

## Coronavirus Covid-19 Economía

# Perspectivas para el comercio y las Cadenas Globales de Valor 2020

Serie Minutas N° 129-20, 02/12/2020

por Magdalena Cardemil Winkler

### **Resumen**

*La pandemia del Covid-19 ha desencadenado una crisis sanitaria y económica sin precedentes alrededor de todo el mundo. La paralización de un gran número de actividades productivas este año 2020 ha tenido consecuencias nefastas en las cifras de empleo, consumo, inversión, no dejando a ningún sector de la economía indiferente. Se calcula para este año 2020 una contracción de alrededor del 5% para el PIB mundial y del 9,2% en el volumen de comercio mundial de mercancías. Con lo anterior en mente, los principales organismos internacionales apoyan la noción de que el comercio abierto, las cadenas globales de valor y el crecimiento económico que estos producen son elementos fundamentales para el desarrollo sostenible de las naciones y por supuesto, para la recuperación de la crisis económica derivada de la pandemia. Con respecto a las Cadenas Globales de Valor, en los últimos años estas han exhibido nuevas tendencias, ahora intensificadas por los efectos de la pandemia, específicamente el reshoring, el nearshoring y la regionalización. Esta minuta analiza los desafíos en la consolidación de las CGV y algunas áreas claves de intervención para su fortalecimiento. Esta minuta fue elaborada para apoyar la labor parlamentaria en el Webinar de la de la Unión Interparlamentaria sobre el futuro del libre comercio en la era post-pandemia "The global post-COVID-19 economy: Devising sustainable trade policies to support the fight against poverty".*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## 1. Antecedentes generales

La pandemia del Covid-19 ha desencadenado una crisis sanitaria y económica sin precedentes alrededor de todo el mundo. La paralización de un gran número de actividades productivas este año 2020 ha tenido consecuencias nefastas en las cifras de empleo, consumo, inversión, no dejando a ningún sector de la economía indiferente. En el último mes diversos organismos internacionales como la OMC, la OCDE y el FMI han actualizado sus proyecciones para el crecimiento de la economía global, situándolo en torno a un -5% para el 2020 y 5% para el 2021.

### Proyecciones de crecimiento mundial, organismos seleccionados

Organismo	Crecimiento PIB mundial 2020	Crecimiento PIB mundial 2021
OCDE <sup>1</sup>	-4,5%	5%
Banco Mundial <sup>2</sup>	-5,2%	4,2%
OMC <sup>3</sup>	-4,8%	4,9%
FMI <sup>4</sup>	-4,4%	5,2%

Con respecto al comercio internacional, este ya se encontraba debilitado incluso antes de la pandemia, producto, entre otros factores, del conflicto comercial entre China y EEUU<sup>5</sup>, de los cuestionamientos generalizados al sistema multilateral de comercio y el alza del sentimiento proteccionista por parte de varias economías clave.

Recientemente la OMC<sup>6</sup> afirmó que las cifras de comercio muestran signos de reactivación aunque la trayectoria sigue siendo incierta. Luego de registrar una disminución del 14,3% en el segundo trimestre del año respecto del período anterior (el mayor descenso trimestral jamás registrado)<sup>7</sup>, se prevé una disminución del volumen del comercio mundial de mercancías del 9,2% para 2020, seguida de un aumento del 7,2% en 2021. Estas proyecciones son más auspiciosas que las dadas por la entidad en abril, de una contracción de 12,9% del comercio (escenario optimista).

<sup>1</sup> OCDE (septiembre 2020) Perspectivas Económicas Provisionales de la OCDE, septiembre de 2020. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1\\_34ffc900-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1_34ffc900-en#page3)

<sup>2</sup> Banco Mundial (junio 2020). Global Economic Prospects. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

<sup>3</sup> OMC (octubre 2020). Comunicado de prensa. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres20\\_s/pr862\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr862_s.htm)

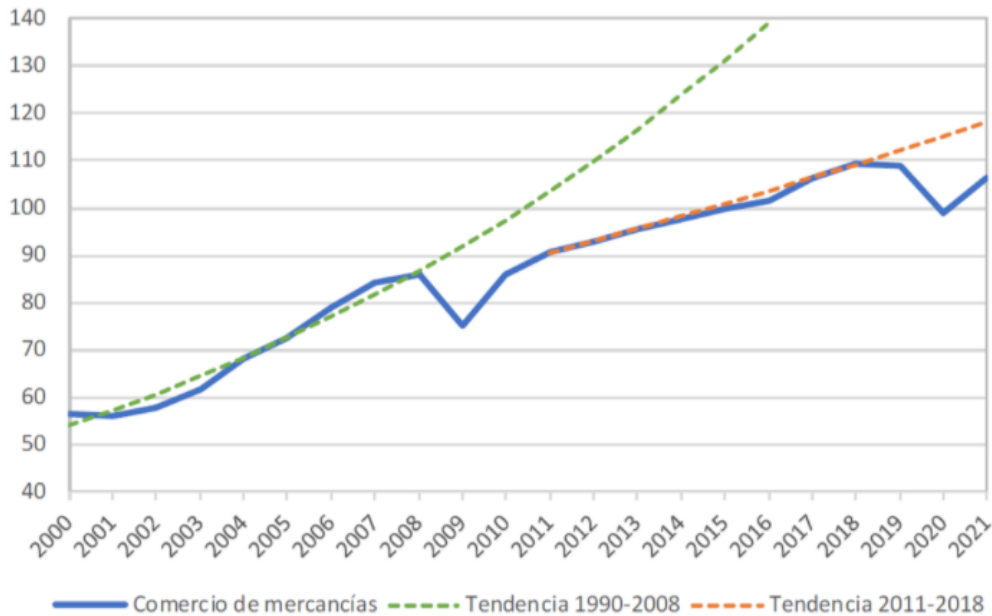
<sup>4</sup> FMI (octubre 2020). Perspectivas de la Economía Mundial, octubre de 2020. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

