20.000 ha), Chile (2.700 ha), Argentina (1.300 ha) y Colombia (2.000 ha) (Laemers, 2008).

La cadena agroalimentaria del espárrago presenta dos etapas principales: productiva y de pos cosecha. Respecto del ciclo vital de las plantas de espárrago verde, este se puede dividir en

cuatro fases: de crecimiento temprano, los primeros dos años desde la plantación, caracterizados por un fuerte desarrollo vegetativo; de productividad creciente (3º - 4º año) que corresponde a los dos primeros años de cosecha; de productividad estable (4º - 10º año) y finalmente la de productividad decreciente (10º año en adelante). De estas, la fase correspondiente a la plantación del cultivo es la más crítica (Falavigna, 2004). Eventuales errores pueden incidir sobre la producción y sobre la calidad de los turiones cosechados, a lo largo de toda su vida útil; es así que resulta fundamental contar con una adecuada planificación del cultivo, que incluye la elección del híbrido a cultivar, el sistema de inicio, el marco de plantación, etc. La etapa de pos cosecha es también muy importante, ya que a ella corresponde la posibilidad de brindar el producto a los consumidores en sus mejores condiciones (Falavigna, 2004; Risso, 2012)

Entre las técnicas innovadoras aplicables a este cultivo perenne se encuentran las denominadas de defensa como el uso de *mulching* (de mayor aplicación en espárrago blanco) y de semiforzado, es decir manejo de cultivos en invernadero, a fin de propiciar un anticipo en la entrada al mercado que contribuya a la optimización del posicionamiento (Castagnino et al., 2009).

Al respecto, Perú ha reorientado su economía hacia afuera determinando cambios importantes, en el escenario que se desarrolla la actividad exportadora del país. Así, ha promovido los *joint venture* o la inversión extranjera directa en el sector, lográndose avances en la producción. En este sentido la línea de legumbres y hortalizas de exportación se convirtió en la principal generadora de divisas dentro del sector agroexportador superando a otras como las de los colorantes naturales, derivados del cacao y frutas. Ello se explica en razón de las ventajas comparativas con las que cuenta este país para el cultivo del espárrago, debido a las condiciones climáticas excepcionales para este cultivo. Ello explica que en los últimos seis años la industria esparraguera ha tenido un crecimiento impresionante por la creciente demanda de este producto en los mercados consumidores principales, la sustitución del cultivo en Taiwán, y la disminución de las áreas esparragueras en España debido al alto costo de mano de obra (Mathews, 1994).

3.4. El calzado y el cuero: Argentina

Las cadenas de calzado y cuero prevalecen entre los países en desarrollo, en particular, entre aquellos calificados como emergentes. En lo que hace a cueros en América Latina, la producción tiene gran tradición en países como Argentina, donde las exportaciones de cueros pre datan a la independencia del país.

Junto a la industria textil y vestimenta, la confección de calzados reporta como uno de los sectores más demandantes en mano de obra, en particular, en lo que respecta a la confección de zapatos de cuero. Esto lleva a que, a menudo, estas sean catalogadas bajo el nombre de industrias o cadenas «bienes salario». Ello también explica el constante interés del Estado por mantener competitiva a esta industria, bien sea de manera real (esfuerzo tecnológico) o artificial (reglas en materia de comercio e inversión). Acciones de ambos tipos pueden observarse entre los países en desarrollo y emergentes, así como en el mundo desarrollado.

La cadena de producción del cuero comprende tres grandes etapas. En una primera se transforma la piel en cuero, este último es curtido al cromo, dando origen al denominado *wet blue*. Antes de proceder con el descarnado, la piel es conservada, sea por medio de frío, productos químicos o el salado. De allí al curtido al cromo hay una serie de pasos (descarnado, pelambre, desencalado, purga enzimática y piquelado), donde intervienen distintos procesos químicos. El material obtenido ya presenta un carácter estabilizado e imputrescible. En la etapa siguiente, el cuero resulta curtido, clasificado y secado, aunque también puede resultar teñido o recurtido antes

de este último paso. El cuero se encuentra así semi-terminado o *crust*. Finalmente, en la última fase el cuero es preparado para su posterior utilización por la industria manufacturera. Para ello, el cuero semi-terminado es sometido a diversos procesos químicos.

En lo que hace a la organización de la cadena, las curtiembres pueden responder a 4 grandes modelos de especialización (Azevedo, 2004). Un primer esquema integrado, donde la empresa recibe cuero crudo y vende cueros acabados mientras que los restantes esquemas suponen una desintegración vertical del proceso de producción. Así, algunas curtiembres solo transforman cuero crudo en *wet blue.* Este último es adquirido por otra empresa que lo transforma en *crust* y acabado. Finalmente, un cuarto tipo de empresa que utiliza semi-acabado como materia prima para producir cueros terminados. El cuero también es utilizado como insumo en la confección de mobiliario, en vestimenta o la industria automotriz – esta última, de demanda creciente, por lo que puede sostenerse que el cuero tiene hoy «dinámica propia» (Miranda da Cruz, 2013).

El proceso productivo del calzado en particular involucra cinco etapas diferenciadas (Correia de Andrade, 1996). Una primera de modelaje o diseño, donde se concibe el zapato, por lo cual no resulta desacertado considerar a ésta como la más importante del proceso productivo. Le sigue la etapa del corte, que puede hacerse de forma manual o mecánica / computarizada. La tercera involucra las tareas de pespunte, donde se preparan las piezas antes del armado, siendo esta una de las etapas más intensivas en mano de obra. A continuación, viene la costura, etapa donde se cose el cabezal a la suela. Para ello pueden utilizarse diversos métodos, cuya elección depende del tipo de calzado (de paseo, *trekking*, etc.) tanto como del valor que puede obtenerse por el mismo. Finalmente, llega la etapa de montaje y soldado (aunque simultánea al corte y costura), donde entran los materiales no naturales. La industria puede dividirse en dos grandes segmentos (deportivo y no – deportivo), los cuales pueden, a su vez, diferenciarse según calidad.

En términos de precios, los calzados deportivos obtienen mejores precios, diferencial que se vincula con aspectos de marca y/o tecnología. Esto explica por qué las empresas dedicadas a producir zapatos deportivos muestran un tamaño mayor, así como la importante concentración que muestra el sector.

El calzado deportivo también se diferencia por el mayor uso de materiales sintéticos, tanto como por un creciente componente tecnológico. También debe de tenerse en cuenta la menor complejidad del proceso de fabricación de zapatillas respecto a la producción de zapatos de cuero (Suzigan, et ál, 2005). La producción de calzados se nutre de cueros, plásticos y caucho, textiles y otros materiales.

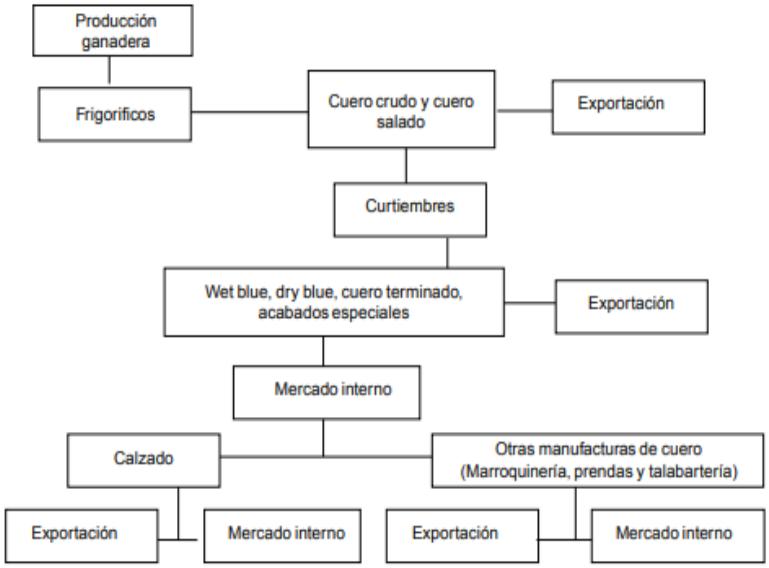
América Latina se ha convertido en una de las regiones productoras de cuero más importantes del mundo (Miranda da Cruz, 2007). Países como Argentina o Brasil han devenido en actores relevantes del mercado, en el que también destacan EEUU, China, India e Italia.

Estructura de la cadena en la Argentina: El complejo productivo de cuero y calzado en Argentina está compuesto por distintos eslabones que van desde la producción primaria hasta la distribución (tanto hacia el mercado interno como externo) de una gran variedad de productos manufacturados (CEPAL, 2013:343).

En la primera etapa los cueros provienen, como productos secundarios, de la faena de animales para la obtención de carne; por lo tanto, sus precios no se mueven independientemente, sino que dependen de dicho mercado. El primer proceso por el cual pasa el cuero está relacionado

con su conservación (para evitar la degradación bacteriana). El método de conservación más utilizado es el salado que, en muchos casos, puede ser realizado en el mismo frigorífico. Las grandes curtiembres acuerdan directamente con los frigoríficos el precio pagado, el cual resulta "testigo" para el resto del mercado. Este precio testigo, a su vez, suele tener un alto correlato con los precios internacionales del cuero curtido, dado que a este nivel de elaboración el producto se caracteriza como un *commodity*. Dada la existencia de aranceles elevados para la exportación de cuero crudo, el casi único mercado para los frigoríficos son las curtiembres y esto hace que terminen aceptando el precio pagado por estas últimas, aunque sea muy bajo (CEPAL, 2013:343).

Gráfico 4. Cadena productiva de cuero y calzado



Fuente: CEPAL.

Igualmente, se puede decir que el poder de las grandes curtiembres es muy elevado en la fijación del precio del cuero crudo y eso les ha garantizado tradicionalmente el acceso a su principal materia prima a precios muy competitivos. De los frigoríficos los cueros (tanto crudos como salados) llegan a las curtiembres para ingresar a varios procesos de transformación que permiten generar un primer conjunto de subproductos que incluye el Wet Blue (cuero curtido), el cuero semi terminado, el cuero terminado, el cuero vegetal y los acabados especiales (nobuk, gamuzado y charolado). Estos productos implican procesos de producción de distinta complejidad (y obviamente diferentes niveles de valor agregado) (CEPAL,2013:345).

El destino final de esos cueros es también distinto según el nivel de elaboración. Por ejemplo, el Wet Blue (así como el cuero salado) en general no está orientado al mercado externo por las tasas elevadas de retención.

En Argentina, en este sector operan algo más de doscientas empresas, de las cuales sólo 40 (aproximadamente) son grandes o medianas y están en condiciones (por escala y tecnología) de acceder a los mercados internacionales. En efecto, si bien el conjunto del sector de curtido y terminación de pieles es ampliamente superavitario en términos de comercio internacional y representa el porcentaje más grande de las exportaciones de la cadena hay un apreciable nivel de

concentración, dado que de las 41 empresas que exportaron cuero en 2009, las cuatro primeras (Sadesa, Arlei, Fonseca y Toredo) concentraron cerca del 50% de las divisas generadas.

En efecto, estas empresas realizaron inversiones importantes a lo largo de la década de los noventa que han permitido renovar maquinaria y equipamiento tecnológico. Las otras empresas (micro y pequeñas), que representan la gran mayoría de firmas de este sector, están orientadas exclusivamente al mercado interno por su escala, su tecnología y, en muchos casos, por la materia prima de menor calidad que consiguen.

Las características mismas del proceso de producción (relativamente complejo y con economías de escala) y la necesidad generar productos que son utilizados como insumos para una variedad de bienes finales (zapatos, carteras, maletas, prendas, tapicerías) que tienen que responder a las exigencias de distintos tipos de consumidores, llevan a mantener constantemente actualizada la tecnología de las plantas de producción para poder ingresar y consolidarse en los mercados internacionales.

Al mismo tiempo hay que tomar en cuenta que la producción de cueros (curtidos, semiterminados y terminados) implica procesos que pueden llegar a tener impacto negativo en el medio ambiente. Este hecho hace que para seguir exportando a determinados mercados (en particular los países de la Unión Europea) sea necesario realizar inversiones también para modificar los procesos productivos y mejorar el tratamiento de residuos de manera tal de reducir los daños al medio ambiente.

Además, en la fabricación de algunos productos, como los cueros destinados a tapicería para la industria automotriz en los cuales Argentina cuenta con una importante presencia en el mercado internacional, las exigencias de calidad hacen necesaria la certificación ISO 9001 y 9002.
Estos elementos facilitan los procesos de concentración y también de entrada de inversiones extranjeras, que efectivamente se han dado en el sector de las curtiembres a partir de los años noventa.

Se puede apreciar la importancia de las curtiembres (37% del valor agregado) y de la industria de calzado de cuero (26% del total, incluyendo la fabricación de partes de calzado); la clara orientación hacia el mercado externo de las primeras y la muy baja vocación exportadora de la segunda. En efecto, mientras el conjunto de actividades relacionadas con la producción de cueros curtidos, semi terminados y terminados exhibe un coeficiente de exportación del 59%, el sector de calzado de cuero apenas llega al 2%: el primero es ampliamente superavitario, mientras que el segundo presenta déficit de comercio exterior. A nivel territorial las actividades de la cadena se encuentran concentradas en primer lugar en la provincia de Buenos Aires (61% del valor agregado del total de la cadena), seguida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Córdoba y Santa Fe (CEPAL, 2013).

3.5. El sector lácteo: Centroamérica

De acuerdo a un trabajo realizado por de Groot en la CEPAL, la CGV del sector lácteo plantea desafíos en dos grandes esferas. Por un lado, a nivel nacional y por el otro, a nivel regional. A nivel nacional, el sector no solo cuenta con baja productividad, sino también con desafíos en relación con la calidad de la producción primaria. Mejor capacitación de los productores puede apoyar el proceso de producción primaria y también puede ofrecer oportunidades de explorar nuevos mercados con mayor valor agregado. En este momento, un porcentaje importante de la producción recibe poca transformación y por ello, el valor agregado del sector es bajo. La

presencia de un gran mercado informal tampoco apoya al desarrollo de productos novedosos y constituye un desafío adicional.

El papel de las mujeres en la producción primaria no está reconocido suficientemente, lo que genera un reto social para el sector.

Por otra parte, existen desafíos en términos medioambientales y del bienestar animal; aunque el consumidor centroamericano de productos lácteos aún no es muy exigente en estos ámbitos, incluirlos en la estrategia sectorial ofrecería una ventaja competitiva en el futuro.

A nivel regional los mercados informales y la existencia de contrabando transfronterizo también conforman un problema importante para los productores que incursionan en el comercio intrarregional. A pesar del mercado integrado, siguen existiendo varias barreras no arancelarias y falta de cooperación en relación con la resolución de conflictos comerciales.

Finalmente, fuera de Centroamérica, la exportación de productos lácteos a los Estados Unidos enfrenta desafíos relacionados con las cuotas de exportación y las condiciones macroeconómicas.

Esta cadena es importante para Centroamérica dado que en el año 2015 exportó a nivel regional más de 400 millones de dólares de productos lácteos mientras que importó más de 600 millones de dólares del mismo sector. Sin embargo, entre 2006 y 2015, en cada uno de los países, con la excepción de Panamá, las exportaciones crecieron más que las importaciones, por encima del 10% anual en algunos casos; la producción centroamericana también crece anualmente y está cerca del 0,5% de la producción mundial. Entre 2000 y 2014, la producción de leche fluida creció entre un 26% y un 49% en diversos países de la región.

De acuerdo a De Groot (2018), en una cadena productiva estándar los diferentes eslabones son:

a) La producción principal de leche, que es realizada por los ganaderos, que pueden ser productores pequeños, como en el caso de Nicaragua, o más grandes como en el caso de Costa Rica. En Nicaragua la mayoría de los productores poseen entre cinco y 15 cabezas de ganado cada uno; es una producción principalmente familiar, y en casi todos los casos, de doble propósito (leche y carne). En Costa Rica, se muestra un modelo diferente con una parte importante de la producción en manos de medianos productores (50-100 cabezas de ganado) y también de algunos grandes productores. En Guatemala existe un modelo mixto con producción familiar en las zonas remotas, y tanto la de mediana producción (60-200 cabezas de ganado) como la más profesional se encuentran en zonas más pobladas.
b) A su turno, los ganaderos utilizan varios insumos para la producción de la leche; uno de los más relevantes es el semen para la reproducción y para estimular la lactación de los animales. En los casos de Costa Rica y de Guatemala, este producto es importado de otros países, entre los que destacan los Estados Unidos, los Países Bajos, Dinamarca y el Brasil. En el caso de Nicaragua, la reproducción de animales ocurre sobre todo de manera natural. Durante la crianza de los animales, los ganaderos utilizan varios servicios para el cuidado de la salud del ganado, como vacunaciones, otros servicios veterinarios y controles de calidad de la producción. Por último, en países con producción profesionalizada, el uso de alimentación especializada conocida como “concentrado” es importante.
c) En la comercialización, el mercado informal en Centroamérica es un espacio de gran relevancia. Si bien no es común que el mercado informal forme un eslabón autónomo

productivo, su papel, tan importante en Centroamérica, amerita que se le considere como una unidad de análisis propia.

d) En el mercado formal, los ganaderos venden su producto a la industria moderna y grande. En algunos países existe un paso intermedio entre el productor y la industria alimentaria: los centros de acopio, que recogen la leche de los productores primarios y después la distribuyen a las plantas industriales.

e) En la transformación, la industria alimenticia procesa la leche y sus derivados utilizando servicios nacionales como controles de calidad, transporte y mercadeo e insumos importados y nacionales tales como sabores artificiales, frutas, azúcar, complejos químicos, leche en polvo y envases. La adquisición de estos productos depende de su disponibilidad en el mercado local, los costos y la conveniencia para las empresas.

f) El eslabón final es la venta a consumidores. Al igual que en el mercado informal, el mercado formal también tiene tres mercados principales: nacional, regional y extrarregional.

g) El transporte es un eslabón que juega un papel muy importante a lo largo de toda la cadena regional de valor. La leche y otros productos lácteos necesitan transporte con refrigeración para garantizar un producto de alta calidad, y este forma parte de una red de frío necesaria para preservar la calidad e inocuidad de los productos, mas no todos los países disponen de este tipo de transporte por lo que la red de frío es débil o incompleta.

3.6. El sector de productos metálicos: Caribe[1]

El desarrollo de la cadena de valor está relativamente etapa inicial en el Caribe en comparación con Asia oriental y sudoriental en términos de desarrollo los vínculos y relaciones a nivel de empresa que caracterizar GVC, en particular la forja de conexiones entre grandes empresas líderes activas en mercados internacionales y proveedores locales de bienes y servicios (tareas). Sin embargo, hay alguna evidencia del desarrollo del valor en ciertas cadenas en algunos sectores, como (procesado) alimentos y bebidas, y productos metálicos (Shepherd, 2016).

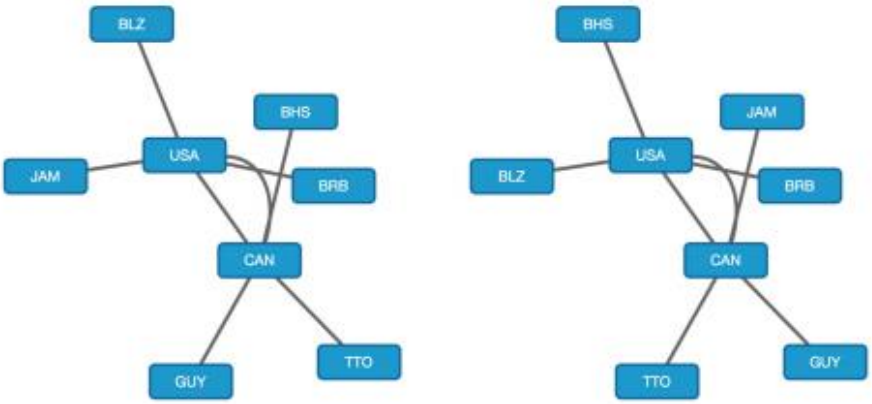
Aunque las cadenas de valor se conocen mejor en sectores manufactureros, también se están desarrollando en agricultura. El análisis de la cadena de valor para un producto agrícola enfatizaría todos los pasos necesarios para llevar el producto al mercado, de la obtención de semillas y otros insumos y financiar estas y otras operaciones de la granja, a través de métodos de cosecha, tratamiento y almacenamiento postcosecha, procesamiento en varias etapas en agricultura transformada bienes, logística y manejo, transporte y distribución al consumidor final a través de puntos de venta como supermercados o tiendas especializadas.

En este contexto, los insumos intermedios suelen ser servicios, como transporte, logística y distribución, así como bienes como semillas, fertilizantes, y productos utilizados en el procesamiento de alimentos.

En el sector de productos metálicos, el concepto de la cadena de valor incorpora todos los pasos necesarios para obtener un producto manufacturado simple de etapa conceptual para la adquisición por parte de un consumidor, y etapas posconsumo. Entre las actividades que vinculan, se incluye el diseño, fabricación de componentes, montaje de productos terminados, transporte al mercado donde se encuentra el consumidor final, marketing, ventas y distribución.

[1] Si bien hemos realizado un relevamiento exhaustivo de información para poder analizar las CGV que tienen lugar con insumos intermedios de países del Caribe, lo cierto es que las páginas web oficiales así como la información al respecto se encuentra incompleto, o de manera parcializada. Por lo que se optó por tomar solo esta cadena para demostrar que el Caribe también participa de las mismas de diferentes maneras y sobre todo aprovechando los acuerdos comerciales de los que son parte.

