

18

**CADENAS GLOBALES DE
PRODUCCIÓN: IMPLICANCIAS
PARA EL COMERCIO
INTERNACIONAL Y SU
GOBERNANZA**

Eduardo Bianchi
Carolina Szpak

**CADENAS GLOBALES DE PRODUCCIÓN: IMPLICANCIAS
PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL Y SU GOBERNANZA**

Eduardo Bianchi¹
Carolina Szpak²



FLACSO
ARGENTINA

Publicado por
Cátedra OMC FLACSO Argentina

Ayacucho 555
(C1026AAC), Buenos Aires

Tel: (5411) 5238-9459

www.catedraomc.flacso.org.ar

La generación de conocimiento local en el marco del trabajo de la OMC es una de las prioridades de la Cátedra OMC FLACSO Argentina. La Cátedra aspira a posicionarse como un punto focal, favoreciendo el abordaje de los principales temas desde ángulos holísticos y al mismo tiempo proporcionando una línea de investigación flexible y creativa. En ese sentido, la Cátedra está orientando sus esfuerzos hacia investigaciones sobre los temas de mayor impacto y trascendencia para Latinoamérica en general, la Argentina en particular: medioambiente, comercio de commodities, governance, propiedad intelectual, trato especial y diferenciado, la Ronda de Doha, entre otros. Esta investigación es resultado de esos esfuerzos.

Para más información sobre la Cátedra, visite: catedraomc.flacso.org.ar

La Cátedra OMC FLACSO Argentina agradece sus comentarios sobre este documento. Si desea, puede enviarlos a catedraomc@flacso.org.ar.

Disponible en <http://catedraomc.flacso.org.ar/>

Las opiniones expresadas en éste artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Cátedra OMC ni FLACSO Argentina.

Palabras Clave

Cadenas globales de valor, comercio internacional, sistema multilateral de comercio.
Global supply chains, international trade, multilateral trade system.
Cadeias globales do valor, comércio internacional, sistema multilateral do comércio.

Abstract

Las cadenas globales de producción están transformando el comercio internacional. Los bienes intermedios ganan preponderancia, disminuyendo la participación del valor agregado en el valor total del intercambio. Este modelo de producción tiene también importantes consecuencias para la medición del comercio y para la política comercial. La tendencia hacia la desintegración productiva y la integración comercial es un fenómeno principalmente regional. Las disciplinas que requieren estas cadenas globales están siendo escritas en los acuerdos regionales, fuera de la Organización Mundial de Comercio. Se va dibujando así un escenario de fragmentación y exclusión, que está transformando la gobernanza del comercio internacional.

I. Introducción

A fines de setiembre último, se llevó a cabo el Foro Público de la Organización Mundial de Comercio (OMC) 2012, con el sugestivo título de “¿Está en crisis el multilateralismo?”. Los Foros Públicos de la OMC reúnen a representantes de los gobiernos, organizaciones no gubernamentales, académicos y empresarios, a fin de debatir cuestiones relacionadas con el sistema multilateral de comercio.

En esta oportunidad, el objetivo fue identificar los desafíos a los que se enfrenta actualmente el multilateralismo. Así, durante tres días se analizaron temas contenidos en la agenda de la Ronda Doha, tales como servicios y facilitación del comercio, abordándose también temas que no forman parte de dicha agenda, como por ejemplo la ampliación del Acuerdo sobre Tecnología de la Información y la compatibilidad entre la OMC y los acuerdos comerciales preferenciales.

También fueron debatidos los “desafíos del siglo XXI”, entre los que se incluyeron temas tales como la seguridad alimentaria, el comercio de recursos naturales y sus repercusiones en el medio ambiente y el “fenómeno de las cadenas de suministro mundiales”. En este aspecto, la OMC reconoce que las características del comercio internacional han cambiado sustantivamente en las últimas dos décadas, produciéndose una brecha cada vez mayor entre las normas comerciales vigentes y la realidad del siglo XXI, por lo que la OMC ve la necesidad de examinar de qué manera ella debería adaptarse a estos nuevos desafíos.

