

**GLOBAL VALUE CHAINS**

**PUENTES**

,

**VOLUME 16 - NUMBER 1**

# **Cadenas globales de valor: la nueva realidad del comercio internacional**

24 February 2015

*Sherry M. Stephenson*

El patrón del comercio internacional ha cambiado notablemente durante los últimos 25 años. Actualmente, las empresas distribuyen su operación en todo el mundo, desde el diseño del producto hasta la fabricación de las piezas, su ensamblaje y mercadeo. Esto ha dado lugar a cadenas internacionales de producción que han alterado el funcionamiento de la producción y los modelos comerciales a nivel mundial.[\[1\]](#)

En un mundo económicamente interdependiente, la importancia de las cadenas globales de valor (CGV) seguirá creciendo, por lo que los legisladores deben entender todas sus implicaciones, especialmente en cuanto a políticas comerciales se refiere.

El surgimiento de las CGV ha detonado un fuerte aumento del flujo comercial de bienes intermedios, los que ahora representan más de la mitad de los bienes importados por las economías parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y casi tres cuartas partes de las importaciones de países en desarrollo de gran tamaño como China y Brasil ([Ali & Dadush, 2011](#)).

El sector servicios desempeña un papel clave en la operación de estas CGV y las redes de producción internacionales, sobre todo transporte, comunicaciones y otros servicios de negocios. Los bienes y los servicios están ahora totalmente entrelazados, su producción es ya inseparable y las decisiones de inversión mueven los flujos y los modelos de comercio internacional.

Esta nueva realidad se ha visto reflejada en las estadísticas, las que hasta hace poco habían atribuido el valor comercial total de un bien (o servicio) al último país exportador, con lo que se exageraba la importancia del productor final dentro de la cadena de valor. Al reconocer la necesidad de adaptarse para reflejar estas nuevas relaciones comerciales, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la OCDE han iniciado un esfuerzo en conjunto para generar estadísticas de comercio internacional sobre la base del valor agregado a fin de desglosar el valor añadido en cada etapa de la cadena de producción y medir la contribución de cada socio comercial.[\[2\]](#)

Las discusiones en torno a las CGV incluyen diferentes temas, como el mejor entendimiento de las motivaciones y operaciones de las empresas, el uso de políticas industriales, la toma de conciencia de la relevancia y del papel de los servicios y de la logística en la operación de las CGV, el estrecho lazo existente entre comercio e inversión y la influencia de los acuerdos regionales de comercio y las reglas preferenciales de origen sobre los modelos de comercio que han sido desarrollados por las CGV.

También es importante mencionar que la participación –o no participación– en las CGV puede traer consecuencias de desarrollo, afectando a aquellos países parte de las cadenas de valor y aquellos fuera de las mismas.

Los servicios también pueden constituir cadenas de valor por sí mismas, aunque es algo que apenas está identificándose. Siguen discutiéndose las posibles repercusiones favorables de desarrollo por el cambio al suministro de “servicios” dentro de las CGV en lugar de los productos intermedios.

Deben reevaluarse por lo tanto las estadísticas comerciales y políticas y actualizarse para reflejar la nueva estructura del comercio internacional y la operación de las CGV. Las reglas comerciales vigentes se diseñaron para el siglo XX, cuando era un solo país el que fabricaba y exportaba sus bienes. Estas podrían estar desactualizadas para disciplinar y darle seguimiento a los actuales modelos de comercio internacional. Debe atenderse la dicotomía creada por las CGV entre la realidad del comercio y la del marco normativo que rige a la OMC. Asimismo, es necesario repensar los temas de cooperación internacional en la temática de políticas comerciales en vista de las CGV.

**Las cadenas globales de valor son en realidad “regionales”**  
Debe desmentirse el mito de que las CGV son “globales”. La naturaleza de la operación es regional y se centra en tres puntos: Norteamérica, Europa y Asia del Este. Las primeras dos regiones son principalmente puntos de demanda y la tercera de suministro, aunque esta última podría ir cambiando pues China sigue moviendo su economía hacia un crecimiento orientado al consumidor.