GRÁFICO 5
Representación de la cadena de valor de productos metálicos en el Caribe, flujos de comercio entre las partes, 2000 (izquierda) y 2012 (derecha).



Note: Country codes are the Bahamas (BHS), Belize (BLZ), Barbados (BRB), Canada (CAN), Guyana (GUY), Jamaica (JAM), Trinidad and Tobago (TTO), and the United States (USA). Data on the remaining Caribbean countries are not available.

Ambas figuras exponen la intervención de los diferentes países del Caribe en el marco de las CGV vinculados a los productos metálicos, y el papel que desempeñan los EE.UU. y Canadá en menor medida. En los dos casos las redes son estables en el tiempo debido a la especialización que cada país que desarrollado en el entramado de la cadena de estos productos.

En este sector es muy importante el valor agregado, dado que representan importantes volúmenes de exportaciones para las economías caribeñas, pese a que la principal actividad comercial es el turismo (Shepherd, 2016).

II. CADENAS GLOBALES DE VALOR Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA: LA DIMENSIÓN LOCAL DE LOS DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS DE COMERCIO Y COMPETENCIA EN AMÉRICA LATINA

1. Introducción

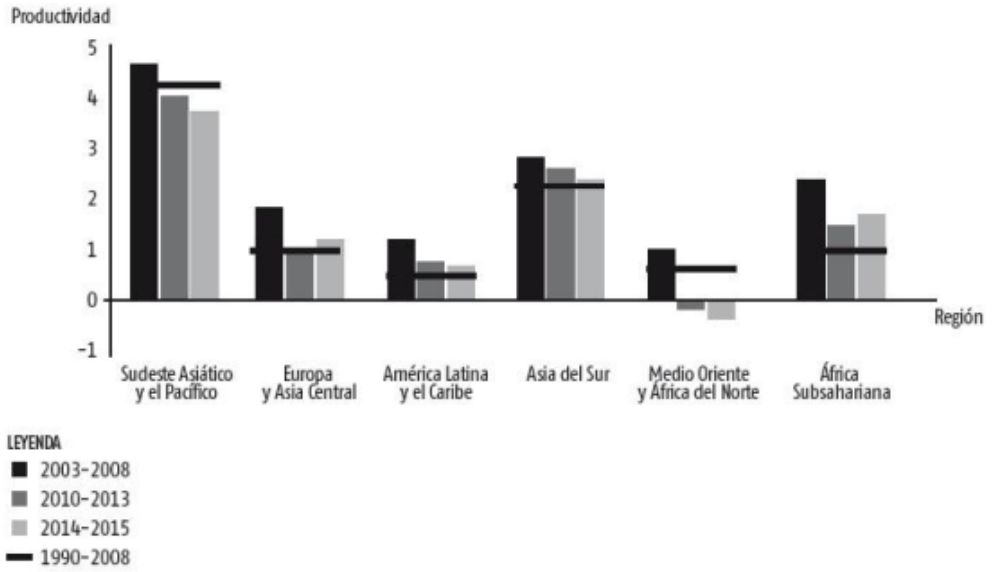
A pesar de los avances en América Latina en los últimos años, América del Sur aún continúa dependiendo de la producción y exportación de materias primas (y por tanto vulnerable a la volatilidad de sus precios) y América Central de la producción y exportación a los Estados Unidos de manufacturas con poco valor agregado.

La región necesita aumentar su crecimiento a través de aumentos de productividad y competitividad. En este sentido, es necesario avanzar en una agenda de transformación productiva que se centre en cerrar la brecha de infraestructura, mejorar la calidad de la educación y fomentar la innovación. Estos son elementos claves para incrementar la productividad de la región (Ríos, 2016:53).

Luego y en particular, transformar productivamente a América Latina implica emprender una serie de reformas que permitan a la región agregar valor a la producción de materias primas o manufacturas y diversificar su canasta exportadora. Uno de los elementos para apoyar esta estrategia es la atracción de inversión extranjera directa (IED) que, en lo posible, venga acompañada de financiamiento, transferencia de tecnología y formación de capital humano.

El Gráfico 6 muestra la evolución de la productividad en América Latina en varios períodos, en comparación con otras regiones. Se puede constatar que, además de que la productividad crece poco, Latinoamérica se encuentra rezagada con respecto a otras regiones en desarrollo.

GRÁFICO 6
Evolución de la productividad en América Latina (varios períodos)



Crecimiento de la productividad total de factores.

Aunque la lista de reformas es extensa, y en muchos casos depende del contexto de cada país, existen algunas áreas en las cuales Latinoamérica enfrenta desafíos comunes. En particular, y en relación con la política comercial y la defensa de la competencia, éstos deben ser direccionados para promover la innovación, acortar la brecha digital, mejorar estándares de calidad de nuestros productos y hacer más eficiente, barata y confiable la logística del comercio, entre otros.

Por un lado, se trata de formular una política comercial internacional que mejore el acceso a los mercados, en particular a alguna de las "fábricas" hoy dominantes. Esta tarea no es sencilla porque se realiza en un contexto de guerra comercial entre Estados Unidos y China y de una pérdida de centralidad de la OMC en las negociaciones comerciales y, por tanto, una fragmentación de las negociaciones en varios foros (que van desde el G20 hasta los Tratados de Libre Comercio). Y también se trata de una política comercial nacional enfocada en fortalecer la estructura y gestión institucional, el desempeño de las PYMES, la calidad de nuestros productos y acortar la brecha digital.

Por otro lado, se trata de formular una política de competencia, que incluye cuestiones tales como la observancia de las leyes de competencia y la labor de promoción de competencia, considerados un elemento central para una liberalización inclusiva. Es que la observancia es una herramienta para contrarrestar los carteles, abusos de posición dominante y concentraciones anticompetitivas que menoscaban el poder adquisitivo de los ciudadanos, obstaculizan oportunidades competitivas e impiden el desarrollo (Pérez Motta, 2016).

En esta línea, esta sección se centra en la dimensión local de las políticas comerciales y de competencia para la transformación productiva: primero abordamos la organización institucional para la gestión de la política comercial; luego presentamos algunos programas de transformación productiva haciendo hincapié en la problemática de las PYMES; seguidamente, nos abocamos a tratar la cuestión de los estándares de calidad; y, finalmente trazamos los principales desafíos para las políticas de competencia.

2. La gestión institucional

La cuestión del diseño institucional para el comercio internacional en América Latina fue central durante los años 90, principalmente por el giro de la mayoría de los países de la región hacia una mayor liberalización comercial, la adopción de proyectos de integración del tipo "regionalismo abierto" y la implementación de los compromisos derivados de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. En este marco, los países de América Latina se embarcaron en una restructuración de sus agencias estatales para poder dar cuenta de la voluntad aperturista y exportadora, así como también en la generación de instancias institucionales que les permitiera vincularse de otra manera con el sector privado. Como consecuencia, todos los países procedieron a crear agencias especializadas para la promoción del comercio internacional, direcciones encargadas de las negociaciones comerciales internacionales y agencias de administración para los instrumentos de defensa comercial.

Un estudio exhaustivo sobre la distribución de responsabilidades en los gobiernos en aquel momento, los procedimientos formales de coordinación, los mecanismos de participación de los actores privados y los sistemas de recursos humanos que operan en las organizaciones públicas en algunos países de América Latina, fue realizado por J. Jordana y C. Ramió. Estos autores argumentaron que en América Latina se construyeron cuatro modelos y que su efectividad dependía de cuán coherentes eran éstos con las estrategias de desarrollo, si tenían elevada o baja fragmentación organizacional y la existencia de un servicio público capaz de promover el

suficiente profesionalismo y estabilidad en los recursos humanos involucrados en la formulación de políticas de comercio exterior (Jordana y Ramió, 2003).

Entre los desafíos que relevaron Jordana y Ramió se pueden listar: "1) encontrar la forma adecuada para reforzar la influencia política, así como la capacidad técnica y estratégica de la organización que tenga la responsabilidad básica en la formulación de la política comercial en un país; 2) implementar mecanismos eficientes para gestionar las crecientes necesidades de coordinación interdepartamental producto del aumento de la diversidad sectorial de los tratados comerciales internacionales; 3) superar efectivamente los problemas de información asimétrica entre el núcleo decisor de la política y los otros sectores gubernamentales, los actores privados y los interlocutores de otros países; y 4) encontrar mecanismos adecuados para filtrar y articular los intereses sectoriales de los actores sociales y empresariales del país para lograr que prevalezca el interés nacional" (Jordana y Ramió, 2003).

De estas dificultades, todas las cuales persisten en mayor o menor medida, la necesidad de coordinación inter agencial parece haberse agudizado como consecuencia de que actualmente la regulación de las actividades comerciales externas atraviesa ministerios y disciplinas. Entre algunas necesidades novedosas está la de asegurar altos y eficientes estándares de funcionamiento de la logística, visto el impacto que tiene en el comercio de bienes intermedios, mucho más dinámico que el tradicional de bienes finales, así como también en el comercio electrónico.

En esta línea, se puede tomar como ejemplo el comercio electrónico que requiere alinear regulaciones tan diversas como las que se relacionan con la infraestructura, las comunicaciones, la protección de datos personales y cuestiones de propiedad intelectual, entre otras. Y todas las iniciativas de Ventanillas Únicas para el Comercio Exterior (VUCE) en la región sin duda responden a que sin una logística competitiva (en términos de costos, tiempos y seguridad) que ordene, coordine y agilice el flujo comercial es harto improbable integrarse a las CGV o tomar ventaja del comercio electrónico.

En este sentido, uno de los puntos claves en la transformación productiva para la innovación es la incorporación de las tecnologías de la comunicación a la producción. En el Congreso Latinoamericano de Telecomunicaciones (2018) y en términos generales, se hizo hincapié en que la cuestión institucional es clave porque el liderazgo político para llevar adelante la agenda de transformación es ocasional, puede aparecer y luego perderse. Además, se remarcó que en materia de telecomunicaciones el Estado cumple múltiples y diferentes funciones y, por ello, se requiere alinear a las agencias estatales (el Ministerio de Hacienda interviene en materia de tributos, el Ministerio de Educación en lo que hace a la alfabetización digital, el Ministerio de Producción con estrategias en términos de materias primas, etc.) y establecer prioridades. Algunos participantes del Congreso hicieron notar que a veces la agenda de trabajo estatal es un "patchwork" resultante de las agendas de las distintas agencias, sin hilo conductor. Algunos participantes graficaron diciendo "a veces las agendas son 150 objetivos". También se remarcó que era necesaria la participación de las empresas (incluida las públicas no solo de telecomunicaciones), empresas de logística, de transporte, manufacturera, etc. Finalmente, algunos participantes remarcaron, en relación a cómo se organiza cada país institucionalmente, que no existe una práctica única, pero que en todo caso lo más importante es que siempre tiene que haber una agencia o instancia que lidere y coordine las acciones. Puede ser una unidad dentro del sector presidencial, o dentro de un ministerio, entre otros, según se sostuvo en el Séptimo Congreso Latinoamericano de Telecomunicaciones (2019), celebrado en La Habana, Cuba.

Dos anotaciones finales sobre la gestión institucional. La primera es que una mirada más global sobre la cuestión institucional debe incluir el debate sobre el Estado y la administración pública. C. Ramió analiza primero un escenario de pérdida de poder e influencia del Estado: un estado de crisis que puede ser muy profundo y peligroso. Sin embargo, cuando el autor incorpora los cambios actuales y futuros a nivel tecnológico, económico, social y político previstos para los próximos años emerge un escenario sorprendente pero viable: un posible empoderamiento y expansión del Estado en el futuro. Así aparece la especulación en torno a las contradicciones internas del capitalismo, en particular la existencia de los cuasi monopolios de las empresas tecnológicas y la expansión de la economía colaborativa combinadas con las tensiones sociales derivadas de estas discrepancias. Estas tensiones podrían dar fuerza al papel y a las competencias del Estado, Estado en su acepción de ser uno de los principales motores del bienestar social (junto al mercado, el tercer sector y la familia). Sería algo así como el Estado en ejercicio del poder en defensa del bien común, no el Estado en su dimensión de Estado-nación, que está en clara recesión a favor de las instituciones locales (Gobierno de las grandes ciudades) y de las instituciones macro regionales asociaciones de Estados (Ramió, 2016).

La segunda anotación se refiere a la cuestión del empleo público, más específicamente, a su profesionalización. Aunque todos los países de América Latina prevén la estabilidad en el empleo público, son menos los países que tienen articuladas carreras profesionales (muy pocos tienen concursos, por ejemplo). Adicionalmente, en muchos países los salarios del sector público no son competitivos con los del sector privado y eso produce mucha migración de trabajadores que, una vez formados y altamente especializados en cuestiones comerciales internacionales en y por el Estado, migran hacia el sector privado o las organizaciones internacionales.

Traemos a colación aquí una experiencia novedosa documentada por Joice Toyota que tiene lugar de Brasil. La idea central es que: "los cambios en la estructura demográfica, en los valores sociales y en el mercado de trabajo están generando una transformación generacional que favorece la atracción de jóvenes talentos para el sector público. Sin embargo, el Estado brasileño enfrenta obstáculos estructurales para aprovechar esa ventana de oportunidades y formar una nueva generación de profesionales públicos, entre ellos la desorganización e inconsistencia de sus carreras y puestos de trabajo, su fragilidad como marca empleadora y la desactualización de sus instrumentos de reclutamiento, selección y desarrollo" (Toyota, 2019).

En este marco, Toyota trae a colación el trabajo de Vetor Brasil, una ONG que creó un programa de atracción, selección y desarrollo de jóvenes talentos para el sector público (Programa Trainee de Gestión Pública). Desde el año 2015 entonces, "el programa ya atrajo a más de 60.000 candidatos, ubicó a 280 profesionales en gobiernos locales de todas las unidades federales de Brasil y cuenta con una red de profesionales comprometida y diversa, capaz de generar cambios culturales en el sector público y multiplicar la misión de Vetor" (Toyota, 2019).

Luego de tres años de funcionamiento, las perspectivas abiertas por el programa son innumerables y existe confianza en que sus aprendizajes pueden servir de ejemplo e inspiración para el desarrollo de un creciente ecosistema de organizaciones de la sociedad civil interesadas en acelerar la innovación dentro del Estado. La experiencia está abierta a la participación de recién titulados de todas las edades y áreas de formación con interés en desenvolverse profesionalmente en la gestión pública. Menos expuesto a las restricciones propias del Estado, la implementación del programa permite a Vetor una evaluación inédita sobre los efectos de la asignación de un nuevo perfil profesional en las estructuras del gobierno.

En suma, varios son los desafíos que aún persisten respecto a la coordinación institucional y disciplinaria entre las agencias. Sin perjuicio de ello, es importante resaltar que la mayoría de los países de la región cuentan ya con agencias cuyos objetivos giran en torno a la promoción del comercio internacional, la defensa de la competencia y a las inversiones.

TABLA 1
Agencias de Promoción del Comercio Exterior y las Inversiones de los países que integran el SELA

País	Denominación	Objetivos
Argentina	Agencia Argentina de Inversiones y Comercio internacional	● Brindar asistencia gratuita e integral a las empresas y emprendedores argentinos para ayudarlos a recorrer de punta a punta el camino exportador y expandir sus negocios en el mercado internacional. ● Ser el punto de contacto para los inversores locales e internacionales. ● Detectar oportunidades y promocionar sectores de nicho. ● Asistir a los inversores en sus procesos de desembarco en el país aportando información clave para desarrollar sus negocios, simplificando procesos, eliminando trabas burocráticas.
Bahamas	Bahamas Trade Commission	● Facilitar los negocios con el gobierno
Barbados	Invest Barbados	● Atraer, ganar y mantener la inversión internacional para Barbados. ● Ayudar a desarrollar y administrar la marca comercial internacional de Barbados. ● Promover el aterrizaje de inversión extranjera directa. ● Proporcionar información relevante, oportuna, actual y de calidad a los inversores. ● Asegurar que el entorno de Barbados sea propicio para la inversión extranjera directa.
Belice	BelTrade	● Mejorar la prosperidad de Belice fomentando la confianza de los inversores, el espíritu empresarial, el crecimiento empresarial y la innovación.
Bolivia	Centro de Promoción Bolivia CEPROBOL -	● Difundir información comercial, promover la oferta exportable boliviana y los sectores estratégicos para la inversión.
Brasil	Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (Apex-Brasil)	● Desarrollar la competitividad de las empresas brasileñas, promoviendo la internacionalización de sus negocios y la atracción de IED.
Chile	PROCHILE	● Promover las exportaciones de productos y servicios del país, además de contribuir a la

		difusión de la inversión extranjera y al fomento del turismo.
Colombia	PROCOLOMBIA	● Promover el Turismo, la Inversión Extranjera en Colombia, las Exportaciones no minero energéticas y la imagen del país.
Cuba	Centro para la promoción del comercio exterior y la inversión extranjera (Procuba)	● Brindar servicios especializados a las empresas exportadoras, importadoras y productoras de bienes y servicios y a potenciales socios extranjeros para el fomento, promoción y comercialización de sus bienes y servicios, así; como para la identificación de oportunidades de negocios con inversión extranjera en Cuba.
Ecuador	Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones	● Propiciar, de manera estratégica y soberana la inserción económica y comercial del país en el contexto internacional, que contribuya a la integración latinoamericana y que apoye el cambio de la matriz productiva, mediante la formulación, planificación, dirección, gestión y coordinación de la política de comercio exterior, la promoción comercial, la atracción de inversiones, las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales, la regulación de importaciones y la sustitución selectiva y estratégica de importaciones, con el propósito de contribuir al desarrollo económico y social del país.
El Salvador	Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador PROESA	● Articular y coordinar el sistema nacional público - privado de promoción y facilitación de exportaciones, inversiones y asocios público - privados, así como promover la marca país, monitorear el clima de negocios y presentar propuestas de mejora; contribuyendo al crecimiento
Guatemala	Asociación Guatemalteca de Exportadores – AGEXPORT Invest in Guatemala	● Promover el crecimiento de las exportaciones contribuyendo así al desarrollo económico y social de Guatemala en forma sustentable.
Guyana	GO-Invest (Guyana Office for Investment)	● Contribuir al desarrollo económico de Guyana promoviendo y facilitando las inversiones y exportaciones del sector privado local y extranjero de acuerdo con las estrategias de inversión y exportación aprobadas por el país.
Haití	Center for Facilitation of Investments (CFI)	● Promover las inversiones y ayudar a los posibles inversores a encontrar y aprovechar las oportunidades en Haití. ● Apoyar a los inversores desde las primeras etapas de interés hasta el establecimiento posterior de

		sus empresas.
Honduras	PROHUNDURAS	● Fomentar el crecimiento en las inversiones y exportaciones en consonancia con la implementación agresiva de la promoción de la imagen y marca país y, de la competitividad, garantizar el acceso en un 100% a los mercados internacionales y la efectividad del funcionamiento del régimen de comercio exterior, facilitar la gestión empresarial, promover la generación de empleo a través del fomento de la competitividad y productividad de las MIPYMES-SSE y velar por la protección de los consumidores.
Jamaica	JAMPRO	● Promover oportunidades de negocios en exportación e inversión para el sector privado local e internacional. Al facilitar la implementación de proyectos de inversión y exportación, la organización es un defensor clave de la política y asesor del Gobierno en asuntos relacionados con la mejora del entorno empresarial de Jamaica y el desarrollo de nuevas industrias.
México	PROMEXICO (Ha sido absorbido por la Secretaria de Hacienda)	● Promover la atracción de inversión extranjera directa y las exportaciones de productos y servicios, así como la internacionalización de las empresas mexicanas para contribuir al desarrollo económico y social del país, y al fortalecimiento de la imagen de México como socio estratégico para hacer negocios.
Nicaragua	PRONICARAGUA	● Generar crecimiento económico y creación de empleos en Nicaragua a través de la promoción de inversiones de calidad. Sus servicios son gratuitos para personas y empresas calificadas que deseen explorar oportunidades de negocio en el país.
Panamá	PROPANAMÁ	● Desarrollar y ejecutar las políticas del Gobierno concernientes al comercio y la industria nacional, al comercio exterior, la promoción de la inversión extranjera y las negociaciones comerciales internacionales en representación de la República de Panamá.
Paraguay	Red de Exportaciones e Inversiones (REDIEX)	● Promocionar las inversiones, locales y extranjeras, que ayuden a impulsar el desarrollo social y económico del país. ● Apoyar la exportación de los sectores más productivos del país mediante el trabajo en red con todos los actores claves: gobierno, empresariado y organizaciones de la sociedad civil con el fin de generar acciones conjuntas que

		proyecten la exportación de productos.
Perú	PROMPERU	● Posicionar al Perú en el mundo a través de la promoción de su imagen, sus destinos turísticos y sus productos de exportación con valor agregado, contribuyendo al desarrollo sostenible y descentralizado del país.
República Dominicana	Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEIRD)	● Crear valor y servir para optimizar la atracción de inversión y mejorar nuestra presencia exportadora en los mercados internacionales incentivando empleos de calidad.
Suriname	Suriname Trade, Investment and Export Promotion Agency (INTRACEN)	-
Trinidad y Tobago	Ministry of Trade and Industry	● Trabajar como un equipo innovador, defendiendo el crecimiento empresarial, el comercio y la inversión para mejorar la competitividad global y promoviendo los intereses de los consumidores para mejorar el bienestar común.
Uruguay	Uruguay XXI - promoción de exportaciones, inversiones e imagen país	● Promocionar exportaciones, inversiones e imagen país. ● Potenciar la capacidad exportadora y la competitividad de las empresas uruguayas, promover al país como un destino atractivo para las inversiones productivas e impulsar la Marca País Uruguay Natural en el mundo.
Venezuela	Consejo Nacional de Promociona de Inversiones – CONAPRI Banco de Comercio Exterior con funciones de Promoción junto al Ministerio de Turismo y Comercio.	● Difundir las oportunidades de negocios en Venezuela.

