

ICEDE Working Paper Series

Globalización, Cadenas Globales de Valor y Desarrollo Económico¹

Carlos A. Rozo

Nº 27, enero 2020
ICEDE Working Paper Series
ISSN 2254-7487

<http://www.usc.es/icede/papers>

Grupo de investigación Innovación, Cambio Estructural e Desenvolvemento (ICEDE)

Departamento de Economía Aplicada
Universidade de Santiago de Compostela
Avda. do Burgo s/n
15782 Santiago de Compostela – A Coruña
Telf. +34 881 811 567
www.usc.es/icede

¹ La elaboración de este documento se realizó en buena parte durante mi estadia de investigación en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago de Compostela en el periodo de noviembre de 2019 a enero de 2020 que me proporcionó la oportunidad de intercambiar ideas y exponerlas a los miembros del Grupo de Investigación “Innovación, Cambio Estructural y Desarrollo” por lo cual agradezco al Dr. Xavier Vence Deza, coordinador del ICEDE, la oportunidad de este intercambio académico y de trabajar en tan bella ciudad.

Globalización, Cadenas Globales de Valor y Desarrollo Económico

Carlos Rozo Bernal
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco
Ciudad de México, México
rozo@correo.xoc.uam.mx

Enero 2020

“El actual proceso de globalización ha generado resultados no equitativos. Tanto entre como dentro de los países. Se crea riqueza pero demasiados países y gentes no están disfrutando de sus beneficios. Ellos tienen poca o ninguna voz en la determinación de estos resultados. Visto a través de los ojos de esta vasta mayoría de mujeres y hombres, la globalización no ha cumplido con sus más simples y legítimas aspiraciones de un trabajo decente y de un mejor futuro para sus hijos”

World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004)

1. Introducción

La Gran Recesión ocurrida en 2008 ha llevado a reflexionar sobre las dificultades que puede enfrentar una economía nacional altamente dependiente del exterior. La crisis implicó una caída en la demanda agregada que en el 2019 todavía no se ha podido recuperar lo cual ha levantado serias dudas sobre la gobernanza mundial cuando son las grandes corporaciones basadas en sus propios requerimientos y necesidades las que imponen las condiciones de funcionamiento de la economía mundial con lo cual han creado un sistema asimétrico en poder y basado en reglas privadas que limitan el multilateralismo que se construyó después de la Segunda Guerra Mundial para evitar precisamente su repetición.

Hoy se hace necesario mirar hacia adentro y preguntar cuáles son las alternativas de política económica en este contexto de vulnerabilidad económica y de desigualdad de ingresos que ha impuesto la dinámica contemporánea de la globalización. Esta introspección debe llevar a considerar el dilema de la trampa de ingreso medio en la que parecen haber caído buena parte de las economías emergentes. La experiencia muestra que cuando los países se hacen más especializados tienden hacia una desaceleración y reversión en su dinámica de diversificación como consecuencia de que declina la importancia de acumular capital, pero se acelera la necesidad de involucrarse en actividades más complejas de mayor innovación y creatividad para un modelo de crecimiento orientado por la productividad lo cual requiere de capacidades y habilidades que muchos países no han logrado desarrollar. Se cae, entonces, en la Trampa de Ingreso Medio como un reflejo de la incapacidad para cambiar la estructura económica para superar la estrategia de crecimiento basada en disponibilidad de recursos. Llegar a un nivel de ingreso medio, esto es de un nivel de ingreso por persona que ronda los 10 mil dólares, es relativamente fácil a partir de la disponibilidad de trabajadores, de aumentos de capital o incluso disponibilidad de más tierra laborable, pero mantener la sostenibilidad del crecimiento hacia niveles más altos de ingreso se complica cuando lo que se requiere son nuevas competencias y habilidades.

Se ha argumentado que las cadenas globales de valor (CGV) pueden mejorar las posibilidades de los países en desarrollo para salir de esta trampa ampliando sus capacidades tecnológicas y su capital humano para moverse hacia la producción de insumos de alto valor agregado. De ahí la necesidad de examinar el funcionamiento de estas cadenas como el instrumento determinante de la dinámica de globalización con la finalidad de entender la

interrelación entre los mecanismos de distribución de valor y la organización de los nexos transfronterizos de producción y consumo. Esto es necesario ya que en el fondo las CGV reflejan estructuras de poder que determinan el alcance y magnitud de la distribución de valor entre los participantes en la cadena. Este examen debe considerar la generación y transferencia de valor dentro de un sistema como consecuencia de los esfuerzos de una empresa para optimizar sus redes de producción y cómo la estructura de distribución de valor impacta las formas de organización de las redes de producción transnacional y, en consecuencia, la dinámica del desarrollo económico de los países menos industrializados. En esta perspectiva se argumenta que las CGV aparecen como la oportunidad para que estos países puedan diversificar sus exportaciones sin necesidad de tener que producir bienes completos para alcanzar mayores niveles de desarrollo socio-económico.

El crecimiento impulsado por las exportaciones de las CGV consiste en generar mayor valor agregado, empleo e ingreso por medio de una más eficiente y productiva capacidad de escalar en la estructura de la cadena. Pero queda el dilema de si la política económica debe enfatizar si se debe incrementar el contenido importado o el contenido local de las exportaciones. Sin embargo, participar en las CGV requiere un cierto nivel de complejidad en la estructura productiva que se complica aún más en la actualidad por los gigantes avances en automatización y digitalización lo cual dificulta estas posibilidades de integración a la globalización por medio de CGV.

En esta explicación hay que considerar que las cadenas funcionan con base en cuatro actividades: producción a la medida, decisiones secuenciales de producción del comprador al proveedor, costos de contratación altos y una competencia global de B&S, equipos de producción y nuevas ideas. La decisión fundamental de las empresas transnacionales es la de escoger el lugar donde localizar estas tareas para hacer más eficiente su estructura de producción cuando la dinámica tecnológica induce a una mayor sofisticación de demandas sobre los proveedores y de estos para responder adecuadamente. Para los países atrapados en niveles de ingreso medio esta lógica se complica cuando la economía se enfrenta a una situación de desaceleración y estancamiento del crecimiento.

El énfasis de este ensayo está en examinar los mecanismos de funcionamiento de estas cadenas a partir de la fragmentación de la producción que practican, del impacto del escalamiento en la estructura productiva sobre la distribución del ingreso local como global y en el bienestar social cuando este proceso implica la creación de capacidades y habilidades sin descartar las ventajas comparativas existentes. Esto significa moverse hacia productos más sofisticados en la cadena productiva sin alejarse del tema central de esta lógica que se ubica en la distribución del valor agregado y, por tanto, en la apropiación de las ganancias entre las empresas en los diferentes segmentos que componen la cadena de producción.

El dilema contemporáneo está en lograr reglas del juego que incluyan mecanismos para una participación más ventajosa de los países en desarrollo y, en consecuencia, de una mejor distribución del valor entre los participantes en condiciones de un juego de poder determinado por las ET sin consideración de negociaciones multilaterales y del mandato actual de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Para examinar las posibilidades de mejoramiento que tienen las economías en desarrollo de esta participación en la globalización que imponen las CGV se revisan críticamente opciones alternativas de política económica que han adoptado algunos de los países en desarrollo.

2. La lógica de la globalización

El concepto de globalización económica se sustenta en la mayor interconectividad que se ha tejido entre las estructuras financieras y productivas nacionales construida por la reubicación geográfica del capital sin consideración de fronteras nacionales. La economía internacional se ha transformado en una economía global por medio de redes de empresas independientes altamente interconectadas que producen para un mercado global desde diferentes localidades y países que comparten estrategias para hacer más eficientes y rentables sus actividades por medio de estructuras de producción que han dejado de estar orientadas a la creación de altos volúmenes de bienes finales para orientarse a la creación de alto valor agregado.

En esta lógica la actividad económica transfronteriza sobrepasa el alcance meramente internacional que existió hasta la mitad del siglo pasado que permitía la producción basada en rendimientos constantes o decrecientes a escala. Ahora las empresas funcionan en una lógica de organización de la producción y el intercambio de alcance global sustentado en la capacidad de producir con rendimientos crecientes a escala que se organizan en cadenas de producción que trascienden las fronteras nacionales por medio de arreglos institucionales de coordinación productiva, financiera y comercial. La producción de bienes y servicios se mueve hacia un estándar universal que condiciona y obliga a que las mercancías sean conceptualizadas, producidas y consumidas en una escala mundial.

El intercambio comercial internacional ya no puede ser considerado como transacciones de libre mercado entre empresas independientes dado que un alto porcentaje del comercio entre las naciones ocurre como parte de las actividades dentro de las ET o por canales de sistemas de gobernanza que encadenan a las empresas por medio de contratos de outsourcing y de flujos de IED organizados para decidir que se produce, donde, como y cuando. La actividad transfronteriza es ahora global en su concepción y en su organización por medio de una integración funcional de actividades dispersas internacionalmente. En estas redes las empresas de los países

industriales son los agentes estratégicos que controlan la información, las habilidades y los recursos sustentados en una economía de dimensión mundial que involucra redes interconectadas de capital, bienes, servicios, finanzas, tecnología, propiedad intelectual, trabajadores y consumidores.

El nuevo arreglo institucional se distingue del arreglo anterior en que las estructuras productivas nacionales tenían una mayor autonomía derivada de la separación geográfica en la que subsistían, como lo plantearon Porter (1990) y Krugman (1995). Más relevante es que se ha llegado a que “Transacciones de mercado simples y de contado, en que productores independientes manufacturan bienes sin conocer por adelantado quienes serán sus compradores y sin que los compradores impongan los tipos de productos y procesos estándares de producción a seguir no son ahora las formas predominantes de hacer negocios” (Altenburg, 2006, p. 493). En la nueva lógica el comercio internacional tiende a realizarse en formas férreamente coordinadas ya sea como comercio intrafirma o como comercio entre empresas legalmente independientes que están rígidamente integradas en redes de producción.² Hay que aceptar, sin embargo, que la dinámica de estas redes está determinada por factores propios a la red como lo es su estructura de gobernanza que depende de las empresas transnacionales o por factores externos a la cadena como pueden ser los acuerdos comerciales regionales o las restricciones locales.

Se ha creado así una nueva economía que ha pasado de una lógica internacional a una lógica global cuyo rasgo básico es la mayor interdependencia que se ha venido tejiendo por la proporción creciente del comercio, de la producción y del empleo que acaparan algunas empresas en la estructura organizativa denominadas hoy en día como “cadenas globales de valor” (CGV)³. De ahí que se argumente que “Desde finales del siglo XX, las CGV son los impulsores más importantes de la globalización” (Atkins, 2019, p. 121). Esta postura es compartida por el Banco Mundial cuando se afirma que las CGV se han convertido en la espina dorsal y el sistema nervioso de la economía mundial (Cattaneo et al, 2010)

Las CGV constituyen la nueva forma en que las industrias organizan globalmente la estructura y la dinámica de los agentes económico que participan en los procesos de producción de valor por medio de una secuencia de

² La UNCTAD (2001) estimó que las empresas transnacionales realizan cerca de dos terceras partes del comercio internacional: una mitad como comercio intra-firma y la otra como resultado de las operaciones de integración vertical o de libre comercio.

³ El concepto de cadenas de valor no es de nueva creación. Este concepto fue popularizado por Porter (1985) y Baldwin (2013, p. 27) al plantear que las empresas gastan tiempo y dinero en etapas y actividades en que no tienen ventajas comparativas por lo que se fue armando una estructura de cadenas de procuraduría por etapas de pre y post producción y actividades de apoyo.

agregar valor desde la concepción inicial del producto hasta su uso final por medio de un encadenamiento productivo de actividades y agentes dentro de una industria y a nivel geográfico en países industriales como en desarrollo.

La evolución hacia la actual economía globalizada ocurre a lo largo del tiempo en dos periodos diferenciados. El primer momento es el de la internacionalización del capital como una tendencia a la convergencia en las condiciones de producción, distribución y consumo que impuso el capital para facilitar la homogeneización en las condiciones de su propia reproducción (Palloix, 1978). La internacionalización debe entenderse, entonces, como el proceso de convergencia o de estandarización que minimiza las diferencias nacionales de reproducción del capital. Ello ocurrió sobre la base de una estrategia de inmersión en los mercados mundiales por medio de productos diferenciados expuestos a constantes cambios que eran producidos por medio de componentes estandarizados elaborados al interior de las empresas o adquiridos en mercados libre, locales o extranjeros, y generalmente en una sola localización geográfica. La internacionalización del capital privilegia la expansión de las características básicas del capitalismo: la ganancia monetaria y el trabajo asalariado a través de un mercado de dimensión mundial, en el cual, la organización de la estructura industrial constituyó el factor determinante que dio contenido a grandes conglomerados que producían simultáneamente en distintas localidades por medio de inversión en el extranjero y en condiciones de rendimientos constantes o decrecientes a escala.

Los bienes finales se producían y consumían en localidades nacionales debido a que la producción requería de una compleja coordinación e intercambio entre las etapas de producción, las mejoras de tecnología y la formación de mano de obra. Al ocurrir este complejo intercambio en un solo centro de trabajo se reducían los costos operacionales y se rebajaban los riesgos que tomaban las empresas para producir bienes y servicios. Esta concentración geográfica de la gestión era obligada por las peculiaridades del orden administrativo de la especialización como del estado del arte de la tecnología en las comunicaciones y el transporte que obligaban a mantener todas las etapas de la estructura productiva bajo un mismo techo para posteriormente situarlas en los mercados nacionales e internacionales por medio del comercio internacional de bienes y servicios finales. Esta dinámica de internacionalización del capital toma forma a partir de la revolución industrial y evoluciona hasta mediados del siglo XX sustentada en el auge productivo y de comercio internacional facilitado por el desarrollo tecnológico que empujó la industrialización de los países del hemisferio norte con grandes ganancias apoyadas por el bajo costo de la mano de obra en los países del hemisferio sur.

En esta lógica de internacionalización del capital el comercio y los flujos de inversión transnacional respondían al ordenamiento de las ventajas comparativas de los países para encontrar oportunidades de mercado para los productos de las empresas multi divisionales y multinacionales en que el mercado de exportación implicaba el intercambio especializado en recursos básicos y bienes finales.

La limitante de esta primera etapa hacia una economía global se resume en la incoherencia que existía de una ventaja comparativa por medio de las exportaciones pero una desventaja comparativa por medio de las importaciones (Baldwin, 2013). La solución a esta contradicción dio lugar a la aparición de un proceso de transformación globalizante que impactó radicalmente la organización de la economía por medio de encadenamientos globales de producción y consumo.

La lógica de la organización industrial basada en sectores de producción se transformó para dar mayor relevancia una organización basada en la secuencia de las etapas o tareas que existen en el proceso productivo de un bien a partir de dos fenómenos nuevos: el de la fragmentación de la producción en etapas más finas de producción y el de la dispersión geográfica de la producción por etapas o tareas. La fragmentación de la producción es el resultado del conflicto entre la especialización y los costos de coordinación como consecuencia de la aceleración del cambio tecnológico resultado de una más aguda competencia por los mercados. Se abrió así el camino para organizar procesos de desverticalización de la producción y de la coordinación a distancia. Las amplias diferencias salariales entre países posibilitaron estos cambios por su efecto positivo sobre la rentabilidad. El avance tecnológico de las industrias de la computación y las telecomunicaciones permitió un alto grado de movilidad que facilitó la globalización de la producción por medio del offshoring⁴ del conocimiento, que es la transferencia total o parcial de actividades locales de manufactura o servicios a un afiliado externo por medio de inversión extranjera directa (IED). El avance tecnológico en los países industriales combinado con la mano de obra de los países en desarrollo llevó a reducciones significativas de costos de producción. Igualmente, las tecnologías del transporte y de la transmisión de información se complementaron para impulsar la globalización al contribuir a una reducción de costos del comercio internacional.

El factor determinante entre el periodo de globalización y el anterior de internacionalización del capital es la integración funcional de actividades geográficamente dispersas. Esta integración funcional viene dada por la coordinación que ejercen las empresas multinacionales manufactureras que se convierten en líderes sobre

⁴ Cuando la transferencia se hace a un proveedor externo se define como offshore outsourcing. La diferencia de estas definiciones es la característica de propiedad del proveedor. En los dos casos el comercio es de insumos intermedios en oposición a bienes finales y la producción del bien final puede implicar varios cruces transfronterizos de insumos. El objetivo del outsourcing es la reducción de costos sin sacrificar el control de los procesos de producción

productores minoristas que actúan como proveedores y contribuyen a la creación de valor en la cadena no solo en la industria sino igualmente en los sectores de materias primas, el turismo y los servicios.

Las implicaciones de esta integración funcional de las etapas de producción fueron determinantes para la integración a la economía global de un mayor número de empresas de los países en desarrollo como consecuencia de la imposición de certificación de procesos y productos destinados a la exportación y para la regulación y estándares sociales y medio ambientales. La integración de actividades físicamente distantes por medio de sistemas de cómputo en tiempo real ha sido un factor determinante para esta integración funcional.

El trasfondo de esta nueva forma de arreglo productivo es que la producción de bienes finales depende de la proveeduría de insumos intermedios provenientes de otros países. Se generan encadenamientos hacia atrás al igual que hacia adelante lo que da lugar a la creación de una estructura de división internacional del trabajo (DIT) en que unas economías nacionales se conviertan en “líderes” en tanto que otras se conviertan en “fabricas”. En una cadena hay tareas que generan mayor valor que otras y en consecuencia son más rentables al igual que hay una jerarquía de agentes económicos con diferentes niveles de poder de decisión lo que origina que los de mayor poder se conviertan en empresas líderes (ETL) que gobiernan la cadena. Esta es una asimetría en que países como Estados Unidos, Japón y Alemania, tienen una baja dependencia de la importación de insumos en tanto que otros cargan una alta dependencia de insumos importados. En 2009 la exportación total de insumos intermedios llegó a 51% de las exportaciones no petroleras con lo cual la exportación de bienes intermedios excedió la exportación combinada de bienes de capital y bienes finales (WTO, IDE-JETRO, 2011).