<sup>5</sup> Según el FMI en agosto de 2018, China registró los niveles de producción industrial más débiles anotados en los últimos 30 años, en tanto en el año 2019, el intercambio comercial entre China y Estados Unidos se contrajo en 14%. [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23\\_1](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23_1)

<sup>6</sup> [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres20\\_s/pr862\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr862_s.htm)

<sup>7</sup> Las caídas más pronunciadas se experimentaron en Europa y América del Norte, donde las exportaciones se contrajeron un 24,5% y un 21,8%, respectivamente. En comparación, las exportaciones de Asia resultaron menos afectadas, con una disminución de solo un 6,1%.

Volumen del comercio mundial de mercancías, 2000-2021, Índices, 2015=100



Fuente: OMC (Octubre 2020). [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres20\\_s/pr862\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr862_s.htm)

Aunque en magnitud la disminución de los flujos de comercio internacional durante la pandemia ha sido similar a la experimentada para la crisis financiera mundial del año 2008, la OMC es enfática en advertir que el contexto económico es muy diferente. La contracción actual del PIB ha sido más pronunciada, mientras que el descenso en las cifras de intercambio ha sido más moderado. Así, se prevé que el volumen del comercio mundial de bienes solo se reduzca aproximadamente 2 veces más que el PIB mundial, y no 6 veces más, como ocurrió durante la crisis 2008-2009. Por supuesto que estas cifras están sujetas a un gran grado de incertidumbre y dependerán del manejo de la pandemia (desde una perspectiva de salud pública) y de la trayectoria de recuperación de la inversión y del empleo.

Volumen del comercio mundial de mercancías, 2000-2021  
Índices, 2015=100

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Volumen del comercio mundial de mercancías <sup>b</sup>	2,3	1,4	4,7	2,9	-0,1	-9,2	7,2
<b>Exportaciones</b>							
América del Norte	2,6	0,7	3,4	3,8	1,0	-14,7	10,7
América Central y del Sur	0,6	1,3	2,9	0,1	-2,2	-7,7	5,4
Europa	2,9	1,1	3,7	2,0	0,1	-11,7	8,2
Asia	1,3	2,3	6,7	3,7	0,9	-4,5	5,7
Otras regiones <sup>c</sup>	1,8	3,5	0,7	0,7	-2,9	-9,5	6,1
<b>Importaciones</b>							
América del Norte	5,2	0,3	4,4	5,2	-0,4	-8,7	6,7
América Central y del Sur	-7,6	-9,0	4,3	5,3	-2,1	-13,5	6,5
Europa	3,6	3,0	3,0	1,5	0,5	-10,3	8,7
Asia	2,1	2,2	8,4	4,9	-0,6	-4,4	6,2
Otras regiones <sup>c</sup>	-3,9	-4,5	3,4	0,3	1,5	-16,0	5,6
<b>PIB real a tipos de cambio de mercado</b>							
América del Norte	2,8	2,4	3,1	2,8	2,2	-4,8	4,9
América Central y del Sur	2,8	1,7	2,4	2,8	2,1	-4,4	3,9
América Central y del Sur	-0,8	-2,0	0,8	0,6	-0,2	-7,5	3,8
Europa	2,4	2,1	2,8	2,1	1,5	-7,3	5,2
Asia	4,3	4,2	4,8	4,1	3,9	-2,4	5,9
Otras regiones <sup>c</sup>	1,5	2,4	1,9	2,1	1,4	-5,5	3,5

Fuente: OMC (Octubre 2020). [https://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres20\\_s/pr862\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr862_s.htm)

## 1.1 El comercio y el desarrollo sostenible<sup>8</sup>

Con lo anterior en mente, los principales organismos internacionales apoyan la noción de que el comercio abierto, las cadenas globales de valor y el crecimiento económico que estos producen son elementos fundamentales para el desarrollo sostenible de las naciones y por supuesto, para la recuperación de la crisis económica derivada de la pandemia. En esta línea, resulta imposible no mencionar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas al tratar de vislumbrar el destino del comercio internacional en las próximas décadas.

Según la OMC, un comercio internacional saludable, libre y justo puede ayudar en la consecución de varios objetivos, principalmente<sup>9</sup>:

ODS n.º 1 Fin de la Pobreza: La apertura comercial bien planificada puede elevar los niveles de vida y ayudar a la reducción de la pobreza a través de una mejora en la productividad y la competencia de los mercados y de la ampliación de las posibilidades de consumo y disminución en los precios de diferentes bienes y servicios.

ODS n.º 2 Hambre Cero: La eliminación de las barreras y distorsiones en el comercio internacional del mercado agropecuario puede hacer de éstos más equitativos y competitivos, contribuyendo a la seguridad alimentaria.

<sup>8</sup> Cardemil, M. (2018). El rol del libre comercio y de la inversión en la realización de los ODS. Serie Minutas BCN N° 95-18.

<sup>9</sup> [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/coher\\_s/sdgs\\_s/sdgs\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/sdgs_s/sdgs_s.htm)

ODS n.º 3 Salud y Bienestar: El comercio internacional puede garantizar el acceso a medicamentos asequibles a los países en desarrollo.

ODS n.º 5 Igualdad de Género: El comercio puede aumentar las oportunidades de empleo y desarrollo económico para las mujeres<sup>10</sup>.