Fuente: Elaboración propia en base a cada una de las páginas web de las diferentes instituciones.

3. La agenda comercial, los programas de transformación productiva y las PYMES.

De acuerdo con un informe de ITC, y a partir de la base de datos conformada por documentos de estrategias comerciales, mientras que más del 40% de las estrategias comerciales identifican a la integración comercial y al regionalismo como áreas cruciales de políticas, menos del 3% de las estrategias son regionales. En particular, las estrategias regionales tienden a focalizar en servicios y los tópicos centrales o medulares son facilitación de comercio, cuestiones de estándares de calidad o información (ITC, 2018).

Del relevamiento de ITC también surge que las estrategias comerciales son apreciadas como una oportunidad de diversificación, pero solo para una pequeña cantidad de productos, mayormente agrícolas. La agricultura da cuenta de por lo menos la mitad de los sectores cubiertos. Productos vegetales, animales, textiles, ropa, alimentos, así como también productos forestales son los más populares (ITC, 2017).

De acuerdo con el Informe, los sectores siguen muy concentrados a la hora de elegir prioridades y así todas las regiones priorizan los productos vegetales, los países asiáticos más en textiles y vestido, África y el Caribe en productos primarios. Sin embargo, las iniciativas nacionales focalizan más en manufacturas y en algunos sectores interesantes como seguros, finanzas, TICS, mientras que transporte, viajes, construcción, servicios culturales y personales están perdiendo presencia (ITC, 2017).

Las estrategias también han empezado a enfatizar sectores modernos de servicios. Por ello, el ITC recomienda poner en el centro de la escena de las estrategias comerciales los sectores de alto valor agregado que tienen el potencial de involucrar la transformación. Los análisis específicos de sectores indican que más de la mitad de los sectores en la base de datos, educación y turismo han sido los más priorizados (ITC,2008).

La otra característica que surge del relevamiento es que las estrategias comerciales lidian con una cantidad considerable de cuestiones relacionadas a la sustentabilidad. La sustentabilidad y la inclusión dominan la agenda del comercio y desarrollo. La reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente, las cuestiones de género y juventud, así como también la capacitación son tópicos habituales. Sin embargo, hay mucha distancia entre las iniciativas nacionales y las internacionales, ya que en estas últimas hay más predominio de países menos adelantados (ITC,2018).

Finalmente, otro de los puntos interesantes es que está cayendo la incorporación de las cuestiones comerciales en la agenda nacional de desarrollo. La participación de los documentos sobre comercio en el total es del 30% en 2005 y un 22% diez años después, en el 2015. Y dentro de las iniciativas internacionales para el desarrollo, el comercio también ha bajado su presencia, de 45% a 22%. A nivel nacional, en cambio, subió un poco de 18% a 22%. (ITC,2017).

Una nota común a todos los países de ALC es que tienen programas y planes de transformación productiva en general y también algunos focalizados específicamente en las PYMES. Presentamos a continuación algunos de estos programas haciendo especial mención a la problemática de las PYMES.

Las PYMES comparten el contexto macroeconómico e institucional de todas las empresas, pero agregan problemas específicos derivados de su tamaño y estructura de gestión: suelen tener problemas de financiamiento, falta de experiencia internacional, se les hace más complejo las cuestiones la calidad y certificación de calidad. En este marco deviene crucial las experiencias de asociatividad y la necesidad de realizar investigación de mercados y participar en ferias, entre otras.

Las PYMES son un componente fundamental del entramado económico. Según algunas mediciones tradicionales basadas en encuestas de empresas como las Enterprise Surveys del Banco Mundial, el 90% de las empresas de la región pueden ser consideradas Pymes (Lederman et al., 2014). Estas encuestas están limitadas a empresas manufactureras formales con más de cinco empleados por lo que si bien son útiles, no permiten describir la totalidad del universo empresarial de la región. Otra limitación de estas encuestas es que utilizan un umbral único para definir empresas grandes (100 empleados) que no necesariamente coincide con las definiciones nacionales. La diferencia entre la participación en el mercado laboral y la generación de valor agregado sugiere una importante brecha de productividad de las PYMES (Lederman et al., 2014).

Por su parte, y en el ámbito de América Latina la mayoría de las PYMES participan en sectores de bajo valor agregado y reducidos niveles de capital humano, compitiendo en mercados con productos poco diferenciados como el comercio minorista y la agricultura. Por tanto, estas firmas están altamente expuestas a operar con bajas tasas de rentabilidad y ser desplazadas por firmas de mayor tamaño capaces de beneficiarse de economías de escala y costos de producción y distribución más competitivos. En contraste, solo un pequeño grupo de firmas están integradas en las cadenas de creación de valor proveyendo bienes y servicios especializados según los requerimientos específicos de sus clientes, o proveyendo bienes intermedios y servicios a empresas de mayor tamaño. Estas últimas firmas, aunque escasas, suelen operar con niveles de capital humano elevados y mayores niveles de innovación (OECD/CAF, 2019: 35).

La débil inserción internacional de las pymes en la región se explica en parte por sus dificultades para realizar las innovaciones necesarias para acceder a los mercados de exportación (Frohmann et al, 2016). Estas innovaciones exportadoras se refieren al cumplimiento con las certificaciones o estándares internacionales, la adecuación de sus productos a la demanda internacional, y la selección de los canales de comercialización adecuados. A su vez, las dificultades para innovar de las PYMES están relacionadas con importantes fallas de mercado, como por ejemplo el elevado costo y la falta de garantías para acceder al crédito, el alto costo para acceder a información sobre mercados de exportación, el bajo nivel de formación de los trabajadores y la dificultad por acceder a recursos públicos para reforzar el capital humano, entre otros (Frohmann et al, 2016).

Las políticas públicas en América Latina con relación a las PYMES han sido diseñadas con tres grandes objetivos: a) creación de empleo, b) solución de fallas de mercado, y c) aumento de la competitividad. Sin embargo, otros temas como el desarrollo de capital humano y las capacidades de innovación también han sido considerados como objetivos centrales por algunas de las estrategias nacionales (Ferraro, 2011; SELA, 2015). Existen, además, otros esquemas de fomento que incluyen una diversidad de áreas en el ámbito político[2].

A continuación, se exponen de manera sintética diferentes modalidades que se han adoptado a fin de promover la transformación productiva. Para ello se toman casos de cuatro países: a) Colombia; b) Argentina, c) Chile y, d) Costa Rica.

3.1. Recuadro 1: Fábricas Productivas (Colombia)

Fábricas de Productividad es un programa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que es liderado por el Programa de Transformación Productiva.

El programa busca que las pequeñas, medianas y grandes empresas que hacen parte de los sectores de manufacturas, agroindustria y servicios, mejoren sus indicadores de rentabilidad y eleven su capacidad para competir dentro y fuera del país.

[2] Siguiendo a Ferraro and Stumpo, 2010; Ferraro, 2011; SELA, 2015; GEM, 2016; Dini and Stumpo, 2018 –por citar solo algunos- pueden mencionarse los siguientes: 1) Factores habilitantes: estabilidad macroeconómica; desarrollo de infraestructura; seguridad física y jurídica; 2) Marco regulatorio: suelen tener un marco legal especial; 3)Transferencias y beneficios tributarios: beneficios impositivos y/o transferencias no reembolsables; 4)Reducción de barreras de entrada: regímenes simplificados de creación y funcionamiento; 5) Acceso al financiamiento; 6) Asistencia técnica, transferencia tecnológica y capacitación; 7)Innovación y mejora de procesos productivos: subsidios, programas de financiamiento y asistencia técnica, y esquemas de cooperación empresarial; 8) Incentivos a la exportación. promoción con empresarios de mercados externos, provisión de información de potenciales mercados, servicios de consultoría y asesoramiento legal y técnico, líneas de financiamiento preferencial, y esquemas de garantías para acceso al crédito, entre otros; 9) Cooperación y articulación en las cadenas de valor: programas que buscan la integración entre pares con un enfoque sectorial y/o regional para explotar los beneficios de la asociatividad en términos de transferencia tecnológica y conocimientos del área de negocio; 10) Compras públicas, entre otros.

Se ejecuta de la mano de Confecámaras, el SENA y las cámaras de comercio de Bogotá, Bucaramanga, Cali, Medellín y Manizales. Adicionalmente, tiene el acompañamiento del Consejo Privado de Competitividad y del Departamento Nacional de Planeación para el seguimiento de sus resultados y de su impacto.

Fábricas de Productividad recoge las mejores prácticas de las iniciativas y programas de extensionismo tecnológico que se desarrollaron desde el 2012. Especialmente toma como base el Piloto de Extensionismo Tecnológico liderado por el SENA y el DNP, el programa Colombia Productiva liderado por el Programa de Transformación Productiva, el piloto de Fábricas de Productividad y otras iniciativas de mejoramiento empresarial.

Aunque la Productividad Total de los Factores -PTF- de Colombia creció en 2018, el promedio de este indicador entre 2006 y 2016 ha sido negativo (-0,3%). El rezago de la productividad en Colombia está afectando el crecimiento de la economía. De hecho, estudios muestran que el aumento en la productividad explica aproximadamente la mitad del aumento del Producto Interno Bruto, (Lederman & Maloney 2014), por lo que hacer esfuerzos para su incremento es indispensable en el crecimiento sostenible de la economía.

Pasos para inscribir la empresa a Fábricas de Productividad:

Paso 1. Los empresarios pueden postular su compañía a través de la plataforma en línea de la página web, www.fabricasdeproductividad.com. Una vez sean validados los requisitos, les serán informados los pasos a seguir.

Paso 2. Un gestor local (vinculado a una cámara de comercio) contactará a la empresa para programar una visita y hacer un diagnóstico (diseñado por el PTP) que le permita identificar sus desafíos y potencial de mejora.

Paso 3. Con el acompañamiento del gestor local y del PTP, el empresario definirá los servicios que son necesarios trabajar para mejorar sus indicadores.

Paso 4. Inicia el proceso de asistencia técnica de hasta 80 horas por consultores especializados (extensionistas) en la región, quienes harán el acompañamiento técnico según las necesidades de cada empresa y que contará con el acompañamiento del gestor local y del PTP.

El costo de la asistencia técnica es aportado, en su mayoría, por el Gobierno Nacional y las cámaras de comercio. Los empresarios beneficiarios aportan un monto menor acorde con su tamaño.

Paso 5. Una vez se finaliza la asesoría, se evaluará la evolución y los resultados de la empresa, y se concertará con este si continúa en un proceso de mejora continua a través de un nuevo ciclo.

La expectativa es que las empresas puedan:

1. Mejorar los tiempos y optimizar los costos para el aprovisionamiento, producción y entrega del producto o servicio (mejora de procesos).
2. Optimizar el consumo de energía en la producción para que el precio final del producto sea más competitivo (eficiencia energética).
3. Cumplir los mínimos de calidad que necesitan las empresas (calidad).
4. Gestionar el talento humano para evitar la alta rotación de personal (capital humano).
5. Promover los encadenamientos de empresas proveedoras.
6. Desarrollar productos y servicios con más valor agregado y sofisticación.
7. Aumentar el uso de herramientas tecnológicas para mejorar los procesos y mejorar la productividad y competitividad.
8. Incorporar prácticas sostenibles en sus procesos productivos.
9. Mejorar sus procesos logísticos para entregar al cliente productos a tiempo, sin sobrecostos y de calidad.

Fuente: Elaborado en base a la información del Programa Colombia Productiva, 2019.

3.2. Recuadro 2: Programa Nacional para la Transformación Productiva (Argentina)

El Programa Nacional para la Transformación Productiva (PNTP) tiene por objeto potenciar la productividad y competitividad de empresas a través de su reconversión productiva y apoyar la reinserción laboral de aquellos trabajadores que resulten afectados por procesos de reconversión productiva de dichas empresas.

Institucionalmente, funciona en el ámbito de la Secretaría de Integración Productiva del Ministerio de Producción y Trabajo.

Existen diferentes tipos de "transformaciones":

1. Transformación Competitiva: aquella transformación que se produce dentro del mismo sector/industria, que requiere potenciar su rendimiento mejorando sus procesos, maquinaria, personal, tecnología, desarrollo de nuevos productos y/o nuevas unidades de negocio, entre otros.
2. Transformación Lateral: aquella transformación que se produce dentro del mismo sector/industria, que requiere potenciar su rendimiento cambiando o reorientando el tipo de actividad que realiza, ya sea en forma total o parcial.
3. Transformación con Integración y Consolidación: aquella transformación que se produce dentro del mismo sector/industria o entre sectores/industrias diferentes, entre varias empresas que requieren potenciar su rendimiento a través de un proceso de fusión o adquisición, o asociativo de cualquier tipo.

Los beneficios previstos son:

1) Beneficios financieros y/o crediticios, prestaciones dinerarias y/o el otorgamiento de garantías a las Empresas beneficiarias.
2) Asistencia técnica y profesional para el diagnóstico y/o la evaluación y/o mejora de un proyecto de transformación ("Proyecto de Transformación"), y para el proyecto de expansión productiva ("Proyecto de Inversión").
3) Prestaciones dinerarias a trabajadores para atender su situación de desempleo.
4) Prestaciones dinerarias a trabajadores para apoyar su reinserción laboral.
5) Prestaciones de capacitación y formación laboral y/o formación profesional a trabajadores para mejorar sus competencias laborales y condiciones de empleabilidad.

Los beneficios a otorgarse, así como los montos, plazos y requisitos, dependen del tipo de proyecto y de empresa beneficiaria de que se trate.

A fin de recibir los beneficios del "Programa Nacional para la Transformación Productiva" (PNTP), las Empresas Dinámicas deberán incorporar recursos humanos provenientes de una Empresa de Transformación Productiva, que implique un aumento en su dotación de personal al momento de la aprobación de su Proyecto de Inversión, en las formas y condiciones que establezca la Autoridad de Aplicación.

Empresa dinámica: Es un subsidio para aquellas empresas que creen empleo (se otorga un subsidio por cada trabajo creado: hasta nueve salarios mínimos, vitales y móviles, y créditos de $1.000.000 con bonificación de tasa de hasta el 6%).

Empresa en transformación: Es un programa que otorga garantías para créditos, así como recibir la bonificación de seis puntos porcentuales de la tasa de interés del crédito que se solicita.

Beneficios para los trabajadores del programa: Seguro de desempleo ampliado por hasta 6 meses.

Los perfiles laborales de los trabajadores son derivados a las empresas dinámicas, acelerando los procesos de reinserción laboral. Capacitaciones y certificación de competencias. Asistencia familiar y subsidio para relocalizarse en otro lugar del país.

***Fuente**: Programa de Transformación Productiva, 2019.*

3.3. Recuadro 3: Políticas Industriales y Tecnológicas para la transformación productiva (Chile)

Políticas para la modernización de empresas existentes:

A) Programas de apoyo a la Innovación e Inversión:

a) Incentivo Tributario a la I+D,
b) Programa de Innovación Tecnológica Empresarial (Innova Chile); y
c) Garantías (FOGAPE y FOGAIN).

B) Programas de fortalecimiento de Capacidades de la Empresa:

a) Programa de Generación de Capacidades para Innovar;
b) Programas de fomento o la calidad.

C) Programas de promoción de vinculaciones en el SIN:

a) Programa de Difusión y extensionsimo tecnológico,
b) Programas Asociativos de Fomento,
c) Programa de desarrollo de Proveedores, y
d) clusters regionales

En particular, en lo que hace a los incentivos tributarios, Ley 20570 introdujo algunos cambios interesantes aún cuando mantiene como incentivos tributarios los mismos porcentajes (65% aceptado como gasto, 35% de crédito tributario.): amplía la modalidad para incluir a los proyectos realizados en la empresa y con terceros (antes era solo proyectos con centros certificados por CORFO). También incrementa el tope del beneficio (15.000 UTM, US$ 1,2 millones) y en los gastos incluidos acepta sin tope como % de ventas (antes era 15%). Finalmente, incluye los gastos de propiedad intelectual.

Fuente: CEPAL, 2017 y Ley 20 570

3.4. Recuadro 4: Programas para la internalización de Pymes (Costa Rica)

La economía costarricense experimentó un cambio estructural notable los últimos 25 años. Las actividades relacionadas con la exportación se han reorientado hacia bienes y servicios de mayor complejidad tecnológica. En cuanto a la actividad productiva nacional, se observa un peso creciente de los servicios, que han absorbido una proporción muy significativa del empleo, pero con una dinámica negativa de la productividad.

En efecto, Costa Rica fue el primer país centroamericano en iniciar su proceso de apertura unilateral e inserción internacional, lo que le dio cierta ventaja y liderazgo, incluyendo en la creación de la institucionalidad adecuada para dicho proceso.

Este país desarrolla varias líneas de trabajo para facilitar la internacionalización de pequeñas y medianas empresas. Esas líneas de trabajo se pueden agrupar en cuatro grandes grupos:

a) la promoción de exportaciones —ferias internacionales, misiones comerciales, agendas de negocio, conformación de consorcios, etc.—;

b) inteligencia comercial —investigación de mercados, logística, estadísticas de exportación, proyectos de desarrollo—;

c) asesoría y capacitación al exportador —asesorías en logística, regímenes especiales, etc.—;

d) facilitación de trámites y fortalecimiento de encadenamientos productivos. El origen de este programa se encuentra en el Programa MIL —Mejoramiento de la Industria Local—, que impulsó CINDE en los años noventa, y el Programa Fomento del Vínculo Empresarial (PROFOVE), que promovió PROCOMER en esos mismos años. Esos programas se consolidaron en el programa Costa Rica Provee, un proyecto piloto financiado por el BID que se inició en el año 2001 y concluyó en el año 2005. Una vez finalizado el proyecto piloto, el programa fue asumido por PROCOMER, incorporándolo dentro de su estructura organizacional como la Dirección de Encadenamientos para la Exportación.

Existe además, creada por la Ley 8262, el Fondo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (FODEMIPYME), que es administrado por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC). la misma ley creó el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME) administrado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) (ofrece financiamiento con carácter no reembolsable, hasta un máximo del 80% del costo de la actividad o proyecto).

Finalmente, en el año 2012, y a través de un Decreto Ejecutivo, se puso en marcha la *"Reforma Integral al Reglamento General de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas*", que crea la Red Institucional de Apoyo a la PYME y Emprendedores como el mecanismo de coordinación interinstitucional con las instituciones u organizaciones representadas en el Consejo Asesor Mixto PYME, y por todas aquellas instituciones públicas y organizaciones privadas que desarrollen o puedan desarrollar acciones, programas y proyectos tendientes a mejorar los niveles de competitividad.

Así, la RED DE APOYO A PYME es una agrupación de instituciones y entidades, públicas y privadas, cuyo denominador común es su interés por responder a las necesidades de las micros, pequeñas y medianas empresas del país, mediante la prestación de servicios. Es una organización abierta, flexible y ágil, cuyos beneficios para las entidades que la conforman se derivan de la comunicación y la sinergía de actividades y esfuerzos en los diferentes servicios que se ofrecen a la PYME.

La RED desarrolla capacitaciones, seminarios, talleres y convivios con el fin de generar sinergias entre las instituciones para que respondan como una sola unidad.

Fuente: CEPAL, 2017 y Ministerio de Economía

4. Estándares sanitarios y fitosanitarios y de calidad

En cuanto a los estándares de calidad de los productos, en particular para aquellos países exportadores de bienes agropecuarios, la competitividad hoy está determinada por la capacidad de construir ventajas comparativas basadas en la calidad y seguridad, pero también en las certificaciones y la gestión de estándares de calidad.

En este escenario, las reglas contenidas en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, así como también las reglas del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC fueron y son claves para garantizar que las medidas sanitarias y fitosanitarias tengan sustento científico y que las medidas técnicas no constituyan una barrera discrecional e injustificada del comercio. La combinación de las reglas multilaterales imponiendo justificación científica y un sistema eficiente de solución de disputas hizo posible para muchos países de nuestra región participar más activamente del comercio global.

Para dar una idea de relevancia de estas cuestiones en el comercio basta ver la estadística de preocupaciones y consultas llevados al seno de los Comités SPS y TBT en la OMC. Por ejemplo, en el CSPS, en el período 1995-2016, se presentaron 416 preocupaciones, 32% relacionadas con cuestiones de seguridad, 24% con salud vegetal, 38% con salud animal y 6% relacionadas a otras cuestiones, tales como requisitos de certificación o procedimientos de control o inspección. Y los países en desarrollo participan activamente en esta instancia: llevaron 240 preocupaciones comparado con las 238 de los países desarrollados y 5 de los países menos adelantados. De las 416 preocupaciones presentadas el 36% se reportaron resueltas, 8 % parcialmente resueltas y no reportaron solución 236.

Sin embargo, dos factores están minando este escenario: a) la presión sobre el sistema de solución de disputas de la OMC que puede terminar en su paralización, y b) la aparición y creciente relevancia de los estándares privados, en particular los relacionados con la sustentabilidad, mucho de los cuales surgen de fuentes poco transparentes. Y aunque el tema está en la agenda del Comité SPS de la OMC hace muchos años, no ha logrado articularse una respuesta efectiva multilateral. Los estándares privados, de facto, son obligatorios para los exportadores. Pero no se los puede cuestionar en la OMC porque no son medidas estatales.