La OMC prestó especial atención a la discusión del “fenómeno de las cadenas de suministro mundiales” o “cadenas de valor mundiales”, convocando a tal efecto un “panel de alto nivel”. Paralelamente, esta cuestión emergió de manera independiente y transversal en varias de las sesiones destinadas a discutir otros temas. En particular, las cadenas globales de producción fueron el eje de un provocativo planteo por parte de Richard Baldwin en la sesión destinada al debate del “comercio en el siglo XXI y su gobernanza a nivel mundial”.¹

Para Baldwin, las cadenas globales de valor están transformando el flujo internacional de bienes, servicios, inversiones, know – how y personas. Dado que la OMC se ha quedado “estancada” con la agenda del siglo XX, es necesario una “OMC 2.0” a fin de multilateralizar las normas que sostengan el modelo de producción que deviene de la internacionalización de las cadenas de producción, con el objeto de evitar la fragmentación y exclusión a las que lleva la situación actual y, en consecuencia, una crisis en la gobernanza global del comercio internacional.

El provocador argumento de Baldwin es un buen estímulo para revisar qué son las cadenas globales de producción. Sin lugar a dudas, y aunque podamos no coincidir con las opiniones de Baldwin, las cadenas globales de producción constituyen un hecho significativo de la economía mundial, que se ha vuelto muy popular tanto en la literatura económica como en la atención de los organismos multilaterales y que, sin duda, tiene importantes impactos en el comercio internacional. Así, en la próxima sección se presenta una descripción sintética de estas cadenas globales, mientras que en la tercera sección se discute brevemente sus implicancias para el comercio internacional y los interrogantes que se presentan a partir de ello. Finalmente, la cuarta sección concluye.

II. Las cadenas globales de producción

El surgimiento de los sistemas internacionales de producción integrada o redes globales de producción, denominados frecuentemente como “cadenas globales de producción” o “cadenas globales de valor”, está asociado a la llamada “segunda desagregación” de la globalización,

¹ Esta temática ha tomado un rol protagónico en la agenda de distintas instituciones como la UNCTAD y la OCDE. Ejemplo de ellos son las publicaciones de Backer, K. and N. Yamano (2012), *International Comparative Evidence on Global Value Chains*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2012/03, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/5k9bb2vcwv5j-en>) y UNCTAD (2013), *Global Value Chains and Development*.

caracterizada por los rápidos avances de las tecnologías de la información y las comunicaciones, los menores costos de transporte, la liberalización del comercio y el auge de la inversión extranjera directa. Estos factores han hecho rentable la combinación de recursos de diferentes países a fin de producir un bien. De esta manera, las filiales de las empresas transnacionales, que anteriormente operaban geográficamente dispersas pero con producción autocontenida, se transformaron en redes de producción y distribución, integradas principalmente en el ámbito regional.

Ello ha llevado a la fragmentación geográfica de los procesos productivos de bienes, tanto sencillos como sofisticados, de forma tal que existen bienes que están compuestos de materiales, partes, componentes y servicios que se producen en numerosos países. Los ejemplos más populares en la literatura sobre cadenas globales de valor son la muñeca Barbie de Mattel, los celulares de Nokia o Motorola, el “iPhone” de Apple y el Boeing 787. Este modelo de producción es consecuente con la menor importancia que vienen registrando los productos finales en los flujos comerciales. De acuerdo a OCDE - CEPAL (2013), alrededor del 56% del comercio mundial de bienes y el 73% del comercio mundial de servicios está constituido por productos y servicios intermedios.²

La “terciarización en el extranjero” o “externalización” de la producción de partes de un bien, tiene como consecuencia un tipo de comercio internacional diferente del planteado en los modelos ricardiano o de Heckscher – Ohlin, ya que en éstos se intercambian bienes finales. Por el contrario, en la presencia de externalización, se intercambian bienes intermedios que, en ocasiones, pueden cambiar varias veces de país antes de ser ensamblados en un bien final.

En el comercio basado en la “segmentación de la cadena de valor”, término acuñado por Krugman (1995), los países se especializan en “actividades” o “tareas” productivas y no en industrias.³ Por lo tanto, los países que tienen gran disponibilidad de mano de obra poco calificada no se especializan necesariamente en industrias o ramas industriales de uso intensivo de trabajo, sino en aquellas actividades que utilizan más intensivamente dicho factor y que además, por razones de escala de producción o de distribución, están bajo la coordinación de empresas globales. Así, una etapa de la manufactura de un bien, como por ejemplo la costura de una prenda de vestir, que anteriormente se ejecutaba como parte de la línea de montaje de una planta, se convierte en una actividad manufacturera que tiene lugar en plantas situadas en países con abundancia de mano de obra no calificada.⁴