ODS n.º 8 Trabajo Decente y Crecimiento Económico: El comercio tiene el potencial de ser un gran contribuyente a la generación de trabajo y de crecimiento económico. Ya que la capacidad de generar ingresos es un requisito necesario para el logro de un desarrollo sostenible, la creación de potencial comercial y exportador tiene mucho que aportar en los países, especialmente en aquellos en vías de desarrollo.

ODS n.º 9 Industria, Innovación e Infraestructura: El comercio internacional tiene el potencial de incentivar la competencia y la transferencia de tecnología, conocimientos e innovación.

ODS n.º 10 Reducción de las desigualdades: Un comercio que siga las normas de la OMC debe tener por objetivo el reducir el impacto de las desigualdades existentes mediante el principio de trato diferenciado para los países en desarrollo, por cuanto se tengan en cuenta las limitaciones de la capacidad productiva e institucional de los países en desarrollo, concediéndoles así ciertas flexibilidades (excepciones, tasas diferencias, plazos mayores de implementación de medidas, entre otros).

ODS n.º 14 Vida Submarina: La eliminación de las subvenciones que contribuyan a la sobrepesca y/o a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) ya es un compromiso de todos los países miembros de la OMC y es un elemento incorporado en múltiples acuerdos comerciales.

ODS n.º 17 Alianzas para lograr los Objetivos: Éste objetivo incluye explícitamente las metas de promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (meta 17.10), aumentar el número total de exportaciones y la participación dentro de las exportaciones mundiales de los países en desarrollo y menos adelantados (meta 17.11), y la consecución oportuna y duradera del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes, con normas de origen transparentes y sencillas para su correcta implementación en los países menos adelantados (meta 17.12)<sup>11</sup>.

## **2. El futuro de las Cadenas Globales de Valor**

Se le denomina cadena de valor al conjunto de etapas por la cuales tiene que transitar un producto o servicio desde su concepción teórica hasta la entrega a los consumidores finales y su posterior disposición/reciclaje. Las actividades que componen una cadena de valor pueden estar en su totalidad concentradas en una sola empresa o estar divididas entre varias empresas diferentes, de igual forma, las actividades pueden ser realizadas en un único sitio geográfico, o bien estar distribuidas entre diversos países. La creciente internacionalización de las empresas y las innovaciones en las tecnologías de información, las comunicaciones y el transporte han reducido significativamente los costos de coordinar las relaciones productivas entre empresas y han permitido que la práctica de fragmentar geográficamente la producción de bienes y servicios se expanda<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> La literatura indica que los sectores de exportación tienden a ser mejor remunerados y a ofrecer mejores condiciones laborales que el resto de los sectores de la economía.

<sup>11</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

<sup>12</sup> Cardemil, M. (2017). Fomento de Cadenas de Valor en Chile. Serie Minutas BCN N° 77-17.

Algunas de las ventajas de ser parte de una cadena productiva que involucra a más actores son<sup>13</sup> :

-Mayor productividad: Las economías de escala que logra la especialización de funciones tiende a mejorar la productividad.

-Mayor innovación: La concentración de funciones permite fluidez en la transferencia, uso y circulación del conocimiento.

-Multiplicación de negocios: La evidencia apunta a que las empresas tienden a crecer más dentro de un *cluster* que de manera aislada, logrando acceder a una mayor variedad de mercados.

Efectivamente, existen muchos países que se han beneficiado enormemente de esta modalidad productiva, especialmente en el Este y el Sudeste Asiático<sup>14</sup>, permitiendo a la fecha que las CGV representen en torno al 70% del comercio internacional<sup>15</sup>. No obstante lo anterior, en los últimos años se han identificado nuevas tendencias, que ahora han sido intensificadas por los efectos de la pandemia, específicamente el *reshoring*<sup>16</sup>, el *nearshoring*<sup>17</sup> y la regionalización de las CGV.

La pandemia ha puesto en evidencia la imperiosa necesidad de mayores niveles de seguridad en el abastecimiento de las cadenas de suministros, buscando diversificar riesgos y privilegiando las cadenas de suministro regionales por sobre las de ubicaciones más lejanas<sup>18</sup>. La paralización de la actividad productiva en China<sup>19</sup> y en otros países asiáticos clave obligaron a los gobiernos a buscar proveedores alternativos y a implementar estrategias para relocalizar la provisión de sus insumos hacia sus propios centros productivos, o hacia países cercanos a las fronteras nacionales, especialmente en los mercados de productos de primera necesidad. Los países más desarrollados han acelerado la automatización de muchos de sus procesos productivos, también apelando al problema estratégico que significa una mayor escasez de mano de obra.

## 2.1 Chile en la CGV

Chile por su parte todavía se encuentra en los eslabones iniciales de las CGV, proveyendo insumos intermedios<sup>20</sup> y productos de bajo valor agregado<sup>21</sup> a las industrias de bienes

<sup>13</sup> SERCAL (2005). Cadenas de valor globales y los encadenamientos locales. Disponible en: [http://sercal.cl/wp-content/uploads/2015/07/Limite\\_Zero\\_8.pdf](http://sercal.cl/wp-content/uploads/2015/07/Limite_Zero_8.pdf)

<sup>14</sup> En estos países nacieron las CGV tal y cómo las conocemos hoy en día, principalmente por sus ventajas geográficas, mano de obra barata y buena infraestructura. <https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/MAHINTHAN-JOSEHP.pdf>

<sup>15</sup> Subrei (junio 2020). Informe Impacto de la Pandemia Covid 19 en las Cadenas Globales de Valor. Disponible en: [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23\\_1](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23_1)

<sup>16</sup> Fenómeno que hace referencia al retorno de una actividad productiva, que se había trasladado a otro país en busca de mejores condiciones, a su país de origen.