El resultado ha sido un significativo incremento del comercio mundial como consecuencia de un nuevo patrón de industrialización-comercialización en el que el comercio internacional pasó de ser el simple cruce transfronterizo de bienes finales a cadenas de flujo de insumos ida y vuelta que ocurren dentro de las empresas por un entrecruzamiento de:

- 1) comercio en partes y componentes;
- 2) inversión internacional en facilidades productivas, entrenamiento, tecnología y relaciones de negocio de largo tiempo;
- 3) el uso de infraestructura de servicios para coordinar la dispersión de la producción, especialmente servicios de telecomunicaciones, internet, cargo aéreo, financiamiento del comercio y servicios de aduanas y
- 4) movimiento transfronterizo de know-how como propiedad intelectual y formas tácitas de gestionar el know-how y el marketing.

Se establece así un nuevo paradigma de producción al integrar la secuencia de actividades que se requieren para producir un bien o para proporcionar un servicio que se realizan en una perspectiva de producción global en diferentes lugares del mundo en condiciones de rendimientos crecientes a escala.

El comercio internacional también presenta nuevas características. Se asienta como el intercambio entre diferentes partes de un mismo sistema que se complementan mutuamente y no como una relación entre sistemas de producción nacionales que comercian entre sí. Esto da mayor homogeneidad a su funcionamiento pero altera los mecanismos por medio de los cuales se relacionan los países. En el pasado las naciones se complementaban con sus productos y con sus sistemas de producción. En la actualidad su relación es de competencia más que de complemento y está sustentada en el intercambio de bienes intermedios más que en bienes finales. No es el comercio lo que produce el vínculo entre unos y otros sino la estructura misma de producción. La competencia por los mercados es reemplazada por la complementariedad de las producciones nacionales. Esta transformación es la que da cuenta del paso de un comercio inter-industrial, como el que postula el modelo Heckscher-Ohlin, a un comercio intra-industrial, como el que se practica en la actualidad.

Se determina un posicionamiento competitivo a nivel global a partir de crear estructuras de operación con la capacidad de imponer condiciones de funcionamiento sobre las economías nacionales a partir de las formas de organización de la producción por medio de la fragmentación de la producción y de la comercialización, local como internacional, que afectan directamente los costos y el acceso a recursos y a mercados. Estas estructuras de operación son las cadenas globales de valor que se han convertido en la columna vertebral de la dinámica de globalización.

El comercio internacional repercute directamente sobre la balanza comercial por el alto contenido de insumos importados ya no por el intercambio de bienes finales. Se genera así un nuevo patrón de "Producción bajo órdenes de una empresa líder que coordina su cadena de valor transnacional definiendo e imponiendo estándares en múltiples productos y procesos sin intención de controlar los derechos de propiedad de sus proveedores" (Altenburg, 2006, p 498).

Esta lógica de distribución de tareas globalmente induce a un nuevo tipo de organización industrial y de intercambio comercial que consecuentemente requiere de nuevas metodologías estadísticas cuando la producción se fragmenta en tareas distribuidas estratégicamente en diferentes sistemas

productivos nacionales que se integran por un comercio intra-empresa de insumos intermedios que circulan entre las distintas localidades como importaciones para ser localmente ensambladas.

La articulación entre las ETL y las empresas subcontratadas internacionalmente hace irrelevante determinar de qué país es originaria una mercancía al llegar al final de la cadena de producción debido a que la cadena de comercialización internacional no está basada en bienes finales si no en bienes intermedios. Además de que ello causa un doble conteo en las estadísticas de comercio transfronterizo más relevante es que afecta el dinamismo del crecimiento de la economía local ya que, como apunta la UNCTAD, “Solamente el valor agregado localmente contribuye al PIB de los países (2013, p. 23). Una medición más adecuada implica la capacidad de estimar el contenido nacional que aporta el sistema productivo local al volumen de las exportaciones totales de la CGV. Una metodología estadística eficiente para un mundo organizado en CGV tiene que concentrarse en estimar el grado de incorporación de VA a lo largo de las diferentes etapas de la cadena.

El concepto de “economías de mercado emergentes” significa en que es más fácil adherirse a un paradigma de desarrollo que crear uno nuevo como ocurrió en el esquema de sustitución de importaciones (Baldwin, 2013, p. 24). En esta nueva lógica se transforma la orientación de la política económica hacia un esquema de políticas de liberalización de importaciones, de IED, de contenido nacional y de empresas estatales como parte de acuerdos profundos de integración comercial de segunda y tercera generación que van más allá del comercio para incluir la propiedad intelectual, las reglas de inversión y el comercio de servicios. A la vez se diluye el principio del multilateralismo, al que se recurrió al término de la segunda guerra mundial, cuando lo que prevalecen son los acuerdos regionales de libre comercio.

Esta dinámica ha llevado a una mayor industrialización del sur y a una relativa desindustrialización del norte lo que ha ocasionado una redistribución del ingreso mundial. Los países industriales que en 1988 tuvieron su mayor participación del ingreso global al apropiarse de dos terceras partes del total solo recibieron la mitad para 2010. Por su parte, los países en desarrollo, principalmente de Asia con China a la cabeza, se apropiaron de la otra mitad.

La globalización hay que entenderla, entonces, como la permanente reducción de barreras al flujo de los factores productivos, principalmente al capital, a la tecnología y a los bienes y servicios con efectos significativos sobre la sustentabilidad, la inclusión social y la equitativa distribución del ingreso y de la riqueza mundial.

Una diferencia adicional pero determinante entre el periodo de internacionalización del capital y el de la globalización la impone la actividad financiera. El incremento ocurrido en la canjeabilidad entre

activos financieros que ha impuesto la innovación financiera desde la década de 1970 es, en realidad, el elemento que encadena los mercados nacionales al desdibujar las distinciones entre activos nacionales y activos internacionales o entre instrumentos básicos e instrumentos derivados y entre diferentes tipos de instrumentos derivados. La mayor canjeabilidad de los activos define la magnitud internacional del mercado y la transición entre formas de operación; esto es, entre el tipo de operaciones financieras basadas en instituciones de depósito y operaciones basadas en el funcionamiento de mercados de capital y de dinero.⁵ La facilidad para canjear activos, inducida por la dinámica de la desregulación, ha propiciado el desarrollo de la titulización y ha llevado a la financiarización de la economía.

La competencia entre capitales significa que inversionistas y deudores están dispuestos a intercambiar activos entre mercados nacionales por muy pequeños márgenes de rendimiento pero que se compensan con grandes volúmenes de intercambio. Este incremento en la elasticidad de sustitución de activos extra-fronteras constituye el aspecto vital de la globalización financiera. La existencia de nuevos instrumentos financieros, la remoción de restricciones al movimiento de capitales, la caída en el costo de las transacciones y de las comunicaciones y la expansión de la banca internacional son factores coadyuvantes a ésta nueva canjeabilidad entre activos. La globalización monetaria-financiera total implica que la autonomía de los mercados financieros nacionales desaparezca dado que las preferencias por una divisa particular también lo hacen. Se expresa tal estado de desarrollo al afirmar que "un verdadero servicio global no conoce fronteras internas, puede ser ofrecido en todo el mundo y da poca atención a los aspectos nacionales. La nación pierde relevancia aunque continúa existiendo. Entre más cerca nos encontremos de un mundo global, de un mundo integral, de un todo integral, lo más cercano que nos encontramos del fin de la geografía" (O' Brian, 1992).

Un factor determinante de la globalización financiera ha sido el que realizan los inversionistas institucionales. La incursión en mercados extranjeros obliga al inversionista a estar mejor informado y preparado para operar en diferentes mercados y con gran variedad de productos. Este es el papel que cumplen los inversionistas institucionales que han venido dominando paulatinamente los mercados nacionales y se han posesionado como los agentes del cambio y los controladores de los mercados internacionales de capital y del mercado de divisas. Los fondos mutuos encarnan la

⁵ Para el caso de Estados Unidos véase: Edwards, 1993 y 1996.

esencia de estos nuevos inversionistas al reunir los ahorros de muchos inversionistas individuales para canalizarlos directamente a inversiones en activos líquidos.⁶

Pero son los fondos de cobertura de riesgo los que encarnan la esencia de la nueva institucionalidad financiera con su actividad no regulada, su locación fuera de las fronteras (off-shore) y sus estrategias de inversión en las cuales el arbitraje difícilmente puede diferenciarse de la especulación, como ocurre principalmente en el mercado de divisas. Su único propósito es la búsqueda de un alto rendimiento por lo cual estos fondos “se concentran en hacer dinero no en mejorar el rendimiento de un índice” (The Economist, 1998, p. 22). Los fondos de pensiones, las compañías de seguros, los fondos mutuos de inversión, los bancos de inversión y los fondos de cobertura de riesgo constituyen el grueso de este nuevo tipo de inversionistas. Su mayor habilidad para formular, analizar y desarrollar proyectos de inversión de alcance mundial les permite estar más dispuestos a diversificar sus tenencias para reducir la volatilidad en la rentabilidad de sus portafolios e incluso para mejorar sus ganancias. La inserción en mercados extranjeros forma parte de esta diversificación que es más fácilmente emprendidas por estos inversionistas de lo que lo pueden ser para inversionistas individuales.

La dificultad con estos nuevos actores es que en la medida que hay una mayor participación inter mercados las decisiones que ellos toman son más similares en contenido y coincidentes en el tiempo. Se incrementa así el potencial efecto de movimientos de compra y venta en gran escala con consecuentes efectos sobre el nivel de precios de los activos financieros internacionales. Al reconocer que el propósito fundamental de estos actores no es el de financiar el intercambio comercial ni la producción per se sino el realizar transacciones monetarias para obtener ganancias financieras hace patente el desacoplamiento entre el sector financiero y el sector productivo lo que implica que sus decisiones magnifican los efectos cíclicos con lo cual se incrementa la vulnerabilidad sistémica que produce la financiarización.

Estas nuevas y crecientes vinculaciones financieras entre las economías nacionales imponen complejas interrelaciones que inducen y crean grandes oportunidades de ganancia pero también

⁶ En los Estados Unidos los activos de inversionistas institucionales crecieron de “2 millones de millones de dólares (66 por ciento del PNB) en 1981 a 6.5 MMD (133 por ciento del PNB) en 1990”. En el Reino Unido ocurrió algo similar al pasar de 130 mil millones de libras (52 por ciento del PNB) en 1980 a 550 mil millones (108 por ciento del PNB) en 1990” (Goldstein et al, 1993, p. 2). En 1996, el capital de los fondos mutuos de inversión alcanzó los 3,145 MMD, con una sola empresa Fidelity Investments operando 450 MMD lo que equivale al 14.3% del total de estos capitales (Collins, 1996, p. 28).

inducen a un alto grado de vulnerabilidad en el funcionamiento de los mercados mundiales. Las economías nacionales están ahora integradas en un sistema único en el que la competencia global es mucho más intensa y determinante del crecimiento y de la inestabilidad económica. La competencia se convierte en una expresión de la mayor interdependencia y de su vulnerabilidad por el predominio del capital financiero sobre el productivo como el factor dominante de la dinámica de financiarización de la globalización. Ejemplo de ello es el desplome bursátil de 1987, que se explica por ser el resultado de la disensión general sobre el curso que debería tomar la política monetaria de los países industriales. El desplome del mercado de bonos a inicios de 1994 es otro ejemplo como lo es la Gran Recesión de 2008. Estos son ejemplos inequívocos de la nueva vulnerabilidad a que lleva la financiarización globalizante no obstante que puede ser favorable a la rentabilidad, especialmente la que se deriva de la especulación cambiaria.

Más relevante es que la globalización productiva se ha expandido por la movilidad del capital financiero que ha encadenado los mercados nacionales en un sistema continuo y profundamente más interconectado globalmente lo cual determina que en una economía altamente globalizada los mercados financieros tengan mayor influencia sobre el comportamiento macroeconómico que el que tiene la política monetaria. Este hecho ha llevado a que la globalización genere una mayor propensión a desequilibrios en el sistema productivo por desequilibrios en el sistema financiero, lo que termina por convertirse en crisis financieras sistémicas. El problema no es la tendencia hacia la contracción que se deriva de un desequilibrio en la cuenta corriente, lo que se conoce como la propensión a generar “exceso de ahorro” sino lo es la propensión en los ciclos financieros a amplificar los picos y los pisos. Este fenómeno ocurre al formarse picos financieros prolongados que sostienen ciclos de negocios hasta que se hacen insostenibles, así los desequilibrios financieros terminan por convertirse en ciclos financieros que se manifiestan por fluctuaciones en los precios de los activos por cambios en la percepción entre valor y riesgo que afectan la actitud hacia el riesgo al tiempo que generan restricciones de liquidez y de financiamiento. El problema es que “El precio del riesgo se mueve altamente pro cíclico, amplificando fluctuaciones financieras y económicas” (Borio, 2014, p. 3). El factor determinante de este comportamiento lo explica la hipótesis de “excesiva elasticidad financiera”, esto es, la sobreabundancia o el colapso en la expansión del crédito que ejercen los bancos y los mercados de activos que terminan por alimentar una inercia de construcción de desequilibrios. Se gesta así una incapacidad del régimen financiero-monetario de controlar o limitar los desequilibrios en el sector productivo.

Este contexto de vulnerabilidad económica mundial resulta por el desacoplamiento que ha ocurrido entre la economía productiva y la economía financiera (Drucker, 1986). Esto es por el desacoplamiento entre el flujo de bienes y servicios del sector productivo y los flujos de capital y de crédito que afecta la volatilidad del tipo de cambio crecientemente cuando estos flujos adquieren mayor independencia el uno del otro. El hecho contemporáneo sobresaliente es como los movimientos de capital funcionan desconectados del comercio y exceden en gran proporción el financiamiento que requiere el comercio (Rozo, 2011). Los sistemas financieros nacionales liberalizados debilitan las restricciones financieras locales lo que permite la acumulación de desequilibrios financieros y limita el alcance de la política monetaria.

La interconectividad global de los capitales es lo que hace que la intrincada red de conexiones en el sistema financiero disemine los choques más rápidamente, tal y como ocurrió en 2008. El evento más evidente de esta dinámica es que la quiebra de Lehman Brothers en 2008 ocasionó que miles de empresas en países ricos como en los más pobres perdieron dinero o desaparecieron cuando el dólar se fortaleció en valor en lugar de perder valor. Este efecto de la que supuestamente era la moneda refugio fue el resultado del mayor impacto de los mercados financieros sobre los mercados de bienes y servicios como consecuencia de la movilidad del capital a que ha llevado la financiarización. La contradicción central se encuentra en como la globalización ha colocado a la estabilidad financiera como un objetivo central de la política económica al mismo tiempo que se practica una política de puertas abiertas al flujo de fondos de corto plazo lo cual ha impuesto altos grados de volatilidad en este tipo de actividades.

Estos resultados catastróficos son consecuencia de que el sistema financiero está hipertrofiado y disfuncional por el re direccionamiento ocurrido con el objetivo único de lograr mayor crecimiento de las ganancias financieras de corto plazo. Hasta 1980 las instituciones financieras operaban para empujar la economía hacia las industrias del futuro con repercusiones positivas para fortalecer una clase media más grande y pudiente. Este cambio institucional en el sector financiero no llevó a una sociedad más rica pero sí a una minoría multimillonaria, lo que ha profundizado la desigualdad de ingresos.

A este desarrollo del sector financiero concurre la significativa inyección de liquidez en el mercado financiero global por los bancos centrales que induce a una sobrevaluación de los activos financieros como resultado de la intensa búsqueda de los inversionistas por mayores márgenes de ganancia. Este comportamiento paradójico levanta serias interrogantes sobre las implicaciones de los

encadenamientos entre la política monetaria y la política de estabilidad financiera en lo que se ha denominado como el “ciclo financiero global” (Rey, 2015). Este ciclo lo constituye el comportamiento volátil de las políticas nacionales macroeconómicas cuando la economía global está operando bajo el impacto de las políticas expansionistas de los principales bancos centrales, en particular del Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos. En esta lógica EU crece en poder financiero y el dólar aumenta su “exorbitante privilegio” que crece en magnitud con la globalización al convertirse en el ancla que los demás países buscan para limitar la volatilidad. Cuando la política monetaria del FED incide sobre el apetito por el riesgo otros países pierdan control sobre su política monetaria interna por el acarreo de divisas creando este “ciclo financiero global” que se agrava cuando la economía de EU funciona sobre la base de un doble déficit, presupuestal y comercial. Las consecuencias que impone el paradigma del Ciclo Financiero global ocurren porque:

- 1) la liberalización financiera magnifica la amplitud de los ciclos financieros locales,
- 2) una política monetaria excesivamente enfocada en el control de la inflación limita la adopción de políticas macro-prudenciales que mitiguen los picos y las caídas de los ciclos lo que lleva a una distorsión en la asignación de los recursos y
- 3) el mantenimiento de bajas tasas de interés por demasiado tiempo causa una política acomodaticia que acentúa condiciones de sobreendeudamiento y de excesiva deuda (Borio y Dysyatat, 2011).

