

INFORME SEMESTRAL DE LA REGIÓN AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE

# ¿LA INTEGRACIÓN COMERCIAL COMO UN CAMINO AL DESARROLLO?

OCTUBRE 2019



**THE WORLD BANK**

IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Latin America & the Caribbean

*Opportunities for All*

© 2019 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial  
1818 H Street NW, Washington, DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Algunos derechos reservados  
1 2 3 4 22 21 20 19

La presente obra fue publicada originalmente por el Banco Mundial en inglés en el 2019, con el título *Trade Integration as a Pathway to Development?*. En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

El presente documento ha sido realizado por el personal del Banco Mundial, con aportaciones externas. Las opiniones, las interpretaciones y las conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo aquí contenido constituirá ni podrá considerarse una limitación ni una renuncia de los privilegios y las inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están reservados específicamente.

#### Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO): <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. La licencia Creative Commons Reconocimiento permite copiar, distribuir, comunicar y adaptar la presente obra, incluso para fines comerciales, con las siguientes condiciones:

**Cita de la fuente.** La obra debe citarse de la siguiente manera: Banco Mundial. “¿Integración comercial como un camino al desarrollo?” *LAC Semiannual Report* (octubre), Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

**Traducciones.** En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de este. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción”.

**Adaptaciones.** En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o de sus autores y no son avalados por el Banco Mundial”.

**Contenido de terceros.** Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de la obra, por lo que no garantiza que el uso de dichos componentes o de las partes del documento que son propiedad de terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. Si se desea reutilizar algún componente de esta obra, es responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se puede mencionar los cuadros, los gráficos y las imágenes, entre otros.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

ISBN (edición impresa): 978-1-4648-1517-1  
ISBN (edición electrónica): 978-1-4648-1516-4 (inglés)  
DOI: 10.1596/978-1-4648-1517-1

*Diseño de la portada:* Alejandro Espinosa (Sonideas).  
*Traducción al castellano:* Sara Horcas-Rufián.

Informe semestral de la región de América Latina y el Caribe

# ¿La integración comercial como un camino al desarrollo?

Un esfuerzo conjunto de  
la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe y  
la Práctica Mundial de Macroeconomía, Comercio e Inversión

Banco Mundial – 7 de octubre de 2019

## Agradecimientos

Este informe es el fruto de un esfuerzo común de la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe (LCRCE) y la Práctica Mundial de Macroeconomía, Comercio e Inversión (MTI) del Banco Mundial. La preparación de este informe fue dirigida por Guillermo Javier Vuletin (Economista Senior, LCRCE) bajo la supervisión de Martin Rama (Economista Jefe, LCRCE), en estrecha colaboración con Jorge Araujo (Gerente de Práctica, ELCMU) y Antonio Nucifora (Gerente de Práctica, ETIRI).

Elena Ianchovichina (Economista Jefe Adjunta, LCRCE) y Daniel Riera-Crichton (Economista de Investigación, LCRCE) contribuyeron de manera sustancial al informe. Maria Teresa Balestrini (Consultora, LCRCE), José Andrée Camarena (Analista de Investigación, LCRCE), Luciana Galeano (Consultora, LCRCE), Luis Francisco Morano (Analista de Investigación, LCRCE) y Lucila Venturi (Analista de Investigación, LCRCE) hicieron aportes técnicos significativos.

El informe incorpora estudios independientes de Carmen Estrades (Consultora, LCRCE) y Hiau Looi Kee (Economista principal, DECTI). También se benefició de la colaboración con Jose E. Signoret (Economista Senior, ETIRI) respecto un ejercicio de simulación anterior.

Jacqueline Larrabure (Asistente de Programa, LCRCE) proporcionó apoyo administrativo. Alejandro Espinosa (Sonideas), Shane Kimo Romig (LCREC), Carlos Molina (Oficial de Comunicación Online, LCREC) y Gonzalo Villamizar (Consultor, LCREC) contribuyeron en diseño y comunicación.

Este informe se terminó de redactar el 7 de octubre de 2019.