Las empresas que coordinan las cadenas globales de valor están generalmente localizadas en los países desarrollados, mientras que sus proveedores son empresas que se encuentran en países en desarrollo. Esta división internacional de actividades o tareas entre ambos grupos de países refleja la asimetría tecnológica existente entre ellos. Las etapas con mayor valor agregado relativo son las que se conservan en las economías centrales (concepción de producto, diseño, investigación y desarrollo, marketing y servicio posventa) y las restantes se externalizan en países en desarrollo (procesos manufactureros). Existe así una combinación de know – how de empresas con alta tecnología ubicadas en los países desarrollados y empleos de bajo salario en los países en desarrollo.

Algunas economías emergentes consideran la inserción en las cadenas globales de producción como un elemento importante de su estrategia de desarrollo, particularmente en relación al proceso de industrialización que podría llevar aparejado. La posibilidad de capturar las ganancias de esta estrategia depende de varios aspectos. El primero de ellos es la ubicación de la etapa de producción a desarrollarse en el país dentro de la cadena, siendo que las actividades aguas arriba generan mayor valor agregado. El segundo factor reside en el tipo de producto y la tecnología y capacitación de la mano de obra requerida para la tarea de producción. Relacionado con este punto toma importancia la gobernanza de la cadena de producción, dado que las cadenas usualmente lideradas por productores suelen corresponder a sectores de alta tecnología y basadas en I&D (industria de semi-conductores o farmacéutica, por ejemplo), donde se controla desde el diseño hasta el ensamblaje de producto; mientras que las lideradas por los distribuidores ponen el foco especialmente en la gestión de venta y marketing, teniendo habitualmente menor requerimiento de capital y mano de obra calificada (como es el caso de la industria textil y vestimenta). Por tanto, a diferencia de otros tipos de estrategias de desarrollo, como la industrialización por sustitución de importaciones o la orientada a la exportación, este tipo de industrialización requeriría, según algunas opiniones, al menos de una política industrial cuyo objetivo sea la formación de habilidades de los productores y mano de obra local que permita conectarse con las cadenas globales de valor en las tareas más beneficiosas para el desarrollo del país.⁵

A medida que las cadenas globales de producción se fueron desarrollando en los años ochenta y noventa, las participaciones de los países del G-7 en el ingreso y en las exportaciones mundiales disminuyeron significativamente, conjuntamente con su participación en la producción industrial mundial. Contrariamente, un puñado de países en desarrollo vieron aumentar estas tres participaciones, principalmente China, Corea, India, Turquía, Indonesia, Tailandia y Polonia.

Se fueron conformando así redes de producción internacionales agrupadas en tres bloques de países, denominados en la literatura como “Fábrica Asia”, “Fábrica América del Norte” y “Fábrica Europa”. Esquemáticamente, este modelo de producción está constituido, entonces, por un “centro”, esto es, un país de alta tecnología que organiza la producción y varios “rayos”, es decir, países de bajos salarios relativos que actúan como fábricas. Estados Unidos, Alemania y Japón son los países “centro”, cada uno vinculado con sus fábricas. Estos tres países, conjuntamente, con China son los que prevalecen en el comercio de las cadenas globales de producción.

² OCDE – CEPAL (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina* 2013, OCDE, enero.

³ Krugman, P. (1995), *Growing World Trade: Causes and Consequences*, Bookings Papers on Economic Activity, 1.

⁴ CEPAL (2002), *Globalización y Desarrollo*, LC/G.2157(SES.29/3), abril.

⁵ OCDE (2012), *Mapping Global Value Chains*, (TAD/TC/WP/RD(2012)9), Diciembre.

Nótese que esta tendencia de “desintegración productiva e integración comercial” es un fenómeno principalmente regional. Puede afirmarse que las cadenas “globales” de producción son en realidad cadenas “regionales” de producción. En este sentido, tal como pone en evidencia CEPAL (2002), la regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la globalización.

III. Implicancias sobre el comercio internacional

Las cadenas globales de producción inciden significativamente en el comercio internacional, al ser éste una de las condiciones necesarias para su funcionamiento. La contracara del fuerte crecimiento relativo del comercio de bienes intermedios, es la disminución de la participación del valor agregado en el valor total de los bienes que se intercambian.