Lo que subyace de fondo es que la creciente interconectividad en los mercados financieros erosiona la resiliencia de las estructuras productivas nacionales. Se puede concluir que el factor particularmente relevante en la dinámica de la globalización contemporánea es la gestión de la moneda del país hegemónico ya que constituye el factor homogeneizador e integrador de los procesos monetarios locales y globales. El estado tiene que fungir como el articulador del sistema financiero nacional al internacional de lo cual depende que exista una emisión de dinero, que sea regulada o no por el banco central, pero que permita garantizar el mantenimiento de la calidad de los medios de pago. En consecuencia, es en el campo monetario donde aparece con mayor claridad el hecho que la autonomía monetaria nacional es parcial para todos los países, pues no hay moneda que proteja al país emisor de influencias externas. Sólo existen grados de soberanía monetaria. Pero si la buena administración monetaria y bancaria de los recursos disponibles no se da, o si se orientan por la especulación financiera, la que sufre, en el largo plazo, es la competitividad del sector productivo.

3. Entre el mercado y el estado

La gran recesión de 2008 demostró que se requieren nuevas reglas de funcionamiento del capitalismo ya que como argumentó Samuelson los mercados son eficientes microeconómicamente pero ineficientes macroeconómicamente, lo que significa que los mercados no pueden ser el mecanismo central que gobierna la sociedad moderna. Igualmente cuestionable es el hecho que se haya dejado de considerar el mercado interno como el factor central para el mejor desempeño económico para enfocarse en la exportación como el motor del crecimiento. No está claro que sea el comercio global la mejor opción de promover un desempeño económico fuerte cuando el 80% del comercio exterior se realiza al interior de las CGV, como lo afirma la UNCTAD (2013). En tales circunstancias difícilmente puede defenderse el postulado del libre comercio. Tampoco opera este postulado cuando los mercados controlan a los gobiernos por medio: 1) del endeudamiento que les permite definir los objetivos de empleo, política social e impuestos y 2) por la inoperancia de la política monetaria. Las nuevas líneas de instrumentos financieros y la red electrónica global han alterado las estrategias de las empresas y de los gobiernos lo que requiere de una nueva regulación financiera internacional.

En el mundo globalizado de hoy es incierto el futuro del estado-nación si este requiere de la internacionalización de la política estatal con innovaciones institucionales y con nuevos objetivos e instrumentos a fin de crear condiciones de mayor equidad y bienestar. La lógica de la globalización contemporánea puede implicar un proceso de convergencia y uniformidad entre todas las naciones sin que exista lugar de maniobra para los gobiernos y una intervención estatal que pueda definir objetivos y estrategias tecnológicas y de financiamiento acordes a sus necesidades locales de desarrollo y bienestar social.

Hay que aceptar y funcionar en la lógica de que el alcance y los objetivos de los mercados y de los estados tienen propósitos diferentes. La eficiencia de los mercados está en la asignación de recursos en el corto plazo en tanto que el estado es el conducto para la inversión de largo plazo que permita asegurar la transparencia, la igualdad y el libre acceso. El mercado es el mecanismo de coordinación entre las fuerzas de la oferta y la demanda para determinar los precios, las cantidades de producto y los métodos de producción vía el mecanismo automático de precios de corto plazo. En tanto que el estado debe orientarse a establecer los objetivos estratégicos de la política económica para lograr los objetivos de empleo, crecimiento y desarrollo que requiere una nación para generar bienestar y paz social. (Boyer y Drache, 1996).

4. El factor tecnológico: Estandarización vs diferenciación

La dinámica de la globalización ha hecho de la ciencia y de la tecnología el instrumento que convierte la producción en un estándar universal que condiciona y obliga a que las mercancías sean conceptualizadas, producidas y consumidas en una escala mundial. Se da así un enfrentamiento entre capitales privados que tiene como consecuencia que los productos o mercancías, aunque estandarizados, estén en constante evolución por el proceso de competencia entre los capitales que operan en la esfera global. Este es el significado del constante proceso de estandarización-diferenciación de las condiciones de producción y circulación que lleva a la innovación permanente de las mercancías, como lo planteó Schumpeter, desde 1928, al sugerir que la innovación surge a partir de la competencia entre las empresas con el objeto de obtener rentas extraordinarias.

La economía global se convierte así en una interrelación directa y de confrontación competitiva entre capitales productivos y financieros lo cual obliga a considerar que esta economía global no es sólo una relación entre naciones sino que paulatinamente se ha venido definiendo más y más por la competencia que entablan los capitales individuales en la explotación de los recursos naturales y en la utilización de los factores de la producción en escala mundial. Una característica central de esta dinámica de estandarización-diferenciación de la producción es el alto grado de dependencia de las empresas en el uso y producción de tecnología que no es de libre adquisición en el mercado sino que evoluciona en forma privada e interna a las empresas a fin de dotarlas de la habilidad competitiva que demanda la diferenciación de bienes y servicios.

Esta forma de organización es de gran relevancia en las condiciones actuales de incertidumbre sobre la evolución futura de la productividad y de la innovación. Ejemplo de ello es la posición pesimista de Robert Gordon (2013, 2014) frente a la optimista de Joel Mokyr sobre la necesidad de revertir la tendencia de estancamiento de la productividad a largo plazo. En la década de 1970 la productividad en Japón, producción por hora trabajada, crecía al 7% mientras que en lo que ahora es la eurozona lo hacía al 4% y en Estados Unidos en la década de 1940 se llegaba al 4%. En la actualidad en todos estos países el aumento de la productividad no alcanza una tasa del uno por ciento. (Cette, 2016). Esta tendencia no es resultado de la crisis contemporánea sino una tendencia de largo plazo. Para Gordon el crecimiento de largo plazo depende de la innovación, es decir, de nuevas ideas y estas parece que se han acabado o por lo menos no son del tamaño de las que existieron a inicios del siglo XX con agua corriente, electricidad, coches, TV, avión, radio, teléfono. El optimismo de Mokyr está en que la innovación proviene de otras razones entre las que destaca que el progreso tecnológico no es

función sólo de avances científicos sino que proviene de nuevas innovaciones, de la caída del costo de acceso a la información y del positivo funcionamiento de las instituciones y en estos campos todavía hay mucho que recorrer.

5. Estructura y funcionamiento de las CGV

En 2017 se cumplieron 200 años de la publicación de Economía Política e Impuestos de David Ricardo en que se expone el principio de ventajas comparativas frente al de ventajas absolutas de Adam Smith, que hasta el presente ha sido considerado como la base que sustenta la naturaleza del comercio internacional. Ello ocurre no obstante que la naturaleza del comercio internacional se ha modificado radicalmente como resultado de cambios institucionales, políticos y tecnológicos. En el intercambio ya no prevalecen las telas y el vino como ejemplos de comercio entre países en bienes finales sino que el intercambio internacional ocurre fundamentalmente en bienes intermedios, componentes y servicios que circulan a través de las fronteras principalmente por medio de cadenas globales de valor (CGV). Esta forma de organización en cadenas integra el rango total de actividades que las empresas: directivos y trabajadores, realizan para manufacturar un producto desde su concepción hasta los servicios posventa agregando valor al producto en cada una de las etapas. Estas cadenas de valor constituyen el actor central y la forma predominante de organización de la dinámica de globalización.

La estructura de la CGV implica todas las actividades que un grupo de empresas lideradas por una ET realizan para crear un producto, desde su concepción hasta su uso final. Esto incluye actividades de diseño, producción, comercialización, distribución y apoyo al consumidor final que pueden estar ubicadas en una o más empresas que producen bienes o servicios y están localizadas en un espacio geográfico o en distintas zonas distribuidas geográficamente (Gereffi, 2001; Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005, 2014).⁷ Este organización de la CGV ha permitido afirmar que la metáfora de cadena de valor guarda una conexión con el análisis del desarrollo económico (Sturgeon, 2007).

La CGV organiza la secuencia de todas las actividades funcionales requeridas en el proceso de creación de valor que involucra a productores de uno o más países.⁸ La CGV para la elaboración de

⁷. Pueden revisarse diversos conceptos de las cadenas globales de valor en <http://www.globalvaluechains.org/concepts.html>

⁸ Johnson en la década de 1960 ya hacía referencia a las Global Value Chains o Commodity Chains.

un producto o servicio particular no sólo se expande a varios países sino que puede abarcar a diferentes industrias y servicios lo que implica un régimen complejo de interdependencia corporativa por un amplio uso de la subcontratación de partes del proceso productivo y de los servicios necesarios para su la producción de bienes

El concepto de CGV en comparación al de cadena de producción global reivindica la conducta estratégica de las grandes empresas transnacionales líderes para decidir qué actividades “retienen en casa” dada una combinación de tecnologías, insumos y dotaciones de trabajo a su disposición y cuáles serán las funciones subcontratadas con otras empresas lo cual determina quién agrega valor a lo largo de la cadena (Humprey y Schmitz, 2002).

La evolución hacia esta forma de producción en diferentes localidades y por diferentes empresas es posible por los procesos de “desintegración vertical” o “desverticalización” de la estructura productiva a que ha llevado la globalización de la producción y la comercialización de bienes y servicios por medio de la subcontratación internacional de proveedores de productos estandarizados, de ensamblaje de productos, de medios de publicidad, de comercialización, de distribución e incluso del diseño de nuevos productos. La ETL se especializa y concentra en las actividades básicas de investigación y desarrollo de tecnologías, de innovación y de nuevos procesos y productos (CEPAL, 2010, p. 186) al ser las responsables de la conducta estratégica que coordina y define que funciones se retiene en casa y que funciones se subcontrata. La cadena opera como un sistema de producción jerárquico horizontal que promueve la deslocalización de la estructura productiva con base en la subcontratación de proveedores especializados sobre las que se delegan etapas productivas de creación de valor.

En esta lógica se argumenta que las empresas líderes definen sus competencias básicas para centrarse en tareas relacionadas con la innovación y las estrategias de producción y de comercialización en segmentos de mayor valor agregado tanto en la manufactura como en los servicios, mientras reducen su propiedad directa en las funciones no esenciales como la producción a escala y el ensamblaje de componentes genéricos (Gereffi et al, 2005; Sturgeon, 2007)

Los diversos factores que han facilitado el auge de la subcontratación internacional de distintas actividades productivas por las ETL tienen su razón en:

- 1) la organización en red de las industrias intensivas en capital y tecnología por los avances en las tecnologías de la información y en la creación de estándares industriales que facilitan la codificación de información compleja;

2) la modernización en las herramientas de gestión de la cadena de suministro que impulsa a las industrias intensivas en trabajo hacia la parte alta de la curva de aprendizaje tecnológico;

3) la flexibilización de los bienes de capital que han hecho posible que las actividades intensivas en tecnología estén agrupadas y relacionadas con las etapas intensivas en trabajo.

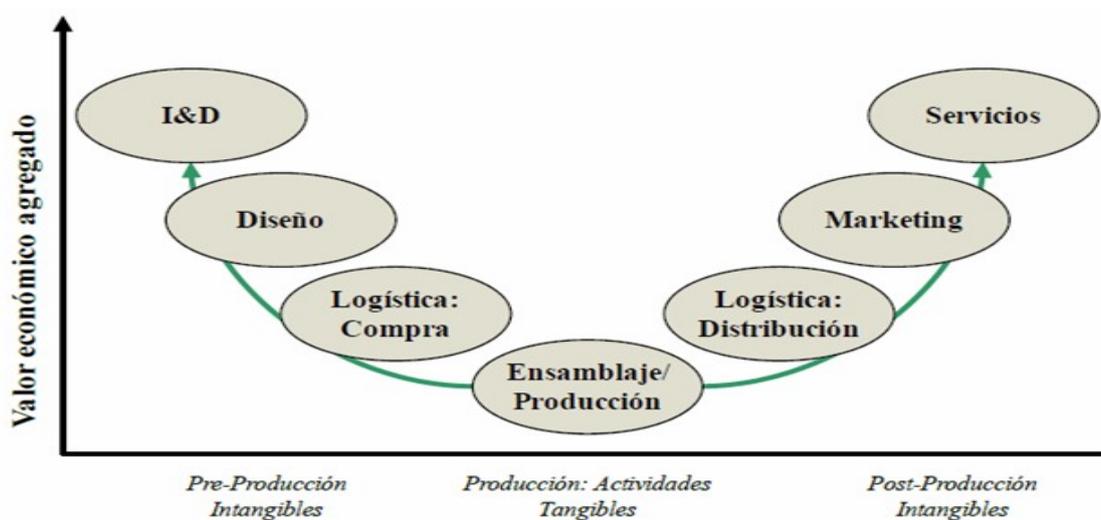
Las empresas participantes en las cadenas como proveedores no necesariamente se especializan en la producción total de un bien o de un servicio sino que participan y se especializan en determinadas tareas o segmentos del proceso productivo (CEPAL: 2014; 42). La suma de las actividades de cada una de las empresas participantes determina el “valor total” del bien. Se da así un proceso de generación e incremento de valor agregado en cada eslabón de la producción que homogeneiza la producción y minimiza la dispersión productiva geográfica y la subcontratación de proveedores. En consecuencia, el concepto de cadena global implica enfocarse en las estrategias y la logística requerida por actividades realizadas transnacionalmente en una lógica de rendimientos crecientes a escala lo que requiere de un contexto de apertura comercial y de liberalización de flujos financieros a nivel global. Esta lógica de un sistema de producción y comercialización sin fronteras organizada en secuencias de producción por medio de redes complejas hace de las CGV el instrumento básico de la dinámica contemporáneo de globalización del capital (Ferrando: 2013; 2).

En la globalización contemporánea las ET han evolucionado de “productores globales” a “compradores globales” que se especializan en la coordinación de funciones intensivas en conocimiento, como el diseño, la investigación y desarrollo (I+D) y el marketing. A la vez que encargan la producción física de los bienes a empresas sobre las cuales no tienen ni desean tener derechos de propiedad pero sobre los cuales imponen parámetros de que y cómo producir. El factor clave en este entramado de vínculos e interdependencias es el de la gobernanza que las ETL ejercen sobre sus proveedores. Esto es las formas de organización para la coordinación y el control en la generación de valor agregado por medios ajenos al mercado. Lo determinante es como esta distribución responde a las diferentes fases de actividad que incorporan VA hasta llegar al producto final. Esta secuencia de actividades del ciclo de producción se ha denomina como la curva de la sonrisa de las CGV, que se aprecia en la gráfica 1, propuesta por Stan Shih fundador de Acer (Baldwin, 2013). La mayor aportación de VA se ubica en la pre-producción de intangibles, el siguiente nivel es el de menor aportación de VA en la CGV al que corresponden las actividades de producción generalmente asociadas a etapas de ensamblaje estandarizado lo cual requiere de distintos

grados de desarrollo tecnológico. Por último, se aprecian las etapas de post-producción de intangibles caracterizadas por altos niveles de VA.

La curva de la sonrisa es un instrumento que ayuda a ubicar posiciones de procesos productivos a lo largo de una cadena global de valor y muestra las opciones que tienen los proveedores para escalar a actividades generadoras de un mayor nivel de valor agregado por medio de actividades de innovación que pueden ser por “la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores” (OECD & EUROSTAT, 2006, p. 56).

Figura 1. La curva de la sonrisa en las CGV: La captura del valor agregado



Fuente: Gereffi, G. (2014).

Esta curva representa la red de interconexión de etapas de producción para la manufactura de bienes y de servicios que se expande a través de las fronteras nacionales. Se combinan bienes intermedios importados con bienes y servicios locales para generar productos que a su vez son exportados para uso como insumos intermedios en las etapas subsecuentes de producción.

La curva de la sonrisa es un diagrama analítico definido por la relación entre las etapas de fragmentación de la producción (eje horizontal) y el nivel de valor agregado que genera dicha ubicación (eje vertical) con el propósito de conocer la posición en que se encuentran países, regiones o

empresas dentro de la cadena global de valor. (Gereffi & Fernández-Stark, 2016). Esta curva también es una contabilidad de costos en el que el costo de una etapa se reduce por la contratación de actividades offshoring. Por lo tanto, el valor agregado se reduce dado que el valor agregado de una etapa se basa en costos de producción en tanto que el costo contable básico se explica por “el poder relativo de mercado” de la ETL.

Una CGV estándar implica una secuencia de etapas en la producción de un bien o un servicio que van desde la concepción del bien o servicio por medio de actividades de investigación y desarrollo hasta los servicios posventa al consumidor. En cada una de estas etapas se va añadiendo valor pero en una cantidad relativa que se reduce en las etapas de pre producción y que aumenta en las etapas de pos producción. Como se aprecia en la figura 1 la etapa de producción es la que menos VA produce en tanto que moverse hacia las etapas de pre producción tales como diseño, propiedad intelectual, generación de marca generan mayor VA como también lo hacen las actividades río abajo o etapas de pos producción como publicidad, marketing, venta al por menor y servicio al cliente (Low, 2013). En esta perspectiva analítica este diagrama puede emplearse para ejemplificar la trayectoria productiva a nivel producto, sector o país, como también puede concentrarse en una sola empresa o en varias. (Gereffi & Fernández-Stark, 2016).

Lograr la inserción en las cadenas globales de valor y escalar hacia las etapas que generan mayor valor agregado que aumente los beneficios de seguridad, utilidades y desarrollo de habilidades que puede proporcionar la adhesión a la producción global tiene que ver con la capacidad de innovación que tengan las empresas y los países (Gereffi, Fernández-Stark, 2016). A partir de esta lógica se sostiene la idea de que la innovación es el motor que impulsa la dinámica de la globalización (Baldwin, 2013, p. 13). De ahí se deriva el planteamiento de que una economía diversificada, próspera y dinámica se logra por su capacidad de inclusión en cadenas globales de valor. Moverse río arriba implica proporcionar insumos para producir bienes finales en otros países como lo hacen los países más avanzados de Asia mientras que moverse río abajo implica ensamblar insumos producidos en otros países como lo hacen los países menos avanzados.