<sup>17</sup> Término que hace referencia al retorno de una actividad productiva, que se había trasladado a otro país en busca de mejores condiciones, a un país más cercano geográficamente al país de origen.

<sup>18</sup> Subrei (junio 2020). Informe Impacto de la Pandemia Covid 19 en las Cadenas Globales de Valor. Disponible en: [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23\\_1](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23_1)

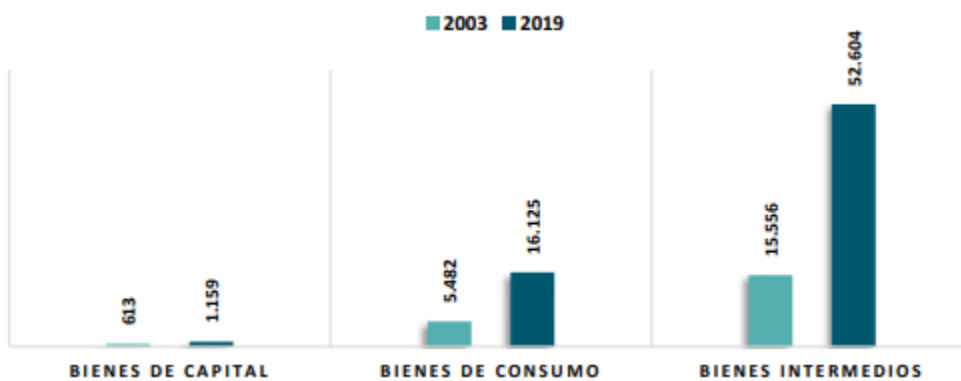
<sup>19</sup> Según la UNCTAD (2019), un 20% del comercio global de insumos intermedios proviene de China.

<sup>20</sup> Los bienes intermedios han representado en los últimos 17 años cerca del 80% de las exportaciones anuales del país, siendo el segmento de mayor dinamismo y preponderancia. [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23\\_1](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23_1)

<sup>21</sup> Por ejemplo cátodos de cobre, celulosa, madera aserrada, yodo, carbonato de litio, oro, hierro, óxido de molibdeno, abonos, entre otros.

manufacturados como cables eléctricos, maquinarias y equipos de alta tecnología y en procesos agroindustriales.

Composición de las exportaciones chilenas por tipo de bienes en cifras en US\$ millones



Fuente: [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23\\_1](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23_1)

Participación general en las cadenas globales de valor por principales áreas geográficas

Participación (%)											
Pais/ Zona Geográfica	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chile	49,6	52,2	53,6	53,1	45,8	48,8	50,1	47,8	45,9	45,7	44,0
OCDE	30,0	30,7	29,8	29,9	25,4	27,5	29,2	28,4	27,4	27,0	25,9
APEC	29,8	30,4	30,6	31,5	26,5	28,8	30,7	30,2	29,7	29,2	27,6
ASEA	48,5	48,7	48,3	49,0	44,9	46,7	47,4	47,1	47,1	47,1	45,9
Unión Europea	26,8	27,9	28,3	29,5	25,6	28,1	29,7	29,9	29,0	28,1	26,9
NAFTA	31,4	32,7	33,0	33,8	29,2	31,6	33,7	32,8	32,0	31,6	30,4
Sudeste Asiático	28,7	29,4	29,9	31,4	27,3	28,8	30,4	30,0	29,6	29,3	27,3
América Latina	33,3	36,2	37,0	36,8	31,4	36,0	38,0	36,6	35,6	35,2	33,0

Fuente: [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23\\_1](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23_1)

Si bien el proceso de apertura comercial chilena iniciado en la década del 90 nos ha permitido expandir considerablemente nuestros mercados<sup>22</sup> y contar con una participación en las CGV relativamente elevada, existe una tendencia hacia una incorporación cada vez menor de valor agregado externo en nuestras exportaciones, que estaría reflejando una caída constante de nuestras exportaciones en su contribución a la generación de valor en las CGV. Además, es importante mencionar que aislando el factor cobre, se puede observar que la participación de Chile en la CGV es relativamente similar a los países de la OCDE. Dependier de manera excesiva en las exportaciones de recursos naturales, y por lo tanto, en el precio de los

<sup>22</sup> 8 de los 10 primeros lugares de nuestras ventas al exterior son ocupados por países que abrieron sus puertas a la producción local en la primera década del 2000 a través de los múltiples tratados de libre comercio firmados. [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23\\_1](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23_1)



*commodities*, deja a nuestro país vulnerable a la hora de enfrentar shocks económicos externos<sup>23</sup> por lo que diversificar los mercados y productos exportables debe ser un pilar fundamental de la estrategia comercial futura de Chile.