Los costos de transportación, distancia, comunicación y calidad de la infraestructura han contribuido a crear esta estructura. Sin embargo, los acuerdos comerciales regionales negociados, sobre todo aquellos con las entidades comerciales más importantes, también han desempeñado un importante papel en la creación de las cadenas de valor debido a que sus disposiciones sobre normas de origen y acumulación han influido en los flujos de inversión y participación de producción.

**Impulsores de las cadenas globales de valor**  
Las decisiones de inversión de las empresas multinacionales (EMN), a través de sus actividades de subcontratación y deslocalización, crean CGV en todo el mundo. La operación

de las CGV deriva del cambio en el comportamiento de las empresas y debe entenderse como parte de la transformación de su microeconomía.

Existen fuertes incentivos para que una compañía parte de la economía mundial “desverticalice” su producción. Este proceso alteró básicamente la naturaleza de la competencia. En un contexto de producción globalizada, las principales motivaciones para las empresas son la reducción de costos de transacción y disminución de riesgos.

En este contexto, las CGV no son uniformes: algunas son producto de empresas orientadas a la investigación que buscan un alto valor agregado por la misma investigación, mientras que otras son impulsadas por empresas orientadas a la comercialización que buscan obtener su producción de localidades de bajo costo.

Las barreras que impiden que las empresas participen en las redes de CGV también varían según el tamaño de la compañía ([USITC, 2010](#)).<sup>[3]</sup> El tamaño podría ser un factor determinante para el comportamiento de la empresa en el contexto de las CGV. A veces se pasa por alto el hecho de que las pequeñas y medianas empresas (pymes) son, por mucho, los principales participantes en las CGV, aunque se enfrentan a otros tipos de barreras, principalmente: 1) acceso al financiamiento comercial; 2) identificación de socios para operaciones dentro de las CGV; 3) proceso de pagos. Las barreras para la operación de las multinacionales en las CGV son de una naturaleza distinta.

Lo anterior es importante para el desarrollo, pues la mayoría de las empresas que participan en las CGV de países en desarrollo son pymes. Además, la ubicación de estas en relación a las EMN dentro de las CGV puede tener diferentes implicaciones e influenciar el tipo de beneficios tanto para la empresa como para la economía anfitriona. Sobre esto existe poca información porque gran parte de la actividad no ingresa a las estadísticas, como las ventas de subsidiarias extranjeras.

Otras variables serían la influencia sobre la capacidad de las multinacionales y las pymes para posicionarse y operar dentro de la cadena de valor con precios relativos y factores macroeconómicos. Existe una interdependencia entre variables macroeconómicas y variables precio-costo dentro de la cadena de valor, por ejemplo, Latinoamérica está dividida entre países con tipos de cambio sobrevalorados y otros subvalorados debido a la importancia de sus exportaciones. Lo anterior ha sido determinante en su participación y posición dentro de las CGV.

No puede soslayarse la importancia del sector servicios en sus actividades incorporadas e integradas en la gama entera de productos de manufactura, agrícolas y de recursos naturales de la cadena de valor, además del área de servicios.

Las empresas de las economías en desarrollo podrían capturar algún servicio al entrar a una CGV de la misma manera en que lo haría una empresa parte de una economía desarrollada,

incluso con la ventaja del costo, y con eso convertir el sector servicios en un importante vehículo para que las pymes entren a las redes globales de producción.

**Importancia de los costos de la logística y de la facilitación del comercio en la operación de las CGV**

Las cadenas globales de valor solo pueden funcionar de forma eficiente si el entorno comercial y de negocio al que se enfrentan se los “permite”. En dicho caso, los costos de transporte y operaciones fronterizas son clave. La distancia es importante cuando se explica por qué las cadenas globales de valor funcionan como “modelos regionales de producción”. No solo es importante la distancia entre proveedores de producción, sino también entre mercados. Sin embargo, puede superarse el factor distancia, aunque solo si el funcionamiento de las instalaciones portuarias/aeroportuarias y los servicios añadidos (servicios de TIC, procedimientos de despacho de aduanas, sistemas de inventarios de bajo costo y otros) pueden compensar una distancia mayor con más eficiencia.

La logística, por tanto, es un factor crítico. Para los gobiernos, mejorar la logística y facilitación del comercio es un reto clave, sobre todo por sus implicaciones en el funcionamiento de las CGV. Para una mayor efectividad, se sugiere que los gobiernos traten la logística de manera holística.