Si lograr escalar posiciones de mayor complejidad económica es lo que permite apropiarse de mayor valor agregado, entonces la política de desarrollo económico tendrá que estar orientada a promover mayor participación en CGV al tiempo que minimiza los riesgos asociados con aumentos de encadenamientos comerciales. Esta posibilidad implica reducir barreras comerciales, fortalecer infraestructura, mejorar la formación de capital humano, apoyar actividades de I&D, mejorar las instituciones y fortalecer la

resiliencia a choques. Políticas de esta naturaleza son las que han llevado a los países de Asia del Este a participar en la sofisticación en la fragmentación de la producción por la formación de conglomerados industriales que no ocurre en otras partes del mundo (Kimura, 2013, p. 361).

Existen dos tipos de CGV: horizontales y verticales. La cadena de tipo horizontal la constituye un proceso de producción que involucra proveedores ubicados en diferentes países en que cada uno se especializa en etapas particulares de la secuencia de producción (Hummels, Ishii y Yi, 2001) y cuyo objetivo es la reducción del número de eslabones en la cadena, con relaciones relativamente estables debido a que comparten tecnologías. Por su parte las cadenas de tipo vertical son las que están dirigidas por compradores en la cual su relación con los proveedores son más de corto plazo lo cual induce a una reducción en el número de proveedores (Milberg y Winkler, 2010). De estos tipos de organización parece deducirse que es la especialización horizontal la que en realidad ordena la interdependencia productiva de las naciones.

El concepto de CGV puede ser aplicado a diferentes actividades de producción. Hay las de productos de consumo masivo, están las agrícolas y las de recursos naturales, las que tienen un fuerte componente tecnológico y las de bienes de capital que son impulsados más por el productor que por el consumidor y las cadenas de servicios. También existen cadenas en los medios de comunicación rápida, en la distribución del conocimiento y en la información por el internet. El factor común que comparten estos diferentes tipos de cadenas es su vulnerabilidad ante movimientos de la demanda y la oferta, por cambios en el consumo y por cambios en las políticas públicas. La mayor contingencia de esta organización fragmentada de la producción es el riesgo sistémico proveniente de choques provenientes del exterior.

6. La gobernanza

El paradigma de CGV constituye una lógica para analizar como las sociedades, las empresas y los trabajadores a nivel local se encuentran entrelazados y son afectados por transformaciones que ocurren en el orden económico mundial impulsados por las industrias globales bajo los principios de gobernanza y escalamiento. La gobernanza se refiere a la forma en que la ETL se relaciona con sus proveedores mientras el escalamiento implica como se transita de actividades simples a otras de mayor complejidad tecnológica, dentro de la cadena que depende de la evolución tecnológica de los proveedores para aportar valor.

En esta lógica de interrelaciones productivas, comerciales y financieras lo determinante es la forma de gobernanza que rige la relación entre las ETL y sus proveedores independientes pero sumisos a la lógica de operación global transnacional (Bair, 2005). Se ha creado así un nuevo patrón dominante de organización industrial en que una empresa, denominada líder, puede coordinar varias cadenas de valor al imponer las condiciones de producción de múltiples productos y procesos estandarizados por medios al margen del mercado y sin necesidad de buscar control de propiedad sobre sus proveedores, es decir “algunas empresas en la cadena establecen y/o imponen los parámetros bajo los cuales otras empresas en la cadena operan” (Humphrey and Schmitz 2004, p. 96). Este entrelazamiento se da por el recurso a la subcontratación que permite una reducción de costos y mantener pleno control sobre los procesos productivos. Su principio racional es la eficiencia económica basada en un comportamiento de minimización de costos a nivel de la cadena. En consecuencia, el concepto esencial de la cadena de valor lo determina la forma en que se crea valor dentro de la cadena y como se distribuye la producción entre las empresas participantes y entre los países en los que opera y, en consecuencia, quién se apropia de las ganancias.

La gobernanza atiende a las formas de coordinación que determinan las posibilidades de inserción de las empresas locales, generalmente, de países en desarrollo, a las cadenas globales. La Gobernanza describe las formas de coordinación internacional y control de cada una de las fases productivas de la empresa líder con sus proveedores en la lógica que esta coordinación no se rige por los vínculos delimitados por el libre mercado o por los patrones tradicionales de propiedad (Gereffi, 1999; Sandoval, 2013). Este concepto de gobernanza reconoce lo que mucha de la literatura en la especialización flexible o post-fordista ha afirmado: que en la economía internacional contemporánea, la dinámica de poder y control no necesariamente está relacionada con los patrones tradicionales de propiedad (Bair, 2005:159). La relación inter empresas en una CGV y los mecanismos institucionales a través de los cuales se coordinan las actividades de la cadena ajena a los mecanismos del mercado constituye la esencia de la gobernanza de la cadena de valor. Esta es la forma de conceptualizar los nuevos patrones de organización industrial entre mercado e integración vertical, lo cual implica relaciones de poder.

Los esquemas de gobernanza de las CGV son una teoría de la forma en que los diferentes actores de la cadena interactúan a la vez que teoriza los encadenamientos entre la ETL y sus proveedores para explicar cómo los nodos de actividad que añaden valor se interrelacionan sin que proporcionen una total rendición de cuentas de las características y consecuencias de las CGV. En la lógica de esta narrativa se debe entender que las formas

de la gobernanza no proporcionan una teoría de la globalización del desarrollo económico. Más aún se argumenta que la teoría de la gobernanza de las CGV proporciona sólo una explicación de las fuerzas que determinan el cambio en la organización de sectores específicos.

Las ETL tienen una relación cuasi jerárquica con las empresas de la cadena río arriba y río abajo las cuales son legalmente independientes pero tienen un alto grado de dependencia de las decisiones de la empresa líder. Las funciones de la empresa líder se centran en identificar las oportunidades dinámicas de renta, reorganizar los sistemas de producción de acuerdo a sus intereses, asignar diferentes tareas a las otras empresas y asegurar la completa integración del sistema de producción.

La gobernanza de las cadenas de valor sirve para:

1. Imponer simultaneidad de planeación y coordinación de diferentes subproductos y servicios que son complementarios.
2. Establecer marcas como medio de añadir valor por el requerimiento de homogeneidad en calidad y entrega.
3. Establecer requerimientos de estandarización en higiene y medio ambiente
4. Incrementar la complejidad de los productos y la duración de los productos.

La gobernanza tiene multivariadas formas de intervención en las empresas proveedoras desde simples términos en los acuerdos de entrega hasta imposiciones muy detalladas de estrategias de reducción de costo y de procedimientos de producción de los cuales dependen los efectos positivos o negativos que tengan sobre el proceso de desarrollo de los países a los cuales pertenecen las empresas participantes en la cadena. En esta dinámica lo central es como las empresas líderes buscan gobernar las cadenas y como las cadenas son organizadas para determinar la transferencia de capacidades y la distribución de beneficios. Naturalmente que esta forma de organización tiene un costo para las empresas líderes que podría evitarse recurriendo a la compra de productos que el mercado podría proporcionar. Dos son las razones básicas para recurrir a estos mecanismos de relación fuera del mercado. Una es la estrategia de especialización en productos diferenciados por medio de diseño o de marca que requieren de especificaciones precisas para mantener supremacía en el mercado. La otra es la importancia creciente de la competencia basada no en precios sino en calidad, tiempos de respuesta y certidumbre de entrega que hace que los compradores se hagan vulnerables a las debilidades de los proveedores. Por ejemplo, se apunta que “reducir el “time to market” se ha hecho particularmente crítico en las cadenas de vestido y calzado debido a lo cambiante que se ha vuelto la moda” (Schmitz, 2006, p. 548).

La gobernanza como sistema de control y coordinación de una CGV implica que algunos actores tienen más poder que otros para definir cómo los recursos financieros, materiales y humanos se asignan y fluyen dentro de la cadena (Gereffi, 1994, p. 97). La gobernanza implica identificación de empresas líder en el sector y cómo interactúan con su base de proveedores y su fuente de influencia y de poder sobre sus proveedores. La gobernanza tiene que ver con el cumplimiento de estándares lo cual implica considerar tres variables: la complejidad de la información compartida entre actores en la cadena; cómo la información para la producción puede ser codificada y el nivel de competencia del proveedor.

Dos son los factores determinantes de los tipos de gobernanza. Uno tiene que ver con la ingeniería o diseño de los bienes finales por cuyo medio la empresa líder establece las características del producto y del proceso de producción. Implícito está el desarrollo de nuevas tecnologías y de procesos que la empresa líder supervisa a partir de estándares de producción, distribución, calidad, etc., que impone a sus proveedores.

Otro factor es la aversión al riesgo para evitar la pérdida de ingresos por la empresa líder. Esta situación deriva de la incapacidad o incumplimiento en la eficiencia de las funciones asignadas a los proveedores en la cadena global. En un entorno económico global de intensa competencia entre las empresas, cuya competitividad está basada no sólo en el precio sino en la calidad, el tiempo de respuesta y en la responsabilidad en la entrega son factores centrales en la relación de gobernanza. La eficiencia de las empresas líderes y, por lo tanto, la competitividad de estas dependen en gran medida de la capacidad productiva y tecnológica de su red global de proveedores.

Bajo estos principios se han sintetizado cinco opciones de gobernanza aunque una ETL puede operar simultáneamente con distintas formas de gobernanza.

Modular: las transacciones son fáciles de codificar por su complejidad lo que permite hacer productos a voluntad del comprador tomando responsabilidad total por procesos tecnológicos y usando maquinaria genérica con una base amplia de compradores. Existe un gran volumen de información intercambiada por lo que los sistemas técnicos y los estándares para intercambiar información son fundamentales para el funcionamiento de este tipo de gobernanza.

Relacional: cuando los compradores y vendedores dependen de información compleja que no es fácilmente transmitida o aprendida, lo cual lleva a una amplia interacción en el intercambio de conocimientos lo que lleva a tener confianza y generar dependencia mutua. La ETL determina lo que

necesita por lo que impone los controles. Se generan productos diferenciados basados en calidad, origen geográfico, o características únicas. Los costos de cambiar de proveedor son altos.

Captiva: los proveedores pequeños son dependientes de uno o varios compradores que tienen gran poder de decisión. Hay alto grado de monitoreo y control con poder asimétrico. La principal competencia de la ETL no es la producción por lo que mejorar las capacidades de producción de los proveedores no afecta las actividades centrales de la ETL pero si puede mejorar la eficiencia de la cadena de oferta.

Jerárquica: hay integración vertical y control administrativo dentro de la empresa líder que desarrolla y manufactura productos en casa. Las especificaciones de producción no se pueden codificar, los productos son complejos y proveedores altamente competentes son difíciles de encontrar. Este orden es menos común que en el pasado pero continua estando presente en la economía global.

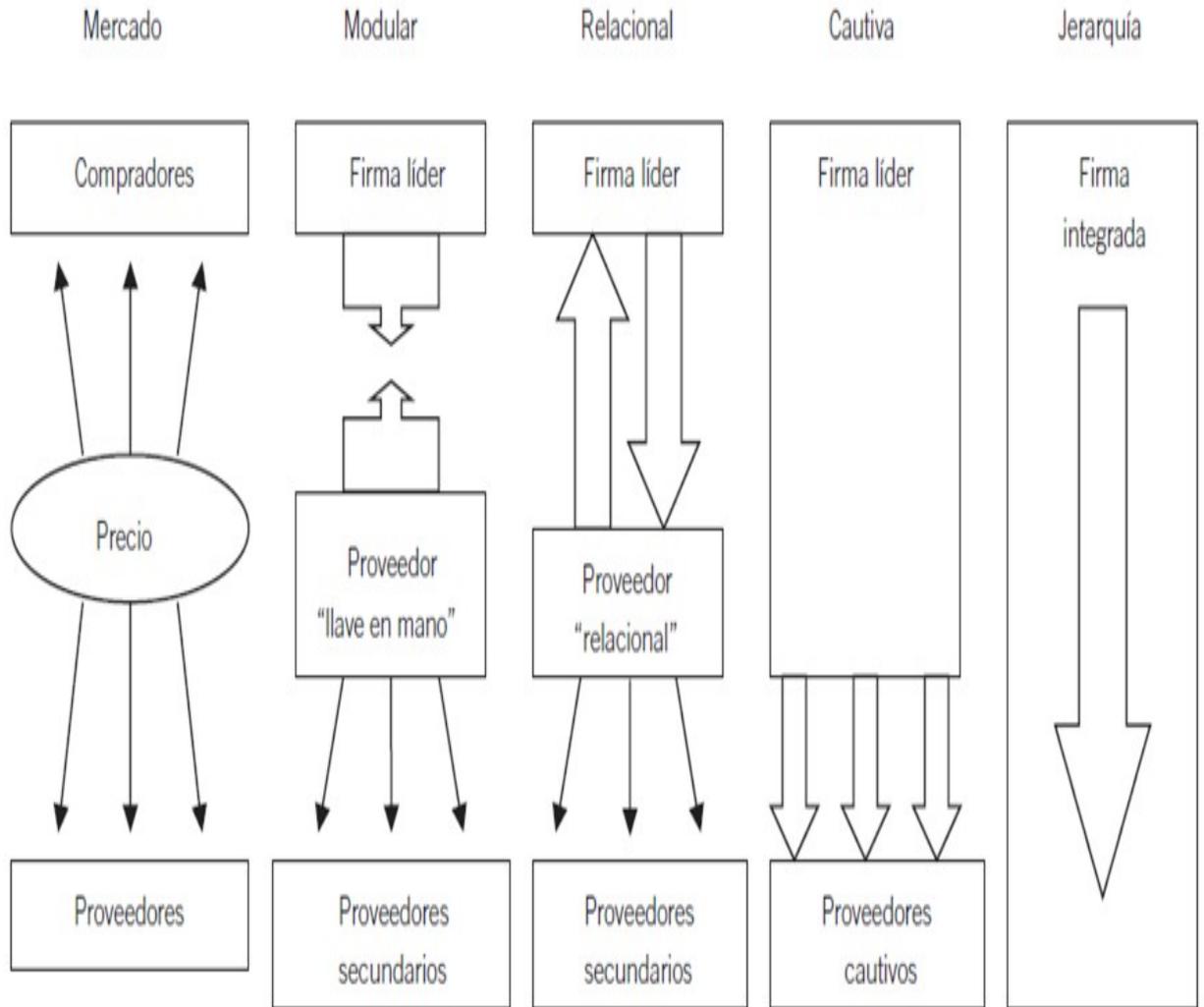
Mercado: cuando los vínculos son determinados por el mercado y gobernados por el precio.

El grado de complejidad y de interconectividad que requieren estas formas de gobernanza modifica la lógica con la que ha operado el comercio internacional basado en ventajas comparativas. El comercio se ha movido hacia una dinámica regional y con menor atención a las reglas establecidas por la OMC. Esta forma de operación es la que ha llevado a la proliferación de acuerdos regionales de integración que definen las formas de operación comercial sin mayor relevancia de los ordenamientos multilaterales. En 1965 ya se daba el US-Canadá Auto Pact en violación del artículo XXIV del GATT.

Para los productores locales, especialmente en los países en desarrollo, estos diferentes tipos de gobernanza tienen implicaciones relativas a:

Acceso al mercado. La inserción a las cadenas da acceso parcial o limitado a los productores de los países en desarrollo a los mercados internacionales debido a que las cadenas de producción están gobernadas por un grupo reducido de grandes compradores globales.

Tabla 1: Tipos de gobernanza de las cadenas globales de valor



Una vía rápida a la adquisición de capacidades de producción. Aquellos productores que ganan acceso a las cadenas de las empresas líderes tienden a encontrarse en una curva de aprendizaje ascendente. Las empresas líderes exigen capacidades para reducir costos, mejorar la calidad y la eficiencia en tiempos de entrega. A su vez transmiten las mejores prácticas y proporcionan asesoramiento técnico sobre cómo mejorar el diseño, los flujos de producción y reforzar capacidades. Esta mezcla de desafío y apoyo amplio se encuentra generalmente gobernada en la cadena. Lo que

permite que las regiones en desarrollo pueden o no convertirse en grandes exportadores en corto tiempo.

Distribución de las ganancias. El poder de gobernar la red y la distribución de ganancias se sustenta en las capacidades intangibles de la empresa líder de los países desarrollados para invertir en investigación y desarrollo, diseño de producto, creación de marcas y estrategias de comercialización. Estos elementos constituyen barreras de entrada para las empresas competidoras y son una forma de asegurar mayores rendimientos y dominio en el mercado. Las empresas de los países en desarrollo tienden a concentrarse en actividades intensivas en mano de obra que producen bajo los parámetros establecidos por la empresa líder lo cual delimita barreras de entrada e impone bajos niveles de retorno para las empresas locales (Kaplinsky, 2000).

Puntos de apalancamiento para iniciativas políticas. Las cadenas al funcionar al margen del mercado pueden influir en las políticas de gobierno. Las cadenas al estar dirigidas por grandes empresas transnacionales influyen sobre las empresas proveedoras de los países en desarrollo lo que puede llevar a imponer normas laborales y ambientales.

Mecanismo de selección y control. La presencia de economías externas dinámicas en los diferentes subsectores y etapas de la cadena implica hacer partícipe a los proveedores de las rentas de mercado y de nichos de beneficios extraordinarios (Kaplinsky, 2000), Ello justifica los esfuerzos que se emprenden en los países en desarrollo para entrar en segmentos específicos de la cadena productiva en lugar de centrarse simplemente en la mejora de la eficiencia productiva (Giuliani et al, 2005).