## Resumen ejecutivo

Después de un período de rápido crecimiento económico asociado con los altos precios de los productos primarios, la región de América Latina y el Caribe ha vuelto a entrar en una nueva fase de desempeño deslucido. A algunos países les sigue yendo bien, pero las economías más grandes de la región han enfrentado recesión, inestabilidad macroeconómica o desaceleración del crecimiento. Sería tentador atribuir el lento crecimiento de la región a un entorno externo menos propicio. Sin embargo, en general, la desaceleración parece más autoinfligida que importada.

Las perspectivas para América Latina y el Caribe no son particularmente alentadoras. Una respuesta tímida de las exportaciones limita la posibilidad de crecer a través de la demanda externa, al mismo tiempo que el espacio fiscal limitado deja poco lugar para estimular la demanda interna. Las perspectivas podrían deteriorarse si el entorno internacional se volviera menos propicio. El crecimiento económico ya se ha desacelerado en la Unión Europea y muchos analistas anticipan una desaceleración en los EE.UU. y China.

Una posible explicación del lento crecimiento económico de la región de América Latina y el Caribe es su integración relativamente baja en el comercio internacional y las cadenas de valor globales. Esta baja apertura externa de la región no se debe a la geografía, sino a decisiones de políticas públicas, fundamentalmente en los países del lado del Atlántico, que han mantenido las restricciones al comercio en un nivel más elevado que la mayoría de las otras regiones en desarrollo.

Durante décadas, los países de América Latina y el Caribe han adoptado acuerdos preferenciales de comercio como una forma de fomentar su integración económica. En la actualidad, el número de acuerdos por país es el más alto entre todas las regiones en desarrollo. Pero hasta la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, con México entre sus miembros, todos estos acuerdos eran intrarregionales. Solo en los últimos años los acuerdos Sur-Norte se han vuelto más comunes, especialmente entre los países de las subregiones del Caribe y el Pacífico. Los ejemplos más recientes de acuerdos Sur-Norte son la renegociación del TLCAN como acuerdo entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y el acuerdo UE-Mercosur, ambos firmados durante los últimos 12 meses.

Si bien todos los acuerdos preferenciales de comercio han conducido a un mayor comercio bilateral entre sus signatarios, solo los acuerdos Sur-Norte se pueden asociar a un aumento de la complejidad económica en los países en desarrollo signatarios. La comparación entre Mercosur y TLCAN resulta reveladora en este sentido. Un análisis más riguroso que involucra a miles de acuerdos bilaterales muestra que los acuerdos Sur-Sur solo aumentan las tasas de crecimiento de manera marginal, mientras que los acuerdos Sur-Norte tienen un impacto significativo en el crecimiento.

Un análisis detallado del T-MEC y los acuerdos UE-Mercosur muestra que no supondrán una gran transformación estructural. La producción agrícola y ganadera se expandirá en los países del Mercosur y la producción intensiva en trabajo calificado en México. Pero a excepción de algunas actividades, no se prevé que los cambios en la producción y el empleo sean extraordinarios. Además, habrá tanto una expansión como una contracción dentro de los sectores agregados, con los efectos más o menos

compensados entre sí, de modo que la estructura general en términos de agricultura, manufactura y servicios permanecerá casi sin cambios.

Sin embargo, se espera que ambos acuerdos conduzcan a un mayor grado de complejidad económica, lo que debería tener un impacto positivo en el PIB a medio plazo; y los trabajadores deberían beneficiarse del mismo. Obviamente que al alentar la producción de soja y ganado el acuerdo UE-Mercosur aumentará la renta de la tierra. Sin embargo, los trabajadores calificados también se beneficiarán considerablemente en México, y los trabajadores no calificados en los países del Mercosur. Debido a que los acuerdos no conducen a una importante reestructuración estructural y van a ser implementados gradualmente, tampoco se prevén pérdidas importantes en el empleo sectorial.