En el entorno de la OMC se hizo una propuesta para centrarse en la logística y reunir varios sectores y subsectores de servicios relevantes (manipulación de carga, almacenamiento, depósito, servicios de agencia y auxiliares, además de transporte aéreo, terrestre, ferroviario, marítimo, exprés y de mensajería) y negociarlos por paquetes, en donde también se incluirían asuntos de facilitación del comercio como procedimientos aduaneros y fronterizos en un paquete paralelo. Esta propuesta para facilitar la operación de la cadena de suministro no ha surtido efecto en la OMC, aunque una vez implementado el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio debería servir para avanzar en esa dirección.

**Beneficios de la participación en las CGV**

La naturaleza de una cadena de valor varía según el sector económico y acarrea implicaciones de desarrollo. Las CGV de recursos naturales, por ejemplo, son muy distintas a las industriales. Sin embargo, los servicios son parte integral de todas las cadenas globales de valor porque de forma incorporada e integrada se ofrecen en el punto de origen, en todo el proceso de producción y al final de la cadena. La participación en el sector servicios debiera ser posible para todos los países, sin importar sus recursos, pues ofrecer un servicio depende de las habilidades, educación, entrenamiento y del entorno de las políticas generales, áreas donde los gobiernos pueden influir.

Tanto los países en desarrollo como los desarrollados deben ser capaces de obtener algún tipo de valor de las CGV. Un informe reciente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo mostró que en la medida en que los países incrementan su

participación en las cadenas globales de valor también aumentan sus tasas de crecimiento de producto interno bruto ([UNCTAD, 2013](#)).

Sin embargo, algunos formuladores de política han mostrado sus dudas al respecto y se han cuestionado respecto a quién capture el valor en las CGV, sobre todo porque estas son operadas por multinacionales. Muchos países en desarrollo temen que los países miembros de la OCDE administren esta agenda para hacer del mundo un lugar “seguro” para la operación de sus empresas y conocer el valor que podrían obtener. Temen que las economías desarrolladas utilicen las CGV para institucionalizar lo que creen es una ventaja en los mercados mundiales. También surge la pregunta sobre los tipos de beneficios derivados de las CGV.

Muchos países latinoamericanos o africanos siguen fuera de la estructura de las CGV. La división entre “participantes” y “no participantes” podría socavar la naturaleza multilateral del sistema comercial y crear polos de oportunidades divergentes.

*Consecuencias positivas de las CGV*  
Como respuesta al escepticismo antes mencionado se encuentran aquellos que resaltan el importante papel que juegan las CGV como fuente de empleo y crecimiento. Esto se encuentra documentado, pero los otros efectos positivos que generan no se han apreciado bien, como las mejores oportunidades que representan para las mujeres si se comparan con las que ofrece la economía tradicional, pues muchos de los intermediarios y tareas de las CGV se encuentran en el sector servicios, en donde se emplea a la mayoría de las mujeres.

También es importante diferenciar entre ingresar a la “cadena de valor” y “obtener valor dentro de la cadena”. La participación en las CGV depende de los vínculos ascendentes o descendentes dentro de la misma. Los empleos con poco valor agregado pueden ser bastante importantes, sobre todo para los países en desarrollo, pues son el primer paso para entrar a la cadena de suministro, pero no es sino hasta después que puede comenzar el ascenso por la escalera del valor agregado.

La experiencia de Intel en Costa Rica es un caso interesante ([World Bank Group/MIGA, 2006](#)). Hace 15 años Intel construyó una planta de ensamblaje de microchips. Su operación en el sitio evolucionó hacia la investigación y el desarrollo para ser ahora una importante fuente de nuevos diseños. La presencia de Intel en el país detonó la capacitación de una nueva generación de ingenieros, lo que a su vez propició consecuencias positivas en toda la economía. Aquello provocó que nuevos inversionistas como Hewlett Packard entraran al mercado y solicitaran ingenieros locales con conocimientos de computación en nube.