7. La racionalidad de la fragmentación

El conflicto entre el costo de los factores: salarios, capital y subsidios implícitos y explícitos frente al costo de transmisión y transporte, incremento de riesgos y tiempo de administración es un factor determinante sobre la decisión de una empresa del lugar donde producir. Ello tiene solución parcial en la opción de fragmentación de la producción de un bien en tareas que son repartidas geográficamente, nacional o internacionalmente, con base en la disminución de costos potenciales en diferentes localidades de producción. Esta fragmentación se realiza por medio de actividades de offshoring, especialización vertical y capacidad de romper la cadena de valor agregado en tareas dentro de una red de producción (WTO, 2008). Este fenómeno llevo a cambios radicales en el nuevo patrón de organización industrial que se aleja de operaciones comerciales de mercado y se acerca a operaciones de integración vertical. También implica una limitante al patrón de comercio internacional a la Heckscher-Ohlin

cuando se pasa de transacciones anónimas de productos finales a un patrón de intercambio de bienes intermedios producidos a los requerimientos específicos de las ETL.

La conceptualización de esta forma de organización viene de la teoría de la fragmentación de Jones y Kierzkowski (1990) que postula que una empresa reduce costos de producción al fragmentar algunos procesos y tareas de producción en bloques de producción y localizarlos en diferentes lugares geográficos. La condición básica para una fragmentación exitosa de la producción es que el ahorro en los costos de producción por etapas de producción sea mayor que el ahorro en los costos de los servicios que conectan los bloques de producción localizados en otros territorios. Los beneficios derivan de salarios y precios de la tierra más bajos al igual que de las subvenciones que ofrezcan las políticas de desarrollo tales como estructura eléctrica, servicios estatales industriales y de transportación, disponibilidad de partes y componentes, bajos costos monetarios y condiciones adecuadas de encadenamientos logísticos y de telecomunicaciones (Kimura, 2003, p. 361). La fragmentación de la producción al mejorar los costos permite competir con productos diferenciados de otras empresas.

Existen dos enfoques distintos para la cuantificación de la fragmentación: 1) Uso de datos nacionales del sistema de reportaje "UN Trade Data Reporting" para cuantificar la magnitud del comercio de partes y componentes, 2) Uso de tablas de I-O que cuantifican el valor agregado en las redes de producción. En esta lógica existen fuerzas de aglomeración y de dispersión que determinan el equilibrio de diferentes localizaciones industriales (Rodil y López Arévalo, 2020). Incluso cambios en el costo del comercio pueden ser determinantes, por ejemplo menores costos de comercio y de transporte pueden eliminar el factor distancia. La Nueva Economía Geográfica de Krugman presenta dos fuerzas de dispersión en la cadena de oferta: 1) los salarios de trabajadores especializados vs los no especializados que determina la especialización vertical y el offshoring Norte-Sur y 2) especialización al nivel empresa que determina especialización horizontal. Lo que esto implica es que el costo de los factores no es la única consideración para la localización dado que la dispersión entre economías industriales de salarios altos ha existido siempre en función de aprovechar el aprender haciendo y las economías de escala. Las fuerzas más importantes de las cadenas globales son los encadenamientos de oferta y demanda que están sujetas a una causalidad circular de demanda que descansa sobre condiciones del tamaño del mercado. La cantidad de consumidores sobrepasa los altos costos de producción como es el caso de Tokio. La causalidad circular de la oferta descansa en el costo de los insumos, como es el caso de China especialmente en electrónica. Los encadenamientos por el lado de la demanda operan en la dimensión total de la economía mientras los encadenamientos de la oferta operan en la dimensión sectorial.

El resultado final de la fragmentación es que el comercio internacional deja de ser determinado por un mecanismo anónimo de intercambios basados en el mercado a otro tipo de intercambio en el que las ETL

juegan un rol predominante. Se establece un comercio en red en partes, componentes y ensamblaje final en el que el valor producido por el ensamblaje resulta de deducir el comercio en partes y componentes del total del valor total del comercio.

Las CGV implican, entonces, una organización conjunta de producción, comercio e inversión en diferentes etapas de producción localizadas en diferentes lugares o países, lo cual incluye otras motivaciones para la fragmentación tales como: entrada a nuevos mercados, proximidad a consumidores, acceso a recursos estratégicos y a conocimientos específicos. Los servicios también participan en la operación de las CGV, lo cual permite una explicación más precisa del comercio mundial.

La secuencialidad de la producción determina la relación contractual entre el productor de bienes finales y sus varios proveedores y como la asignación de derechos de control a lo largo de la cadena de valor puede ser diseñada en tal forma que incentiva o restringe el esfuerzo óptimo de los proveedores. Ello implica que las fricciones contractuales entre empresas líderes y sus proveedores son relevantes para la eficiencia productiva y para la forma en la cual los procesos productivos se organizan transfronterizamente. En esta forma de organización existe un contexto de centralidad que se refiere a la influencia que tienen algunos sectores y algunos países dentro de las redes de producción. Sectores y países centrales son aquellos altamente conectados, directa e indirectamente, que influyen dentro de las redes globales de producción. Los países y sectores periféricos tienen conexiones débiles con otros sectores y países por lo que su influencia es menos.

La fragmentación de la producción ha llevado a grandes cambios en la distribución de la estructura industrial. En la industria automotriz y en la manufactura de maquinaria y equipo la centralidad se concentra en EU y Alemania pero China y la India se han convertido en grandes competidores. En manufactura de computadoras y electrónicos la centralidad se mueve hacia Asia, con una pronunciada caída del Reino Unido y Japón. Las economías emergentes han ganado preponderancia en las redes de producción global sobre todo en Europa del Este desde su acceso a la UE. La centralidad también es crítica para la difusión del conocimiento cuando los actores dominantes tienen mayores y más amplias relaciones con otros agentes por lo tanto más acceso al conocimiento que existe. La pérdida de centralidad de algunos países industriales tiene que ver con la mayor importancia que han tomado los servicios frente a la manufactura. También ha contribuido a este cambio la progresiva subcontratación de las empresas líderes hacia economías periféricas y regiones de bajo costo aunque las ETL mantienen el control de las actividades centrales en su país de origen.

Se puede concluir que la fragmentación de la producción ha sido empujada principalmente por el progreso tecnológico pero también han contribuido la reducción de costos del transporte y las comunicaciones, el acceso a recursos y mercados y las alternativas de política comercial e industrial.

8. La lógica del escalamiento

Otro elemento central en esta nueva forma de organización productiva propiciada por las CGV es el ascenso de las empresas y/o de los países en la estructura industrial denominado proceso de escalamiento. Este es el aprendizaje que permita a las empresas y a las naciones mejorar su posición en las redes de producción y en el comercio internacional en la lógica de nadar río arriba en la curva de la sonrisa. El escalamiento industrial puede entenderse como un proceso de aprendizaje y de organización para alcanzar mayores niveles de desarrollo económico.

Se distinguen dos dimensiones alternativas de escalamiento industrial: 1) el paradigma tradicional que enfatiza la “transformación estructural” de proyectos primarios a la producción de manufacturas y a la de servicios y 2) el nuevo paradigma de CGV de escalamiento para el posicionamiento en actividades capaces de crear mayor valor dentro de una industria específica para lo cual se requieren habilidades específicas que frecuentemente se regulan desde la ETL (Humprey y Schimtz, 2002). En este proceso las empresas subsidiarias y proveedores de las ETL avanzan en el dominio de capacidades tecnológicas que pueden resultar de la movilidad dentro de las opciones de gobernanza. Esta mejora resulta de dos opciones que pueden complementarse: 1) el esfuerzo al interior de la empresa por aprender, crear habilidades productivas y acumular capacidades tecnológicas⁹ y 2) por el empuje y la ayuda técnica, financiera y de gestión de la empresa líder hacia los proveedores en la cadena. El escalamiento industrial es una noción que alude al carácter dinámico que se deriva del funcionamiento de las cadenas globales para incentivar a los proveedores locales a mejorar sus propias condiciones.

Se han llegado a clasificar cuatro tipos de escalamiento:

Escalamiento en proceso: las mejoras se pueden dar en los procesos al transformar los insumos en bienes finales de forma más eficiente como consecuencia de la reorganización del sistema de producción o por la introducción de una tecnología superior.

Escalamiento en producto: las empresas pueden moverse a producir bienes más sofisticados en términos de que se incrementa el grado de valor producido.

Escalamiento funcional: las empresas adquirieren nuevas funciones en la cadena al pasar de realizar funciones simples de ensamblado a actividades de diseño, comercialización o distribución.

Escalamiento intersectorial: resulta de la aplicación de la competencia adquirida en una función particular para pasar a un nuevo sector de producción

⁹ Estos esfuerzos implican el aprovechamiento que la empresa haga de las condiciones generadas por las políticas públicas locales para impulsar un Sistema Nacional de Innovación.

Naturalmente que las posibilidades de escalamiento dependen en buena medida del entorno institucional local en que tienen que funcionar las GVC tales como costos de la mano de obra, disponibilidad de infraestructura, acceso a recursos productivos y financieros, condiciones laborales que doten habilidades de trabajo, acceso a educación, fiscalidad eficiente y regulación laboral. Pero también las compañías, las asociaciones industriales y de trabajadores, las instituciones educativas, las promotoras de exportación y los ministerios de comercio exterior y economía pueden ser actores centrales en apoyo al escalamiento industrial de las empresas locales.

Igualmente significativos son los avances en mejorar los servicios en las cadenas bajo el concepto de servicificación, esto es del aumento en el uso de servicios en manufacturas, en actividades de producción y de ventas (Atkins, et al, 2019) lo que implica considerar a los servicios industriales como un nuevo actor en países en desarrollo (Gereffi y Fernandez-Stark, 2016). Los servicios al productor como la transportación, las comunicaciones, la distribución y los servicios de negocios son ahora indispensables en la competitividad y productividad del capital y del trabajo. También están los servicios de alta capacitación como los de manejo de data, desarrollo de software, diseño de productos, contabilidad y finanzas. El crecimiento del comercio de servicios se visualiza como una oportunidad para países menos desarrollados, pero hay que considerar que los cambios en las TIC revolucionan constantemente los servicios. El comercio digital es un ejemplo para que se requiere estar preparados.

El hecho es que los servicios crecen más que la industria, en comercio, en empleo, en productividad y en diversificación pero para ello se requiere de políticas para lograr facilidades de telecomunicaciones de alta calidad que incluye banda ancha y programas de capacitación en parques tecnológicos. Se desprende, entonces, que existen oportunidades que demandan de innovación y de cambio tecnológico lo cual implica la toma de riesgos por los efectos negativos que puede tener como la obsolescencia de métodos, habilidades y mercados cuyo ajuste puede ser muy disruptivo en empleos e ingresos.

El elemento central a considerar es que la I&D no es sólo un eslabón en el modelo de la curva de la sonrisa sino una práctica que permea toda la actividad productiva que genera valor en la cadena. Esto significa que es fundamental posicionar y apoyar las actividades de I+D públicas como privadas.

La dimensión local para el escalamiento la constituyen:

- 1) el dinamismo dentro de las cadenas en la medida que los productores se mueven entre diferentes etapas de la cadena por medio de estrategias nacionales o regionales para avanzar posiciones en la economía global;
- 2) el contexto institucional económico y social local en el cual la cadena se desenvuelve

3) los intereses industriales locales que determinan como los actores nacionales interactúan para lograr el mayor aprovechamiento dentro de la cadena.

La conclusión es que la contratación como empresas proveedoras de ETL en los distintos subsistemas productivos nacionales depende de las capacidades tecnológicas y de acumulación de conocimientos locales. El nivel tecnológico de cada empresa local será el que define el lugar o el nivel en el que se puedan incorporar en la CGV y las posibilidades de escalamiento.

La evidencia muestra que la gran mayoría de las empresas de países en desarrollo se ubican en la parte de fabricación de bienes tangibles como del ensamblaje final que son los eslabones que generan menor VA, mientras que los propietarios de las tecnologías, los creadores del concepto del producto, los diseñadores y los que comercializan el producto en su etapa final son empresas de países industriales (Baldwin, 2012)¹⁰. Las ETL conservan las áreas que aportan mayor VA como son I+D, diseño y distribución (UNCTAD 2011).

En consecuencia, esta lógica de generación de valor que implica la curva de la sonrisa y la repartición de los eslabones entre países industriales y en desarrollo genera una asimetría estructural que limita, en la práctica, el proceso de escalamiento. La participación en las CGV por productores de países en desarrollo puede llevar a un estancamiento tecnológico, cuando la ETL subcontrata empresas para la fabricación o ensamblaje de componentes de baja tecnología sin opciones de escalamiento o cuando las instituciones o las empresas locales no realizan esfuerzos para mejorar sus opciones de escalonamiento dentro de la estructura tecnológica de la CGV.

9. La distribución de las ganancias

El elemento fundamental en el paradigma de las CGV reside en cómo se da la distribución de los beneficios, en particular del ingreso, entre los diferentes actores locales y globales. Para lograr esta distribución es necesario aceptar el planteamiento de que las GVC socaban la ley de las ventajas comparativas de Ricardo ya que estas cadenas no solamente influyen sobre el comercio sino que también lo hacen sobre la competitividad, el empleo, las habilidades de los trabajadores, la equidad, la distribución del ingreso y el acceso a mercados (Grossman y Rossi-Hansberg, 2006). Ello es consecuencia de que la ventaja comparativa a la Ricardo es una variable estrictamente económica mientras que la ventaja competitiva que explica como unas empresas son capaces de apropiarse de rentas económicas está determinada por más disciplinas que la estrictamente económica.

¹⁰ Derick, Kraemer y Linden (2009) demostraron que el iPod producido para Apple proporciona tan solo 4 USD del valor total de 150 USD a los productores chinos, el resto correspondía a empresas de EE.UU., Japón y Corea.

El hecho central es que se ha establecido un mercado global inter empresas, inter regiones y entre países con una gobernanza de cadenas y de redes que dependen de la habilidad de empresas líderes para coordinar las actividades generadores de valor agregado de múltiples actores económicos y en múltiples industrias como las de autos, eléctrica y electrónica, textiles y vestido, procesamiento de alimentos y otras manufacturas. En esta nueva lógica de las operaciones transnacionales el comercio internacional del siglo XXI, como un conjunto de flujos transfronterizos de bienes, inversiones, tecnologías, servicios y capital más complejamente interconectado en la historia no puede ser entendido con el uso de las teorías tradicionales de comercio internacional y su distribución del ingreso basado en la productividad de los factores de la producción.

La lógica de organización en cadenas resulta de acuerdos internacionales de producción conjunta entre varias empresas que contribuyen a incrementar la eficiencia colectiva, bajar los costos de producción y acelerar el tiempo de producción de valor en el lugar que más convenga gracias a los avances en tecnologías de la información, la comunicación y el transporte. Este esquema de producción y de comercio facilita el otorgar poder monopólico a las empresas líder las que a la vez levantan barreras al comercio para proteger las rentas de la innovación a fin de apropiarse de la mayor cantidad posible de valor agregado. (Altenburg, 2006, p. 494).

Hay otras dimensiones relativas al poder y la jerarquía presentes en las cadenas que tienen que ver con la distribución del valor creado y, por tanto, de los beneficios. Estas dimensiones radican en la imposición de condiciones sobre las formas de vida y sobre la disponibilidad de recursos como son la cuestión de la territorialidad en temas como: dispersión espacial, la concentración de la producción y la distribución en redes. Estos son factores de una cadena que pueden llevar a mayor heterogeneidad estructural nacional lo que implica considerar la generación de disparidades nacionales.

Un factor clave e interrelacionado con la especialización a lo largo de una cadena de valor que tiene implicaciones para la distribución del ingreso es como los choques externos se dispersan al interior de los países. Un incremento en la complejidad productiva o una mayor tendencia hacia la estandarización pueden afectar el patrón de especialización vertical y de distribución del ingreso, global como localmente. Los incrementos en complejidad y estandarización pueden llevar a que los países se muevan hacia arriba en la cadena pero con efectos opuestos en la desigualdad entre países. Mayor complejidad aumenta la desigualdad global mientras que la estandarización beneficia proporcionalmente más a los países pobres.

En consecuencia, la curva de la sonrisa permite postular que las etapas de fabricación de un producto pueden no ser panacea para el desarrollo económico como una vez lo fueron. La dinámica de la industrialización en estas condiciones es menos trascendente debido a que en la lógica contemporánea de exportar bienes sofisticados no

es un indicador de desarrollo, sólo representa una posición en la curva y apunta a la necesidad de diversificar la actividad productiva en varias de las etapas de la producción para lograr niveles más elevados de desarrollo.

En la lógica tradicional el análisis económico que se centra en el tamaño y en el crecimiento de los sectores en términos de producto bruto, del número de empleados y del desempeño en el intercambio comercial y en la distribución por tamaño de las empresas ya no es funcional frente a la dinámica de la globalización contemporánea basada en CGV. El análisis de cadenas de valor se enfoca en términos de los factores determinantes del ingreso, dentro y entre países y especialmente a lo largo del tiempo. El enfoque analítico basado en la dinámica de la renta de las cadenas trasciende los conceptos de ramas y sectores económicos y permite identificar los segmentos en mercados de productos que se caracterizan por altas o crecientes rentas y hace posible rastrear actividades de alta renta que no se pueden identificar en el análisis de ramas e industrias. Cuando el conocimiento intangible se caracteriza por altas barreras de entrada los propietarios ganan más de la globalización de la producción y del comercio como también la gobernanza puede ser sujeta a barreras de entrada lo que proporciona rentas. El tema fundamental es que los datos tradicionales hacen difícil identificar el significado de producto, ventas, y costos lo que dificulta entender los determinantes de la distribución del ingreso. Más aún se argumenta que la naturaleza dinámica de la renta generada en actividades globales de las CGV se diluye en el enfoque de industrias nacionales (Kaplinsky y Morris, 2001). Si la producción ocurre en un contexto global de reducción de precios la contabilidad nacional refleja crecimiento en actividad y valor que no corresponden con la capacidad adquisitiva internacional de la actividad sectorial en cambio en el enfoque global por medio de CGV si se pueden identificar oportunidades de segmentos para incrementar el ingreso nacional. Además, hay que aceptar que la igualación de los salarios relativos entre países no ocurre en la realidad, como lo postula la teoría H-O. Una explicación de esta discrepancia está en el bajo costo de la movilidad de trabajo altamente especializado que se moviliza a lo largo de la cadena interactuando con trabajadores locales de alto y bajo nivel de especialización. Igualmente relevante es que en el modelo H-O el cambio tecnológico es exógeno cuando en la realidad esta es una variable endógena. Esto significa que los salarios no son determinados por las fuerzas del mercado ya que las empresas no son tomadoras de precios. En los hechos los salarios se definen por barreras de entrada contra la competencia.