Este modelo de producción tiene consecuencias también para la medición del comercio internacional y para la política comercial. En el primer caso, los métodos tradicionales de medición del comercio parecen inadecuados para analizar las corrientes comerciales vinculadas con las cadenas, ya que no tienen en cuenta los componentes de las exportaciones e importaciones que provienen de ellas. Como los bienes cruzan las fronteras varias veces, los valores se “duplican” (o multiplican). En este contexto, un método alternativo de cálculo del comercio más apropiado es el de medir el valor agregado, es decir, establecer el valor del contenido local de la exportación a cada país que participó en la cadena de producción hasta el montaje del bien final. Este tipo de estadísticas ayudaría a entender el rol de las importaciones como input de las exportaciones. También reflejaría la interdependencia global entre mercados, aunque no exista comercio directo, revelando el rol de las economías emergentes con los países desarrollados. Por otra parte, se reduciría el peso del impacto de los déficits y superávits bilaterales y ponderaría la importancia de los servicios para la constitución de los bienes finales, identificando las fuentes de competitividad internacional de los distintos países. Por tanto, este tipo de información impactaría en forma directa en la toma de decisiones sobre la oportunidad en la aplicación de instrumentos de política comercial para cada país.⁷

Las cadenas globales de producción generan también interrogantes sobre algunos de los instrumentos tradicionales de la política comercial, como por ejemplo las medidas antidumping. En el contexto de este modelo de producción, ¿cuál y sobre quién es el impacto real de los derechos antidumping, cuando se imponen a las empresas que participaron en el último eslabón de la cadena productiva, esto es, sobre las empresas del país de origen del bien entendido de la manera usual? Del mismo modo, se cuestiona el sentido de las políticas proteccionistas que encarecen o frenan la importación de insumos, partes o componentes que circulan en estas cadenas. Es decir que el costo de la protección es mayor que el generalmente entendido, especialmente para las economías con gran participación de productos intermedios importados en sus exportaciones. De esta forma, las medidas de protección contra las importaciones, arancelarias y no arancelarias, terminarían transformándose en barreras a las exportaciones.⁸

Por otro lado, las cadenas globales de producción influyen también en la gobernanza del comercio internacional. En este punto, nos parece interesante desplegar el argumento de Baldwin (2012), que lo lleva a proponer una OMC 2.0.⁹

Desde fines de los 80, la internacionalización de las cadenas de producción transformó la política económica de la liberalización comercial. De esta manera, surgió una nueva política económica de oferta y demanda de apertura comercial. La nueva oferta de reforma provino de países en desarrollo que buscaban industrializarse, integrándose a una cadena global de producción. La nueva demanda de reforma provino de los países desarrollados, con sus empresas globales buscando aumentar la tasa de ganancia, combinando su know – how específico con los bajos salarios de los países en desarrollo. La fragmentación de la producción creó una nueva situación “win – win” en el comercio internacional. Mientras que antes las reglas del juego eran “mi mercado por el tuyo”, con las cadenas globales de producción las nuevas reglas son “mis fábricas por tu reforma”.

El comercio de las cadenas globales de producción crea la necesidad de dos tipos de disciplinas correspondientes a sus dos elementos constitutivos, esto es, producir en el extranjero y coordinar las diferentes instalaciones dispersas geográficamente. La primera requiere aumentar la garantía sobre los derechos de propiedad tangible e intangible. La segunda requiere seguridades acerca del libre flujo de bienes, servicios, personas y capital. En el mundo de las cadenas globales de producción, estas seguridades son un “paquete”.

Mientras que la OMC estaba ocupada con la Ronda Doha y su énfasis en el comercio tradicional, la demanda para disciplinas más profundas fue satisfecha con el desarrollo (no coordinado) de acuerdos comerciales regionales más profundos, tratados bilaterales de inversión y reformas unilaterales en los países en desarrollo, esto es, el “regionalismo del siglo XXI”, según la denominación del propio Baldwin. Así, la regionalización, complejidad e interconexión de las cadenas globales de producción cambiaron la gobernanza del comercio internacional hacia el regionalismo.

Por lo tanto, se erosionó la centralidad de la OMC en la gobernanza del comercio internacional. El último “golpe” en la erosión de esta centralidad está constituido por las negociaciones en curso de los acuerdos mega – regionales, como el Acuerdo Trans – Pacífico de Asociación. El objetivo de

⁶ Feenstra, R. (1998), *Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy*, Journal of Economic Perspectives, vol. 12.