En el informe de la Subrei titulado "Impacto de la pandemia Covid-19 en las Cadenas Globales de Valor"<sup>24</sup> se sostiene que los efectos económicos de la pandemia van a ser transversales a todos los sectores productivos, pero se presentarán en distintos grados. Al analizar el conjunto de sectores en los cuales Chile tiene una mayor participación en CGV, ya sea como proveedor o demandante de insumos (sector automotriz, sector de semiconductores, electrónica, el sector maderero y el sector alimenticio y pesquero) se concluye que para el caso de Chile, los mayores peligros radican en los factores de la demanda y en la disrupción de las cadenas de suministros y logística, tanto por dificultades en la disponibilidad y el aumento del precio internacional del transporte de cargamentos. Además se concluye que:

- 1) La crisis afectará de manera desigual a los países, generado "ganadores" y "perdedores" ante la relocalización y diversificación de las cadenas de suministros en las CGV. Este es un proceso intensificado por el Covid, pero como ya mencionamos anteriormente, es una tendencia que venía registrándose antes de la pandemia como resultado de la guerra comercial entre China y EEUU y el aumento de costo de la mano de obra en el gigante asiático.
- 2) Las mejoras en los procesos de automatización y las TIC's podrían operar en el sentido inverso a las nuevas tendencias, es decir, suavizando una excesiva concentración de los procesos productivos de las CGV en algunos pocos países o zonas geográficas.
- 3) Debido a que China es el principal comprador de nuestros bienes intermedios, la ralentización de su economía no nos dejará indiferentes. Si bien no se espera un impacto negativo en nuestras exportaciones, eventualmente podría existir un cambio en sus destinos.
- 4) Entre el 2005 y el 2015 Chile perdió participación relativa en las CGV (5,6 puntos porcentuales), lo que puede ser atribuido a los efectos en los patrones de comercio de la crisis del año 2008 y los rezagos en la recuperación de los flujos comerciales en los años posteriores.

### **3. Fomento de las Cadenas de Valor**

Son variadas las políticas que pueden ayudar, directa o indirectamente, a impulsar las cadenas de valor. A la hora de planificar estrategias de política comercial para apoyar a las empresas nacionales en su inserción a las CGV el documento Subrei sugiere tener presentes algunos de los siguientes elementos:

#### **-Fortalecimiento de la integración regional como estrategia:**

En el contexto de acortamiento de las CGV, el *reshoring* y el *nearshoring* es claro que la posición geográfica de nuestro país es desventajosa dada la lejanía de nuestros principales socios comerciales actuales (China, EEUU y la UE). Sin embargo, si se considera que las exportaciones chilenas con mayor valor agregado se concentran en nuestra región, la promoción de estrategias que apunten hacia la integración regional, el fortalecimiento de las cadenas regionales de valor y la diversificación productiva resultan esenciales.

#### **-Fortalecer la posición en Inversión Extranjera Directa (IED) especialmente en el entorno regional:**

<sup>23</sup> <https://www.direcon.gob.cl/2015/11/chile-y-su-participacion-en-las-cadenas-globales-de-valor/>

<sup>24</sup> Subrei (junio 2020). Informe Impacto de la Pandemia Covid 19 en las Cadenas Globales de Valor. Disponible en: [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23\\_1](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23_1)



Al igual que las cifras de comercio mundial, ya se venía experimentando un menor dinamismo de la IED incluso antes de la irrupción del Covid-19, especialmente entre 2018 y 2019<sup>25</sup>. Un reciente informe de la UNCTAD calcula una caída drástica de la IED para el 2020-2021, del orden del -40%<sup>26</sup>.

La IED y las CGV están indisolublemente vinculadas. Un comercio internacional dinámico y la posibilidad de contar con capitales extranjeros para financiar mayores y mejores proyectos productivos, sin duda nos ayudan a enriquecer nuestras cadenas de valor locales, como también a insertarnos en aquellas cadenas que operan a nivel global. El documento destaca las atractivas condiciones que posee Chile para ser "nodo regional" en este proceso de contracción de las CGV, específicamente su gran número de acuerdos internacionales y su estabilidad normativa. También se destaca la fuerte presencia de inversiones de empresas chilenas en el entorno regional, principalmente en las redes de logística (transporte, telecomunicaciones, electricidad), comercio detallista y algunas manufacturas (alimentos, bebidas, papeles y celulosa, otros).

### **-Apoyar la inserción de las pymes en las cadenas globales y regionales de valor, como también promover la disminución de las brechas de género**

La irrupción del Covid-19 ha tenido nefastas y profundas repercusiones en el mercado del trabajo. Se calcula que en pocos meses nuestra economía perdió más de 1,8 millones de empleos, lo que equivale a todos los empleos creados en los últimos 10 años<sup>27</sup>, reduciendo de paso la participación laboral femenina de 52,3% en el trimestre móvil febrero-abril de 2019 a un 43,9% en el último trimestre móvil agosto-octubre de 2020<sup>28</sup>. Si bien son las grandes empresas multinacionales las que actualmente se encuentran más insertas en las CGV, existen múltiples iniciativas que pueden ser implementadas para también promover la incorporación de las Pymes y el aumento de sus mercados potenciales. Se recomiendan estrategias que permitan una mayor y mejor inserción de las pymes en el comercio internacional, en especial las pymes lideradas y conformadas por mujeres, para apoyar desde la política comercial la recuperación del empleo y el cierre de su brecha de género.

### **-Desarrollar planes de inserción en las cadenas regionales de valor, considerando las particularidades específicas de nuestras regiones y de sus empresas**

Existe mucha heterogeneidad entre las regiones de nuestro país, las exportaciones están muy concentradas en ciertas regiones (Región de Antofagasta y Metropolitana) a la vez que también se concentran en un pequeño número de empresas. Para las empresas de menor tamaño, especialmente las que se encuentran alejadas de puertos para enviar sus productos al exterior o que se enfrentan desafíos ambientales (contaminación producto de la actividad industrial, carencia de recursos hídricos, etc.) la inserción internacional resulta en extremo difícil.

