



◆ Colombia y las cadenas globales de valor

En los últimos años, como resultado de una nueva fase del proceso de globalización, el comercio internacional de mercancías ha tenido un cambio estructural¹. Las tasas de crecimiento de estos flujos han descendido desde la crisis financiera de 2008 y hoy en día aumentan por debajo del producto interno bruto (PIB) mundial, contrario a lo que ocurrió entre 1990 y 2008. Al mismo tiempo, se ha advertido una mayor aceleración del comercio de servicios y de los flujos de conocimiento entre países, aspecto que las estadísticas tradicionales del comercio internacional no recogen. Paralelamente a este fenómeno, e incluso anterior a la crisis financiera mundial de 2008, es evidente otra tendencia que se explica y se enmarca en este mismo proceso de cambio estructural del comercio: los bienes intermedios se han convertido en el componente más importante de los flujos entre países al expandirse desde hace años más aceleradamente que el de los bienes terminados.

Varios autores –Baldwin (2010), Feenstra y Gordon (1997), Rodrik (2011), Krugman (1995), entre otros– atribuyen estas tendencias a la consolidación de las cadenas globales de valor (CGV) en el proceso de globalización mundial. Estas surgen por la separación de la producción (especialmente la manufacturera) entre países, lo cual ha traído consigo un desplazamiento masivo sin precedentes de procesos de producción manufacturera y de servicios para abaratar costos de producción. Este movimiento también ha implicado la migración de capital, personas, tecnología y conocimiento de países desarrollados a emergentes. Así, mientras que la producción manufacturera mundial disminuye en las economías desarrolladas, aumenta en algunos países emergentes; esto no solamente altera su estructura productiva, sino la composición del comercio. En la actualidad se estima que cuatro quintos del comercio mundial ocurren mediante las CGV.

Estas CGV han surgido como resultado de que las empresas multinacionales (MN) dividen sus procesos de producción en varios países para ganar eficiencia y

¹ Sobre las fases de la globalización, véase Baldwin R. (2016).

productividad. En este contexto ha sido fundamental la gran reducción mundial de aranceles y otras barreras al comercio de bienes y servicios, junto con un importante abaratamiento de los costos de transporte y un avance acelerado de las tecnologías de información y telecomunicaciones.

Los mayores beneficiarios de las CGV han sido los consumidores que tienen acceso a los bienes que se producen a menores costos en todo el mundo. Sin embargo, en la parte productiva, no todos los países ni todas las actividades económicas han logrado insertarse adecuadamente en estas cadenas. Algunos grupos de la población no perciben los beneficios porque están en naciones que no reciben inversiones ni exportan los bienes de estas cadenas y, por tanto, no aumentan su producción manufacturera. Otros se encuentran en regiones de países alguna vez prósperas, cuya población se hallaba vinculada a industrias que han sido desplazadas por la competencia internacional.

Infortunadamente, muchas regiones de países latinoamericanos, además de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, cuyas industrias han desaparecido como consecuencia de la importación de productos mucho más baratos provenientes de otros países, son ejemplos de los que no se han beneficiado. En cambio, los países, regiones, industrias y poblaciones del mundo que han logrado participar en estas cadenas han visto aumentar su riqueza más rápido que en el pasado. Gracias a ello, se ha logrado una masiva transición de las clases más pobres de muchos países emergentes hacia una clase media con mayor capacidad de consumo.

Debido a la disparidad de resultados de este fenómeno de las CGV para distintos grupos de la población mundial, el debate internacional se concentra cada vez más en los costos y beneficios de la globalización. Algunos (particularmente, quienes han resultado perjudicados) quieren volver al pasado y abogan por una mayor protección comercial o barreras a la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, como anotó Baldwin (2016), este tipo de respuestas de política del siglo XX es inadecuado para un fenómeno del siglo XXI.