⁷ OECD-WTO (2013) *Database on Trade in Value-Added FAQs: Background Note*.

⁸ OECD (2013), *Trade Policy Implications of Global Value Chains*.

⁹ Baldwin, R. (2012), *WTO 2.0: Global Governance of Supply – Chain Trade*, CEPR Policy Insight N° 64, Centre for Economic Policy Research.

este acuerdo parece ser el establecimiento de un único conjunto de disciplinas para el comercio de las cadenas globales de valor que aplique a la mayor parte de la Fábrica Asia y toda la Fábrica Norte de América. Otros importantes acuerdos mega – regionales en curso son el Acuerdo Trans – Atlántico de Asociación, un acuerdo profundo entre Canadá y la Unión Europea (UE) y otros de igual tipo entre Japon y la UE y Japón y Canadá.

Para Baldwin (2012), la Ronda Doha no terminará durante la presente década debido a las fuertes diferencias entre Estados Unidos y China. Sin una conclusión de estas negociaciones, parece políticamente imposible para la OMC encarar nuevos temas, entre ellos las disciplinas necesarias para sostener el comercio de las cadenas globales. Las reglas comerciales para las cadenas globales de producción están siendo escritas, entonces, fuera de la OMC, en el marco de los acuerdos comerciales regionales más profundos. En particular, ello sucede en los acuerdos que involucran a los grandes países que externalizan tareas productivas, esto es, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, los que ya han establecido un “modelo” para las disciplinas necesarias.

Así, el sistema global de gobernanza del comercio internacional está en vías de fragmentarse a fines de la actual década. Si los acuerdos mega – regionales y mega – bilaterales que están siendo negociados entre Estados Unidos, Japón, Canadá y la Unión Europea, avanzan, los tres centros del sistema de cadenas globales de producción tendrán en funcionamiento las disciplinas que “gobiernen” el comercio y funcionamiento de estas cadenas.

Para evitar esta situación de fragmentación y exclusión, Baldwin considera que hay que llevar las reglas comerciales de las cadenas globales de producción al nivel multilateral. Se necesitarían así dos organizaciones para reunificar la gobernanza del comercio internacional: la actual “OMC 1.0” para la agenda tradicional y una “OMC 2.0” para las disciplinas que requieren las cadenas globales de producción.

Estas disciplinas incluyen algunas cubiertas actualmente por la OMC, pero en las que se requiere un tratamiento más profundo, como servicios, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, cooperación aduanera y compras gubernamentales, y disciplinas que no están incluidas en la OMC, tales como seguridad sobre la propiedad intelectual, libre movilidad de capitales, política de competencia, restricciones a la inversión, entre las principales.

IV. Conclusiones

Como se puede apreciar, las cadenas globales de producción tienen importantes influencias en varios aspectos del comercio internacional. Uno de los más relevantes es una posible trayectoria hacia la fragmentación y exclusión del sistema global de comercio, en el marco de la proliferación de los acuerdos regionales, escenario que resultaría preocupante para los países en desarrollo. Adicionalmente, no resulta claro para estos últimos países el vínculo entre integrarse a una cadena global y el proceso de industrialización que ello conllevaría. Debe notarse que Baldwin (2012) parece categórico respecto a esta relación: “Si la inversión [de los países centrales] sucede, el gobierno [de los países en desarrollo] gana una rápida industrialización”.

La inserción en estas cadenas permite que muchos países en desarrollo puedan generar un nuevo patrón de industrialización, dado que así logran especializarse en ciertas tareas o actividades manufactureras, sin la necesidad de tener constituidas bases industriales profundas y diversificadas, característica tradicionalmente necesaria en otros modelos de desarrollo (OCDE – CEPAL, 2013). Sin embargo, la obtención de beneficios depende crucialmente del tipo de producto, ubicación de la etapa productiva dentro de la cadena y del tipo de gobernanza o liderazgo que presente. Por otro lado, la especialización en tareas o actividades industriales, aún cuando pueda beneficiar a algunas empresas, diversificar las exportaciones y generar nuevos empleos, dista mucho de constituir un “modelo de industrialización”.



FLACSO
ARGENTINA



www.wto.org
www.flacso.org.ar