Al mismo tiempo, estos dos acuerdos tendrán consecuencias que merecen atención. La concentración espacial de la actividad económica implica que algunos municipios, departamentos y distritos se verán muy beneficiados, mientras que otros resultarán perjudicados. Del mismo modo, los impactos significativos en el crecimiento conducirán a mayores emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), y la expansión de la producción ganadera en Brasil podría provocar aumentar la deforestación. La integración comercial se convertirá en una herramienta para el desarrollo sólo si estos impactos negativos se enfrentan mediante políticas territoriales y medioambientales adecuadas.

## Tabla de contenidos

1. Evolución económica reciente .....	6
<i>Crecimiento económico anémico</i> .....	6
<i>Desempeño externo poco brillante</i> .....	9
<i>Una situación financiera pautada principalmente por condiciones domésticas</i> .....	14
<i>La posición de política económica</i> .....	15
2. Las perspectivas para la región .....	21
<i>Baja exposición al comercio internacional</i> .....	25
<i>Políticas comerciales restrictivas</i> .....	27
4. Contando con acuerdos comerciales .....	33
<i>Muchos, pero sobre todo intrarregionales</i> .....	33
<i>Con quién se comercia importa</i> .....	35
5. Integración comercial y desempeño económico .....	43
<i>Crecimiento más rápido... ¿y mayor volatilidad?</i> .....	43
<i>La historia de dos importantes acuerdos comerciales</i> .....	48
<i>Efectos a mediano plazo</i> .....	50
6. Dos acuerdos comerciales históricos .....	53
<i>Impactos económicos</i> .....	53
<i>Impactos sociales</i> .....	62
<i>Impactos espaciales</i> .....	62
<i>Impactos medioambientales</i> .....	66
7. Conclusiones .....	71

### Crecimiento real del PBI a precios de mercado

	2016	2017	2018	2019e	2020f	2021f
Argentina	-2.1	2.7	-2.5	-3.1	-1.2	1.4
Belize	-0.6	1.4	3.0	2.7	2.1	1.8
Bolivia	4.3	4.2	4.2	3.9	3.6	3.4
Brazil	-3.3	1.1	1.1	0.9	2.0	2.5
Chile	1.7	1.3	4.0	2.5	2.9	3.0
Colombia	2.1	1.4	2.6	3.3	3.6	3.9
Costa Rica	4.2	3.2	2.7	2.0	2.5	3.0
Dominica	2.6	-6.8	0.9	9.6	4.9	4.1
Dominican Republic	6.7	4.7	7.0	5.3	5.0	5.0
Ecuador	-1.2	2.4	1.4	-0.1	0.2	0.8
El Salvador	2.5	2.3	2.5	2.4	2.5	2.5
Grenada	3.7	4.4	4.2	3.5	2.9	2.9
Guatemala	3.1	2.8	3.1	3.3	2.8	3.1
Guyana	3.4	2.1	4.1	4.5	86.7	10.5
Haiti	1.5	1.2	1.5	-0.5	1.0	-0.8
Honduras	3.9	4.8	3.7	3.3	3.5	3.5
Jamaica	1.4	1.0	1.9	1.0	1.1	1.2
Mexico	2.9	2.1	2.0	0.6	1.5	2.0
Nicaragua	4.6	4.7	-3.8	-5.0	-0.5	0.6
Panama	5.0	5.3	3.7	4.5	4.6	4.6
Paraguay	4.3	5.0	3.7	0.7	3.1	3.9
Peru	4.0	2.5	4.0	2.6	3.2	3.5
St. Lucia	3.1	2.6	0.9	1.8	3.2	3.0
St. Vincent and the Grenadines	1.9	1.0	2.2	2.3	2.3	2.3
Suriname	-5.6	1.7	1.9	2.2	2.5	2.1
Uruguay	1.7	2.6	1.6	0.5	2.5	3.5
Venezuela, RB	-17.0	-15.7	-17.7	..	..	..
Latin America & Caribbean	-0.8	1.3	0.9	0.0	1.8	2.5
Excluyendo Venezuela, RB	-0.1	1.9	1.5	0.8	1.8	2.5

*Nota:* Las cifras son en porcentaje. “e” significa estimado y “f” proyectado.