Un incremento en la protección comercial mediante un aumento a los aranceles para mercancías no afectaría los flujos de servicios, conocimiento y tecnología que hoy predominan en el comercio mundial. Tampoco hará que se vuelvan a crear los tipos de trabajos que se perdieron en los países desarrollados: allí, los procesos en los que se empleaban cierto tipo de trabajadores (y que aún no han emigrado) ya se encuentran automatizados. Lo único que logrará un incremento de la protección vía aranceles es disminuir la competitividad de las empresas que participan en las CGV, lo que a su vez generaría incentivos para mayor proteccionismo global y por ende iniciaría una guerra comercial.

Esta Nota Editorial ilustra la manera como se mide la participación de los países en las CGV. Además, muestra el desempeño comercial de Colombia y cómo ha sido su inserción en estas cadenas. Finalmente, se estudian algunas políticas comerciales que podrían hacer que el país tenga mayor desempeño exportador y, por tanto, mejore su inclusión en las CGV.

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

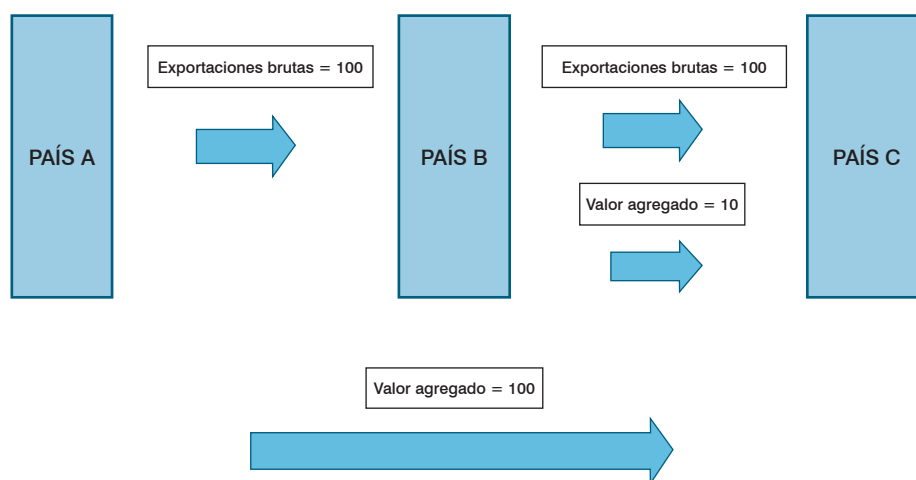
La participación de un país en las CGV se mide descomponiendo los flujos de comercio en los que participa por el valor agregado interno y el que viene de otros

países. Para poder analizar apropiadamente la participación de un país en las CGV no sirven las estadísticas tradicionales de comercio, porque aquellas solo muestran exportaciones e importaciones “brutas”.

El Diagrama 1 muestra que el país B exporta a un país C USD 110 millones. Sin embargo, de este monto solamente se ha agregado valor en el país B por USD 10 millones, ya que el producto exportado a C se elaboró con insumos provenientes del país A por USD 100 millones. Si se contabiliza el comercio de valor agregado y no el de flujos brutos, se obtiene que B exporta a C USD 10 millones y A exporta a C USD 100 millones.

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

Diagrama 1
Explicación sobre cuantificación del comercio por su valor agregado



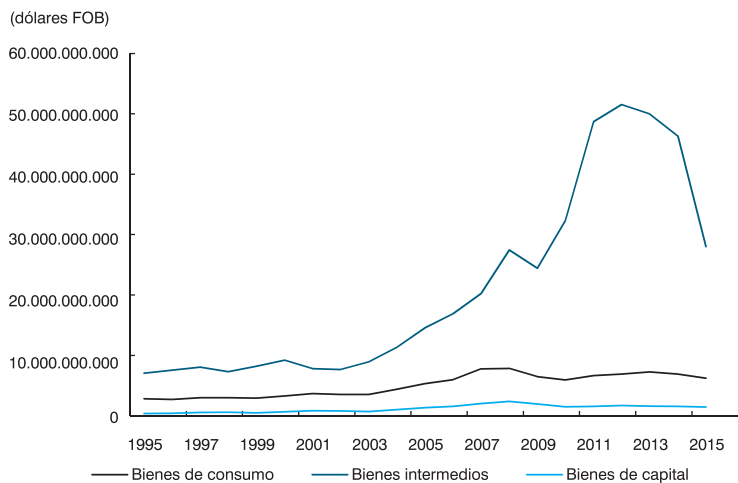
Fuente: OCDE.