Los estándares privados son normas desarrolladas por entidades privadas, como firmas, organizaciones no gubernamentales o coaliciones. Estos estándares varían en amplitud, ownership y objetivos. Los objetivos van desde la conservación ambiental, la seguridad de los alimentos o la protección de los derechos humanos o sociales (promoviendo buenas prácticas agrícolas o manufactureras). Los estándares privados pueden ser numéricos (definen una característica del producto como por ejemplo los límites de residuos) o estándares de proceso (prescribiendo procesos de producto) u objetivos de performance) o relacionados con sistemas de gestión y requerimientos documentales (ITC, 2002).

Entre los estándares más utilizados en el sector de agro-alimentos se encuentra el GlobalGap. Para la producción primaria el Nature`s Choice de Tesco; el British Retail Consortium (BRC) y HACCP para el proceso de empaque de la fruta y las ISO 22.000 y 14.000 del Sistema de Seguridad Alimentaria y Gestión Ambiental. En relación a la responsabilidad social empresaria, se utiliza la certificación FAIR TRADE y SEDEX, esta última no certificable, pero si auditable. Es decir, que el auditor emite un certificado, pero su informe de auditoría se carga en la base de datos del SEDEX de Inglaterra para poder ser consultado por los clientes de ese sistema. Adicionalmente, muchas empresas deben certificar protocolos y estándares de clientes que los auditan y tampoco les otorga certificado (como por ejemplo la nueva certificación Tesco y Tesco para empaque) y cuyo costo debe ser afrontado por el productor "voluntariamente". En todos los trabajos que relevan la situación de las empresas frente a los estándares privados, existe un amplio consenso en que la falta de armonización de los estándares privados voluntarios es uno de los principales problemas que enfrenta el sector (Idígoras – Papendieck, 2018).

Pero los estándares privados no se agotan en cuestiones de calidad de los productos, sino que mayoritariamente ahora se ocupan de la sustentabilidad (en un sentido amplio), los derechos humanos, la transparencia, las condiciones laborales, entre otros. En materia de sustentabilidad en particular, las certificaciones de medición y reducción de la huella ambiental son cruciales porque la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad en la producción y exportación irá in crescendo. En este punto, huelga decir que hace falta reforzar las capacidades técnicas para recoger y procesar los datos además de un trabajo conjunto entre el sector público y el privado. En este sentido, el sector público puede movilizar recursos, articular espacios público-privados, diseñar políticas públicas que den las señales correctas y liderar el desarrollo de factores de emisión nacionales y calculadoras de carbono para sectores clave. Además, los Estados están creando certificaciones destinadas a dar cuenta del "consumo responsable".

Así, en Argentina, por ejemplo, existe la certificación el Sello Orgánico Argentina, el Sello "Alimentos Argentinos, una opción natural" (para obtenerlo se debe cumplir con las Buenas Prácticas Agrícolas -BPA- las Buenas Prácticas de Manufactura -BPM- y el HACCP o la Etiqueta Gestión Sustentable de Hoteles. En Chile han creado el Sello S de Turismo Sustentable, el Sello Manos Campesinas, el sello EE de Eficiencia Energética y el Sistema Nacional de Certificación de la

Leña. En Colombia, han creado el Hecho a Mano, el Etiquetado de Eficiencia Energética y el Sello Alimento Ecológico, entre otros (Mónaco y Modesto, 2016).

De igual modo en Centroamérica se han establecido certificaciones en Guatemala, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Nicaragua: existe el certificado respecto al etiquetado de alimentos procesados, así como también Costa Rica cuenta con certificaciones propias respecto a los alimentos y productos orgánicos. En Costa Rica hay certificación para los productos orgánicos llevada a cabo por compañías independientes además de la certificación nacional ECOLOGICA.

5. Políticas de competencia

Las políticas de competencia en América Latina han registrado una evolución que obedece, entre otros factores, a los cambios de orientación de sus economías, la actividad comercial y los acuerdos de comercio en que participan. Aunque la política de competencia se concibe y se aplica según las circunstancias económicas, sociales y ambientales de cada país, se impone en general la necesidad de hacer frente a las prácticas anticompetitivas, especialmente cuando estas afectan a los sectores más desfavorecidos (Álvarez Herrera, 2017).

La competencia contribuye al bienestar del país ya que mejora la eficiencia, promueve la innovación, diversifica la oferta de bienes y servicios y mejora su calidad, contribuyendo, finalmente, al bienestar del consumidor (UNCTAD, 2015). No se limita a responder a problemas económicos, sino que también atiende cuestiones sociales y ambientales. En algunas jurisdicciones se establecen exenciones con el fin de promover a las PYMES. Estos requieren facilidades de entrada en los mercados y acceso a los insumos a precios competitivos para poder producir y exportar (Álvarez Herrera, 2017).

En general, la legislación de la región puede tener varios objetivos generales: "la promoción y defensa de la competencia, la promoción de la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, la libertad de iniciativa, la apertura de los mercados, la participación justa y equitativa de medianas y pequeñas empresas, la desconcentración de poder económico, y la prevención de monopolios y usos indebidos de posiciones de dominio" (CEPAL, 2002).

A medida que la globalización avanza y las economías están cada vez más interconectadas aumentan los desafíos en materia de competencia: existe el riesgo de que la observancia de las leyes de competencia pueda utilizarse como una herramienta de discriminación o exclusión de mercado. Si bien se han adoptado múltiples iniciativas a nivel internacional para formalizar la interrelación entre las políticas de comercio y competencia, a la fecha ninguna de estas iniciativas ha resultado en un marco de trabajo vinculante (Pérez Motta, 2016).

Las políticas de competencia, incluyendo la observancia de las leyes de competencia y la labor de promoción de competencia, son un elemento central para una liberación inclusiva del comercio: proporciona una herramienta esencial para contrarrestar los carteles, abusos de posición dominante y concentraciones anticompetitivas que menoscaban el poder adquisitivo de los ciudadanos, obstaculizan oportunidades competitivas e impiden el desarrollo (Pérez Motta, 2016).
De este modo, las políticas en torno a la competencia son necesarias para resguardar al comercio internacional y a las CGV para que estas operen de manera normal, previendo la participación de todos los actores en igualdad de condiciones.

Por ello, en virtud de la reciente evolución del panorama global económico, se ha hecho cada vez más importante que las comunidades vinculadas a políticas de competencia y comercio

participen en un diálogo estratégico constructivo para asegurar que las medidas anticompetitivas y restrictivas al comercio no impidan las ganancias del crecimiento y la eficiencia de las décadas pasadas (Pérez Motta, 2016).

El autor antes citado (2016) propone cuatro medidas para optimizar de manera gradual el ecosistema de competencia internacional, el cual, a su vez, reforzará la agenda de comercio internacional.

1) intensificar una toma de conciencia multidimensional sobre el tipo e impacto de las actuales prácticas anticompetitivas y el refuerzo mutuo de los objetivos e interconexiones de las agendas de políticas de comercio y competencia.
2) mejorar la coordinación y colaboración a nivel internacional porque los organismos de competencia examinan cada vez más las fusiones multijurisdiccionales e investigan conductas que tienen efectos transfronterizos.
3) avanzar hacia mecanismos bilaterales y regionales para la solución de diferencias y apelaciones.
4) promover la convergencia de los regímenes de competencia a través de revisión entre pares.

Por su parte, exceptuando a Guatemala, en donde se han presentado al Congreso varios proyectos de ley, los países centroamericanos cuentan con una ley y autoridad de competencia. Dichas autoridades han enfrentado obstáculos vinculados a la escasez de recursos, la dependencia institucional y económica, el limitado margen de acción circunscrito al territorio nacional y el bajo importe de las multas, aspectos que debilitan su rol disuasivo (Escolán y Schatan, 2016).

Las bases donde se asienta la política de competencia son tanto la fortaleza institucional como la calidad de las normas que la definen. A modo de síntesis, las normativas latinoamericanas están razonablemente actualizadas y cercanas a lo que podría definirse como frontera del conocimiento en esta área. Sin embargo, en algunos países, aún persisten síntomas de debilidad institucional lo cual no borra los progresos alcanzados a la fecha (Celani y Stenley 2003).

Finalmente, la relación más directa entre la política comercial externa y las políticas de competencia se produce en la negociación e inclusión de la cuestión de la competencia en los acuerdos regionales. Conforme a lo expuesto, y en razón de la relación más directa que existe entre las políticas de competencia con las comerciales, diferentes Acuerdos de Complementación Económica (ACE) celebrados al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 por el que se crea la ALADI, han incorporado cláusulas en este sentido, vinculadas –o no- a empresas estatales y/o privadas.

5.1. Recuadro 5: Competencia en el marco de los ACE celebrados en el ámbito de ALADI

Las disposiciones pueden simplemente tener un compromiso de mejores esfuerzos o pueden definir el diseño de regímenes de competencia a ser establecidos en los países firmantes o incluso determinar qué prácticas anticompetitivas debieran ser abordadas por las partes.

Acuerdo de Complementación Económica No. 33 (Colombia, México, Venezuela):

"*Artículo 16-02: Monopolios y empresas del estado.*

1. Cada Parte se obliga a que sus empresas del Estado otorguen a las personas jurídicas o naturales de las otras Partes un trato no discriminatorio en su territorio, en lo que respecta a la venta de bienes y prestación de servicios para operaciones comerciales similares.

2. Cada Parte se obliga a que sus monopolios gubernamentales y sus empresas del Estado: a) actúen solamente según consideraciones comerciales en la compra o venta del bien o servicio monopolizado en el mercado pertinente en el territorio de esa Parte, incluso en lo referente a su precio, calidad, disponibilidad, capacidad de venta, transporte y otros términos y condiciones para su compra y venta; y b) no utilicen su posición monopólica en su territorio para llevar a cabo prácticas contrarias a la competencia en un mercado no monopolizado, que puedan afectar desfavorablemente a las personas de otra Parte.

3. El párrafo 2, no se aplica a la adquisición de bienes o servicios por parte de monopolios gubernamentales o empresas del Estado, para fines oficiales, y: a) sin el propósito de reventa comercial; b) sin el propósito de utilizarlos en la producción de bienes para su venta comercial; o c) sin el propósito de utilizarlos en la prestación de servicios para su venta comercial.

4. En lo relativo al precio de venta de un bien o servicio, el párrafo 2, literal a), se aplica solamente a la venta por parte de monopolios gubernamentales y de empresas del Estado de: a) bienes o servicios a personas dedicadas a la producción de bienes industriales; b) servicios a personas dedicadas a la reventa comercial; o c) servicios a empresas productoras de bienes industriales.

5. No se aplicará lo dispuesto en el párrafo 2, literal a) a aquellas actividades de un monopolio gubernamental que se lleven a cabo de conformidad con los términos de una designación, y respeten los principios consagrados en los párrafos 1 y 2, literal b)." "Artículo 16-03: Comités.

Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de este Tratado, la Comisión establecerá los siguientes comités: a) un comité en materia de competencia, integrado por representantes de cada Parte, el cual presentará informes y recomendaciones a la Comisión referentes a los trabajos ulteriores que procedan sobre las cuestiones relevantes acerca de la relación entre las leyes y políticas en materia de competencia y el comercio en la zona de libre comercio; un comité que, a efecto de detectar aquellas prácticas de empresas del Estado que pudieran resultar discriminatorias o contrarias a las disposiciones de este capítulo, elaborará informes y recomendaciones respecto de esas prácticas."

Acuerdo de Complementación Económica No. 35. (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*)*

"Artículo 18.- Las Partes Contratantes promoverán acciones para acordar, a la brevedad, un esquema normativo basado en disposiciones y prácticas internacionalmente aceptadas, que constituya el marco adecuado para disciplinar eventuales prácticas anticompetitivas.

Artículo 19.- Las Partes Contratantes desarrollarán acciones conjuntas tendientes al establecimiento de normas y compromisos específicos, para que los productos provenientes de ellas gocen de un tratamiento no menos favorable que el que se concede a los productos nacionales similares, en aspectos relacionados con la defensa de los consumidores.

Artículo 20.- Los organismos competentes en estas materias en las Partes Signatarias implementarán un esquema de cooperación que permita alcanzar a corto plazo un primer nivel de entendimiento sobre estas cuestiones y un esquema metodológico para la consideración de situaciones concretas que pudieran presentarse."

***Acuerdo de Complementación Económica No. 41**. (Chile, México):*

"Artículo 14-02: Legislación en materia de competencia.

1. Cada Parte adoptará o mantendrá medidas que prohíban prácticas de negocios contrarias a la competencia y emprenderá las acciones que procedan al respecto, reconociendo que estas medidas coadyuvarán a lograr los objetivos de este Tratado. Con este fin, las Partes realizarán ocasionalmente consultas sobre la eficacia de las medidas adoptadas por cada Parte.

2. Cada Parte reconoce la importancia de la cooperación y la coordinación entre sus autoridades para impulsar la aplicación efectiva de la legislación en materia de competencia en la zona de libre comercio. Asimismo, las Partes cooperarán en cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la legislación en materia de competencia, incluyendo la asistencia legal mutua, la comunicación, la consulta y el intercambio de información relativos a la aplicación de las leyes y políticas en materia de competencia en la zona de libre comercio.

3. Ninguna Parte podrá recurrir a los procedimientos de solución de controversias de este Tratado respecto de cualquier asunto que surja de conformidad con este artículo.

4. Ningún inversionista de una Parte podrá someter una controversia conforme a la sección C (Solución de controversias entre una Parte y un inversionista de la otra Parte) del capítulo 9 (Inversión) para cualquier cuestión que surja conforme a este artículo."

***Acuerdo de Alcance Parcial N°.40 Amparado en el Artículo 25 TM80 (Cuba, Caricom)**:*

"Las Partes desestimularán las prácticas comerciales anticompetitivas y trabajarán con vista a la adopción de disposiciones comunes que prevengan tales prácticas.

2. Las Partes se comprometerán a establecer medidas y mecanismos que faciliten y promuevan una política de competencia, las que deberán asegurar su aplicación entre las Partes."

Acuerdo de Complementación Económica No. 72 (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Colombia)

Se incorpora un título especial (Titulo VI) dedicado a la libre competencia y se establece: "Artículo 17.- Las Partes Contratantes promoverán las acciones que resulten necesarias para disponer de un marco adecuado para identificar y sancionar eventuales prácticas restrictivas de la libre competencia."

Fuente: ALADI, Acuerdos Comerciales.

Por su parte, y a nivel regional, la Comunidad Andina cuenta con una normativa comunitaria para promover la libre competencia y corregir las prácticas empresariales que la impiden o limitan (Decisión 608).

De acuerdo a algunos autores, la Decisión N° 608 constituyó un hito: "modernizó la regulación de los acuerdos y actos restrictivos, confirió poderes e instrumentos a las autoridades supranacionales para la imposición de sanciones en casos de infracción, y sobre todo mitigó en su momento la carencia de una normativa general de libre de competencia tanto en Ecuador como en Bolivia, al establecer como obligatoria la aplicación de la normativa andina en estos países hasta cuando expidieran las normas nacionales correspondientes". Y agregan, "el mérito de la Decisión 608/2005 fue el de haber conseguido una armonización mínima en el tema, la cual

resultaba indispensable para avanzar y profundizar en el proceso de integración económica y el fortalecimiento de la defensa de la competencia" (Ortiz Baquero y Solano Osorio, 2016).

A pesar de la mejora que implicó la Decisión 608, un relevamiento efectuado sobre sus primeros ocho años de vida resultó en que había sido casi nula su utilización (a excepción de un caso). Se han ensayado algunas explicaciones, tales como la escasez de recursos, como un limitante a la difusión de la Decisión 608 y a la labor de oficio que podría llevar a cabo la Secretaría General; que haya una desconexión entre los operadores privados y la norma comunitaria, en el sentido de que existe poca confianza en su utilidad práctica. En tal sentido, los operadores pequeños y medianos, por ejemplo, preferirían tolerar conductas anticompetitivas antes que convertirse en objeto de posibles represalias de los operadores dominantes dada su desconfianza o poco conocimiento del sistema comunitario como alternativa; el desconocimiento de la legislación y política de competencia como justificación, presentando los casos de Ecuador y Bolivia, que tienen recién una práctica incipiente en la materia (DAF/COMP/LACF, 2013).

El MERCOSUR cuenta con el Protocolo de Defensa de la Competencia del año 1996, pero no se ha registrado una aplicación práctica de estos acuerdos. Tal vez una debilidad fuerte sea su estructura institucional: el Comité de Defensa de la Competencia del MERCOSUR no tiene poder vinculante, es decir, sus decisiones no se aplican directamente y se conforma con las autoridades de las agencias de competencia de cada país Miembro (no es un órgano independiente).

Por otra parte, el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, entre otros, establece que para 2020 deberá operar el tratado centroamericano de competencia y una autoridad regional encargada de aplicarlo; cada país deberá, para entonces, contar con una ley de competencia.

En la CARICOM el artículo 8 del Tratado de Chaguaramas regula la defensa de la competencia.

De igual modo, la Alianza del Pacífico cuenta con líneas generales en torno a la competencia. Así, según sostiene Cristina Bas Kana (2016), existen en este ámbito la implementación de las siguientes acciones: a) Participación/concurrencia en Foros Internacionales; b) Acuerdos Cooperación Inter- agencias; y c) Capítulos de Política de Competencia en Acuerdos Comerciales. Respecto a éste último punto, puede afirmarse que los objetivos de los Capítulos de Política de Competencia tienen por objeto: a) Prevenir que las prácticas anticompetitivas perjudiquen o eliminen los beneficios del acuerdo comercial, y b) promover la Cooperación y Coordinación. Por su parte, los Acuerdos incorporan diferentes principios respecto a las políticas de competencia, tales como: a) No-discriminación, b) Transparencia, y c) Debido Proceso.

Con la actualización del TLCAN en el UMSCA (Capítulo 21), se mantiene la relevancia de las autoridades de competencia en los tres países, Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en México, Competition Bureau en Canadá, y en Estados Unidos el Bureau of Competition dentro de la Comisión Federal de Comercio, y la Antitrust División dentro del Departamento de Justicia. Se recalca la importancia de la transparencia en los procesos legales que las autoridades de competencia pongan en marcha, así como la transparencia en la forma de definir las multas a quienes violen las leyes de competencia. El Tratado hace alusión al hecho de que las actividades comerciales fraudulentas trascienden fronteras, por lo que se comprometen a que las autoridades de los tres países trabajarán juntas en la aplicación de las leyes que protejan a los consumidores.

En términos generales, los partidarios de los ACR argumentan que los mismos promueven nuevos mercados, innovación, mayor competencia, oportunidades laborales, inversión, así como el acceso a bienes y servicios más especializados. Al respecto, no se deben desestimar los efectos a nivel nacional, ya que los ACR pueden comprometer la soberanía política, económica y cultural; adicionalmente constituyen un aliciente para las empresas transnacionales en detrimento de las PYMES (Álvarez Herrero 2017).

6. Buenas Prácticas a nivel local: el caso de la Argentina y Paraguay

La Argentina cuenta con una "Guía sobre defensa de la competencia para asociaciones y cámaras empresariales y colegios y asociaciones profesionales cuyo objetivo es el de: "esclarecer el límite, a veces difuso, entre el derecho de asociarse y el deber de no incurrir en prácticas que dañen la competencia en los mercados. Para ello, se establecen ciertos lineamientos y recomendaciones dirigidos a las entidades que agrupan empresas o profesionales que compiten entre sí sobre aquellos puntos que deberán tener en cuenta a efectos de cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley de Defensa de la Competencia y de ese modo, evitar que ellas mismas o sus miembros asociados incurran en prácticas contrarias a la ley."

La Guía enuncia una serie de recomendaciones generales a modo de herramientas para adaptar la actividad de estas entidades a las mejores prácticas en defensa de la competencia. A través de estas recomendaciones se busca reducir los riesgos de que estas organizaciones lleven a cabo actividades que puedan resultar en infracciones a la Ley de Defensa de la Competencia y que en consecuencia den lugar a la aplicación de las sanciones establecidas en el régimen de competencia vigente".

6.1. Recuadro 6: Síntesis de las buenas prácticas previstas por la Guía elaborada por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina.

1) ¿Qué prácticas deben adoptar las asociaciones y cámaras empresarias y los colegios y asociaciones profesionales a fin de evitar violaciones de la ley de defensa de la competencia?