*Fuente:* Banco Mundial.

## Conclusiones

La región de América Latina y el Caribe ha vuelto a la senda del crecimiento lento que caracterizó los años anteriores al auge de los productos primarios. Este desempeño decepcionante se debe, en parte, a las tres economías más grandes de la región: Argentina está sumida en otra crisis económica, Brasil acaba de salir de una recesión y México padece una desaceleración económica. Existen otras diferencias internas, dado que los países del Caribe y de las subregiones del Pacífico obtienen mejores resultados que los del Atlántico. Pero en conjunto, la región no solo está creciendo más lentamente que otros mercados emergentes, sino también que economías avanzadas mucho más ricas. Esta divergencia de trayectorias debería ser motivo de preocupación.

Múltiples razones pueden evocarse para explicar el crecimiento anémico de la región. Este informe explora el papel que puede haber jugado un historial de estrategias orientadas hacia el mercado interno. Si se mide la relación entre el comercio de bienes y servicios y el PIB, América Latina y el Caribe es, de hecho, la menos abierta de todas las regiones en desarrollo. Esto no es solo un problema de geografía, vinculado a la distancia física con los principales mercados. Las barreras al comercio son más altas que en cualquier otro lugar, excepto en África subsahariana. Una vez más, existen importantes disparidades internas: los países de la subregión del Pacífico son menos proteccionistas que los del Atlántico. Y esto, a su vez, puede relacionarse con el desempeño especialmente decepcionante de este último grupo.

Esta orientación doméstica de América Latina y el Caribe puede resultar sorprendente, dada la gran cantidad de acuerdos comerciales preferenciales firmados por los países de la región. Solo las economías avanzadas han firmado en promedio más acuerdos de este tipo. Pero en un examen más minucioso se encuentra que la mayoría de los acuerdos son intrarregionales e involucran a socios comerciales con mercados pequeños y bajos niveles de complejidad económica. Además, en todo el mundo, los acuerdos preferenciales de comercio se están volviendo cada vez más profundos, tocando temas como las políticas de competencia, la reforma de las empresas estatales o la participación externa en licitaciones públicas. Pero los acuerdos firmados por los países de la región tienden a ser superficiales.

Se pueden esperar algunos beneficios de los acuerdos Sur-Sur de este tipo, incluida una dosis de convergencia regulatoria, la provisión de bienes públicos que de otro modo serían inaccesibles para los países con economías pequeñas y más comercio de bienes cuyo mercado es regional por naturaleza. Pero los datos analizados sugieren que los avances en la integración regional, al tiempo que aumentan el comercio entre los países miembros, no han dado lugar a un aumento significativo del grado de complejidad de las economías y de sus tasas de crecimiento económico.

Sin embargo, hay excepciones importantes a este patrón. En 1994, México se unió al TLCAN, convirtiéndose en el primer país de la región en adoptar la integración Sur-Norte. Desde entonces, muchos países de las subregiones del Caribe y el Pacífico han ido en la misma dirección. No es sorprendente que estos países sean más abiertos que sus vecinos en el Atlántico y que crezcan más rápido.

En los últimos 12 meses se han firmado dos importantes acuerdos Sur-Norte: T-MEC y UE-Mercosur. Ambos acuerdos son de naturaleza profunda, ya que implican compromisos con fuerza de ley sobre la competencia interna, la reforma del sector estatal y las normas medioambientales y sociales. Si bien aún

no se han ratificado, podrían brindar la oportunidad de revitalizar las economías de sus signatarios latinoamericanos, los cuales se encuentran entre los países de más lento crecimiento en la región. Gran parte de este informe está dedicado a analizar qué se puede esperar de la implementación de estos acuerdos.

El balance general es positivo Ninguno de los signatarios latinoamericanos estaría expuesto a una gran transformación estructural: el tamaño de los sectores agrícola y manufacturero permanecería prácticamente sin cambios. Pero habrá reasignaciones importantes de recursos dentro de dichos sectores hacia las actividades más competitivas, desde las más protegidas. En general, el grado de complejidad económica de los signatarios latinoamericanos aumentaría y es esto, más que la transformación estructural, lo que conduciría a una aceleración del crecimiento económico.