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

Desde 1991 hasta 2011 las exportaciones colombianas crecieron a la par de las importaciones, manteniendo una balanza comercial relativamente estable. Sin embargo, a partir de ese último año (gracias a los altos precios internacionales del petróleo) la brecha se empezó a ampliar a favor de las exportaciones. A partir de 2014 estas bajaron de manera abrupta por la fuerte caída de los precios del crudo y como consecuencia de ello se empezó a observar un deterioro de la balanza comercial.

Al analizar las exportaciones según la clasificación de uso o destino económico (Cuode), se encuentra que Colombia es mayoritariamente vendedora de materias primas, en especial de petróleo y carbón (Gráfico 1). Este alto crecimiento de las exportaciones de bienes primarios tiene poco valor agregado. También, es importante resaltar que las ventas de bienes finales y de bienes de capital que tiene el país se han mantenido relativamente estables desde 1991 hasta la fecha.

Gráfico 1
Exportaciones por Cuode



Fuente: Banco de la República.

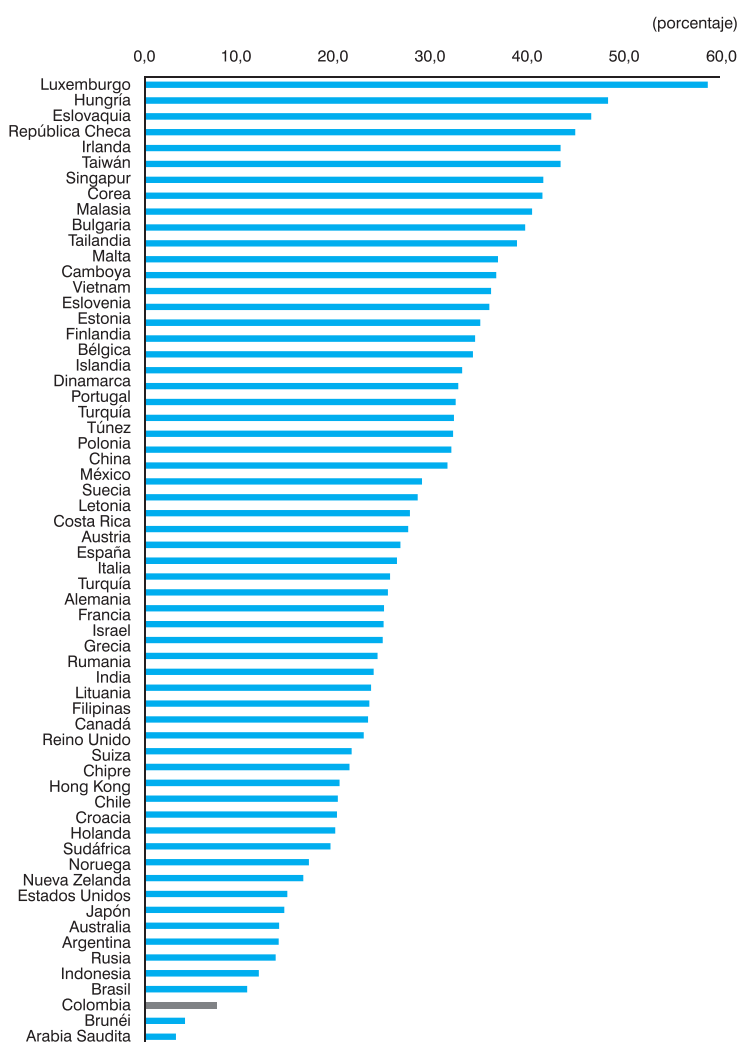
Entre las principales características de las exportaciones colombianas se destaca la baja diversificación. Al igual que en muchos países del continente, las ventas externas se diversificaron en los años noventa. Sin embargo, los combustibles y minerales fueron ganando participación en las exportaciones del país, al pasar de representar un 40% de las ventas en 1999 a un 70% en 2013, lo que generaría un proceso agudo de reversión de aquella tendencia.