A efectos de reducir los riesgos que pueden tener las cámaras y asociaciones empresarias de ser sancionadas por violaciones a la LDC, se recomienda que estas tomen las precauciones enunciadas a continuación.

a) Denunciar ante la autoridad de aplicación las prácticas que tengan por objeto u efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado, o que constituyan abuso de posición dominante, de modo que pueda resultar perjuicio al interés económico general. Para ello podrán presentar una denuncia ante la autoridad de aplicación, de conformidad con lo establecido en el Capítulo VI de la ley de defensa de la competencia.

b) Establecer políticas internas y programas de cumplimiento y promover la adopción de estas políticas entre los asociados. La implementación de políticas internas y programas de cumplimiento en materia de defensa de la competencia es una herramienta desarrollada a nivel internacional que puede beneficiar tanto a las asociaciones y cámaras empresarias como a sus miembros. En primer lugar, promover la adopción de políticas que favorezcan la competencia permitirá evitar violaciones a la ley. Por otro lado, estos programas suelen ser utilizados para la detección temprana de prácticas anticompetitivas, lo que permitirá que la multa aplicarse por la violación a la normativa en materia de defensa de la competencia sea menor y habilitará a los responsables a iniciar el procedimiento de solicitud de clemencia con mayor anticipación, respecto de los demás participantes en la práctica.

c) Velar por los principios de imparcialidad y no discriminación en las condiciones de filiación. Para ello, los requisitos para hacerse miembro de una asociación o cámara empresaria deberán ser objetivos, estar claramente delineados y no estar sujetos a discrecionalidad.
d) Al momento de realizar reuniones:
i. Grabar las reuniones. De esta manera, la asociación y los asistentes dispondrán de un medio que permita aportar pruebas en caso de que se lleve a cabo una actividad ilícita. Las asociaciones deben realizar un control de las reuniones, para evitar que sean una instancia para intercambiar información sensible entre competidores de un mismo mercado, formal o informalmente.
ii. Llevar una agenda detallada de los temas a tratar en las reuniones, un registro de asistencia, de actas y de los acuerdos alcanzados. Con el objetivo de contar con un respaldo de los temas tratados en las reuniones y de las decisiones tomadas por sus integrantes, se recomienda llevar adelante una agenda detallada de los temas a tratar y un registro en el que se detalle quiénes fueron los asistentes a las reuniones y qué decisión tomó cada uno respecto de los temas tratados.
iii. Abandonar la reunión en caso de entender que alguna conversación o tema tratado pudiera dar lugar a violaciones al régimen de defensa de la competencia.
iv. Contar con el asesoramiento y la asistencia de profesionales especializados. En todo momento durante el desarrollo de las actividades propias de su naturaleza, resulta conveniente que las asociaciones y cámaras cuenten con el asesoramiento de un profesional que pueda identificar y prever temas sensibles para la competencia, tanto analizando la propuesta de temas establecidos en una agenda de reunión como en la actividad diaria de las entidades.
v. Mantener los mismos principios para las reuniones virtuales y presenciales. Dado que tanto las reuniones presenciales como las virtuales pueden dar lugar a la realización de actos contrarios a la normativa en materia de defensa de la competencia, se recomienda que los mismos recaudos que se toman para las reuniones presenciales, se tomen también para las reuniones virtuales.
e) Evitar las compras, ventas, gerenciamiento, cobros y otras actividades similares por cuenta y orden de los miembros asociados. Cada miembro debe mantener total independencia para fijar su propio precio y decidir cuándo y con quién contratar y bajo qué condiciones.

2) ¿Qué prácticas no deberían adoptar las asociaciones y cámaras empresarias y los colegios y asociaciones profesionales para evitar violaciones de la ley de defensa de la competencia?

a) No deben establecer reglas que eviten que los miembros tomen decisiones comerciales independientes.
b) No intervenir en la negociación de precios y/o condiciones comerciales de venta de sus miembros asociados.
c) No deben ser un canal para intercambiar información sensible entre miembros (información sobre precios futuros, clientes, planes de producción a futuro, costos; etc.).
d) No deben emitir recomendaciones sobre precios, descuentos, condiciones comerciales, cantidades a comercializar o producción, horarios de apertura y cierre. e) No deben acordar o intercambiar información sobre precios, áreas, clientes, zonas exclusivas o términos similares.
f) No deben desarrollar reglas que impidan a los miembros publicitar sus precios, descuentos o prácticas de negocios, mientras se trate de publicidad convencional que no afecte intereses esenciales de la asociación.
g) No deben exigir a los miembros que compartan información sensible.
h) No deben discutir ni propiciar discusiones sobre licitaciones públicas en las que puedan participar los asociados o acordar posturas de los asociados en licitaciones públicas, ni en licitaciones convocadas por empresas privadas o estatales.
i) No deben utilizar requisitos de asociación o membresía como elemento para excluir o discriminar competidores. j) No deben prohibir a los asociados tener trato con los competidores no asociados.

k) No deben usar a la asociación o cámara empresaria como medio para boicotear a algún proveedor o cliente.
l) No deben imponer la adhesión a contratos tipo que afecten la libertad contractual de los miembros. m) No deben establecer estándares para la industria sin sustento técnico que excluyan artificialmente a competidores del mercado.

3) Mejores prácticas asociadas al manejo de información comercial

Por último, a fin de evitar el intercambio de información que pudiera tener efectos restrictivos sobre la competencia, se recomienda tener en cuenta los siguientes principios al momento de compartir información:
a) Evitar el intercambio de información comercial sensible. Esto se refiere a información sobre precios, facturación, costos y volúmenes de producción, clientes, gastos de publicidad, etc., en particular cuando esta información es reciente o se refiere a proyecciones a futuro.
b) Recopilar únicamente información de carácter histórico y con cierto rezago. Si bien la antigüedad de la información puede variar según el mercado de que se trate, en general se entiende que la información es "histórica" cuando data de al menos 12 meses al momento de su publicación o intercambio.
c) La solicitud de información a los asociados debe ser de una frecuencia reducida y se debe indicar explícitamente que su entrega es voluntaria.
d) Difundir la información de manera agregada, sobre materias generales y para fines de referencia general solamente y evitar hacer referencia a empresas particulares.
e) La información divulgada debe ser accesible para terceros no asociados interesados en ella.

Fuente: Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de la Argentina, 2018.

Por su parte, Paraguay ha recopilado sus buenas prácticas en torno a las conductas de los funcionarios que desempeñan funciones en la Comisión Nacional de la Competencia y ha dictado la Resolución N° R14/2015 por la cual se aprueba el código de ética de la Comisión Nacional de la Competencia – CONACOM.

6.2. Recuadro 7: Código de Ética de la Comisión Nacional de la Competencia

El Código de ética establece disposiciones respecto a las siguientes cuestiones:
Título I – Destinatarios, obligatoriedad, finalidad e interpretación.
Art. 1: Destinatarios del Código de Ética.
Art. 2: Obligatoriedad.
Art. 3: Finalidad.
Art. 4: Interpretación.

Título II – Valores del funcionario
Art. 5. Valores del funcionario como servidor público.

Título III – Deberes éticos del funcionario
Art. 6. Deberes éticos y derechos del funcionario.
Art. 7: Honestidad.
Art. 8: Respecto.
Art. 9: Objetividad.
Art. 10: Prudencia.
Art. 11: Decoro.

Art. 12: Responsabilidad.
Art. 13: Servicio.
Art. 14: Calidad.
Art. 15: Idoneidad.

Título IV - Del tribunal de Ética para Funcionarios
Art. 16: Competencia.
Art. 17: Deber de excusación.
Título V: Del juicio de Responsabilidad Ética
Art. 18: Legitimación.
Art. 19: Radicación y forma de la denuncia.
Art. 20: Responsabilidad del denunciante.
Art. 21: Rechazo liminar de la denuncia.
Art. 22: Admisión o rechazo de la denuncia.
Art. 23: Desistimiento de la denuncia.
Art. 24: Independencia del proceso de responsabilidad ética.
Art. 25: Normas procesales supletorias.

Capitulo II. De la Resolución Ética
Art. 26: Resolución.
Art. 27: Efectos de la Resolución.

De las disposición finales y transitorias
Art. 28: Entrada en vigencia.
Art. 29: Capacitación y difusión.

Fuente: Elaboración propia en base a la Resolución N° 14/2015 de la CONACOM por la cual se aprueba el Código de Ética de la comisión nacional de la competencia del Gobierno de Paraguay.

III. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA, POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA E INTEGRACIÓN REGIONAL

1. Introducción

La política comercial externa está mutando al ritmo de la reconfiguración productiva en cadenas globales de valor global y la revolución digital y al calor la guerra comercial entre EE.UU. y China. Más allá de los intereses particulares de los PED y los PD, puede enfatizarse el desarrollo de cuestiones y herramientas en la política comercial internacional para promover la integración a las CGV como instrumento de apalancamiento de la transformación productiva. Es decir, el impacto de la transformación (productiva y política) se puede visualizar en la aparición de una agenda de negociación comercial que incluye comercio electrónico, propiedad intelectual y compras gubernamentales como cuestiones relevantes. A dichas cuestiones nos dedicamos en la presente sección del trabajo.

2. Comercio electrónico

Como se adelantó en la primera parte de este estudio, el comercio electrónico como área de trabajo en la agenda comercial y de competencia plantea desafíos que incluyen no solo la liberalización del comercio en servicios, sino desarrollar la infraestructura necesaria, afinar los instrumentos de facilitación del comercio, diseñar un régimen tributario apropiado (y armonizarlo internacionalmente), e implementar políticas de propiedad intelectual específicas, entre otros.

En esta línea, entre las medidas e instrumentos tendientes a facilitar el comercio electrónico se encuentran: a) la firma electrónica, b) la ventanilla única, y c) comercio sin papel (promover la digitalización de documentos públicos relacionados con las transacciones comerciales, en la medida en que se respeten los parámetros legales nacionales y regionales para la aceptación de los documentos comerciales presentados electrónicamente con la finalidad de que la versión digital de los documentos que posibilitan el comercio electrónico tengan equivalencia legal con la versión en papel de los mismos).

De igual modo, la cuestión de los pagos electrónicos no es menor. Ello en atención a que, no sólo se trata de que estén disponibles y sean seguros, sino que además den cuenta de las particularidades locales, como ser el pago en cuotas. También ofrece desafíos el contar con marcos regulatorios que fomenten la confianza de los consumidores.

Las medidas regulatorias deberán enmarcarse bajo el principio de una internet libre y segura, apoyándose en iniciativas que coordinen una posición común y de esta manera se evite la fragmentación de marcos reglamentarios, en detrimento de aquellos que intervienen en su ámbito. A ello debe adicionarse la garantía necesaria para la protección del consumidor y de sus datos personales. Respecto a este punto, debería trabajarse internacionalmente sobre propuestas que sean balanceados y protejan a los consumidores de prácticas comerciales injustas, fraudulentas o que induzcan a error, cuando participan en el comercio electrónico, así como adoptar medidas que permitan mantener un ambiente seguro en las actividades comerciales on-line. En estos instrumentos se debería garantizar a los consumidores su derecho a la información la cual deberá ser clara, precisa y suficiente y de fácil acceso, durante todo el proceso de contratación electrónica.

De igual modo, es importante consensuar una arquitectura coherente que disponga la protección de la información personal de los intervinientes en el comercio electrónico sin constituir barreras innecesarias para el comercio.

Para las cuestiones de protección de datos, algunos han propuesto una "regulación inteligente", un modelo basado en multi-actores que puede ser tanto de armonización regional o global o hacia un regulador independiente. En el primer caso se refuerza la regulación con una interconexión entre los órganos de los diferentes países, en nuestro caso podría ser de los países de ALC. El segundo modelo propone algo parecido supranacional que se aleja de los países y hace propuestas normativas integradoras (Espiñeira – Sastre, 2019).

Sin duda, uno de los puntos claves en la transformación productiva para la innovación es la incorporación de las tecnologías de la comunicación y por su intermedio a la producción. Para ello, sin embargo, se requiere del desarrollo de infraestructura que mejoren la interconectividad y permita una mayor penetración de internet.

Aunque Brasil, México y Colombia ya han publicado su planes y consultas para el 5G, buena parte de la región todavía no tiene cobertura 4G. El comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones de México presentó estadísticas que realzan el impacto positivo de Internet (y por tanto justifica el esfuerzo que debería hacerse en esta cuestión): que la reducción de la mortalidad infantil en un 7% puede ser atribuida a impactos asociados con Internet, así como también un 33% de aumento de productividad de los productores agropecuarios; en educación el impacto no es menor, 11 % más de herramientas de lenguaje, 12% de aprendizaje, 19% de habilidades digitales (Samsung) y en la productividad en general 25% (Fromow,2019).

Por otro lado, señaló que el 5G implica nuevos desafíos: una mayor demanda de datos (alocación de espectro, tendido de redes y seguridad para las inversiones), en lo relacionado al ambiente digital (ciberseguridad y privacidad, neutralidad de la red, preparación tecnológica), en relación a las nuevas formas de competir (nuevos modelos de negocios, servicios de convergencia), y las brechas digitales (cobertura, acceso y apropiación) (Fromow,2019).

En este marco algunos autores están volviendo a examinar la cuestión de la naturaleza de las regulaciones: ¿Hasta qué punto la existencia de efectos de red implica que las plataformas de Internet deban ser reguladas de manera diferente que los mercados tradicionales? ¿Hasta qué punto las plataformas dominantes presentan un obstáculo a la innovación, erigiendo barreras a la entrada de nuevas firmas? ¿Es el control de información de consumidores una fuente de poder de dominancia y una barrera de entrada? ¿Cómo debe el regulador tratar productos que son ofrecidos a consumidores de manera gratuita? ¿Cómo definimos el concepto de daño a consumidores? Raul Katz al respecto, sostiene que las políticas de competencia están basadas en premisas universales (que los mercados son eficientes, que el mecanismo de precios provee un marco para la asignación eficiente de recursos, que el objetivo de las autoridades de competencia es monitorear los mercados para beneficiar a consumidores, y prevenir fallos de mercado y colusión). Sin embargo, el nuevo paradigma adaptado al contexto de mercados emergentes sería que las políticas y modelos de competencia no son universales y comunes a todos los entornos; que el modelo de competencia debe reflejar el contexto económico y social en el que es aplicado; y que trasplantar políticas y marcos legales de competencia puede generar efectos no esperados (Katz, 2019).

Conforme a lo anterior, podemos entonces ahora preguntarnos: ¿Cómo es la incorporación del comercio electrónico en los instrumentos multilaterales y regionales de comercio? Al respecto

nos ocupamos aquí propiamente de los acuerdos o capítulos sobre comercio electrónico y luego abordamos la cuestión de la propiedad intelectual y las compras gubernamentales que sin duda también son instrumentos del comercio electrónico.

A nivel multilateral, ya en la Conferencia Ministerial de la OMC de 1998 en Ginebra se adoptó la *"Declaración sobre Comercio Electrónico Mundial"*[3], que estableció un programa de trabajo para examinar los elementos del comercio electrónico que más afectan al comercio internacional. La implementación del programa no se realizó en un espacio institucional único sino en el ámbito de cuatro espacios diferentes dentro de la OMC: el Consejo del Comercio de Servicios; el Consejo del Comercio de Mercancías; el Consejo de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) y, el Comité de Comercio y Desarrollo (CCD).

Desde el establecimiento de este Programa, la actividad se limitó al intercambio de experiencias, bajo un mandato deliberativo y no negociador, lo cual sumado al enfoque segmentado de trabajo en los diferentes órganos, impidió el avance de las discusiones. La única medida que se tomó al respecto fue el compromiso de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas hasta tanto concluya el programa de trabajo, compromiso prorrogado en las sucesivas Conferencias Ministeriales de la OMC desde el año 2001 hasta el presente.

Sin embargo, el tema se revitalizó a partir de los Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi (2013-2015) y finalmente en la de Buenos Aires en el año 2017 toda vez que varios países decidieron empezar a negociar plurilateralmente en dicho ámbito.

En efecto, en el proceso de discusiones de la MC11, varios países plantearon la necesidad de intensificar las discusiones y obtener posibles "entregables". Varios países de AL se encuentran entre los fundadores del *"Grupo de Amigos del E-Commerce para el Desarrollo"* (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay) para agilizar las discusiones y en el marco del cual surgieron la mayoría de las propuestas en el proceso negociador.

Más allá de su contenido específico, el tema no fue ajeno al debate sistémico *"temas no tradicionales vs. tradicionales"*, en donde países como India, el Grupo Africano y los PMA obstaculizaron el debate a falta de avance en los temas pendientes de la agenda de Doha. Aunque hubo diferencias acerca del trabajo (crear o no un espacio diferente al Programa de 1998 y mandato negociador vs. trabajo exploratorio) hubo coincidencia en los elementos que deberían ser parte de la negociación:

1. *Facilitación del comercio:* Pagos y firmas electrónicas, digitalización de documentos, divulgación de secretos comerciales (ej. código fuente), libre circulación transfronteriza de información, infraestructura (acceso banda ancha, soluciones locales de pago, mejoras en logística y agilización de despachos).
2. *Apertura de los mercados: la permanencia (o no) de la moratoria en la aplicación de aranceles a las transacciones electrónicas, la cuestión de las prescripciones obligatorias para operar en los mercados (localización de servidores, uso de determinadas tecnologías), y compromisos de liberalización.*
3. *Transparencia: abordaje en los exámenes de políticas comerciales, informes de vigilancia, mayor intercambio de información en las actividades ordinarias OMC.*

[3] La Declaración puede ser consultada en el siguiente enlace: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/ecom_s/mindec1_s.htm

4. Desarrollo: explorar mecanismos de creación de capacidad para disminuir la brecha tecnológica entre PD – PED y PMA y evaluar, frente a cualquier potencial acuerdo, la incorporación de TED para los países que lo necesiten.

A nivel multilateral, ya en la Conferencia Ministerial de la OMC de 1998 en Ginebra se adoptó la "Declaración sobre Comercio Electrónico Mundial", que estableció un programa de trabajo para examinar los elementos del comercio electrónico que más afectan al comercio internacional. La implementación del programa no se realizó en un espacio institucional único sino en el ámbito de cuatro espacios diferentes dentro de la OMC: el Consejo del Comercio de Servicios; el Consejo del Comercio de Mercancías; el Consejo de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) y, el Comité de Comercio y Desarrollo (CCD).

Desde el establecimiento de este Programa, la actividad se limitó al intercambio de experiencias, bajo un mandato deliberativo y no negociador, lo cual sumado al enfoque segmentado de trabajo en los diferentes órganos, impidió el avance de las discusiones. La única medida que se tomó al respecto fue el compromiso de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas hasta tanto concluya el programa de trabajo, compromiso prorrogado en las sucesivas Conferencias Ministeriales de la OMC desde el año 2001 hasta el presente.

Sin embargo, el tema se revitalizó a partir de los Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi (2013-2015) y finalmente en la de Buenos Aires en el año 2017 toda vez que varios países decidieron empezar a negociar plurilateralmente en dicho ámbito.

En efecto, en el proceso de discusiones de la MC11, varios países plantearon la necesidad de intensificar las discusiones y obtener posibles "entregables". Varios países de AL se encuentran entre los fundadores del "Grupo de Amigos del E-Commerce para el Desarrollo" (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay) para agilizar las discusiones y en el marco del cual surgieron la mayoría de las propuestas en el proceso negociador.

Más allá de su contenido específico, el tema no fue ajeno al debate sistémico "temas no tradicionales vs. tradicionales", en donde países como India, el Grupo Africano y los PMA obstaculizaron el debate a falta de avance en los temas pendientes de la agenda de Doha. Aunque hubo diferencias acerca del trabajo (crear o no un espacio diferente al Programa de 1998 y mandato negociador vs. trabajo exploratorio) hubo coincidencia en los elementos que deberían ser parte de la negociación:

1. Facilitación del comercio: Pagos y firmas electrónicas, digitalización de documentos, divulgación de secretos comerciales (ej. código fuente), libre circulación transfronteriza de información, infraestructura (acceso banda ancha, soluciones locales de pago, mejoras en logística y agilización de despachos).
2. Apertura de los mercados: la permanencia (o no) de la moratoria en la aplicación de aranceles a las transacciones electrónicas, la cuestión de las prescripciones obligatorias para operar en los mercados (localización de servidores, uso de determinadas tecnologías), y compromisos de liberalización.
3. Transparencia: abordaje en los exámenes de políticas comerciales, informes de vigilancia, mayor intercambio de información en las actividades ordinarias OMC.
4. Desarrollo: explorar mecanismos de creación de capacidad para disminuir la brecha tecnológica entre PD – PED y PMA y evaluar, frente a cualquier potencial acuerdo, la incorporación de TED para los países que lo necesiten.

2.1. El comercio electrónico en los acuerdos regionales de América Latina

2.1.1. En el ámbito del MERCOSUR

En el MERCOSUR no existe una regulación común para el comercio electrónico, pero la Resolución 24/2001 del GMC creó un Sub-Grupo de Trabajo en Comercio Electrónico (SGT 13). El SGT 13 está a cargo de priorizar las cuestiones a trabajar en las relaciones intra-bloque, así como también en las relaciones del bloque con otros países.

Desde su creación el SGT se reunía todos los años hasta el 2010. Luego hubo un interregno y volvió a reunirse regularmente 4desde 2017. Por ello, el período 2001-2010 fue muy activo: baste mencionar que fue entre 2004 y 2006 que se tomaron resoluciones sobre acceso a la información por parte de los consumidores, la eficacia de los contratos electrónicos y la firma electrónica. Luego, cuando reasumió las reuniones en 2017, se empezó a trabajar con vistas a un Protocolo que incluyera no sólo la cuestión de las firmas y contratos sino también conceptos tales como localización de datos, mensajes electrónicos no solicitados, protección de datos, transferencia de datos para propósitos comerciales y protección al consumidor. Todavía el Protocolo no está listo para adopción.

El SGT3 ha reconocido particularmente la relevancia de que participe el sector privado en sus discusiones. Para ello el MERCOSUR creó un grupo especial, el Grupo para la Agenda Digital, que tiene por mandato trabajar las cuestiones transversales del comercio electrónico (transversales como son vistas desde el sector público: cuestiones que requieren la intervención de diferentes ministerios) consultando fluidamente con el sector privado.

Adicionalmente, en el diálogo entre MERCOSUR y la Alianza del Pacífico se firmó un Plan de Acción que incluye la Agenda Digital entre los dos bloques y que promueve el intercambio de información y buenas prácticas para desarrollar el comercio electrónico dentro de la región.

El MERCOSUR está promoviendo en sus negociaciones de libre comercio un capítulo de comercio electrónico. Las negociaciones entre MERCOSUR y la UE incluyen un capítulo de comercio electrónico (acuerdo en principio) y Argentina en particular está renovando sus acuerdos comerciales en el marco de la ALADI incluyendo un capítulo sobre comercio electrónico que contiene cláusulas sobre: a) firma digital, b) protección en línea de los consumidores, c) protección de datos personales, d) transferencia transfronteriza de datos, e) mensajes electrónicos no solicitados, y f) cooperación.