La esencia del análisis de la CGV se encuentra en el encadenamiento de actividades ricas en renta que no se captura en el análisis de rama-industria. En consecuencia, la competitividad de productores individuales o de una cadena de productores no necesariamente explica el éxito en el mercado global. Este éxito está condicionado por la forma en que cada productor se conecta con los intermediarios y por su capacidad de escalamiento.

Si bien la dinámica de las cadenas puede mejorar la eficiencia de los proveedores también repercute en promover procesos de concentración que constituyen barreras para el desarrollo de nuevos proveedores. Igualmente los estándares de producción al crear demandas adicionales sobre las empresas locales afectan negativamente a los productores en pequeña escala. El apoyo de las ETL a los proveedores puede mejorar la competitividad de la cadena pero otorga mayor poder de negociación a las empresas líderes. Así, el estrecho control que se genera sobre los proveedores locales puede llevar a que estos se encuentren en relaciones que los dejan altamente dependientes de un número pequeño de productores extranjeros lo cual induce a incrementar el poder monopólico de la ETL con efectos de tipo proteccionista en el comercio exterior para preservar rentas y mejorar la apropiación de valor agregado.

Más grave es la restricción que se impone sobre los proveedores para que puedan progresar hacia actividades con mayor valor agregado, lo cual repercute en su capacidad para atender el mercado interno. La evidencia empírica de países como India y Brasil muestra que las posibilidades de moverse hacia actividades de mayor valor agregado son mayores cuando las relaciones de poder entre las empresas son más simétricas (Tewari, 1999; Bazan y Navas-Aleman, 2004).

La nueva estructura de producción afecta a los productores directos, sean asalariados, maquiladores o pequeños agricultores, al determinar quiénes pueden ser integrados o excluidos como productores aún antes de que se inicie los procesos de producción. Esta forma de operación determina quienes son ganadores y quienes perdedores en la globalización por los efectos sobre el empleo en el nivel micro aunque se tengan ganancias al nivel nacional. Naturalmente, ello impacta directo sobre la pobreza al determinar las oportunidades de ingreso para sectores de la población pero también incide sobre las condiciones que determinan la estabilidad y la sustentabilidad del crecimiento local.

Una implicación básica de esta lógica de operación en cadenas es que la existencia de mano de obra barata ya no es una explicación adecuada para la industrialización de los países menos desarrollados. Entender correctamente como ocurre la repartición de beneficios permite diseñar políticas locales para una distribución más equitativa. De ahí la pregunta ¿de si la globalización es buena o mala para los más pobres? No hay duda que esta nueva organización industrial ha revolucionado las opciones de desarrollo de los países menos desarrollados ya que estos pueden unirse a estas cadenas sin tener que formarlas. El offshoring de etapas de producción intensivas en trabajo que impactan en los salarios y en el ingreso ha inducido a mayores niveles de crecimiento para las economías emergentes. También la movilidad transfronteriza de la tecnología ICT elimina el conflicto entre especialización y coordinación. Las tecnologías de la coordinación de la comunicación y de la organización facilitan la transmisión de instrucciones e información al igual que facilitan que los trabajadores

dominen un mayor número de tareas computarizadas, o máquinas de control numérico, o robots, o manufactura ayudada por computadora. La ICT aumenta los beneficios de la especialización a la vez que reduce sus costos. La International ValueLinks Association e V (Springer-Heinze, 2018) ha propuesto un enfoque de CGV que busca la inclusión de pequeños productores campesinos y/o grupos pobres a fin de aumentar sus ingresos ("). Esta opción está determinada por la demanda de los consumidores y de los mercados lo que impone estar bien informados de que requiere el mercado específico antes de preparar una estrategia de intervención. Se trabaja desde la producción hasta llegar al mercado. Se pretende mejorar el comportamiento de la cadena, elevando la competitividad, también incorpora reducción de la pobreza y pretende favorecer el uso de recursos naturales. Se propone mantener la sostenibilidad económica de la cadena con generación de eslabonamientos. La debilidad de este enfoque es que constituye una metodología de corto y mediano plazo.

10. Cuantificación de CGV como producción compartida

La medición de las CGV como una unidad de producción compartida es requerida para explicar cómo funciona la economía global moderna y que tipo de políticas públicas son necesarias para contrarrestar los efectos que pueden tener las política públicas, el mercado laboral, y principalmente la repartición de las ganancias entre la ETL y sus proveedores (IDE-Jetro, 2011; Global Value Chain Development Report, 2017).

La complejidad de esta medición proviene que el comercio internacional depende crecientemente de insumos intermedios que cruzan varias fronteras lo cual hace que las estadísticas comerciales tradicionales experimenten un doble conteo. Ello se debe a que esta medición se realiza en términos de valores de producción, es decir, en términos del valor bruto de las transacciones, lo cual distorsiona los montos reales de comercio entre los países. Se requiere de una nueva contabilidad en términos de valor agregado (VA), del valor que es añadido por cada participante en la cadena de producción y que se calcula como la diferencia entre el valor bruto del producto, en precios básicos, y la suma de todos los insumos intermedios, en precios de compra, de los bienes y servicios de acuerdo a los sistema de cuentas nacionales. Por ejemplo, en 2009 las exportaciones mundiales brutas fueron 17.05 trD mientras que las exportaciones en VA fueron de 13.7trD, 19% menos. Las exportaciones brutas totales en PIB mundial pasaron de 19% en 1995 a 25% en 2005 y 29% en 2009 mientras que en VA pasaron de 16% a 18% y 24% respectivamente. Por su parte entre 1990 y 1991 el comercio en redes globales creció de 988 biD, cerca de 44% del total de exportaciones manufactureras a 4.5TrD en 2009-10, aproximadamente el 60% de las exportaciones manufactureras del periodo (Athukorala y Nair, (2012), UNCTAD, 2013).

El problema radica en que las estadísticas tradicionales no permiten calcular la diferencia en valor agregado. Se requiere, entonces, de una nueva contabilidad en términos de valor agregado que permita corregir el doble

conteo que da la apariencia de un mayor crecimiento del comercio exterior con relación al PIB. La alternativa al sistema de estadísticas tradicionales es el análisis de insumo-producto que clasifica los bienes como insumos para otro sector de la producción o como parte de la demanda final y facilita recolectar el VA producido por cada industria y por cada país en la cadena de producción. Igualmente positivo es que el método de I-P incluye al sector servicios, que progresivamente es más influyente en los flujos transfronterizos de comercio.

Más relevante es que este método permite estimar la distribución de las ganancias entre los países que participan en la CGV, lo cual es un tema espinoso ya que tradicionalmente esta distribución no ha sido equitativa, como lo demuestra el famoso ejemplo del ipod producido en China. Esta distribución se complica aún más por las opciones en que se produce el VA que pueden ser por encadenamientos hacia adelante que es el VA incorporado por un país A en las exportaciones de un país B o por encadenamientos hacia atrás que es el VA por insumos extranjeros en las exportaciones propias de un país.

El aporte central de este método es que mide la interconectividad de los encadenamientos, hacia adelante y hacia atrás, entre industrias, lo que permite examinar el grado de fragmentación y de sofisticación tecnológica de las CGV. De esta manera se puede precisar la posición relativa de un país en la CGV y la lógica de que a mayor fragmentación mayor puede ser el impacto de las CGV sobre el volumen y la dirección de las políticas comerciales locales. (Escaith y Inomata, 2013)

Hay que considerar que el contenido de VA local varía ampliamente entre los países. Arabia Saudita, por ejemplo, tiene un nivel de 100% de VA mientras que Luxemburgo apenas llega a 40%. Arabia Saudita no depende de insumos extranjeros en sus exportaciones ya que el petróleo crudo es su mayor exportación mientras que Luxemburgo depende en un 60% de insumos extranjeros. La participación de contenido extranjero es uno de los principales indicadores de participación en CGV, mientras Luxemburgo está altamente integrado Arabia Saudita no lo está.

11. Tarifas y protección efectiva

En la perspectiva del comercio de tareas la dinámica en la distribución de las tarifas nominales entre bienes procesados y no procesados, es singularmente relevante dado que las tarifas incrementan los costos del libre comercio. Un incremento en los precios de los bienes finales más que en el precio de los bienes intermedios hace que el aumento de tarifas genere una tendencia anti-exportadora cuando las materias primas son comercializadas en valor agregado. Esta discrepancia se manifiesta en las tasas de protección efectiva, es decir en la diferencia entre la protección nominal que recibe una unidad producida por una industria y vendida en el

mercado local a un precio más alto que el de mercado libre debido a la tarifa cargada a los insumos que son importados y el promedio ponderado de la tarifa pagada sobre los insumos importados.

12. Cadenas globales de valor y el desarrollo económico

Un tema central en la discusión de la globalización basada en CGV es su relevancia para la teoría del desarrollo. Nuevamente el debate enfrenta a modernizadores y dependentistas como en la década de 1970. La discusión enfrenta a los que argumentan que la globalización basada en CGV es restrictiva para el desarrollo y los que la presentan como una oportunidad para un mayor y mejor desarrollo. Esta última postura sostiene que para lograr el desarrollo los países requieren vincularse con las empresas líderes más importantes de la industria ya que su liderazgo responde al hecho que controlan el acceso a los recursos relevantes como diseño de producto, nuevas tecnologías, nombres de marca, demanda de consumidores, y son las más rentables de la industria. Lo que es claro en este debate es que existe una nueva naturaleza de la interdependencia económica por lo que se requiere preguntarse cuáles son las alternativas y las opciones para el desarrollo de los países de menor grado de desarrollo. El dilema central tiene que ver con las siguientes preguntas:

¿Qué clase de institucionalidad de las CGV puede ser considerada más compatible con las necesidades de desarrollo de los países más pobres? ¿Pueden las CGV ser pro pobre sin sacrificar el grado de competitividad? ¿Cuándo la lógica del desarrollo económico ya no se rige por las ventajas comparativas sino por la fragmentación transfronteriza y el escalamiento propuesto por la sonrisa de las CGV cuál es la lógica que orienta un proyecto de desarrollo económico integral? Para entender el desarrollo en la lógica de las CGV se han ofrecido algunas categorías conceptuales, como “territorial embeddedness” y “strategic coupling” (Henderson et al, 2002; Neilson, Pritchard y Wai-chung, 2014) pero el dilema es que en el estudio de las CGV y el desarrollo se han privilegiado los estudios empíricos sobre la conceptualización teórica.

Se reconoce que la liberalización comercial ha sido insuficiente para impulsar un proyecto de desarrollo económico más allá de que las empresas transnacionales buscaron aprovechar los mercados y los recursos de los países menos avanzados. El posicionamiento inicial del continente asiático, particularmente de China como la “Fabrica del mundo” y de la India como la “World back office” son resultado de la expansión de los mecanismos de gobernanza de las CGV en la manufactura y los servicios pero el avance que han tenido estos países es prueba de que mientras la arquitectura de la organización económica local se alineó con las prioridades políticas de los países industriales no hubo fricciones. Este panorama se transforma cuando China decide reconfigurar su mercado interno y depender más de insumos producidos localmente y menos en tecnología importada, como ocurre desde mediados de la primera década de este siglo (Rozo, 2015).

Este debate sobre la influencia de las CGV en el desarrollo se complica por las implicaciones que tiene la fragmentación de la producción en los países y a través de continentes y de promover redes de comercio que generan dificultades para evaluar las ganancias relativas de cada uno de los participantes en el comercio global. La incertidumbre se genera en torno a la forma como se reparten los excedentes al respecto Jenkins al estudiar estas cadenas en el sector agrícola concluye que “el impacto general de la globalización sobre la pobreza ha sido relativamente menor...la integración a la economía global no es sustituto a una estrategia antipobreza” (2005, p. 622). Igualmente necesario es el cambio conceptual de la ventaja comparativa que generalmente se expresaba en términos de producto/industria pero que ahora requiere ser pensada en términos de actividades y tareas. (Gereffi, 1999)

El hecho más sobresaliente de la nueva configuración competitiva internacional es que profundiza la brecha entre países al concentrarse de manera desigual las posibilidades de generar valor agregado cuando los países desarrollados se dedican a las actividades con un alto nivel de valor agregado, mientras que los países en desarrollo han sido relegados a la producción en etapas del proceso ligadas a bajos niveles de valor agregado.

Ello deriva de la imposición de que la innovación y las actividades de diseño, las cuales generan el más alto valor agregado en la cadena están monopolizados por los países industriales mientras que las estructuras de producción se relegan a los países en desarrollo. Estos países y sus empresas pueden generar un escalamiento en sus capacidades sólo por incrustarse en las cadenas lideradas por las grandes empresas transnacionales pero los empleos intensivos en conocimiento y, en consecuencia, altamente remunerados, se mantienen en el país líder. Esta lógica es la que se ha impuesto bajo el requerimiento de una total liberalización del intercambio comercial y de adaptar las reglas de funcionamiento de la IED a favor de las CGV (Sturgeon y van Biese-broeck). La globalización en estos términos podría constituir una regresión al modelo de crecimiento que empobrece (Race to the button) por el aumento sistemático de la monopolización de la producción y de la inequidad en la distribución del ingreso. Ello significa que no se puede distinguir claramente entre el enfoque de creación de valor agregado dentro de una CGV y el enfoque de que las EMN maximicen y optimicen las VC de un país. ¿Cuáles son, entonces, las alternativas para los países en desarrollo?

La dinámica de la globalización ha llevado a que los países en desarrollo adquieran mayores competencias o habilidades para lograr un mayor grado de complejidad económica a la vez que se impone a los proveedores el requerimiento de que se establezcan en las economías en desarrollo para eliminar los supuestos incumplimientos de tiempo o de calidad. El dilema es que ello dificulta que las empresas locales encuentren piso parejo para competir con las proveedoras transnacionales lo cual elimina las posibilidades de crear encadenamientos hacia adelante o hacia atrás. En los hechos la llegada de proveedores extranjeros ha eliminado a los proveedores

locales que encuentran dificultad para adaptarse a los estándares demandados por las CGV en términos de logística, de certificación, de sistemas de cómputo, y hasta de sistemas de códigos de barras o de empaquetado. Existe, además, la dificultad derivada de los costos de transacción ocasionados por los procesos de desverticalización de la producción que requiere de sistemas especiales de control de precios, cantidades, calidades, tiempos de entrega, propiedad del diseño o particularidades de marca de acuerdo al tipo de gobernanza que tenga la cadena de producción.

La incorporación a las CGV implica, igualmente, alianzas estratégicas entre ETL y empresas locales, generalmente Pymes. Este paso no es sencillo y se dificulta por las particularidades de acceso a crédito, a capacitación: técnica o empresarial, y sobre todo al acceso al mercado final cuando los requerimientos mínimos de participación se hacen más sofisticados debido a que las ETL aumentan las escalas de producción o los productos se hacen tecnológicamente más sofisticados o la competitividad de la cadena afecta la calidad, los precios de los bienes o los servicios producidos. Estos factores pueden ser determinantes sobre la viabilidad de las empresas en países en desarrollo.

Los países menos desarrollados también son afectados por la mayor concentración con la que funcionan las cadenas, los mayores requerimientos en estándares de producción, la diferenciación continua de productos y la discriminación contra los productores nacionales. Estas son tendencias que derivan del hecho que las cadenas de valor global son las que están determinando la competitividad en los mercados del norte que por el control que tienen sobre las negociaciones transfronterizas se imponen sobre las economías del sur. Se determina así un juego de competitividad mundial asimétrico impuesto por las empresas líderes sobre las empresas de los países en desarrollo.

El rumbo de la globalización como factor determinante del desarrollo deberá responder, en el más inmediato plazo, a mejorar las condiciones en las ganancias, de seguridad en el empleo, y en la protección social de los trabajadores al igual que en la estabilidad macroeconómica. A más largo plazo debe responder a las necesidades de sustentabilidad, medio ambiente y equidad.

El tema nodal de la globalización por medio de CGV es que borra el énfasis del desarrollo sobre las necesidades de los mercados locales que son más demandantes de las capacidades existentes para enfatizar una lógica de desarrollo en atención a mercados en países de mayor desarrollo. Se limitan así las acciones de política económica para encontrar soluciones a los problemas locales al enfrentar con mayor prioridad los requerimientos impuestos desde el exterior. En esta lógica se minimiza la perspectiva de una política económica proactiva para fortalecer la expansión de ventajas competitivas locales alternativas.

La consecuencia medular de la globalización reciente es que ha trastornado las estrategias de desarrollo en los países menos desarrollados. Si bien la dinámica de la industrialización parece ahora más sencilla y rápida de alcanzar que en el régimen anterior de impulsar industria por industria del modelo de sustitución de importaciones lo real es que no se llega a niveles de desarrollo que permitan pasar de economías de mediano ingreso a economías totalmente desarrolladas. Ciertamente, las redes de producción permiten un salto adelante en la industrialización en etapas tempranas de desarrollo que pueden colocar a los países en niveles de ingreso medio pero no necesariamente llevan a reducir las brechas entre países y regiones para transitar fuera de la trampa de ingreso medio.