Otra característica de las ventas manufactureras colombianas es el gran peso que tienen como destino los países vecinos. Al analizar en detalle estos flujos, se encuentra que están principalmente constituidos por bienes terminados, lo cual indica que estos flujos no hacen parte de las CGV. Sin embargo, para ver este aspecto más de cerca, es necesario recurrir a la información del comercio discriminado por el valor agregado, según su origen, ya que los flujos brutos no permiten ver el fenómeno en toda su magnitud. Este tipo de descomposición se ha llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para sesenta países, entre ellos Colombia, y se encuentra en la base de datos Trade in Value Added (TiVA) de ese organismo.

◆ 3. Participación de Colombia en las CGV

Según datos de la TiVA, Colombia ocupa uno de los últimos lugares de los países incluidos en la muestra en lo que se refiere al contenido del valor agregado externo de sus exportaciones (Gráfico 2). Esto de por sí indica una baja participación de nuestro país en las CGV, puesto que se utilizan muy pocos insumos extranjeros en la fabricación de productos que se dirigen hacia terceros países. En el gráfico también se puede apreciar la comparación con otras naciones. Cabe resaltar que son países pequeños y abiertos los que ocupan los primeros lugares de este indicador. Por el contrario, los grandes exportadores de materias primas ocupan los últimos lugares

Gráfico 2
Valor agregado externo contenido en exportaciones de varios países, 2011



Fuente: cálculos de los autores utilizando la base TiVA de OECD-WTO.

(Brunéi y Arabia Saudita), ya que su tipo de exportaciones utiliza pocas materias primas importadas.

A pesar del lugar que ocupa nuestro país en referencia al valor agregado externo en las exportaciones, ha habido progresos en los últimos veinte años, tal como se puede observar en el Gráfico 3.

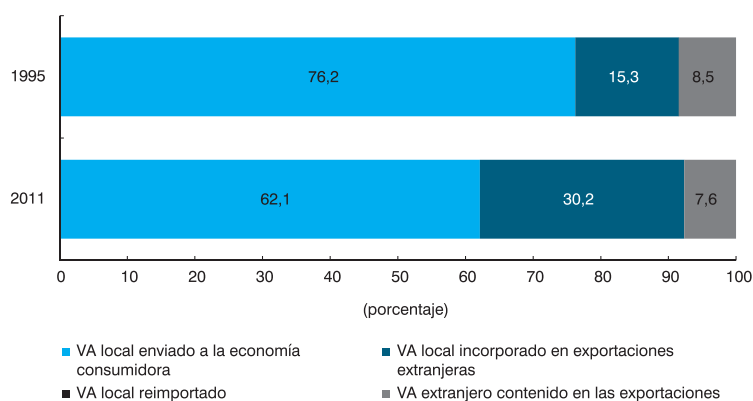
En efecto, en 1995 la mayor parte del valor agregado del sector productivo colombiano estaba contenido en bienes dirigidos al consumo interno (76,2%), un 15,3% del valor agregado nacional se destinaba a terceros países y las exportaciones colombianas contenían 8,5% de valor agregado externo. En 2011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

Podemos comparar la evolución de Colombia con otros países emergentes y desarrollados (Gráfico 4). Al hacer este contraste se puede ver un mayor progreso del país que aquel de economías desarrolladas, pero no de otros países emergentes.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad, por su sigla en inglés) ha calculado un índice total de participación en cadenas de valor de los países que tiene dos componentes: participación hacia atrás (básicamente que las exportaciones tengan un alto contenido de valor agregado externo), y participación hacia adelante (que se refiere a que una parte del valor agregado generado internamente se exporte a otros destinos para fabricar bienes que luego se venden en otros países). El índice total es la suma de estos dos componentes.