Por último, puede afirmarse que, a pesar de los intentos de cooperación y armonización, Brasil y Argentina todavía cuentan con perspectivas diferentes internamente, lo que genera brechas en torno a la convergencia regulatoria. Por ejemplo, Brasil ya cuenta con reglas específicas sobre libertad de expresión y responsabilidad de los intermediarios en internet, mientras que en la Argentina todavía se está discutiendo el proyecto de ley. En este campo en particular, Brasil y Argentina permiten diferentes tipos de excepciones: mientras que en el primero podrían retirarse de internet contenidos bajo ciertas condiciones sin intervención judicial, esto no podría suceder en la Argentina (salvo casos extremos como pornografía infantil).

Una situación similar a la anterior se da en torno a la protección de datos, aunque Brasil cuenta una ley similar y con los estándares de la norma europea, Argentina tiene una ley del año 2000 que está siendo revisada también en línea con aquella regulación europea. Así pues, la

posible convergencia nacerá de la influencia europea en la discusión nacional más que del ámbito subregional.

2.1.2. En el ámbito de la Alianza del Pacífico

En este ámbito, en el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico existe un capítulo sobre telecomunicaciones y otro sobre comercio electrónico. En el Reporte de la CAF sobre Brecha Digital (2019) se enumeran las principales medidas en el capítulo de telecomunicaciones permiten abordar cuestiones tales como:

- Interconexión no discriminatoria
- Portabilidad numérica
- Asignación equitativa y uso de recursos escasos
- Roaming internacional
- Salvaguardias competitivas, importantes para evitar que los agentes dominantes desarrollen prácticas anticompetitivas y facilitar la entrada al mercado; resolución eficaz de controversias, y servicio universal.

El capítulo sobre el comercio electrónico se aplica a las transacciones electrónicas de bienes y servicios, incluidos los productos digitales, para facilitar el comercio realizado por medios electrónicos. Sus principales medidas consideran (CAF, 2019):

- Facilitación del comercio electrónico, evitando y eliminando los obstáculos innecesarios
- Derechos de aduana
- Normas y procedimientos de publicidad
- Normas sobre protección del consumidor.
- Protección de datos personales
- Autenticación y certificados digitales
- Flujo de información transfronteriza

2.1.3. En el ámbito centro y norteamericano

Por otra parte, en el marco de la CAF el Proyecto Mesoamérica busca fortalecer la integración regional y promover el desarrollo económico y social de sus países. Desde su creación, el Proyecto Mesoamérica ha contribuido a la creación de proyectos e iniciativas regionales. En una primera fase, se concentró la integración física de las infraestructuras eléctricas, telecomunicaciones y transporte. En una segunda fase, ha promovido iniciativas de alto impacto social, como el cuidado de la salud y la protección del medio ambiente. (CAF, 2019).

Una de las principales iniciativas apoyadas por el Proyecto Mesoamérica es REDCA, un proyecto de infraestructura cofinanciado por CAF que ofrece soporte neutro a los servicios mayoristas de telecomunicaciones con alcance regional. Por su parte, el Programa Mesoamericano para la Integración de Servicios de Telecomunicaciones (AMIST) reúne a actores regionales y nacionales del sector y busca fortalecer las políticas públicas a nivel regional (CAF, 2019).

La hoja de ruta para promover un Espacio Único de TIC (Single ICT Space) fue aprobada en febrero de 2017, durante la 28ª reunión de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM) celebrada en Guyana. (CAF, 2019).

El objetivo es facilitar el despliegue de las TIC en la región, mediante la armonización de los marcos regulatorios y legales para el despliegue de banda ancha, los sistemas de gestión de la información, la provisión de servicios de tecnologías de la información y mejorar la seguridad del espacio digital y la gestión de sistemas.

2.1.3.1. Recuadro 8: Previsiones en torno al comercio electrónico en el UMSCA

El Capítulo 19 del UMSCA[4]prevé regulaciones en las siguientes cuestiones:

CAPÍTULO 19 COMERCIO DIGITAL
Artículo 19.1: Definiciones
- algoritmo
- autenticación electrónica
- comunicación electrónica comercial
- documento de administración
- firma electrónica
- información gubernamental
- información personal
- instalación informática
- persona cubierta
- producto digital
- proveedor de contenido de información
- servicio informático interactivo

Artículo 19.2: Ámbito de Aplicación y Disposiciones Generales
Artículo 19.3: Aranceles Aduaneros
Artículo 19.4: Trato No Discriminatorio de Productos Digitales
Artículo 19.5: Marco Nacional de las Transacciones Electrónicas
Artículo 19.6: Autenticación Electrónica y Firmas Electrónicas
Artículo 19.7: Protección al Consumidor en Línea
Artículo 19.8: Protección de la Información Personal
Artículo 19.9: Comercio sin Papeles
Artículo 19.10: Principios sobre el Acceso y el Uso del Internet para el Comercio Digital
Artículo 19.11: Transferencia Transfronteriza de Información por Medios Electrónicos
Artículo19.12: Ubicación de las Instalaciones Informáticas
Artículo 19.13: Comunicaciones Electrónicas Comerciales No Solicitadas
Artículo 19.14: Cooperación
Artículo 19.15: Ciberseguridad
Artículo 19.16: Código Fuente
Artículo 19.17: Servicios Informáticos Interactivos
Artículo 19.18: Datos Abiertos Gubernamentales
ANEXO 19-A

Destacamos de este acuerdo que los países acordaron que no impondrán aranceles al comercio de bienes digitales, como programas de cómputo, videos o audios, aunque los impuestos de otro tipo que cada país decida establecer en su territorio para regular el comercio digital están permitidos, como tampoco ningún país podrá negar la validez legal de la firma únicamente por el hecho de tratarse de una firma electrónica.

[4] Para acceder al texto completo del Capítulo 19 del UMSCA, ingrese al siguiente enlace: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465801/19ESPComercioDigital.pdf

Adicionalmente, no se puede condicionar el comercio electrónico al establecimiento de una actividad comercial a la instalación de servidores u otro equipo de cómputo dentro del territorio donde se desarrolle la misma ni tampoco prohibir un código fuente a las empresas de tecnología como determinante para su uso comercial.

Fuente: Elaboración propia en base al Capítulo 19 del UMSCA.

3. Innovación y Propiedad Intelectual[5]

Existe consenso tanto en la academia como entre los empresarios y la comunidad política que la inversión (pública y privada) en I+D es beneficiosa. Es que está sólidamente documentado que la innovación, al agregar valor, promueve el crecimiento, y, eventualmente, el desarrollo.

Ahora bien, además de la necesaria inversión en I+D, son los marcos regulatorios los que organizan, entre otros, los incentivos para la generación del conocimiento, así como también los mecanismos para su apropiación y explotación por los actores privados y públicos en su actuación en el ámbito económico y social.

Si la competencia es uno de los principales motores de la innovación, los estímulos a la innovación que importan la supresión (temporal) de la competencia deben ser cuidosamente evaluados. Este es el caso de los derechos de propiedad intelectual, que consisten en derechos exclusivos de explotación de los procesos o productos por veinte años o más y que, por ello, deben ser cuidadosamente equilibrados con otros derechos y necesidades humanas, tales como el acceso a la salud o el cuidado del medioambiente.

Como lo destaca Abbott: *"Existe un acuerdo relativamente consistente entre los economistas que estudian los derechos de propiedad intelectual de que los estándares de protección de la propiedad intelectual varían dependiendo del nivel de desarrollo y otras características del país"* (Abbott, 2006). Simplemente, los países diseñan y ejecutan su política de propiedad intelectual de acuerdo a su nivel y necesidades de desarrollo para lograr el equilibrio de derechos y obligaciones.

En esta línea, los países que son productores/exportadores de conocimiento aplicado (innovaciones) prefieren que las reglas que regulan la explotación de esos conocimientos (los derechos de propiedad intelectual) les permitan explotar monopólicamente el mayor tiempo posible y de la manera más amplia posible estos procesos y productos. Y muchas veces esta posición de extensión y profundización de las reglas de propiedad intelectual es más aguda en el campo internacional que en sus políticas nacionales, donde la necesidad y obligación de velar por el interés público de sus ciudadanos y consumidores se equilibra con las necesidades e intereses de los titulares de derechos de propiedad intelectual.

Por el contrario, los países que son importadores de tecnologías intentan su abaratamiento y su transferencia lo más pronto y ampliamente posible.

Ahora bien, con el valor que han tomado los bienes intangibles (marcas, patentes, derechos de autor, etc.) la presión internacional de los países productores/exportadores se ha hecho muy fuerte sobre las reglas de propiedad intelectual.

[5] Basado en Delich, 2019 y Delich, 2018

Hasta la entrada en vigor del Acuerdo sobre los derechos de Propiedad Intelectual relacionados al comercio (ADPIC o TRIPS en inglés), los derechos de propiedad intelectual se regulaban, en el ámbito internacional, por medio de tratados internacionales (como el Convenio de París de 1883 sobre Propiedad Industrial o el Convenio de Berna de 1886 para la Protección de Obras Literarias) que dejaban un espacio considerable para implementar políticas públicas. El TRIPS, que regula las principales formas de propiedad intelectual (patentes, marcas, el derecho de autor, diseño industrial, indicaciones geográficas entre otras) estableció estándares globales de protección y garantizó su observancia mediante el Sistema de Solución de Disputas de la OMC.

Estos nuevos estándares de protección eran más "altos", es decir prevén más derechos para los titulares de propiedad intelectual y menos espacio para prever limitaciones y excepciones a favor de los usuarios (públicos y privados) a nivel local.

En particular, podemos mencionar que el TRIPS estableció 20 años de protección de la patente y cerró la posibilidad de excluir sectores a la patentabilidad (utilizado en el sector farmacéutico) al disponer como regla general la patentabilidad para todas las invenciones, sean de productos o de procesos, en todos los campos de la tecnología, siempre que cumplan con los tres requisitos básicos de patentabilidad (la invención debe ser nueva, entrañar altura inventiva y susceptible de aplicación industrial). El Acuerdo también incorporó una norma procesal especial invirtiendo la carga de la prueba en los juicios civiles relacionados con patentes de procedimiento. En estos procesos los jueces deben estar facultados para ordenar que sea el demandado (presunto infractor de una patente de procedimiento) quien deba probar que el procedimiento utilizado para obtener un producto es diferente al proceso patentado.

El ADPIC también implicó reconocer derechos exclusivos de arrendamiento para las grabaciones musicales, programas de computación y películas; e imponer estándares de protección para las indicaciones geográficas.

Ahora bien, una de las características del TRIPS que impacta en la dinámica de la negociación internacional es que contiene el principio NMF, pero no su excepción para los compromisos tomados en acuerdo de libre comercio posteriores a 1995. Por ello, cuando se acuerda un TLC que contiene estándares TRIPS plus (más altos o profundos que los contenidos en el TRIPS) éstos deben extenderse automáticamente a todos los Miembros de la OMC.

Una vez que entró en vigor el TRIPS, en las negociaciones de TLC, así como en las negociaciones de los mega regionales, tanto EE.UU. como la UE incluyeron en la agenda cuestiones de TRIPS plus (como la extensión de la protección de las patentes por demoras administrativas o para compensar el tiempo de obtención de la autorización administrativa para comercializar; la protección por derechos exclusivos de los datos de prueba; el fortalecimiento de la observancia de los derechos de propiedad intelectual mediante la creación de tipos penales, entre otros).

En particular, desde el punto de vista de construcción de un mercado transparente y con competencia, la extensión de los monopolios vía extensión de la protección conspira contra el ingreso de competidores y medicamentos genéricos. Está sólidamente documentado que el ingreso de genéricos produce la reducción de los precios de los medicamentos y aumenta el bienestar de la sociedad en su conjunto, tanto en países desarrollados como en desarrollo.

En ALyC entonces, la situación de los estándares de protección de propiedad intelectual varía entre aquellos países que después del TRIPS firmaron Tratados de Libre Comercio con los

EE.UU. y la UE. Como consecuencia, Chile, Colombia, Perú, México, Ecuador y los países del CAFTA tienen estándares más altos que los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Este es un punto extremadamente sensible a la hora de pensar la convergencia regulatoria en América Latina.

Entonces, si tenemos en cuenta que las reglas de propiedad intelectual a nivel internacional se están profundizando más, que la nueva economía del conocimiento parece estar necesitando flexibilizar esas reglas y sus usos porque parece requerir, para innovar y crecer, volcarse a modelos de innovación abierta, y si consideramos nuestras características de (baja) inversión, así como nuestras necesidades de desarrollo, emerge nuestro principal objetivo de política pública.

Al respecto debe destacarse que nuestras reglas de propiedad intelectual debieran ser de un tipo internacionalmente aceptada (como las contenidas en el TRIPS) para atraer inversión, gestionadas de manera clara, transparente y previsible, debieran incentivar pero también incluir pautas para su observancia, incluir a los derechos de propiedad intelectual como estímulo a la innovación y a la inversión pero evitando los abusos de la posición monopólica y dando lugar a otros jugadores a entrar al juego. Por último, debieran ser lo suficientemente flexibles para permitirnos implementar otras políticas tan importantes como la promoción de la innovación para poder equilibrar derechos y obligaciones.

El dilema de la política pública que implica la negociación internacional de estándares de protección de la propiedad intelectual más amplios y extendidos para los PED ha sido remarcado por Álvaro Díaz, quien sostiene: *"Imposibilitados de retornar a la era pre-ADPIC o pre-OMPI y sin los márgenes de maniobra de países como Brasil y Argentina, los países que negociaron tienen esencialmente dos opciones: o establecen regímenes de propiedad intelectual que sólo tienen incidencia en la economía formal, mientras continúa desplegándose una economía informal y una economía negra que compensa las insuficiencias de la política pública. O construye un sistema balanceado de instituciones, donde utiliza intensivamente las flexibilidades disponibles en las reglas de propiedad intelectual, expande los sistemas de defensa de la competencia y derechos del consumidor, desarrolla la educación y el acceso a la información y el conocimiento, al tiempo que impulsa una política de ciencia y tecnología que hace progresar los sistemas de innovación y aprendizaje* (Díaz, 2008)

De igual modo, el complejo problema que enfrenta la región frente a la homogeneización en pos de promover la competencia en torno a la propiedad intelectual. Sobre el particular, debe destacarse que, como se vio anteriormente, la mayoría de los países cuentan con leyes para la propiedad intelectual y para el fomento de la competencia. Ambas buscan promover la innovación y el bienestar del consumidor, se orientan a corregir las fallas de mercado —aunque de distinto tipo— y se basan en el principio de eficiencia económica. Sin embargo, lo hacen a través de mecanismos diferentes: las primeras establecen un monopolio legal, mientras que el objetivo de las segundas es impulsar la competencia (Ramello, 2002). En consecuencia, se trata de enfoques que entrañan importantes conflictos normativos y de política pública. Desde el punto de vista del fomento de la competencia, los derechos de propiedad intelectual confieren derechos exclusivos de explotación que podrían dar lugar a conductas anticompetitivas. Este problema se agrava si la legislación pertinente contiene fallas o defectos estructurales que facilitan el abuso monopólico y las prácticas predatorias.

4. Compras públicas

Otro aspecto sustancial que hace a la transformación productiva, se encuentra ligada a las compras públicas, toda vez que el mercado se abre para diferentes empresas que podrán ofrecer sus servicios y bienes al comprador, que en este caso será un Estado. Debe resaltarse que el Estado es el mayor comprador de bienes y servicios de la economía. La OMC estima su participación entre el 10% y el 15% del producto bruto interno mundial. En ALC, el Estado es un actor indispensable para la promoción de la actividad económica. En este marco, las compras públicas son sumamente relevantes no sólo por la magnitud de los recursos involucrados, sino por su capacidad para incidir sobre las empresas nacionales, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas, o MiPymes (Rozenwurcel – Bezchinsky, 2011,11).

La mayor difusión del conocimiento e información sobre las compras públicas y la mayor transparencia en la gestión implicaron un creciente grado de competencia para los abastecedores tradicionales, los que debieron pasar a competir en dicho mercado con un mayor número de jugadores (Rozenwurcel – Bezchinsky, 2011,12). Por lo tanto, las políticas de competencia se encuentran estrechamente vinculadas a la participación en el ámbito de las compras públicas, en razón de la apertura que hacen los gobiernos de sus economías a fin de promover la participación de una mayor cantidad de empresas, y con ello lograr mejores precios.

Esta apertura económica, y la posibilidad de participar a través de licitaciones en el ámbito de las compras públicas, ha llevado a que en las negociaciones económicas internacionales se incluya esta disciplina, a fin de promover la participación de empresas extranjeras en las compras que realizan los estados de bienes y servicios. Si bien la OMC cuenta con un acuerdo específico en esta materia, conocido como el Acuerdo sobre Contratación Pública que tiene la característica de ser plurilateral, lo que significa que no todos los Miembros de la Organización son Partes en él. Actualmente cuenta con 20 Partes que incluyen a 48 Miembros de la OMC. Otros treinta y cuatro Miembros /observadores participan en el Comité de Contratación Pública como observadores. De ellos, nueve están en proceso de adhesión al Acuerdo (OMC, 2019). El objetivo fundamental del Acuerdo es la apertura mutua de los mercados de contratación pública entre sus Partes.

Como resultado de varias rondas de negociaciones, las Partes en el ACP han abierto a la competencia internacional. Dicho acuerdo fue revisado en el año 2012, a fin de lograr incorporar ciertas cuestiones no previstas en las negociaciones originarias, modificándose lo siguiente:

a) Se tiene en cuenta la evolución de las prácticas actuales de contratación pública, en particular la utilización de herramientas electrónicas. Se establecen prescripciones en esta esfera para garantizar el pleno cumplimiento de los principios generales en la era electrónica.
b) Se aclaran y mejoran las disposiciones sobre trato especial y diferenciado aplicables a los Miembros en desarrollo que se adhieren al ACP.
c) Se introduce el nuevo requisito expreso de que los gobiernos participantes y las entidades contratantes competentes eviten conflictos de intereses e impidan prácticas corruptas, lo que demuestra que las Partes consideran que el ACP puede contribuir a la promoción de la buena gobernanza.

También, las compras públicas, se encuentran presentes en los ACR, los cuales han comenzado a incluir previsiones en esta materia. Así, el primero de ellos fue el NAFTA en su versión original que preveía un Capítulo X "Compras en el Sector Público". Este acuerdo contemplado en 25 artículos los diferentes supuestos, procedimientos y previsiones en torno a

esta disciplina comercial. Luego, el UMSCA prevé su regulación en el Capítulo 13 sobre Contratación Pública. Sin embargo, este Capítulo solo es de aplicación para la relación entre México y EE.UU. Las compras públicas entre México y Canadá están reguladas bajo las disposiciones del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), mientras que aquellas entre EE.UU. y Canadá se regulan bajo el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, el cual debe ser interpretado junto al Capítulo 21 del mismo Acuerdo sobre políticas de competencia.

La importancia, sobre esta cuestión radica en que "entendidas como contrataciones públicas, adquisiciones del Estado o compras del gobierno, las compras públicas han sido concebidas, tradicionalmente, como un trámite netamente burocrático asociado a satisfacer necesidades colectivas a cargo del Estado, así como para el funcionamiento del mismo. Dicha concepción ha evolucionado hasta llegar a entenderla como una herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y generar no sólo egresos al Estado, sino buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo." (SELA, 2015).

Estas compras públicas, por el tamaño que tienen, son importantes en atención al desarrollo de proveedores que las mismas generan, más en el ámbito regional, al permitirse competir en diferentes grados y esferas de gobiernos para abastecerlo en torno a sus necesidades de compra. Los ACR, tal como se mencionará anteriormente, promueven dichas competencias en cuanto las empresas extranjeras podrán competir libremente con las nacionales al momento que los Estados – por lo general Federal o Nacional- convoque a licitaciones para abastecerse.

Cabe acotar a esta altura, que muchos PD y PED cuentan e impulsan políticas de compras públicas para promover su desarrollo productivo pero que son compatibles con sus compromisos comerciales multilaterales y regionales.

Así, y a modo de ejemplo, puede mencionarse el caso del MERCOSUR, que pudo explorar esta vía con perspectiva regional, buscando eficiencia y transparencia, promover la innovación y el desarrollo de las PyMES y para un adecuado desarrollo socio-ambiental, entre otros objetivos (INTAL, 2017). Conforme a ello, el MERCOSUR reformuló su Protocolo sobre Compras Públicas, siguiendo modernos lineamientos en pos de promover políticas transparentes para beneficiar la participación de las Mipymes.

Debe recordarse, sin embargo, que oportunamente el MERCOSUR adoptó en el año 2003, la Decisión 40/03 denominada: "PROTOCOLO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL MERCOSUR", la cual fue reemplazada en el año 2017 por la Dec. 37/17 por el cual se aprueba el "PROTOCOLO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DEL MERCOSUR" antes mencionado, derogando las normas que se opongan al mismo.