Las redes pueden llevar a los países hasta cierto nivel de ingreso y de complejidad industrial pero para ir más allá es necesario diseñar estrategias propias de desarrollo. Para ello es necesario reconocer que los bloques fragmentados de producción tienden a ser débiles y tienden a desaparecer cuando las condiciones originales de ventaja, particularmente bajos salarios, pierden relevancia. Se requiere, entonces, de otro tipo de ventajas que incentiven su permanencia, lo cual depende de la industria en la que se especialice y de las estrategias de las ETL. Los productores locales de partes generalmente tienen ventajas de costos pero tienen serias desventajas en cuestión de capacidad de innovación, calidad, puntualidad en entregas y credibilidad. Superar estas debilidades no es sencillo pero cuando se superan hay más posibilidades de que las ET estén dispuestas a ayudarles para un escalamiento dentro de la cadena. Naturalmente, que el proceso de superación no es sólo una cuestión del esfuerzo particular de las empresas sino que se requiere del apoyo estatal por medio de una política industrial.

En las primeras etapas de integración a las CGV la dependencia en las ETL es muy alta por la dependencia tecnológica e informática pero subsecuentemente esta dependencia puede reducirse en la medida que se resuelven las dificultades de engranaje dentro de la cadena especialmente si la ET está dispuesta a transferir tecnología. Pero estas etapas requieren de políticas que resuelvan incapacidades, como la escases de capital humano, particularmente ingenieros y científicos que sólo puede lograrse por un mayor gasto en I&D, de una mejor infraestructura rural y urbana que apoye la aglomeración al facilitar mejores condiciones de transporte, comunicaciones y telecomunicaciones. Sólo en estas condiciones se llega a depender menos de las ET, por ello se ha llegado a afirmar que “reducir la alta dependencia de las multinacionales está entre los principales retos que enfrenta la región asiática” (Kimura, 2013, p. 374).

En el comercio tradicional, a la Hecksher-Ohlin, los costos en la frontera y los costos de transporte de los productores a los consumidores, es decir los costos de transacción, impactan al patrón de comercio ya que inciden en el volumen y la dirección del intercambio comercial. En el enfoque de la globalización basada en GVC

estos costos tienen otra función al ser factores determinantes para la competitividad de las empresas proveedoras y de sus posibilidades para participar en redes de producción. Ello significa que los costos de transacción no son aplicables al comercio en redes y debe ser substituido por un método más integral que tome en consideración el grado de asociación entre todos los participantes en la cadena, esto es en el grado de intensidad del comercio en la relación comercio-inversión. La conectividad entre los miembros de la cadena es el factor que explica el comercio en una cadena, lo cual implica que el comercio de tareas depende no sólo de los factores tradicionales de oferta y demanda sino igualmente del número de socios que participen en la cadena. Puede no haber comercio directo entre dos socios que se relacionan con un tercer socio ya que la conectividad es el factor central para explicar el comercio bilateral en una perspectiva de red.

El comercio de tareas, o especialización vertical, implica que en los costos de transacción se tienen que incluir los costos tarifarios y no tarifarios. El elemento central de esta interconectividad es que no existe linealidad en como los costos de transacción afectan negativamente el flujo de comercio de tareas cuando los bienes transitan por varios nodos para llegar a su destino final. Queda claro que cuando un insumo intermedio cruza varias fronteras una variación marginal en el costo de transacción es mayor que cuando existe una sola transacción. El costo se multiplica entre mayor sean las fronteras que se cruzan lo que deja claro la necesidad de reducir barreras tarifarias y no tarifarias a nivel regional para que el comercio de tareas sea rentable. Esta es una actividad que en América Latina se dificulta por la incapacidad que se ha tenido en lograr procesos de integración regional exitosos. Hay factores que impiden una mayor inserción con otros encadenamientos productivos en AL: 1) factores que obstaculizan la conexión física, poca eficiencia y productividad de la infraestructura y de los servicios de transporte, 2) falta de normas y regulaciones comunes en temas de interés para las CGV, como lo es la falta de armonización de TLC, lo que reduce las posibilidades de complementariedad entre los países de la región.

La fortaleza de las CGV en Asia del Este se sustenta en el éxito de economías abiertas con procesos de integración informales en que participan varios países y regiones interrelacionados por una combinación sofisticada de comercio intrafirma y comercio de mercado para reducir los altos costos de transacción y en los cuales se acepta la participación de pequeñas y medianas empresas con fuertes encadenamientos a las ET con exportaciones directas que pueden ser un vehículo potente para acelerar la transferencia de tecnología y lograr derrames tecnológicos (Wignaraja, 2013). Se genera así una amplia red compuesta por transacciones intra firma, que son de larga distancia, y de transacciones de mercado que son de corta distancia. Muy diferente es la organización en América del Norte en la cual la dinámica de fragmentación entre México y EUA consiste de "producción compartida transfronteriza", es decir, transacciones que se caracterizan por un ir y venir de los componentes dentro de un comercio intra-firma. Algo parecido ocurre entre Europa Occidental y Oriental.

No obstante, las economías emergentes juegan roles significativos y diversificados en las CGV cuando llegan a ser exportadores de bienes manufacturados intermedios y finales, como lo han logrado China, Corea y México, o como productores primarios como lo hacen Brasil, Rusia y Sudáfrica. El crecimiento de estos mercados ha llevado a cambios en el funcionamiento de las GVC en tanto más comercio es sur-sur. Así, algunas de las EE más grandes han modificado sus estrategias de desarrollo hacia adentro y descansan más extensivamente en producción regional impulsados por políticas industriales regionales. El ejemplo más relevante es China con grandes empresas que son inversionistas al tiempo que compradores de materias primas. (Kaplinsky, et al 2010). Ello ha llevado a un mayor comercio sur-sur en el comercio global con políticas que dan preferencia al procesamiento de materias primas del resto del mundo.

La complicación con los acuerdos preferenciales de comercio es que se basan en estrategias del lado de la oferta más que del de la demanda. Esta lógica del lado de la oferta lleva a expandir los mercados, el acceso a mercado y la posibilidad de mayor IED y el beneficio de economías de escala ya que se pretende crear escala y complementariedad que aumente la producción y las exportaciones regionales, pero esto lo pueden hacer mejor las economías emergentes más grandes que las pequeñas que tienen más dificultad para mejorar sus mercados internos cuando las exportaciones pierdan importancia. Los países pequeños tienen menos opciones.

La lección más importante de la gran recesión de 2008 es que apuntó a las dificultades que emanan de una interdependencia extrema lo que ha hecho que se cuestione el proceso de globalización y se retome el curso de mirar hacia adentro de las economías nacionales. De particular importancia es que se ha puesto sobre la mesa la vulnerabilidad del crecimiento local cuando se depende altamente del exterior. Esta vulnerabilidad que ha traído la globalización lleva a inquietudes sobre cuáles son las alternativas de política económica ante tan acelerada caída de la demanda agregada y cuáles pueden ser las implicaciones hacia una desglobalización al igual que hacia una gobernanza mundial cuando las CGV se sustentan en las grandes corporaciones que imponen sus propios requerimientos. No hay duda que ello induce a un mundo asimétrico de poder basado en reglas privadas que substituyen el multilateralismo en el que se sustentó el modelo de relaciones internacionales de la segunda posguerra que, bajo cualquier perspectiva, no puede ser substituido por los acuerdos regionales de integración.

La persecución de mayor valor agregado que lleva a países y empresas a buscar participar en partes de las cadenas de producción implican la necesidad de nuevas políticas de integración en los sectores industriales y de servicios en que la inversión, la innovación y la propiedad intelectual requieren de un régimen más complejo de políticas comerciales que no tienen cabida en el mandato actual de la OMC. Se requieren reglas del juego para una mejor distribución del valor entre los participantes ya que en la actualidad estas reglas están siendo impuestas por las ETL al margen de las negociaciones multilaterales lo que hace inoperativa a la OMC. Es

imperativo tener un nuevo mandato de reglas multilaterales que reconozca los encadenamientos orgánicos entre la manufactura, los servicios, los flujos de capital, la tecnología y los movimientos de personas que regule la dinámica de mercado que impone la lógica de la globalización basada en CGV.

Adicionalmente, existe el tema del efecto que las CGV pueden estar teniendo sobre el medio ambiente. No es claro si el resultado neto es positivo o negativo. Se argumenta que este efecto es positivo ya que al mejorar sus capacidades tecnológicas los países menos desarrollados van a ser menos contaminantes pero en contraposición se sabe que los inversionistas recurren a estos países porque sus normas ambientales son menos exigentes que en sus países de origen. Otro ángulo del problema es que las cadenas generan más contaminación por medio del transporta que se requiere para mover mayores cantidades de insumos importados y a mayores distancias lo cual igualmente depende del tipo de transporte que se utilice. En la cadena turística este efecto es más evidente ya que el transporte de personas por avión ha crecido exponencialmente y es un hecho que este medio de transporta es el más contaminante que existe. De hecho, ya existen algunas iniciativas que se mueven en la dirección correcta como pueden ser los “Principles for responsible agricultural investment that respects rights, livelihood and resources” de la FAO, IFAD, UNCTAD y el World Bank y The extractive industry transparency initiative (EITI) (<http://eiti.org/eiti>) que presentan propuestas para una mejor distribución de las ganancias obtenidas por las CGV. También hay que aceptar que la explicación de la relación entre GVC y desarrollo económico encuentra un avance significativo cuando Mahutga (2014) propone una conceptualización teórica del poder del intercambio inter-empresa para explicar las diferentes configuraciones de la producción global y, en consecuencia, las trayectorias de desarrollo de economías nacionales. Ponte y Sturgeon (2014), Sturgeon et al (2010), por su parte, proponen una teoría modular del proceso de desarrollo que incorpora relaciones inter-firma y procesos institucionales, regulatorios y sociales para arribar a una teoría más comprensiva de la gobernanza de las CGV.

13. La política económica en la era de las CGV

La elaboración de políticas económicas en la era de las CGV enfrenta su principal reto en administrar los riesgos de una mayor interdependencia. Ello implica que las políticas públicas deben orientarse a fortalecer: 1) los mercados locales para enfrentar la constante evolución de los estándares de productos y procesos productivos impuestos por la dinámica del cambio tecnológico y 2) las condiciones del mercado laboral que son afectadas por la globalización y que ello puede ocurrir simultáneamente a que se impone una reducción de la demanda laboral impuesta por el desarrollo tecnológico que viene del exterior.

Un enfoque de política integral que pretenda la integración del mercado local al mercado global tendrá beneficios sólo si se tienen mercados eficientes. Los acuerdos regionales son un puente entre el mercado local y el global dado que permiten la expansión del mercado y mejoran la capacidad de escalamiento. También ayudan a fortalecer relaciones políticas y estratégicas. Pero hay que recordar que el regionalismo ha sido tradicionalmente un proceso de negociación para alcanzar condiciones tarifarias preferenciales. En el siglo XXI, en cambio, el regionalismo puede ser un reto a la importancia del comercio en cadenas y su gobernanza.

El cambiante panorama de las condiciones de producción implica tener la capacidad de identificar opciones específicas para fortalecer el diseño y el impacto de políticas que promuevan la participación y el escalamiento in CGV lo cual requiere aceptar que la participación en CGV puede ser una puerta de entrada a un nuevo tipo de desarrollo económico en el que no existe la "única mejor práctica" y que cada país tiene que definir su propia visión de desarrollo.

La política comercial usualmente ha permitido a los exportadores el acceso a insumos importados a precios internacionales, sin protección o con devolución de impuestos. Esta política, sin embargo, discrimina contra los productores nacionales de esos insumos y los pone en desventaja por lo cual una política correcta sería la de compensar el desequilibrio que se genera por medio de permitirles recuperar tarifas pagadas o gastos de impuestos indirectos. El propósito central debe ser el de reforzar los encadenamientos hacia atrás y ampliar los beneficios de la apertura.

Nuevas formas de organización de la producción a nivel global y la creciente interconectividad de las economías nacionales requiere de nuevas y mejores políticas para promover la participación y el escalamiento en las CGV a fin de mejorar la senda del desarrollo nacional. El reto no es pertenecer a una CGV sino tener una capacidad productiva que permite capturar mayor valor agregado o que proporcione procesos virtuosos de aprendizaje para que el escalamiento económico logre convertirse en escalamiento social y crecimiento económico incluyente y no sólo en una mayor complejidad productiva a la Hidalgo- Hausmann (2009).

La inserción y la capacidad de mantener participación en CGV puede ser determinante para el desarrollo económico por el potencial para acceder a conocimiento técnico, lograr mayor entrada de divisas extranjeras y contribuir a la generación de empleos mejor remunerados. A tal fin la política pública debe orientarse a aprovechar las posibilidades de fragmentación y de aglomeración para lograr condiciones que atraigan a las CGV lo cual implica considerar que los costos de la fragmentación de la producción se encuentran en tres categorías: Costos de establecer la red, costos de integrar los servicios y costos de producir.

La dimensión de la fragmentación implica que las políticas locales deben ser más interconectadas y que la concepción teórica que se haga de las CGV constituya una guía para que los gobiernos diseñen políticas

específicas para el escalamiento en capacidades productivas, en infraestructura y servicios, en medio ambiente empresarial, en políticas de comercio e inversión y en la institucionalidad industrial. Igualmente determinante debe ser la identificación de factores locales que sean útiles para satisfacer las necesidades de mercado de las CGV. Esto significa que los gobiernos locales tienen un rol en influenciar la naturaleza y los términos de participación de las empresas locales.

Las políticas nacionales deben enfocarse a crear estrategias que compatibilicen la producción local con 1) la producción de las CGV; 2) las dinámicas y tendencias sectoriales y 3) los factores que contribuyan a fortalecer las posibilidades de escalamiento. Para lograr esta perspectiva estratégica hay que definir una postura normativa del estado frente a la economía política internacional. La acción o no acción estatal es determinante para la articulación de las CGV con las políticas salariales, tarifarias, impositivas, educativas, de provisión de infraestructura, de investigación e innovación, de zonas de libre comercio y de orientación de la producción hacia los servicios y la alta tecnología.

La aplicación de políticas en esta lógica es la que ha permitido a las economías asiáticas moverse en dirección no arribando hacia mayores niveles de complejidad productiva a la vez que se tienen menores tarifas en insumos intermedios. Así, han transitado de niveles de ingresos bajos a niveles intermedios y a algunos alcanzar el estatus de país desarrollado.¹¹ Particularmente determinante ha sido la formalización de acuerdos regionales que ayudan a conformar un puente entre lo local y lo global que no son simples acuerdos de tarifas preferenciales sino disciplinas que sostengan los nexos comercio-inversión-servicio-IP que imponen el reto de definir nuevas reglas de funcionamiento del comercio multilateral y su gobernanza.

14. La política industrial

La industrialización substitutiva de importaciones y la industrialización orientada por la exportación fueron estrategias sofisticadas de política industrial para competir internacionalmente por medio de una relación de intercambio de bienes finales. En el presente siglo la política industrial debe tener una lógica diferente por la necesidad de combinar la promoción del comercio, las reglas de contenido nacional, los niveles de impuestos y tarifas y los programas indirectos para impulsar la producción local en que los acuerdos regionales y el funcionamiento de las CGV marginan las reglas de la OMC. Cuando las industrias locales en países en

¹¹ Entre las políticas aplicadas por estos países figuran: 1. eliminar barreras al comercio para evitar que cuando los insumos intermedios atraviesan varias fronteras la protección efectiva crezca; 2. Facilitación de comercio para simplificar procedimientos aduanales y de puertos y cooperación regional; 3. Mejorar el capital humano y promover el desarrollo tecnológico; 4) mejorar los fundamentales por reformas estructurales para optimizar la infraestructura, hacer más eficiente la regulación, fortalecer instituciones económicas y legales y eliminar rígidas regulaciones laborales; 5) Mitigar riesgos relativos a la seguridad financiera.

desarrollo y en países industriales están profundamente interrelacionadas por complejas redes de negocios creadas por flujos de inversión directa y aprovisionamiento global que ha llevado a las empresas locales a convertirse en nichos especializados dentro de las cadenas de producción se tiene una situación en que el mercado de bienes finales no tiene futuro.

Hoy en día en que el desarrollo depende de sectores específicos cuyo crecimiento económico funciona bajo la racionalidad orientada por las CGV se requiere de una estrategia nacional orientada a la globalización con un enfoque integral que reconozca los lazos orgánicos que definen las CGV para lograr una integración que capture la mayor cantidad posible de VA sin recurrir a impedimentos de tipo comercial.

Una política industrial orientada a la inserción en las CGV debe enfocarse a la interrelación entre actores globales y actores nacionales que tome en consideración los intereses, el poder y el alcance de las ETL y de los proveedores globales que operan en redes de negocios internacionales y regionales, como el campo apropiado de juego pero en una situación en la cual las ETL inducen a los proveedores de diferentes países a competir entre ellos por las órdenes de compra a fin de reducir los costos de transacción. Ello coloca a los Estados en una posición de desventaja para imponer condiciones de contenido local y menos aún obligatoriedad para desarrollar encadenamientos con los proveedores locales, lo cual lleva a proponer que “La política industrial deberá tratar de incidir pues en esa distribución del poder en el seno de las CGV” (Puig Gómez y Rodil Marzabal, 2018, p. 149) En estas condiciones la política industrial moderna debe caracterizarse por:

1) políticas horizontales que afectan a todo la economía para impulsar la competitividad por la provisión de bienes públicos que mejoren la educación, la salud, la infraestructura y la I&D con participación pública y privada. El enfoque es amplio aunque se puede centrar en industrias particulares o en CGV específicas.