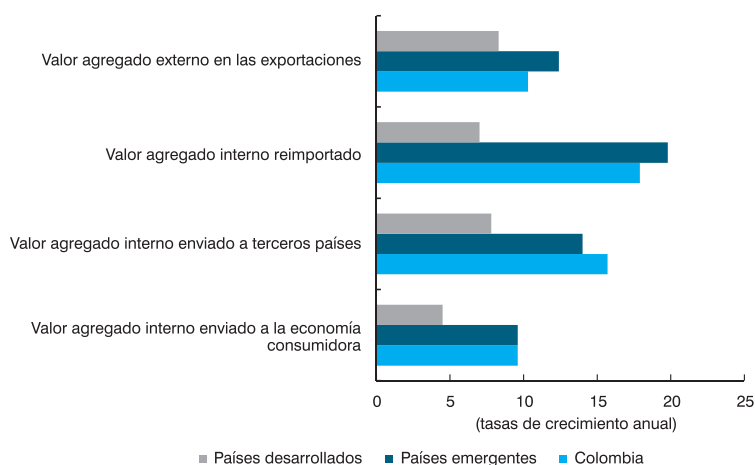
Como se observa en el Gráfico 5, Colombia tiene un muy bajo valor agregado externo en las exportaciones, pero es alto su encadenamiento hacia adelante, incluso superior a otros países emergentes y desarrollados. Sin embargo, en el índice total (la suma de los dos componentes) nos encontramos por debajo de varios países emergentes y todos los desarrollados. Dentro de los países del continente, Costa Rica, Chile y México ocupan lugares por encima del nuestro, aunque Colombia está arriba de Brasil y Argentina.

Gráfico 3
Componentes por origen del valor agregado de la producción en Colombia,
1995 y 2011



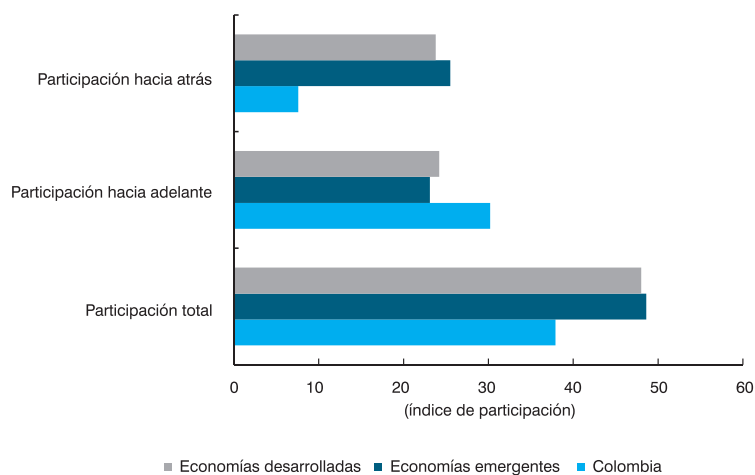
Fuente: cálculos de los autores con base en TiVA de OECD-WTO.

Gráfico 4
Componentes de las exportaciones brutas, 1995-2011



Fuente: cálculos de los autores con base en TiVA de OECD-WTO.

Gráfico 5
Cadenas de valor, 2011



Fuente: UNCTAD, utilizando la base TiVA de OECD-WTO.

La conclusión de este análisis es que Colombia no participa activamente en las CGV que hoy predominan en el comercio mundial de manufacturas. La oferta exportadora colombiana, excesivamente concentrada en productos primarios y en ventas de productos terminados a países vecinos, no favorece una mejor inserción del país en el contexto global mediante estas cadenas. La industrialización de un país sigue siendo un elemento central para el desarrollo. De hecho, si no participamos en las CGV, el sector manufacturero irá perdiendo cada vez mayor importancia en la economía.