La diferencia en las realidades que experimentan nuestras regiones hace necesario que la

---

<sup>25</sup> Los flujos de IED del mundo se redujeron en un 13,5% durante el año 2019, mientras que los flujos de IED de China a Estados Unidos se redujeron en un 61% anual. [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23\\_1](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/informe-impacto-de-la-pandemia-covid-19-en-las-cadenas-globales-de-valor.pdf?sfvrsn=18684e23_1)

<sup>26</sup> UNCTAD (2020). Investment Policy Monitor, Investment Policy Responses to the Covid-19 Pandemic. Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2020d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2020d3_en.pdf)

<sup>27</sup> DIPRES (octubre 2020). Informe de Finanzas Públicas tercer trimestre 2020. Disponible en: [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-210554\\_Informe\\_PDF.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-210554_Informe_PDF.pdf)

<sup>28</sup> INE (2020). Boletín Estadístico Empleo Trimestral Trimestre agosto-octubre de 2020. Disponible en: [https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2020/pa%C3%ADs/bolet%C3%ADn-empleo-nacional-trimestre-m%C3%B3vil-agosto-septiembre-octubre-2020.pdf?sfvrsn=4aeff852\\_4](https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2020/pa%C3%ADs/bolet%C3%ADn-empleo-nacional-trimestre-m%C3%B3vil-agosto-septiembre-octubre-2020.pdf?sfvrsn=4aeff852_4)

estrategia de inserción en las CGV considere tanto el punto de vista de las empresas locales de cada región y otros actores interesados, como el buscar transformar a cada región en un “hub” productivo en alianza con el sector privado, con especial énfasis en el desarrollo de las pymes como motor del empleo.

Otras políticas no mencionadas por el documento anterior que pueden también ser consideradas importantes para el pleno desarrollo de las CGV son<sup>29</sup>:

### **a) Infraestructura: cadenas de logística y de transporte**

La deslocalización de la producción requiere que los costos de gestionar, coordinar procesos y transportar bienes sean lo menor posible, por lo que modernizar estos sectores resulta esencial en la promoción de las cadenas de valor.

El comercio internacional de Chile depende de sobre manera en su infraestructura marítima<sup>30</sup>. Si bien el rendimiento de los puertos chilenos es adecuado para los flujos actuales, ya se están llevando a cabo ambiciosos proyectos para ampliar la capacidad de varios puertos estratégicos como por ejemplo el de San Antonio<sup>31</sup> y el de Valparaíso (Terminal 2)<sup>32</sup> y así adelantarse al aumento de la demanda proyectada para las próximas décadas. Aunque estos mega proyectos son de largo aliento, es fundamental que se retomen cuánto antes y que en la medida de lo posible se evite entorpecer los procesos con excesiva burocracia, puesto que potenciar la capacidad portuaria no solo beneficiaría nuestra inserción en las CGV sino que también dinamizaría las economías locales de nuestras ciudades portuarias, las cuales en la actualidad se encuentran bastante deprimidas.

Un desafío específico planteado por la OCDE<sup>33</sup> para nuestro país en el ámbito del transporte comercial es mejorar la conectividad dentro del territorio. Las importaciones que ingresan a nuestro país comúnmente lo hacen a través de dos puertos principales, Valparaíso y San Antonio, para posteriormente ser trasladadas por carretera a su destino final. Existen alternativas a esta modalidad que ahorrarían costos en el largo plazo pero que no se han explotado en su totalidad: poseer un sistema de ferrocarriles y una navegación costera eficiente.

### **b) I+D e innovación**

Además de la pandemia, el aumento de los costos de producción en China, especialmente el de la mano de obra, ponen en evidencia la relevancia de acelerar el proceso de transformación digital dentro del sector productivo. La I+D y la innovación, entendida como la aplicación de una invención a productos y servicios comercializables, nuevos procesos y métodos organizacionales dentro de las empresas, como también la adaptación y difusión de tecnologías novedosas y “*know how*”, son esenciales a la hora de insertarse de manera exitosa en las CGV y maximizar el aporte del Valor Agregado nacional. Según la OCDE<sup>34</sup>, en los últimos

<sup>29</sup> Cardemil, M. (2017). Fomento de Cadenas de Valor en Chile. Serie Minutas BCN N° 77-17.

<sup>30</sup> Aproximadamente el 95% del flujo comercial exterior de Chile se administra a través de puertos nacionales. <https://www.oecd.org/fr/chili/chile-prioridades-de-politicas-para-un-crecimiento-mas-fuerte-y-equitativo.pdf>

<sup>31</sup> La construcción de este mega Proyecto tardaría al menos 10 años. <http://www.pulsoaduanero.cl/index.php/615-ampliacion-del-puerto-de-san-antonio-cumple-importante-etapa>

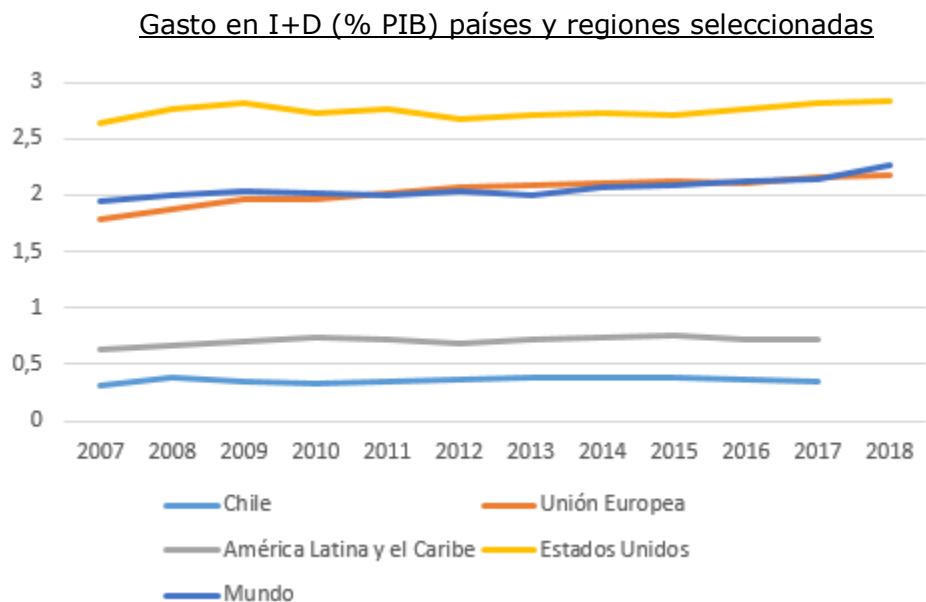
<sup>32</sup> <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/puerto-de-valparaiso-acude-al-tribunal-ambiental-para-agilizar-nueva-licitacion-del-terminal-2>