El ejemplo costarricense también muestra la forma en que los gobiernos pueden colaborar con las multinacionales para crear nuevos grupos de trabajadores capacitados. El centro de entrenamiento de IBM en San José revisa los planes de estudios de las universidades para

asegurarse de que sus clases sean relevantes para las futuras necesidades de la industria en general, pero con los mercados de exportación y nacionales en mente. Con esto puede verse cómo los gobiernos pueden valerse de las CGV para impulsar su propio desarrollo, con un inicio en la parte baja de la cadena de valor, pero con la posibilidad de escalar gracias a su capacidad de generación de habilidades de creación e innovación.

Sin embargo, no todos los beneficios potenciales de las CGV se vuelven una realidad de manera automática. Para que los países obtengas beneficios por su participación primero deben desarrollar capacidades productivas, tecnología y habilidades de trabajo adecuadas. También es importante destacar que es necesario un debate en profundidad sobre la relación entre la participación en una CGV y la reducción del valor agregado doméstico, además de las vías de desarrollo que los países podrían seguir en caso de participar en las cadenas, a sabiendas de que no todas representarán los mismos beneficios o resultados.

Algunas preguntas pendientes de respuesta tratan la manera de entrar a las CGV, cómo competir dentro de las mismas, cómo saltarse etapas de desarrollo mediante la participación en las CGV y cómo escalar dentro de estas para mantener una presencia competitiva en los mercados internacionales.

#### **Interconexión entre las políticas comerciales, industriales y las CGV**

Dada la naturaleza globalizada de la producción, inversión y comercio, los gobiernos deben preguntarse qué tipo de políticas facilitan o dificultan la participación en las CGV, pero también recordar que no todo aquello que sea de utilidad podrá etiquetarse como política comercial. La política comercial es parte de un paquete más amplio, sirve para algunas cosas, pero no para otras.

También son importantes otras políticas, específicamente aquellas que afectan la inversión y la competitividad. En particular, la calidad de las instituciones y la infraestructura, los incentivos para inversionistas y empresas dentro de la economía local y el nivel de corrupción. Todas las anteriores desempeñan un determinado papel en las decisiones de inversión para abastecimiento dentro de las CGV.

No sin cierta controversia, muchos analistas sienten que la política industrial podría ayudar a un país a participar en las CGV. Las decisiones concernientes a las políticas incluso pueden influir –y a veces crear– ventajas comparativas. Las políticas industriales dirigidas de Brasil y Corea del Sur, por ejemplo, derivaron en modelos comerciales que utilizan hoy en día. El debate sobre la “revitalización de las políticas industriales” está vigente.

La clave en esta discusión es motivar la innovación y resaltar la propagación de capital e ideas, muchas de las cuales pueden llegar a través de inversión extranjera directa. Otras políticas como educación y capacitación pueden ayudar a crear esta ventaja comparativa con

una base “doméstica”, sobre todo en el sector servicios, en donde el capital humano y las habilidades son esenciales para la competitividad.

Hay un entendimiento que cuando se diseñan sobre la base de la ventaja comparativa revelada, las políticas industriales pueden jugar un papel positivo en la promoción de la globalización de las empresas. Las políticas gubernamentales especialmente pueden desempeñar un papel útil y necesario con respecto a restricciones que impactan la participación de las pymes en las cadenas globales de valor (acceso a financiamiento comercial, información sobre EMN potenciales y otros socios y procesamiento de pagos).

#### **Evolución de la OMC en el contexto de las CGV**

Las CGV han traído cambios importantes al sistema multilateral de comercio, no solo en su misma estructura y modelo comercial, sino también en sus implicaciones para el rol de la OMC. Sin embargo, el enfoque comercial necesario con la llegada de las CGV va más allá de la agenda comercial inicial. Más que estar “dentro de las fronteras”, la nueva forma de pensamiento debe abarcar políticas de origen regulatorio que “traspasen fronteras”, a saber, todos aquellos aspectos que afecten al funcionamiento de la cadena de suministro en cada uno de sus puntos de operación.

El funcionamiento de las CGV choca con muchas de las disciplinas de la OMC. Estas exponen la falta de adecuación de la estructura legal e institucional del organismo multilateral que sigue tratando los problemas por separado y no en un sistema integral, aunque la producción, inversión y comercio ahora se aborden en un solo paquete.