La explicación de la baja participación de Colombia en las CGV está en aspectos estructurales de la economía y en sesgos de la política económica que afectan la productividad de las firmas y su poca orientación al mercado externo. Asimismo, aunque nuestro país se encuentra en el área de influencia de la economía de los Estados Unidos, compite en desventaja con países más cercanos como México o Costa Rica para atraer las CGV.

Por el lado de la política económica, en Colombia existen incentivos directos e indirectos a que los productos se fabriquen enteramente en territorio nacional a lo largo de su cadena de valor. Por décadas, además, fomentar este tipo de cadenas nacionales de bienes de consumo se ha considerado un objetivo del proceso de desarrollo industrial. Posiblemente esto tiene que ver con la herencia de una economía colombiana con fuerte restricción externa de divisas hasta los años noventa, cuando no se podía depender excesivamente de las importaciones de insumos para fabricar productos finales (Villar y Esguerra, 2005).

Según Baldwin (2013), el fomento de cadenas nacionales responde a una visión de la industrialización propia del siglo XX, acorde con las teorías de sustitución de importaciones, y ya no es la que predomina en el mundo actual. La actividad manufacturera en el siglo XXI en países emergentes es menos profunda y se circunscribe a partes de procesos de producción y no al proceso completo. Es lo que se conoce como *Factory Asia* (o *Factory America*), por ejemplo, en los países de ese continente. Explica que en el gigante manufacturero, China, en promedio solo se agregue un 20% del valor a los productos que exporta al mundo; el otro 80% está representado por los componentes provenientes de otros países. Este nuevo tipo de industrialización surge como resultado de la necesidad de abaratar los costos de producción, sin dejar de utilizar la tecnología ya desarrollada en países más avanzados. Mientras tanto, los países que intentan desarrollar cadenas nacionales requieren generar su propia tecnología a un costo y en tiempo demasiado altos.

En Colombia, a pesar de la apertura económica, aún hay políticas comerciales que promueven las cadenas nacionales: niveles arancelarios y barreras no arancelarias relativamente altas, franjas de precios con altos niveles de protección que cobijan simultáneamente a bienes finales y a los insumos, y protecciones efectivas elevadas de acuerdo con cada cadena. Este es el resultado de altos aranceles al producto final y bajos aranceles a los insumos y bienes de capital no fabricados en el país. La estructura arancelaria escalonada está vigente en el país desde 1991, y privilegia la producción de bienes de consumo, frente a los intermedios o de capital.

De esta manera, la política comercial colombiana es indirectamente una de desarrollo industrial que orienta al aparato productivo al modelo de industrialización que Baldwin (2016) denomina del siglo XX. Insistir en este modelo, además de manera indirecta, nos condena a que los precios de los productos nacionales sean mayores que los de sus pares en el mercado internacional, los cuales se fabrican en procesos de industrialización más modernos y eficientes. Por eso, otra consecuencia de continuar en el empeño de fomentar las cadenas nacionales es que puede hacer más atractivo vender en el mercado interno que exportar, al tiempo que se incentiva el contrabando.

En el modelo de industrialización del siglo XXI, por el contrario, las empresas multinacionales cumplen un papel protagónico. Ellas producen el desplazamiento de la producción manufacturera hacia países emergentes que antes se realizaba en

países desarrollados y que viene acompañado con las personas, la tecnología, las ideas y el conocimiento de estas últimas.

Esto no quiere decir que no haya espacio en las CGV para las firmas nacionales, especialmente las pequeñas y medianas empresas de los países con economías emergentes. Cuando un país se integra a una de estas cadenas o amplía su participación en ella, las empresas nacionales (proveedores y productores finales) cumplen un papel fundamental. Las pymes o las medianas y grandes empresas nacionales pueden proveer insumos cumpliendo especificaciones técnicas mediante las cuales reciben transferencia de tecnología y así ayudan a los países a acelerar su proceso de industrialización. Estas pymes también pueden constituirse en distribuidoras de los productos generados en CGV cuando estos son bienes de consumo, aprovechando su conocimiento del mercado y las redes de distribución. Para cumplir este papel tendrán que colaborar con las empresas MN o empresas grandes que segmentan su cadena de valor.