<sup>33</sup> OCDE (2015). Serie “Mejores Políticas” CHILE, Prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo. Disponible en: <https://www.oecd.org/fr/chili/chile-prioridades-de-politicas-para-un-crecimiento-mas-fuerte-y-equitativo.pdf>

<sup>34</sup> *Ibíd.*

años Chile ha mejorado sustantivamente sus marcos de política, aunque el gasto en I+D e innovación sigue siendo deficiente<sup>35</sup>.

En el año 2008 se aprobó en Chile la Ley N°20.241<sup>36</sup> que establece un incentivo tributario a la inversión privada en I+D, con el objetivo de aumentar la proporción de inversión privada (vs. la pública) y lograr que la inversión en I+D como porcentaje del PIB al 2014 se situó en el 0,8%<sup>37</sup>. Pero los objetivos a la fecha no se han cumplido, situándonos al año 2017 en 0,35% del PIB, muy por debajo del promedio mundial de 2,27% y por debajo de muchos países de ingreso similar.



Fuente: Banco de Datos Banco Mundial 2020

El último Informe sobre Comercio Mundial 2020 de la OMC (noviembre 2020)<sup>38</sup> analiza el uso creciente de políticas para fomentar la innovación digital, lo que tiene grandes repercusiones en los patrones comerciales y en las normas por las que se rige el comercio mundial. Las políticas comerciales abiertas y transparentes a su vez también contribuyen a la innovación a través de un mejor acceso a los mercados y una mayor competencia, que proporcionan a las empresas incentivos para invertir más en I + D. Esto se mantiene cierto para tanto economías desarrolladas como en vías de: un estudio de 27 economías emergentes muestra que tanto la competencia de empresas extranjeras como los vínculos con empresas extranjeras (a través de la importación, exportación o abastecimiento de multinacionales), incrementan la innovación, la calidad de los productos y la adopción de nuevas tecnologías (Gorodnichenko, Svejnar y Terrell, 2010<sup>39</sup>).

<sup>35</sup> Demostrado en el relativamente pequeño número de patentes y publicaciones científicas desarrolladas en Chile.

<sup>36</sup> <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=268637&idParte=0>

<sup>37</sup> <http://www.economia.gob.cl/ley-incentivo-id-ley-n-20-570>

<sup>38</sup> OMC (2020). Informe del Comercio Mundial 2020. Disponible en: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/wtr20\\_e/wtr20\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr20_e/wtr20_e.pdf)

<sup>39</sup> Gorodnichenko, Y., Svejnar, J. and Terrell, K. (2010), "Globalization and Innovation in Emerging Markets", American Economic Journal: Macroeconomics 2(2):194-226. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/mac.2.2.194>

Según el documento OMC, existen 5 tipos de fallas de mercado que impiden que el nivel de innovación entregado por el libre mercado sea eficiente, por lo que justificarían la intervención estatal en el área:

1. Los beneficios sociales de la innovación son mayores a sus beneficios privados
2. La innovación digital puede generar grandes beneficios para toda la economía mediante el uso y la difusión de tecnologías de uso general
3. La asimetría de información que existe entre el potencial innovador y el potencial financiador puede evitar que se financien proyectos con retornos inciertos o que se esperan en horizontes temporal más largos
4. La innovación es una actividad compleja propensa a fallas de coordinación entre las partes involucradas
5. Las tecnologías digitales se caracterizan por sus efectos de red, es decir, su valor aumenta a medida que aumentan el número de usuarios. Si existe una brecha entre el valor privado y el social de unirse a una red que limita ineficientemente su tamaño, la intervención estatal puede ayudar a cerrarla

En documento sostiene que desde la crisis financiera de 2008-09 ha existido un innegable resurgimiento de políticas gubernamentales dirigidas a modificar la asignación de recursos dentro de las economías, modernizando los procesos análogos y mecánicos hacia una producción con fuerte inclinación digital. En esta línea, en la última década el gasto en I+D en servicios relacionados a las tecnologías de información y comunicación ha crecido del 10,8% al 14,2% del gasto mundial total en I+D. Una nueva era de "nuevas políticas industriales" busca potenciar industrial y tecnologías emergentes, al mismo tiempo que se facilita la modernización de las industrias maduras. Así, en las últimas décadas, se han priorizado políticas cada vez más orientadas al exterior, reconociendo que es precisamente la apertura, el acceso a mercados más grandes y sus mayores grados de competencia, los que incentivan a las empresas a innovar.

Esta nueva generación de políticas industriales y la transición hacia la economía digital puede tener en otros países efectos tanto positivos (mayor crecimiento, nuevos mercados e incentive de la difusión tecnológica) como negativos (distorsiones al comercio, desvío de la inversión o competencia desleal). Por lo mismo, es fundamental la cooperación y coordinación internacional, con un marco de reglas compartidas claras que maximicen beneficios y minimicen costos para todos los involucrados. Éste no es un desafío nuevo, sin embargo, las diferentes crisis que hemos vivido este 2020 (salud pública, económica, social) han obligado de una respuesta mucho más rápida y más efectiva en todas las esferas del quehacer público.