*¿Son necesarias las reglas y negociaciones de la OMC en las CGV? ¿Necesitan los países las disciplinas de la OMC para avanzar en las cadenas globales de valor? ¿Cuál es el lugar de las CGV dentro de las normas comerciales o en las nuevas normas comerciales si una gran parte de la agenda es nacional?*

Al día de hoy no queda claro qué podría funcionar como base de un enfoque para los diferentes miembros de la OMC con respecto a las cadenas globales de valor y cuáles serían las ventajas y desventajas.

Aunque es cierto que este nuevo fenómeno es irresistible, la evaluación debería centrarse en lo que las CGV podrían hacer por la OMC y no lo que esta última podría hacer por las cadenas de valor.

La necesidad de nuevas negociaciones en la OMC podría ser prematura. Sin embargo, el Programa de Trabajo de la OMC que se desarrollará en 2015 debería ser un documento con miras a futuro, teniendo en mente las conexiones creadas por las CGV y con el objetivo de lograr un enfoque holístico en el comercio.

*¿Necesita la OMC un enfoque más amplio? Es posible que la organización necesite un nuevo enfoque en lugar de centrarse en la región o*

en los países. Los miembros de la OMC podrían estar mejor si tomaran una postura más “empresarial”.

La OMC no obtiene ninguna ventaja al adoptar normas importantes para las empresas, pues siempre ha acogido normas establecidas por los gobiernos. La pregunta es si será capaz de adaptarse a los nuevos requisitos de gobernanza que trajeron las CGV dentro de una estructura institucional en donde el proceso de toma de decisiones de economía política es tan complejo y desafiante. Es cierto que las CGV son conducidas por el mundo empresarial sin tener mucho en cuenta las fronteras nacionales, pero la OMC sigue estando gobernada por las decisiones de las economías y Estados miembros. En este sentido, la incorporación de nuevos enfoques o normas para las CGV podría llevarse de la mano con el replanteamiento de la gobernanza y el funcionamiento del organismo multilateral.

Como las CGV son más regionales que globales, la OMC podría desempeñar un determinado papel en la reducción de la fragmentación del sistema multilateral de comercio con la designación de políticas que ayuden a incorporar a las regiones en desarrollo a este nuevo fenómeno comercial y además contribuyan a la construcción de capacidades para conseguir el objetivo, quizá en conjunto con el proceso de “Ayuda para el Comercio”.

### **Conclusiones**

El programa de las CGV necesita llevar el debate más allá de la agenda de comercio mundial, pues su alcance es mucho mayor, aunque las políticas comerciales también podrían impactar el funcionamiento de las cadenas globales de valor de forma significativa. Sin embargo, existe la necesidad de una agenda de políticas complementarias para cubrir temas de infraestructura, educación y otros que “traspasan fronteras”.

A nivel multilateral, la logística, servicios y facilitación comercial deben estudiarse y discutirse como un paquete holístico. A largo plazo esto implicaría la necesidad de repasar la estructura legal e institucional de la OMC que ahora mismo ubica los temas en conflicto por separado y excluye la parte crítica sobre inversión dentro de las disciplinas multilaterales, y que es parte central del funcionamiento de las CGV.

De la misma forma, quizá sea necesario reevaluar la modalidad del compromiso único para poder lograr algún tipo de avance. Las iniciativas plurilaterales actuales como las negociaciones del Acuerdo en Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés) podrían servir para cubrir este hueco en tanto el sistema de la OMC consigue avanzar. Actualmente, existe una gran distancia entre los negociadores comerciales en Ginebra y del mundo empresarial en cuanto al entendimiento de estos temas.

---

[1] Este artículo ha sido adaptado de un estudio más extenso que se puede encontrar en Stephenson S. (2013). [Global value chains: the new reality of international trade](#). Geneva, Switzerland: ICTSD & WEF.

[2] Base de datos de la OCDE-OMC sobre el comercio y valor agregado, <http://bit.ly/1u1ZIKY>

[3] El informe encontró que los servicios de las pymes son más intensivos en exportaciones que los grandes exportadores de servicios para Estados Unidos, mientras que las barreras comerciales afectan de forma desproporcionada a las pymes y a las grandes compañías, al igual que muchos impedimentos de negocios como los altos costos de transporte.

TAG:

**GLOBAL VALUE CHAINS, WTO**