Aparte de modificar la orientación de la política comercial, a fin de que Colombia sea un destino atractivo para la localización de CGV, se requiere trabajar en varios aspectos estructurales de la economía. En general, hay que incentivar los factores que mejoren la atracción de la IED. Sin duda, que el país ofrezca y tenga conectividad con los mercados internacionales y que cuente con estabilidad jurídica son factores fundamentales. También, es necesario fortalecer los aspectos que inciden sobre la competitividad y el ambiente de negocios, y entre ellos los que promueven la formación de la mano de obra y la innovación. Para que una empresa MN opte por localizar y transferir su tecnología para exportar, debe encontrar en el país de destino mano de obra que sea capaz de realizar los procesos de producción cumpliendo sus especificaciones técnicas. Además, el país de destino debe favorecer la inmigración y facilitar los permisos de trabajo a quienes tengan que desplazarse, y ser fácil de transitar para personas que no hablen el idioma local.

La experiencia de otros países similares a Colombia que han tenido un mayor éxito en atraer CGV a sus territorios se puede analizar para implementar otro tipo de políticas. En los casos de México y Costa Rica, por ejemplo, los gobiernos nacionales y locales han tenido una actitud bastante proactiva, al ofrecer ventajas específicas a empresas MN que quieran localizarse en sus territorios. También, han promovido la localización en zonas francas, zonas económicas especiales o parques industriales en los cuales es el Estado quien provee servicios como infraestructura, energía eléctrica o transporte. En estas zonas se facilitan también los trámites de comercio exterior, se eliminan los aranceles e incluso, en algunos casos, se flexibilizan las normas laborales. Aunque en nuestro país existen las zonas francas con incentivos similares a estos (e incluso superiores), no han operado como un factor que atraiga a las CGV. Por ello, es necesario evaluar este instrumento y quizás replantear sus incentivos para que cumplan un mejor papel en la inserción del país en estas cadenas. 🏠

♦ José Darío Uribe Escobar ♦
Gerente general*

* Esta nota fue elaborada con base en el documento "Colombia por fuera de las cadenas globales de valor: ¿causa o síntoma del bajo desempeño exportador?", Borradores de Economía, núm. 966, Banco de la República, y con la colaboración de Pilar Esguerra, asesora de la Subgerencia de Estudios Económicos, y Sergio Parra, estudiante en práctica.

Referencias

Baldwin, R. (2010). “Unilateral Tariff Liberalisation”, Working Paper, núm. 16600, National Bureau of Economic Research.

Baldwin, R. (2013). “Trade and Industrialization after Globalization’s Second Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain Are Different and Why It Matters”, en R. Feenstra y A. Taylor, *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, pp. 165–212, Chicago: University of Chicago Press.

Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence*, Cambridge: Harvard University Press.

Echavarría, J.; Villamizar, M. (2006). “El proceso colombiano de desindustrialización”, Borradores de Economía, núm. 361, Banco de la República.

Feenstra, R.; Gordon, H. (1997). “Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico’s Maquiladoras”, *Journal of International Economics*, vol. 42, núms. 3-4, pp. 371-393.

Krugman, P. (1995). “Globalization and the Inequality of Nations”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, núm. 4, pp. 857-880.

Misas, M. (2001). “Exportaciones no tradicionales en Colombia y sus determinantes”, Borradores de Economía, núm. 178, Banco de la República.

Páez, J. (2015). “Barreras comerciales en bienes finales y bienes intermedios: efectos de la productividad industrial colombiana, 1992-2009”, *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, vol. XLV, núm. 2, pp. 183-220, Fedesarrollo.

Rodrik, D. (2011). “The Future of Economic Convergence Working Paper, núm. 17400, National Bureau of Economic Research.

Taglioni, D.; Winkler, D. (2015). *Making Global Value Chains Work for Development*, Washington: Banco Mundial.

Villar, L.; Esguerra, P. (2005). “El comercio exterior colombiano en el siglo XX”, Borradores de Economía, núm. 358, Banco de la República.