No existe una receta única para el diseño e implementación de las políticas en innovación. Mientras que los países en vías de desarrollo pueden optar por privilegiar estrategias de inversión amplia, en economías más desarrolladas y más cerca de la frontera tecnológica toma más protagonismo la innovación local. En conjunto con mercados internacionales abiertos y competitivos, políticas públicas en el área de la innovación puede ayudar a los países a escapar la trampa de ingresos medios seleccionando y fomentando a los emprendedores más innovadores.

### **c) Educación**

Si lo que se quiere es la diversificación productiva y avanzar dentro de las cadenas de valor hasta la elaboración de bienes y servicios con mayor valor agregado, una fuerza de trabajo con un alto capital humano es fundamental.

A pesar que en términos de cobertura Chile se encuentra bien posicionado, en temas de calidad todavía tenemos un largo camino por recorrer. Los datos de la prueba PISA 2018<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> La prueba PISA, aplicada cada 3 años a estudiantes de 15 años de edad en países pertenecientes o asociados a

apuntan a que si bien Chile se mantiene como el país con mejores resultados de América Latina, es preocupante que todavía existe un muy alto porcentaje de nuestros estudiantes obtenga resultados que los posicionan bajo el Nivel 2 de PISA, es decir, que no logran las competencias básicas que les permitirían desempeñarse de manera eficiente en la sociedad actual. Los porcentajes de posicionamiento bajo el nivel 2 son de 31,7%, 51,9%, 35,5% para lectura, matemáticas (lo más débil) y ciencias naturales, respectivamente<sup>41</sup>.

Además de la base relativamente débil en términos educativos, la pandemia ha ocasionado una pérdida muy significativa de horas lectivas, especialmente en el grueso de la educación pública. Un estudio reciente del Ministerio de Educación en conjunto con el Banco Mundial<sup>42</sup> calcula que los estudiantes de Chile podrían perder, en promedio un 88% de los aprendizajes del año, con diferencias significativas entre quintiles socioeconómicos: mientras que los estudiantes de mayores recursos (quintil 5) podrían perder un 64%, los estudiantes de menores recursos (quintil 1), podrían perder un promedio del 95% de sus aprendizajes. Con todo lo anterior, la escolaridad ajustada según aprendizaje en Chile podría caer de 9,6 años a 8,3 años, es decir, presentaría un retroceso de 1,3 años<sup>43</sup>.

Por lo anterior, resulta esenciales estrategias de reforzamiento educativo para los alumnos de todos los niveles. El economista Principal de Educación del Banco Mundial, João Pedro Azevedo, afirma que "el país debe hacer todo lo posible para reducir estas pérdidas en educación, tomando acciones para mitigarlas mientras los colegios están cerrados y remediarlas una vez que reabran. En este sentido, resulta esencial fortalecer la efectividad de la educación a distancia, evaluar los aprendizajes que deben recuperarse, desarrollar medidas académicas y pedagógicas para remediar las pérdidas de aprendizaje una vez que el sistema educativo se reestablezca y apoyar el bienestar socioemocional de la comunidad escolar. También es necesario fortalecer la capacidad de los colegios para reducir los riesgos de transmisión de la enfermedad y promover una conducta segura. Dados los altos riesgos de mayores disparidades, los estudiantes más vulnerables deben ser una alta prioridad en las estrategias de respuesta educativa COVID-19"<sup>44</sup>.

El Gerente de Educación para América Latina del Banco Mundial, Emanuela Di Gropello, también agrega "esta crisis puede también ser una oportunidad para fortalecer los sistemas educativos, mediante la construcción de un sistema más resiliente y flexible a las necesidades de los alumnos. Esto lo pueden hacer integrando las innovaciones tecnológicas desarrolladas durante la crisis para responder mejor a las necesidades de los grupos más vulnerables y de estudiantes con distintos niveles de aprendizaje. También ésta puede ser la oportunidad para empujar reformas que han sido postergadas y, por cierto, reconocer el papel extremadamente importante de los padres y los maestros en el desempeño educativo de nuestros niños. América Latina debe aprovechar estas oportunidades y construir sistemas educativos mejores de los que existían"<sup>45</sup>.

---

la OCDE, cubre un amplio rango de temáticas como matemáticas, lectura, ciencias naturales, resolución de problemas y alfabetización financiera.

<sup>41</sup> Agencia de Calidad de la Educación (2019). Pisa 2018, Entrega de Resultados. Disponible en: [http://archivos.agenciaeducacion.cl/PISA\\_2018-Entrega\\_de\\_Resultados\\_Chile.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/PISA_2018-Entrega_de_Resultados_Chile.pdf)

<sup>42</sup> Centro de Estudios Mineduc (CEM) (2020). Impacto del Covid-19 en los resultados de aprendizaje y escolaridad en Chile. Disponible en: [https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2020/08/EstudioMineduc\\_bancomundial.pdf](https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2020/08/EstudioMineduc_bancomundial.pdf)

<sup>43</sup> Esta pérdida sería mayor a 1 año debido a que el cierre de los establecimientos educativos no solo impacta en la pérdida de aprendizajes durante el año, sino que también genera la pérdida de conocimientos adquiridos previamente y dificulta la adquisición de conocimientos a futuro.

<sup>44</sup> <https://www.mineduc.cl/impacto-del-covid-19-en-los-resultados-de-aprendizaje-en-chile/>

<sup>45</sup> *Ibíd.*