Los impactos sociales también serán relativamente moderados. La renta de la tierra aumentará en los países del Mercosur, lo cual no es sorprendente dado que actividades como la producción de soja y la ganadería se encuentran entre los principales beneficiarios del acuerdo respectivo. Pero la remuneración de la mano de obra debería aumentar en todos los casos, con los trabajadores calificados siendo más beneficiados en México y los no calificados en los países del Mercosur. Dada la transformación estructural relativamente modesta que desencadenarán los acuerdos, y sus períodos de implementación relativamente largos, no debería haber grandes pérdidas anuales de empleo en los distintos sectores.

Sin embargo, también se prevén posibles efectos adversos. Si bien los impactos agregados y sectoriales sobre el empleo deberían ser pequeños, las consecuencias podrían ser importantes en subregiones específicas. En México, el T-MEC podría amplificar la divergencia entre un norte próspero y un sur rezagado. En los países del Mercosur, las subregiones donde se concentran las actividades protegidas podrían verse afectadas. Este es el caso de las áreas productoras de azúcar, de ciudades especializadas en algunos subsectores manufactureros o de áreas que se benefician de subsidios territoriales que pueden ser incompatibles con los términos de los acuerdos.

Otra área que merece atención es el impacto medioambiental de los acuerdos. El crecimiento económico está asociado con más emisiones de dióxido de carbono. Pero además, uno de los subsectores que más se beneficia del acuerdo UE-Mercosur es la producción ganadera, la cual constituye una fuente destacada de emisiones de metano. La expansión de la producción ganadera también genera preocupación por la posible deforestación en Brasil. El análisis presentado en este informe sugiere que la mayor parte de la expansión sería en la región del Cerrado, y no en la Amazonía. Pero si no se toman medidas complementarias, podría aumentar la deforestación.

En resumen, la integración comercial puede ser un camino hacia un desarrollo económico más rápido en América Latina y el Caribe, pero sólo si se cumplen ciertas condiciones. Tres de ellas merecen atención:

- **Mirar más allá de la región.** En un momento de crecientes tensiones comerciales, la vía multilateral para la integración comercial no parece prometedora. Pero los acuerdos preferenciales de comercio pueden ser un sustituto viable, especialmente porque cubren una gama cada vez más amplia de áreas de políticas públicas que no forman parte de la arquitectura multilateral tradicional. Los acuerdos con economías más avanzadas ofrecen la oportunidad de aumentar el grado de complejidad económica

de los países en desarrollo. La integración con la región es ciertamente menos exigente que con el resto del mundo, pero es también menos transformadora.

- **Aprovechar las oportunidades.** Los acuerdos Sur-Norte abren la puerta para que las empresas nacionales exporten a mercados más grandes y sofisticados, para que se integren en las cadenas globales de valor, adquiriendo nuevos conocimientos y aumentando su productividad al mismo tiempo. Pero los obstáculos creados por insuficiencias en infraestructura, reglamentación y administración deben eliminarse para que esto suceda. Los acuerdos profundos pueden respaldar algunos de estos cambios, pero no son sustitutos de las reformas internas necesarias para reducir los costes de transacciones, para volver los mercados más competitivos y para aumentar la eficiencia del sector público.
- **Neutralizar los efectos negativos.** Sería imprudente restar importancia a los efectos colaterales negativos asociados con una mayor integración comercial. Al igual que sucede con la mayoría de las reformas importantes, es probable que haya ganadores y perdedores. Un número específico de subregiones y el medioambiente pertenecen a este último grupo. A falta de medidas complementarias adecuadas, las diferencias regionales podrían amplificarse y áreas específicas podrían verse perjudicadas. Mientras tanto, las emisiones de dióxido de carbono aumentarían y la superficie forestal disminuiría. Estos efectos negativos requieren políticas territoriales para corregir los desequilibrios y políticas ambientales para contener los daños.