4.1. Recuadro 8: Previsiones en torno a las compras públicas y competencia en el Protocolo de contrataciones Públicas del MERCOSUR

a) Art. 10 – ESPECIFICACIONES TÉCNICAS: *"Las especificaciones técnicas que establezcan las características de los bienes y servicios objeto de contratación, así como las prescripciones relativas a los procedimientos de evaluación de la conformidad, no se elaborarán, adoptarán ni aplicarán para anular o limitar la competencia, crear obstáculos innecesarios al comercio o discriminar a oferentes."*
b) Art. 12 - DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN*: "Los Estados Partes no divulgarán información confidencial sin la autorización por escrito del proveedor que la haya proporcionado, cuando dicha divulgación pudiera perjudicar los intereses comerciales legítimos de una determinada persona o pudiese perjudicar una competencia justa entre los proveedores."*
c) Art. 15 – REGLAS Y PROCEDIMIENTOS DE EXCEPCIÓN A LAS LICITACIONES PÚBLICAS: "Siempre que no se utilice esta disposición para impedir la competencia entre proveedores o de una manera que discrimine en contra de los proveedores de otro Estado Parte, o proteja a los proveedores nacionales, una entidad contratante puede utilizar otros procedimientos de contratación sólo en las siguientes circunstancias: (…)"

Fuente: Elaboración propia.

Conforme a lo expuesto, este nuevo Protocolo al Tratado de Asunción hace referencia a las prácticas en torno a las políticas comerciales respecto a la contratación pública y su vinculación con las políticas de competencia.

Similar tónica, adopta el Acuerdo celebrado entre la UE con el MERCOSUR respecto a la regulación de las compras públicas, el cual incluye un capítulo particular en esta materia. Sobre el particular, cada año 250 mil autoridades europeas efectúan compras públicas servicios y bienes por un equivalente al 16% del PBI europeo (aproximadamente €2,7 billones). El acuerdo permitIrá a las empresas participar de ese mercado, al tiempo que preserva nuestro propio sistema de compras públicas para PyMEs del MERCOSUR. Adicionalmente, no están incluidas en el acuerdo las compras públicas subnacionales (provincias, municipios, etc.), salvo que éstas decidan sumarse. Con ello, se promueve la participación de las Pymes en esta forma de contratación en pos del desarrollo de las mismas y su consolidación a nivel local y/o regional.

Conforme a lo expuesto, sin embargo, debe sostenerse que la utilización de la contratación pública procura, crecientemente, asegurar que una parte significativa del gran volumen de compras del Estado, financiado con los impuestos que pagan los contribuyentes (o con endeudamiento), vaya obligatoriamente a PyMES, o a otras empresas con objetivos sociales. En varios de estos casos, los instrumentos que establecen una preferencia de la contratación pública a empresas PyMES o empresas con objetivos sociales no van necesariamente acompañados de una discriminación explícita respecto del proveedor extranjero (Nofal, 2016).

IV. REFLEXIONES FINALES: OPORTUNIDADES DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL

Conclusiones generales

A lo largo de este documento hemos presentado los desafíos para las políticas de comercio y competencia derivados de la reorganización de la producción global en cadenas de valor y nuestra necesidad de transformación productiva. Porque se trata de un campo vasto, organizamos el documento diferenciando los desafíos a nivel de agenda local y de agenda externa. Pero es una distinción sólo funcional a la presentación de los desafíos ya que en la agenda de trabajo cotidiana del sector público, privado y académico, se presentan conjugados inextricablemente.

Aunque el comercio de ALC en el período 2003-2013 se expandió debido a la mejora de los precios de las commodities y el incremento de la demanda china, y los destinos de exportación se modificaron para dar cuenta de la importancia de China para la región, la participación en el comercio mundial sigue siendo alrededor del 6%. Además, las canastas exportadoras siguen concentradas en pocos productos y de poco valor agregado. Finalmente, el comercio intra regional sólo ha descendió. En este marco, diversificar las exportaciones e integrarse a las cadenas regionales/globales de valor parece ser la clave.

Al analizar la inserción de la región en las CGV, en primer lugar, es preciso notar que ALyC constituyen un conjunto de países heterogéneos. En la inserción de los países de la región en redes internacionales de producción se detecta dos patrones claramente diferenciados: uno de mayor vinculación con los EE.UU. y la "fábrica América del Norte" —México y América Central—, y otro con una orientación marcada hacia redes de producción subregionales —en general, aún incipientes— América del Sur y el Caribe (CEPAL, 2013:7).

Los países de América Central y el Caribe se integran a través de la disponibilidad de mano de obra barata, que les permite exportar, fundamentalmente a los EE.UU., desde vestimenta hasta instrumental médico o electrónica utilizando esquemas de tipo "maquila" o similares. También mediante la provisión de servicios turísticos, financieros o de transporte. Entre las economías más grandes se distinguen dos modelos diferentes, uno más basado en mano de obra barata –similar al descripto en el párrafo anterior- (México) y otro en donde la integración ocurre en gran medida por la disponibilidad de recursos naturales abundantes, complementados en algunos casos con mercados internos relativamente extensos (Argentina, Chile, varios países andinos y, en cierta medida, también Brasil forman parte de este grupo).

América Latina está poco integrada o integrada en un segmento con poco valor agregado. Tal como se ha presentado en los casos que ilustran en la Sección 1, fortalecer la oportunidad de escalar en la cadena depende cada vez más de la innovación y los intangibles.

En este marco, la política comercial y de competencia para la transformación productiva es un engranaje que intenta promover la inserción en las CGV. Su agenda se visualiza nacionalmente en todos aquellos programas que intentan atraer inversiones, diversificar la canasta exportadora, agilizar y abaratar la logística, innovar y mejorar los estándares de calidad de nuestros productos, fortalecer a las MIPYMES, generar las condiciones para incrementar el comercio a electrónico y regular los derechos de propiedad intelectual. Y se visualiza internacionalmente en la inclusión de estos mismos temas en las negociaciones a nivel multilateral como bilateral y regional.

El primer punto compartido, a nivel de la agenda local, por todos los sectores es la complejidad de administrar coordinadamente la agenda de la transformación productiva. Aunque

está claro que hace muchos años se enfrentan los desafíos de mejorar la capacidad técnica y estratégica de la instancia que tenga la responsabilidad básica en la formulación de la política comercial y de implementar mecanismos eficientes para gestionar las necesidades de coordinación interdepartamental (producto a turno del aumento de la diversidad sectorial de los tratados comerciales internacionales), pareciera que la necesidad de coordinación inter agencial se ha agudizado como consecuencia de que la regulación de las actividades comerciales externas atraviesa marcadamente ministerios y disciplinas.

Así, en el Informe se puede apreciar cuando se trata la cuestión del comercio electrónico: requiere alinear regulaciones tan diversas como las que se relacionan con la infraestructura, las comunicaciones, la protección de datos personales y cuestiones de propiedad intelectual, entre otros.

También se vislumbra en el Informe la mirada coincidente de todos los participantes en el Congreso Latinoamericano de Telecomunicaciones sobre la importancia de la fortaleza institucional. Es que el liderazgo político para llevar adelante la agenda de transformación por lo general es ocasional, pudiendo aparecer y luego diluirse, y, por tanto, la estabilidad y profesionalismo de los gestores de la política pública para telecomunicaciones es crucial. De igual modo, se remarcó que en materia de telecomunicaciones el Estado cumple múltiples y diferentes funciones y, por ello, se requiere alinear a las agencias estatales (el Ministerio de Hacienda interviene en materia de tributos, el Ministerio de Educación en lo que hace a la alfabetización digital, el Ministerio de Producción con estrategias en términos de materias primas, etc.) y establecer prioridades.

Algunos participantes de dicho Congreso hicieron notar que a veces la agenda de trabajo estatal es un "patchwork" resultante de las agendas de las distintas agencias, sin hilo conductor. Otros participantes, también, graficaron diciendo "a veces las agendas son 150 objetivos". Se remarcó que era necesaria la participación de las empresas (incluida las públicas no solo de telecomunicaciones), empresas de logística, de transporte, manufacturera, etc. Finalmente, algunos asistentes remarcaron con relación a cómo se organiza cada país institucionalmente que no existe una práctica única, pero que en todo caso lo más importante es que siempre tiene que haber una agencia o instancia que lidere y coordine las acciones. Puede ser una unidad dentro del sector presidencial, o dentro de un ministerio, entre otros.

Aunque la gestión institucional de la política comercial sin duda es local, la necesidad de generar la misma coordinación inter-agencial e interdisciplinar se impone también en los espacios regionales y subregionales. Es decir, en los grupos de trabajo o negociación a nivel subregional que tratan cuestiones como comercio electrónico, estándares de calidad y propiedad intelectual debiera también generarse la misma coordinación de agencias estatales y combinación de saberes.

Visto que la negociación internacional sobre comercio electrónico ocurre en múltiples foros simultáneamente, pero en particular ha adquirido dinamismo a nivel multilateral, en la OMC, la negociación y eventual coordinación de perspectivas y normas regulatorias a nivel subregional es vital: ir fragmentados, descoordinados o sin estudios de costos y beneficios locales, quita la posibilidad de influir para lograr un resultado equilibrado o complementario a nuestras necesidades regulatorias.

Por otro lado, una nota común a todos los países de ALC es que tienen programas y planes de transformación productiva en general y también algunos focalizados específicamente en las PYMES. Las PYMES comparten el contexto macroeconómico e institucional de todas las empresas, pero agregan problemas específicos derivados de su tamaño y estructura de gestión: suelen tener

problemas de financiamiento, falta de experiencia internacional, se les hace más complejo las cuestiones la calidad y certificación de calidad. En este marco deviene crucial las experiencias de asociatividad y la necesidad de realizar investigación de mercados y participar en ferias, entre otras.

Por otra parte, se están desplegando muchos y diversos programas a nivel nacional en ALC con relación a las PYMES. Sin embargo, es necesario fortalecer el rol que puede jugar la integración regional para incluir a las PYMES al flujo de comercio. Más allá de los mecanismos y aspectos financieros y tributarios, a nivel de las instituciones podría trabajarse para centralizar y circularizar información de mercado y oportunidades regionales, así como abordar regionalmente las certificaciones de sustentabilidad que están apareciendo en nuestros mercados de destino. También sería valioso tomar en cuenta que ya empiezan a aparecer capítulos PYME en los TLC y que ALC no debiera esperar a que la convergencia regulatoria se produzca nuevamente a raíz de la firma de TLC con socios extra regionales (como este Informe documenta para el caso de comercio electrónico y propiedad intelectual).

En esta la línea el TPP, considerado un acuerdo de última generación incluye un capítulo PYME que contiene compromisos de información y transparencia y la creación del Comité PYME. El Comité debe trabajar para identificar formas de asistir a las PYMEs para:

a. aprovechar las oportunidades comerciales, intercambiar y discutir las experiencias y mejores prácticas de cada Parte en el apoyo y asistencia a las Pymes exportadoras con respecto a, entre otras cosas, programas de capacitación, educación sobre comercio, financiación del comercio, identificación de socios comerciales en otras Partes y el establecimiento de buenas referencias de negocios;
b. desarrollar y promover seminarios, talleres u otras actividades para informar a las PYMEs sobre los beneficios disponibles:
c. explorar oportunidades de desarrollo de capacidades para asistir a las Partes en el desarrollo y mejora de los programas de asesoramiento, asistencia y formación en exportación para PYMEs; entre otras.

También este Informe ha destacado la problemática de la economía digital tanto la cuestión de la infraestructura (física y regulatoria) como el comercio electrónico. En este punto y como ha destacado la CAF en términos de estrategias, para constituir una región digital "será necesario apoyar el trabajo de los bloques de integración subregionales para impulsar una visión común basada en prioridades, objetivos, metas, hitos concretos, recursos, gobernabilidad y un calendario claro. Adicionalmente, serán necesarios mecanismos de coordinación y de financiación eficaces, el diálogo con las diversas organizaciones sub-regionales, la dotación de personal técnico adecuado y mecanismos de control y evaluación para garantizar la aplicación." (CAF, 2019).

En cuanto a los estándares de calidad de los productos, en particular para aquellos países exportadores de bienes agropecuarios, la competitividad hoy está determinada por la capacidad de construir ventajas comparativas basadas en la calidad y seguridad, pero también en las certificaciones y la gestión de estándares de calidad. Los estándares más exigentes hoy y determinantes para el ingreso a los mercados son privados y no se agotan en cuestiones de calidad de los productos, sino que mayoritariamente ahora se ocupan de la sustentabilidad (en un sentido amplio), los derechos humanos, transparencia, condiciones laborales, entre otros.

En materia de sustentabilidad en particular, las certificaciones de medición y reducción de la huella ambiental son cruciales porque la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad en la producción y exportación irá in crescendo. En este punto, huelga decir que hace falta reforzar las

capacidades técnicas para recoger y procesar los datos además de un trabajo conjunto entre el sector público y el privado. En este sentido, el sector público puede movilizar recursos, articular espacios público-privados, diseñar políticas públicas que den las señales correctas y liderar el desarrollo de factores de emisión nacionales y calculadoras de carbono para sectores clave. Además, los Estados están creando certificaciones destinadas a dar cuenta del "consumo responsable".

Si una recomendación parece surgir de la situación en relación a los estándares de sustentabilidad de los productos, es que América Latina requerirá de una diplomacia pública extremadamente activa y coordinada para intervenir con una perspectiva propia en el diálogo público global sobre el cuidado del medio ambiente y la producción de energía y alimentos, el veganismo, las preferencias del consumidor y las barreras comerciales, la transparencia y *accountability* de los estándares privados de calidad, entre otros.

Por supuesto, a medida que las economías se entrelazan aún más, aumentan y se complejizan los desafíos en materia de competencia. Por un lado, existe el riesgo de que la observancia de las leyes de competencia pueda utilizarse como una herramienta de discriminación o exclusión de mercado (Pérez Motta, 2016). Por otro lado, existe el riesgo que la falta de coordinación de las políticas de competencia permite conductas abusivas de parte de actores dominantes, particularmente, en el entorno digital. Como remarca Pérez Motta, si bien se han adoptado múltiples iniciativas a nivel internacional para formalizar la interrelación entre las políticas de comercio y competencia, a la fecha ninguna de estas iniciativas ha resultado en un marco de trabajo vinculante.

Finalmente, la situación de los estándares de protección de propiedad intelectual varía entre aquellos países de la región que después del TRIPS firmaron TLC con los EE.UU. y la UE y los que no. Como consecuencia, Chile, Colombia, Perú, México, y los países del CAFTA tienen estándares más profundos que los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Este es un punto extremadamente sensible a la hora de pensar la convergencia regulatoria en América Latina.

Debe sostenerse, además que nuestras reglas de propiedad intelectual debieran ser de un tipo internacionalmente aceptada (como las contenidas en el TRIPS) para atraer inversión; deberían ser gestionadas de manera clara, transparente y previsible; debieran incentivar pero también incluir pautas para su observancia; debieran incluir a los derechos de propiedad intelectual como estímulo a la innovación y a la inversión pero evitando la concentración y dando lugar a otros jugadores a entrar al juego; y, por último, debieran ser lo suficientemente flexibles para permitirnos implementar otras políticas tan importantes como la promoción de la innovación para poder equilibrar derechos y obligaciones.

En síntesis, sin duda el comercio internacional, hoy organizado en CGV, podría aportar significativamente al crecimiento y desarrollo. En un contexto marcado por el enfrentamiento comercial entre las grandes potencias comerciales y reconfiguración de las reglas e instituciones internacionales, mejorar la inserción comercial para que sirva como apalancamiento de mayores y mejores empleos, inversiones y actualización tecnológica requiere, en lo atinente a la política comercial y de competencia, el despliegue de una política que de manera consistente y sincronizada lleve adelante los siguientes objetivos:

a. Trabaje por mayor acceso a mercados (y lo ancle en acuerdos), diversificando destinos y productos de nuestras canastas exportadoras;

b. Participe del proceso de reconfiguración de las reglas y las instituciones comerciales multilaterales generando también propuestas propias, como lo han hecho algunos de los países de nuestra región en materia de comercio electrónico, pero de manera regional para ganar más voz;
c. Sincronice, coordine y converja las agendas de los acuerdos regionales de manera de perfilar una ALC como plataforma regional para la innovación: ponga el acento en la manera en que producimos, compartimos y aprovechamos el conocimiento;
d. Gestione institucionalmente las políticas de comercio y competencia a base de una fuerte coordinación (incluyendo la regulatoria interdisciplinar), transparencia, eficiencia, y seguridad;
e. Desarrolle la infraestructura y fortalezca los marcos regulatorios para la economía digital y el comercio electrónico: el acceso a internet, la calidad de las comunicaciones, las cuestiones regulatorias como los contratos electrónicos, la firma digital, la protección de los datos o la propiedad intelectual;
f. Desarrolle instrumentos financieros modernos y accesibles a las pymes;
g. Desarrolle una política de competencia acorde a la globalización, en la cual las prácticas anticompetitivas de las empresas adquieren un alcance cada vez más internacional;
h. A nivel regional, fortalecer la cooperación (mecanismos estables de intercambio de información y eventualmente revisión de pares de los casos de competencia), entre otros.

RECOMENDACIONES GENERALES

- La política comercial y de competencia para la transformación productiva en ALC debiera ser el engranaje para la inserción en las CGV. Su agenda de acción debe incluir programas para diversificar la canasta exportadora, agilizar y abaratar la logística, innovar y mejorar los estándares de calidad de nuestros productos, fortalecer a las MIPYMES, generar las condiciones para incrementar el comercio a electrónico y regular los derechos de propiedad intelectual.
- La necesidad de coordinación interinstitucional se ha agudizado porque la regulación de las actividades comerciales atraviesa marcadamente ministerios y disciplinas. Por ejemplo, el comercio electrónico requiere alinear regulaciones tan diversas como las de infraestructura, comunicaciones, protección de datos personales y cuestiones de propiedad intelectual, entre otros.
- Visto la negociación multilateral sobre el comercio electrónico, la negociación y eventual coordinación de perspectivas y normas regulatorias a nivel regional y subregional es vital: ir fragmentados, descoordinados o sin estudios de costos y beneficios locales, quita la posibilidad de influir para lograr un resultado equilibrado o complementario a nuestras necesidades regulatorias.
- Se están desplegando muchos y diversos programas a nivel nacional en ALC con relación a las PYMES. Sin embargo, es necesario fortalecer el rol que puede jugar la integración regional para incluir a las PYMES al flujo de comercio.
- A nivel de las instituciones regionales debería trabajarse para centralizar y circularizar información de mercado y oportunidades regionales, así como abordar regionalmente las certificaciones de sustentabilidad que están apareciendo en los mercados de destino.
- Empiezan a aparecer capítulos PYME en los TLC y ALC no debiera esperar a que la convergencia regulatoria entre sus países se produzca a raíz de la firma de TLC con socios extra regionales.

- Con relación a los estándares de sustentabilidad de los productos, América Latina requerirá de una diplomacia pública extremadamente activa y coordinada para intervenir con una perspectiva propia en el diálogo público global sobre el cuidado del medio ambiente y la producción de energía y alimentos, las preferencias del consumidor y las barreras comerciales, la transparencia y *accountability* de los estándares privados de calidad, entre otros.
- La política comercial y de competencia debe trabajar por mayor acceso a mercados (y anclarlo en acuerdos), diversificando destinos y productos de nuestras canastas exportadoras;
- Los países de ALyC deben participar del proceso de reconfiguración de las reglas y las instituciones comerciales multilaterales generando también propuestas propias, como lo han hecho algunos de los países de nuestra región en materia de comercio electrónico, pero de manera regional para ganar más voz;
- La gestión de la política comercial debe sincronizar, coordinar y hacer converger las agendas de los acuerdos regionales de manera de perfilar una ALC como plataforma regional para la innovación: enfocarse en la manera en que producimos, compartimos y aprovechamos el conocimiento;
- Las políticas de comercio y competencia deben gestionarse en base a una fuerte coordinación no solo interinstitucional sino interdisciplinar porque las regulaciones que se requieren son de diversa naturaleza
- Se requiere desarrollar una política de competencia acorde a la globalización, en la cual las prácticas anticompetitivas de las empresas adquieren un alcance cada vez más internacional;
- A nivel regional, fortalecer la cooperación (mecanismos estables de intercambio de información y eventualmente revisión de pares de los casos de competencia), entre otros.

Son tiempos de incertidumbres y no existe el recetario de reglas que deberíamos construir para lidiar con la globalización. Pero, aun así, los países de ALC no debieran avanzar solos. Liderar, construir y ordenar una melodía regional sería más efectivo. ALC es un proyecto político que condensa nuestras ideas de paz, confianza mutua y democracia en la región. De ahí la necesidad de continuar recorriendo y resolviendo estos desafíos de manera conjunta a nivel regional en pos de abordar las diferentes problemáticas que nos enfrenta la globalización, las dificultades que nos ofrecen las CGV para nuestra inserción internacional, todo ello en pos de la evolución de nuestros pueblos.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACR: Acuerdos Comerciales Regionales
ADPIC: Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AL: América Latina
ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración
ALC: América Latina y el Caribe
AMIST: Programa Mesoamericano para la Integración de Servicios de Telecomunicaciones
ATV: Acuerdo sobre Textiles y Vestuarios de la OMC
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAN: Comunidad Andina de Naciones
CCD: Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGV: Cadenas Globales de Valor
CM: Fabricantes globales por contrato
CPTPP: Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (),
CSPS: Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
CTBT: Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio
EE.UU.: Estados Unidos de Norte América
FOCEM: Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en español).
GMC: Grupo Mercado Común del MERCOSUR
I&D: Innovación y desarrollo
IED: Inversión Extranjera Directa
ISO: Organización Internacional de Estandarización (en inglés)
MC11: Onceava Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Buenos Aires, Argentina en el año 2017.
MCCA: Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
MIPYMES: Micro, pequeña y mediana empresa
NAFTA: Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte (en inglés)
NMF: Nación Más Favorecida
OBM: Fabricantes originales con marca
ODM: Fabricantes con diseño original
OEM: Fabricantes originales de equipos (en inglés)
OMC: Organización Mundial del Comercio
OMPI: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
PED: País en desarrollo
PI: Propiedad Intelectual
PMA: Países Menos Adelantados
PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas
RGP: Redes Globales de Producción
SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SGT: Sub Grupo de Trabajo del MERCOSUR
TED: Trato Especial y Diferenciado
TLC: Tratado de Libre Comercio
TLC: Tratados de Libre Comercio
TPP: The Trans-Pacific Partnership
UE: Unión Europea

68

USMCA: United States Mexico Canadá Agreement
VUCE: Ventanillas Únicas de Comercio Exterior

BIBLIOGRAFÍA

Abbott, Frederick M. (2006), "Intellectual property provisions of bilateral and regional trade agreements in light of U.S. federal law", Issue Paper, Nº 12, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo/Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (UNCTAD/ICTSD), febrero.

Álvarez Herrera Ana María (2017), La política de competencia en América Latina y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en: Revista Puentes: Análisis e Información sobre Comercio y Desarrollo Sostenible para América Latina, ICTSD vol 17 - Num. 4, en línea en: http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/la-pol%C3%ADtica-de-competencia-en-am%C3%A9rica-latina-y-la-agenda-2030-para-el

Amanda Espiñeira, Andrés Sastre (2019), ACCESS, USE AND DATA PROTECTION IN LATIN AMERICA: METHODOLOGICAL AND THEORETICAL CHALLENGES, en: PRIVACY AND DATA PROTECTION: THEORY AND EVIDENCE, presentación realizado en el marco del 7mo Congreso Latinoamericano de Telecomunicaciones, realizada en La Habana, Cuba, en línea en: https://www.clt.lat/2019/esp/presentaciones/

Bair Jennifer - Dussel Peters Enrique (2006), Global commodity chains and endogenous growth: Export dynamism and development in Mexico and Honduras, World Development,vol. 34, issue 2, 203-221, en linea en: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X05002007.

Baldwin Richard (2016), The World Trade Organization and the Future of Multilateralism, En: JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES, VOL. 30, NO. 1, WINTER (pp. 95-116).

Banco Central de Reserva de El Salvador (2016), Evaluación breve del Acuerdo DR-CAFTA, Gerencia de Estadísticas Económicas, Departamento del Sector Externo, en línea en: https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1294355458.pdf

Bianchi Eduardo - Szpak Carolina (2015), Mercados de exportación de productos agroindustriales actuales y futuros, Horacio A.M Sánchez Caballero (Coordinador), Grupo De Países Productores del Sur (GPS), diciembre, en línea en: https://grupogpps.org/wp-content/uploads/2015/12/B-Bianchi-Szpak-mercados-actuales-y-futuros-GPS.pdf

CAF (2019), Consensos regionales, imprescindibles para impulsar la economía digital en América Latina, mayo, en línea en: https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/05/consensos-regionales-imprescindibles-para-impulsar-la-economia-digital-en-america-latina/

Carciofi Ricardo (2017), Inserción internacional de Argentina: el desempeño exportador como límite al crecimiento económico, Documento de Trabajo N° 180, abril, Buenos Aires.

CEPAL (2002), Política de competencia en América Latina, en: Desarrollo Productivo, Marcelo Celani Leonardo Stanley, Red de Reestructuración y Competitividad, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago, Chile, octubre, en línea en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4532/1/S037469_es.pdf

CEPAL (2015), Séptima Conferencia de las Naciones Unidas encargada de examinar todos los aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, Ginebra, 6 a 10 de julio de 2015,

Tema 6 b) del programa provisional, Estudio de propuestas para mejorar y desarrollar el Conjunto, incluida la cooperación internacional en la esfera del control de las prácticas comerciales restrictivas, el papel de la política de la competencia en la promoción de un crecimiento sostenible e incluyente, Nota de la secretaría de la UNCTAD, Naciones Unidas TD/RBP/CONF.8/6, en línea en: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/tdrbpconf8d6_es.pdf

CEPAL (2017a), La innovación exportadora en las pequeñas y medianas empresas Programas de apoyo y fnanciamiento en América Latina, Serie Comercio Internacional N°138, Nanno Mulder y Andrea Pellandra, diciembre, en línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43194/1/S1701297_es.pdf

CEPAL (2017b), Políticas industriales y tecnológicas en América Latina, Mario Cimoli Mario Castillo, Gabriel Porcile, Giovanni Stumpo (Editores), Programa de Cooperación de la CEPAL y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BUZ)/Agencia Alemana de Cooperación, Internacional (GIZ), Publicación de las Naciones Unidas, noviembre, Santiago, Chile, en línea en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43934/S1700602_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CERQUEIRA CESAR Gustavo Rojas de (2013), La agenda de "integración profunda" y nuestro "Acuerdo del Siglo XXI", en Bridges Network, ICTSD, Vol. 14, N° 6, octubre 2013.

CEPAL (2013), América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales, de valor, Lima José Durán y Zaclicever Dayna, En: Series de Comercio Internacional, ISSN 1680-869X, Santiago, Chile.

CEPAL (2013), La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI, LC/L.3637, mayo, Santiago, Chile.

CEPAL (2017), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017 (LC/PUB.2017/17-P), Santiago, Chile.

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (2018), GUÍA SOBRE DEFENSA DE LA COMPETENCIA PARA ASOCIACIONES Y CÁMARAS EMPRESARIALES Y COLEGIOS Y ASOCIACIONES PROFESIONALES, en línea en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_camaras_y_asociaciones_empresariales_10-12-2018.pdf

Contreras, Rodrigo Andrés (2019), Cómo promover el comercio electrónico en América Latina y el Caribe, en Gestión Digital, enero , en línea en: https://revistagestion.ec/investigacion-analisis/como-promover-el-comercio-electronico-en-america-latina-y-el-caribe

Corporación Andina de Fomento (2006), Camino a la transformación productiva en América Latina, Serie: Reporte de Economía y Desarrollo, ISSN: 980-6810-01-5, Ed. Oficina de Políticas Públicas y Competitividad, Caracas, Venezuela, Diciembre, en línea en: http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/174/127.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Correia de Andrade, Manuel (1996), "Territorialidad es, desterritorialidades, novas erritorialidades: os limites do poder nacional e do poder local", Territorio, globalizaçao e fragmantação, Milton Santos y otros, São Paulo, Hucitec.

Cristina Bas Kana (2016), Protección de la Libre Competencia y Mecanismos de Integración Subregional, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, noviembre, presentación.

CULLEN INTERNATIONAL SA (2019). Regional and Sub-Regional Approaches to the Digital Economy: Lessons from Asia Pacific and Latin America. Caracas: CAF. Retrieved from http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1381.

DAF/COMP/LACF(2013),LATIN AMERICAN COMPETITION FORUM, Session III: Unannounced Inspections in Antitrust Investigations, Call for Country Contributions, 3-4 September 2013, Lima, Peru, en línea en: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF(2013)2&docLanguage=En

DURÁN LIMA José - ZACLICEVER Dayna (2012), América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor, CEPAL – Serie Comercio Internacional N° 124, Publicación de las Naciones Unidas, ISSN 1680-869X, LC/L.3767, Diciembre, Santiago de Chile https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35879/1/LCL3767.pdf

Escolán, Celina - Schatan, Claudia (2016), Panorama y retos de la política de competencia en Centroamérica, en: Series Estudios y Perspectivas, Sede subregional de la CEPAL en MEXICO, LC/L.4165/Rev.1., ISSN 1680-8800, Naciones Unidas, México, Mayo, en línea en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40014/4/S1700446_es.pdf.

Alonso Ferrando P. (2013), Las cadenas globales de valor, Países en Desarrollo y sus Pymes, En: Comercio Internacional, Instituto de Estrategia Internacional, noviembre, Cámara de Exportadores de la República Argentina.

FOCEM (2011), Programa de Desarrollo de la Competitividad, en línea en: https://focem.mercosur.int/es/proyecto/internacionalizacion-de-la-especializacion-productiva-desarrollo-y-capacitacion-tecnologica-de-los-sectores-de-software-biotecnologia-y-electronica-y-sus-respectivas-cadenas-de-valor-2-etapa/.

Fondo Monetario Internacional (2015), Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, DC, USA, ISBN 978-958-8307-50-3, en línea en: http://documentos.bancomundial.org/curated/es/282811468321254594/pdf/449860PUB0SPAN101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf.

Frohmann, Alicia - Mulder, Nanno - Olmos, Ximena - Urmeneta, Roberto (2016), Internacionalización de las pymes: innovación para exportar, en: Documentos de Proyectos de la CEPAL, No.719105, Símbolo ONU:LC/W.719, en linea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40737/S1600442_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Fromow Mario (2019), Competition and Consolidation in the Internet Ecosystem, presentación realizado en el marco del 7mo Congreso Latinoamericano de Telecomunicaciones, realizada en La Habana, Cuba, en línea en: clt.lat/2019/esp/presentaciones/.

GARCÍA CÁCERES Rafael Guillermo y OLAYA ESCOBAR Érika Sofía (2006), Caracterización de las cadenas de valor y abastecimiento del sector agroindustrial del café, en Cuad. Adm. Bogotá (Colombia), 19 (31): 197-217, enero-junio de 2006, en línea: http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v19n31/v19n31a08.pdf.

Gereffi Gary - Korzeniewicz Miguel (1994), Commodity Chains and Global Capitalism, Ed. Praeger, Westoport, Connecticut, London.

Gereffi Gary, Humphrey John, Sturgeon Timothy (2005), The governance of global value chains, Review of International Political Economy, febrero, pp. 78–104, Duke University, Institute of Development Studies y Massachusetts Institute of Technology.

Gereffi, G. and Memedovic, O. (2003), The Global Apparel Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries? United Nations Industrial Development Organization, Viena, Austria.

Gibbon Peter (2007), Africa, Tropical Commodity Policy and the WTO Doha Round, en linea en: https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2007.00359.x.

Giuliani, E., C. Pietrobelli y R. Rabellotti (2005), "Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters", World Development, Vol. 33, No. 4.

Idígoras Gustavo -Papendieck Sabine (2018), DEFINICIONES ESTRATÉGICAS PARA FORTALECER EL MERCOSUR AGROALIMENTARIO EXPORTADOR, en :Grupo de Países productores del Sur, marzo, en línea en: https://grupogpps.org/web/wp-content/uploads/2018/03/Idigoras-Papendieck-Agenda-MS-Mar2018-con-tapa.pdf.

Instituto Federal de Telecomunicaciones de México (2018), Informes Estadísticos 3er Trimestre 2018, en línea en: http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/informes/3ite19acc.pdf.

International Trade Center (ITC) (2002), Influencing and Meeting International Standards Challenges for developing countries, Volume One – Background information,f indings from case studies and technical assistance needs, ISBN 0-85092-783-8, en linea en: http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Exporters/Exporting_Better/Quality_Management/Redesign/ENGInfluencingVol1.pdf.

International Trade Centre (2017), How strategic are trade strategies? Trends for effective development. ITC, Geneva.

ITC (2012) When do Private Standards Work, Literature Review, Series on the Impacts of Private Standards; Part IV) Doc. No. MAR-12-227.E, en línea en: http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Policy_Makers/Articles/When%20do%20Private%20Standards%20Work%20%20Part%20IV%20for%20web.pdf.

Joice Toyota (2019), Talentos en el sector público brasileño: el resultado de una colaboración innovadora entre sociedad civil y Estado en la Revista CLAD, num. 79, febrero, en línea en: http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/073-febrero-2019/talentos-en-el-sector-publico-brasileno-el-resultado-de-una-colaboracion-innovadora-entre-sociedad-civil-y-estado.

Jordana J. y Ramió C. (2003), Las instituciones de la política comercial exterior en América Latina: un análisis comparativo en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, número 027, 27 de octubre.

Kosacoff Bernardo, López Andrés y Pedrazzoli Mara (2007), Comercio, inversión y fragmentación del mercado global: ¿está quedando atrás América Latina", publicado en Roberto Bouzas (ed.), Después de Doha: la agenda emergente del sistema de comercio internacional, Marcial Pons, Madrid.

Kosacoffi Bernardo - Lopez Andrés (2008), América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades, GCG GEORGETOWN UNIVERSITY - UNIVERSIA 2008 VOL. 2 NUM. 1 ISSN: 1988-7116.

Laemers, H. 2008. Asparagus developments in The Netherlands, Europe and Wordwide. En: 5a Forum europeo dell´Asparago. Centro Servizi Ortofrutticoli (CSO), Bolonia.

Lederman Daniel - Maloney William F. (2014), Does What You Export Matter?, IN SEARCH OF EMPIRICAL GUIDANCE FOR INDUSTRIAL POLICIES, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC, Estados Unidos, en linea en: https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/SPR/pdf/malo2.pdf.

Lederman, Daniel; Messina Granovsky, Julian S.; Pienknagura, Samuel Jaime; Rigolini, Iamele P. (2014), El emprendimiento en America Latina : muchas empresas y poca innovacion, World Bank Latin American and Caribbean studies, ISBN978-1-4648-0284-3, en línea en: http://documentos.bancomundial.org/curated/es/154071468242382906/El-emprendimiento-en-America-Latina-muchas-empresas-y-poca-innovacion.

Mathews Juan Carlos (1994), Los retos del sector agroexportador. El caso del esparrago, En Revista Apuntes N°35, Segundo Semestre.

Marcelo Celani, Leonardo Stanley (2003) Políticas de Competencia en América Latina, Red de Reestructuración y Competitividad, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie Desarrollo Productivo N°142, Santiago de Chile, CEPAL, en línea en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4532/1/S037469_es.pdf.

Miranda da Cruz Sergio Carlos (2007), Tendencias Mundiales en la Industria del Calzado y Perspectivas para América Latina, ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, Roma.

Miranda da Cruz Sergio Carlos, da Silva A., Baker Doyle, Shepherd Andrew W., Jenane Chakib (2013), Agroindustrias para el desarrollo, ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, Roma.

Mónaco Yamila y Modesto María Florencia, (2016) Sellos y Certificaciones Ambientales: propulsores del consumo responsable, Jornadas de Investigación FCE/UNL, https://fce.unl.edu.ar/jornadasdeinvestigacion/libro2016/72.pdf.

Nofal Beatriz (2016 b) Contratación Pública: Lecciones para el Desarrollo de la Legislación y la Práctica Internacional, Informe preparado para la Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Luminotécnicas, CADIEEL, Eco-Axis. Buenos Aires.

OECD/CAF (2019), América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur, OECD Publishing, Paris, en línea en: https://doi.org/10.1787/60745031-es.

Olaf J. de Groot, La cadena regional de valor de la industria de lácteos en Centroamérica CEPAL México, 2018. En línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43236/1/S1800075_es.pdf.

OMPI (2017). Informe mundial sobre la propiedad intelectual en 2017: Capital intangible en las ca-denas globales de valor. Ginebra: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2017), Informe mundial sobre la propiedad intelectual en 2017. Capital intangible en las cadenas globales de valor, Ginebra, Suiza ISBN: 978-92-805-2897-8, en línea en: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_944_2017.pdf.

Ortiz Baquero Ingrid S. - Solano Osorio Diego (2016), La libre competencia económica y la protección del medio ambiente: Una aproximación al estudio de los Acuerdos Voluntarios de Cumplimiento Ambiental, En: REVISTA E-MERCATORIA. Vol. 15, No. 1, enero-junio, Universidad Externado de Colombia, en línea en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3047918.

Ortiz-Baquero, Ingrid S. & Solano-Osorio, Diego A. (2016), La aplicación pública de las normas de libre competencia en la Comunidad Andina y sus países integrantes, 132 Universitas, 311-348, en línea en: http://dx.doi.org/10.ni44/Javeriana.vj132.apnl.

Padilla Pérez Ramón - Oddone Nahuel (2013), Manual para el Fortalecimiento de cadenas de valor, CEPAL - FIDA, lc/mex/l.1218 en línea en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085_es.pdf.

PALOMO GARRIDO Aleksandro (2012), Apuntes teóricos para el estudio de la Globalización desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, en Revista CONfines 8/16 agosto-diciembre, en línea en: http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v8n16/v8n16a4.pdf.

Parente-Laverde Ana María (2017), Juan Valdez: la estrategia detrás de la marca, En: Revista Innovar, Volumen 27, Número 66, pp. 185-187, Ed. Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública, Universidad Nacional de Colombia, diciembre.

PEREZ MOTTA, Eduardo (2016) Políticas de competencia y comercio en la economía global: hacia un enfoque integrado. Revista Puentes, Volumen 17, número 4. ICTSD, 7 de julio de 2016. En línea: http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/pol%C3%ADticas-de-competencia-y-comercio-en-la-econom%C3%ADa-global-hacia-un-enfoque.

Prochnik Victor (Coordinador) (2010), LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR João Alberto De Negri Celso Garrido Vinicius Rodrigues Peçanha Leonardo E. Stanley, en línea en: http://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/COMPLETO%20CadenasGlobalesValor.pdf.

PROCHNIK Victor, DE NEGRI João Alberto, GARRIDO Celso, RODRIGUES PEÇANHA Vinicius, E. STANLEY Leonardo (2010), LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR, Red Mercosur De Investigaciones Económicas, en línea: http://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/COMPLETO%20CadenasGlobalesValor.pdf.

Ramio Carles (2016), El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor. Revista del CLAD Reforma y Democracia 66, octubre, 2016, pp. 5-34.

Raúl Kat (2019), Competencia y Consolidación en el Ecosistema de Internet, TELECOM ADVISORY SERVICES, presentación realizado en el marco del 7mo Congreso Latinoamericano de Telecomunicaciones, realizada en La Habana, Cuba, en línea en: clt.lat/2019/esp/presentaciones/.

RÍOS Germán (2016), Los retos para la transformación productiva de América Latina, en Economía y Desarrollo, 156 (Número 1). 53-61, Banco de Desarrollo de América Latina, en línea: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842016000100004.

Risso Andrés Alberto, Ana MarÍa Castagnino, DÍaz Karina Elizabeth, Rosini María Belén, Marina Javier Alejandro, Falavigna Agostino (2012), Productividad y calidad de cuatro híbridos de espárrago verde (Asparagus officinalis L. var. altilis) en invernadero, en: REVISTA COLOMBIANA DE CIENCIAS HORTÍCOLAS - Vol. 6 - No.1 - pp. 55-66, Estudio de los genotipos de espárrago H668, Marte, Giov. astagnino, A., K. Díaz y M. Rosini (2009), Manual de cultivos hortícolas innovadores. Editorial Hemisferio Sur, Buenos Aires. , en línea en: http://www.scielo.org.co/pdf/rcch/v6n1/v6n1a06.pdf.

Rojas de Cerqueira César Gustavo (2013), La agenda de "integración profunda" y nuestro "Acuerdo del siglo XXI", en Revista Puentes: Análisis e Información sobre Comercio y Desarrollo Sostenible para América Latina, Vol. 14 N°6, octubre, en línea en:https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/la-agenda-de-integraci%C3%B3n-profunda-y-nuestro-acuerdo-del-siglo-xxi.

Rosenwurcel G. y Bezchinsky G. (2013) Relevamiento y distribución geográfica de cadenas de valor, Textil-indumentaria, Working Paper 160, LATN BID, disponible en http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/WP_160_Cadena_Textil_Indumentaria_Argentina_Rozenwurcel_Bezchinsky.pdf.

Rozenwurcel Guillermo - Bezchinsky Gabriel (2013), las compras públicas en América Latina y el Caribe: diagnóstico y desafíos. UNSAM–IDRC, Buenos Aires.

SELA (2015) Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe, Cooperación Económica y Técnica Reunión Regional sobre Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe Quito, Ecuador, 15 y 16 de julio de 2015 SP/RRSSCPALC/DT N°2-15, en linea en: http://www.sela.org/media/268508/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-alc.pdf.

Shepherd, B (2016), 'Value Chains and Connectivity in the Caribbean',International Trade Working Paper 2016/24, Commonwealth Secretariat, London.

Stanley Leonardo - Celani Marcelo (), Política de competencia en América Latina, en: Series Desarrollo Productivo N°142, Red de Reestructuración y Competitividad, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, octubre, en línea en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4532/S037469_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sturgeon Timothy and Lee, J.-R. (2001) 'Industry Co-Evolution and the Rise of a Shared, Supply-Base for Electronics Manufacturing', Paper Presented at Nelson and Winter Conference, Aalborg, Junio.

Sturgeon Timothy J. (2002), Modular production networks: a new American model of industrial organization, Industrial and Corporate Change, Volume 11, Issue 3, Junio, pp.451–496, junio, en linea en: https://doi.org/10.1093/icc/11.3.451.

Tenorio Colon, Karen Nallely (2019), La Opinion Publica en Contexto: Tratado entre MExico, Estados Unidos y Canada (T-MEC), Centro de Estudios Sociales y de Opinion Publica, Camara de Diputados (LXIV Legislatura), MExico, documento en línea en: https://www.gob.mx/t-mec?state=published.

Wilson Suzigan, Cerrón Ana Paula Munhoz, Diegues Junior Antonio Carlos (2005), LOCALIZAÇÃO, INOVAÇÃO E AGLOMERAÇÃO. O papel das instituições de apoio às empresas no Estado de São Paulo, En: SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, v. 19, n. 2, p. 86-100, abr./jun.

WTO-IDE-JETRO (2011), Trade patterns and global value chains in East Asia: From trade in goods to trade in tasks, World Trade Organization, Ginebra, Suiza.