2) ser “selectiva” y “vertical” al enfocarse en industrias y sectores específicos para: a) elaborar estrategias en términos de recursos naturales petróleo, gas, minerales; b) tener oportunidades excepcionales para encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, autos, electrónica; c) que impacten en las necesidades de consumo, de medicamentos esenciales o de alimentos básicos y d) apoyar a industrias infantiles.

3) favorecer CGV que faciliten encadenamientos extraterritoriales que mejoren la posición del país a nivel global o regional.¹².

¹² Un ejemplo es la industria del vestido en Asia del Este que utilizó las cuotas impuestas por el Acuerdo Multi-fibras que reguló el comercio entre 1970 y 2005 para complementar sus capacidades en el desarrollo de diseño y de textiles buscando proveedores en múltiples regiones del mundo y vendiendo a compradores globales. Ejemplos más recientes han sido la producción de teléfonos inteligentes en China o de textiles y ropa en América Central.

En esta lógica Corea del Sur, India, China y Brasil han implementado una variedad de políticas para desarrollar sectores con alto contenido local que hacen uso de joint ventures y promuevan I&D. La política industrial moderna debe buscar mejorar la habilidad de las economías emergentes para escalar dentro de las cadenas facilitando el comercio de bienes intermedios. En Brasil la cadena de producción de soya es un ejemplo de productos no procesados vendidos a China que promovió la industria procesada de soya para lo cual impuso tarifas a las importaciones de aceite de soya y de otros productos procesados de soya. China hizo lo mismo con otros sectores como pieles, hierro, acero, pulpa y papel. Brasil cambió su comercio con China al dejar de importar bienes de consumo para importar bienes de capital a la vez que promovió la I&D y el ensamblaje de componentes manufacturados por medio de incentivos fiscales. Es necesario escoger productos para los cuales se tienen recursos abundantes. Sudáfrica se convierte en exportador de convertidores catalíticos para uso en automóviles que dependen de platino que es abundante en ese país.

Para que este tipo de políticas sean efectivas y no solamente repitan las fórmulas del periodo de sustitución de importaciones con requerimientos de contenido local, de inversión en I&D y de estímulo a la demanda de algunos productos será necesario que se orienten a:

- 1) Establecer proveedores globales que respondan a la sofisticada organización industrial a escala mundial en que las empresas líderes descansan en proveedores e intermediarios globales para insumos y servicios especializados. Hay que estar conscientes que ahora son los proveedores no las empresas líderes las que hacen las inversiones que los países en desarrollo tratan de capturar y son estos proveedores los que, a menudo, generan el grueso de las exportaciones. Estos proveedores no deben servir a un solo cliente sino ser capaces de servir a diferentes clientes.

- 2) Crear una proveeduría global especializada. La política industrial moderna se orienta a crear nichos especializados en CGV que se ajustan a las capacidades genéricas de todos los inversionistas y que pueden servir a mercados locales o de exportación asegurando la dependencia en tecnologías y estándares de punta y mejores prácticas industriales.

- 3) Moverse río arriba en la CGV. Las empresas locales deben disponer de una gran variedad de insumos y servicios desde diseño hasta producción, logística, marketing y distribución. Lo central es tener acceso a capacidades y escalas que no se logran en el mercado local y que pueden surtir más bienes intermedios que finales.

El objetivo de la política industrial no es el de lograr un alto nivel de exportación sino el de capturar los sectores de mayor nivel posible de valor agregado dentro de la CGV. Esta lógica en la inserción a la economía global es la que ha llevado al crecimiento de la manufactura en los campos de la energía, de los alimentos y hasta de los servicios médicos, de contabilidad y de I&D (Cattaneo et al 2010 y Staritz, 2011).

El punto de inflexión en el cambio de paradigma de política industrial ocurrió cuando las economías emergentes aprovecharon el despegue de la crisis de 2008 para responder a las necesidades de las CGV. Entre 2005 y 2010 las importaciones de la UE y de EU crecieron 27 y 14% mientras que las de Brasil lo hicieron en 147%, India en 129%, China en 111%, África del Sur en 51%. En 2010 el 52% de las manufacturas exportadas por Asia tenían como destino países industriales (WTO, 2011).

Un ejemplo de esta lógica es la política industrial instrumentada por China para reorientar su dinámica de globalización. Un factor determinante es la fortaleza de la economía china, consecuencia de una política industrial que impone condiciones de competencia sobre el resto de las empresas globales. En tan sólo 10 años China se ha convertido en un competidor tecnológico de gran relevancia en una gama amplia de actividades desde pagos por internet hasta bienes de alta tecnología (Rozo et al, 2019). Estrategias como tipo de cambio subvaluado o financiamiento barato a sus empresas son cosas del pasado frente al dinamismo innovador de su sector privado apoyado, aunque no abiertamente, por políticas de estado. Lo asombroso es la intensidad del paso al que avanza esta economía que le ha llevado a ser el país líder en ventas en el exterior con el 13.2% de las exportaciones mundiales en 2016 (WTO, 2017). Las estrategias públicas de este país imponen condiciones sobre el resto de los países que parecen extremas pero no rompen reglas globales. Así, el gobierno demanda que las empresas extranjeras compartan sus avances tecnológicos con las empresas locales como una condición para entrar al mercado chino al mismo tiempo que las empresas extranjeras son supervisadas por prácticas monopólicas y se les restringe la entrada a sectores altamente lucrativos. Los chinos simplemente recurren a los mecanismos que hicieron posible la industrialización de Alemania y Estados Unidos en el siglo XIX. Más importante es el esfuerzo chino por convertirse en un líder tecnológico y en muchos sectores que incluyen tecnología financiera hasta inteligencia artificial, con especial énfasis en trenes de alta velocidad y en autos de tecnologías no contaminantes. A tal fin ha contribuido el esfuerzo de financiamiento de las empresas por medio de fondos de capital de riesgo que entre 2014 y 2016 pusieron a disposición de las empresas 77 MMD cuando estos fondos ascendían apenas a 12 MMD entre 2011 y 2013. Este es el

resultado exitoso de una política industrial que ha puesto especial énfasis en el desarrollo de la ingeniería para lo cual el gobierno ha dedicado significativas sumas para la I&D y torcido el brazo a las empresas extranjeras para compartir secretos comerciales.

El gobierno ha identificado sectores prioritarios a los cuales ha facilitado financiamiento y condiciones de desarrollo instrumentando iniciativas y apoyos económicos no siempre abierta y directamente. Se opta por disfrazar las propuestas como iniciativas de organismos semi-oficiales como la Academia China de Ingeniería. Ha habido tres grandes enfoques a lo largo del tiempo. Inicialmente se puso en marcha una modernización de las industrias tradicionales como construcción de barcos, acero y petroquímicos. Posteriormente en 2010 se escogieron 7 industrias estratégicas desde energías alternativas hasta biotecnología. En 2015 se inició el programa “Hecho en China 2025” con 10 sectores entre los cuales sobresalen el aeroespacial, nuevos materiales y equipo agrícola. El sector automotriz, a pesar de sus fracasos persistentes, ha estado presente en las tres estrategias. Esta estrategia deriva de la seguida por Alemania con la “Industria 4.0” que se enfoca en crear un ambiente amigable para la inversión por medio de entrenamiento y capacitación y políticas de apoyo pero deja las decisiones de negocios a las empresas aunque se imponen objetivos de nivel de contenido local en algunos sectores.

El éxito de este tipo de política industrial ha sido su efectividad para juntar: tecnología extranjera, habilidades locales, demanda de mercado y dinero oficial. En trenes dieron contratos muy lucrativos a Siemens y Kawasaki para que compartieran tecnologías. También puede haber contribuido a que la regulación financiera desde 2008 se ha orientado hacia mayor transparencia y la eliminación de discriminación contra los inversionistas minoristas y las pequeñas empresas. La reforma está más orientada por los principios seguidos en la ley Dodd-Frank de Estados Unidos y en la Markets in Financial Instruments Directive (MiFID 2) de la UE que entró en vigor en enero de 2017.

15. Bibliografía

Altenburg, Tilman. (2006), “Introduction to the Special Issue: Shaping Value Chains for Development”, *The European Journal of Development Research*, December, p. 493-497.

Altenburg, Tilman. (2006), Governance Patterns in Value Chains and their Development Impact”, *The European Journal of Development Research*, December, p. 498-521.

Athukorala P. y S. Nair (2012), “Global production sharing and south-south trade”, *Indian growth and Development Review*, Vol 5, No. 2, p. 173-202.

- Atkins, Marc, Bernad Michael Gilroy y Volker Seller (2019), "New dimensions of service offshoring in World trade", *Intereconomics, Review of European Economic Policy*, N0. 2, March/April 2019, p. 120-126.
- Baldwin, Richard (2013), "Global supply chains: why they emerge, why they matter, and where they are going" en Debora Kems y Patric Low, (Eds) *Global Value Chains in a Changing World*, Geneva: World Trade Organization, p. 13-60
- Bazan, L. y L. Navas-Aleman, (2004), "The Underground Revolution in the Sinos Valley. A comparison of Upgrading in Global and National Global Chains" en H. Schmitz (Ed.), *Local Enterprises in the Global Economy. Issues of Governance and Upgrading*, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.
- Bernhardt, T., W. Milberg (2011), "Economic and social upgrading in global value chains: Analysis for Horticulture, Apparel, Tourism and Mobile Telephones", Working Paper No. 6, Capturing the gains, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, U.K.
- Boyer, Robert y Daniel Drache (1996), *States against markets, the limits of globalization*, Routledge, London & New York,
- Cattaneo, Oliver, Gary Gereffi, Cornelia Staritz (2010) "Global value chains in the post crisis world: resilience, consolidation, and shifting end markets" en Oliver Cattaneo, Gary Gereffi, C. Staritz (Eds.) *Global Value Chains in a post crisis world: A development Perspective*, World Bank, Washington DC,
- CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile.
- CEPAL-IPEA (2016), La matriz de insumo-producto de América del Sur. Principales supuestos y consideraciones metodológicas", Santiago de Chile, junio, documentos de proyecto.
- Díaz Reyes, José y Carlos A. Roza (2015) "Cadenas globales de valor y Transferencia de tecnología. Enfoque teórico", Serie Documento de Trabajo No. 3 de la Serie Documentos de Trabajo en Economía DPE, UAM-X Enero 2015.
- Dickens, Peter (1998), *Global Shift: Transforming the World Economy*, Guilford Press, New York.
- Elms, D. K. y P. Low (2013), *Global Value Chains in a Changing World*, (Editors), World Trade Organization, Ginebra.
- ECIDC y UNCTAD (xx), *Global Production Sharing and South-South Trade*, Background paper for EITI) (<http://eiti.org/eiti>).
- Edwards, Frankin y Frederic Mishkin, "The decline of traditional banking: implications for financial stability and regulatory policy", *Economic Policy Review*, FED New York, July 1995, p. 27-45.
- Edwards, Franklin. *The new finance. Regulation and financial stability*, The AEI Press, Washington, D.C., 1996.
- Escaith, Hubert y Satoshi Inomata (2013), "Geometry of Global Value Chains in East Asia: the Role of industrial networks and trade policies" en Elms y Low (2013), p. 135-158.
- Fernandez, V. (2014), Global value Chains in the global political networks: Tool for development or neoliberal device?, *Review of Radical Political Economy*, 47(2), p. 209-230.
- Fitter, Robert, Raphael Kaplinsky (2009), "Who gains from product rents as the coffee market becomes more differentiated? A value chain analysis" en Gereffi, et al (2001), (<https://doi/10.1111/j.1759-5436.2001.mp32003008.x>)

- Fung, Victor K. (2013), "Governance through partnership in a changing World", en Elms y Low (2013), p. XIV-XXIII.
- Gereffi, G. (1994) "The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks" en G. Gereffi and M. Korzeniewicz (Eds), *Commodity chains and global capitalism*, Westport: Praeger, p. 95-122.
- Gereffi, G. (1999) "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain", *Journal of International Economics*, 48(1), pp. 37–70.
- Gereffi, G. (2001). "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización" en *Problemas del Desarrollo*, IIE-UNAM, Vol. No. 32.
- Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005), "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, 12(1), p. 78-104.
- Gereffi, G., John Humphrey, Raphael Kaplinsky and Timothy J. Sturgeon (2001), Introduction: Globalization, Value Chains and Development, *Institute of Development Studies Bulletin*, vol 32, 3, Jul, p. 1-8.
- Gereffi, G. y T. Sturgeon (2013) "Global Value Chains and industrial policy: The role of emerging economies" en Elms y Low (2013), p. 329-360.
- Gereffi, G. (2014), "Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World", *Review of International Political Economy*, 21(1), p. 9-37.
- Gereffi, G. y K. Fernandez-Stark (2016), *Global Value Chains Analysis: A primer*, Duke Center on Globalization, Governance & Competitiveness, July 2016.
- Gil, I. y H. Kharas (2007), *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Washington D. C. World Bank.
- Gil, I. (2015), "Middle income traps: A conceptual and empirical survey" World Bank Policy Research Working Paper No. 6594, World Bank, Washington D.C.
- Grossman, G. M. y E. Rossi-Hansberg (2006) "Trading tasks: A simple theory of offshoring" National Bureau of Economic Research, NBER WP 12721.
- Henderson, Jeffrey, Peter Dicken, Martin Hess, Neil Coe, Henry Yeung Wai-Chung (2002), "Global production networks and the analysis of economic development", *Review of International Political Economy*, 9(3), pp. 436–464.
- Hidalgo, César A. y Ricardo Hausmann (2009), "The building blocks of economic complexity", *Proceedings of the National Academy of Science of the USA* (2009), June 30, 106(26), 10570-10575.
- Hopkins, T.K., y I. Wallerstein (1994) "Commodity chains: construct and research" en G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.) *Commodity Chains and Global Capitalism*, Greenwood Press, Westport.
- Hummels, David, Jun Ishii, and Kei-Mu Yi, 2001, "The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade," *Journal of International Economics*, Vol. 54, pp. 75–96.
- Humphrey y Schmidt (2002), "How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters", *Regional Studies*, V. 36, No. 9, p. 1017-1027.
- Jenkins, Rhys, (2002), "Globalization of production, Employment and Poverty: Three Macro-Meso-Micro Studies" en *The European Journal of Development Research*, December 2005, p. 601-625.

Jones y Kierzkowski (1990), "The role of services in production and international trade. A theoretical framework", en *The Political Economy of International Trade* editado por R. Jones y Ann Krueger, Basil Blackwell, Oxford, U.K, p, 31-48,.

Kaplinsky, Raphael y Morris, Mike (2001). *A handbook for value chain research*. Brighton, England: Institute of Development Studies, University of Sussex. OCLC 156818293.

Kaplinsky, Raphael y Farooki, Masuma (2010), "Global value chains, the crisis, and the shift in markets from the north to the south", in Cattaneo, Olivier; Gereffi, Gary; Staritz, Cornelia (eds.), *Global value chains in a postcrisis world a development perspective*, Washington, D.C.: World Bank, pp. 125–154, ISBN 9780821384992

Kawakami, M y T.Sturgeon (2011), *The dynamics of local learning in global value chains: Experiences from East Asia*, Palgrave, Macmillan, New York y Basingstoke, U.K.

Kerns, Deborah y Patrick Low (2013), *Global Value Chains in a changing world*, World Trade Organization Publications, Geneva.

Kimura, Fukunari, (2013) en Deborah Elms y Patrick Low, (Eds) (2013), *Global Value Chains in a Changing World*, World Trade Organization, Geneva, p. 361-384.

Koopman, R., Z. Wang, S. Wei (2008), "How much of Chinese exports is really made in China? Assessing domestic value-added when processing trade is pervasive" NBER Working Paper No. 14109. Cambridge, Mass.

Ma, H., Z. Wang, K. Zhu (2015), "Domestic content in China's exports and its distribution by firm ownership", *Journal of Comparative Economics*, 43(1), p. 3-18.

Mahutga, Mathew C. (2014), "Global Models of Networked Organization, the Positional Power of Nations and Economic Development", *Review of International Political Economy* 21(1), p. 157-194.

Milanovic, Branko (2003), "The two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It" *World Development*, Vol 31, No. 4, p. 667-683.

Milberg, William y Deborah Winkler (2010), *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*, Cambridge University Press.

Neilson, Jeffrey, Bill Pritchard, Wai Chung Henry Yeung (2014), "Introduction: Global value chains and global production networks in the changing international political economy", *Review of International Political Economy*, Vol. 21, No. 1, January , p. 1-8.

O'Brian, Richard, *Global financial integration: The end of geography*, Pinter Publishers, 1992.

Palloix, *La internacionalización del capital*, H. Blume Ediciones, Madrid, 1978.

Passoa Matos, M., J.Cassiolato, I. Marcellino, M. Podcameni (2015), "The myth of upgrading and development through insertion in Global Value Chains: a critique bases on the Innovation System Literature", Ponencia presentada en la 13th Globelics International Conference, La Habana, Cuba, 23-25 September.

Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press, Harvard University Press.

Ponte, S. y T. Sturgeon (2014), "Explaining governance in global value chains: A modular theory-building effort", *Review of International Political Economy* 21 (1), p. 195-223.

Porter, M.E. (1985), *Comparative advantage, creating and sustaining superior performance*, Free Press, New York.

Porter (1990), *The competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London.

Puig Gómez, Albert, Óscar Rodil Marzabal (2018) “La inserción de los países de la Unión Europea en las cadenas globales: tendencias e implicaciones para la política económica” en Antonio Sánchez Andrés y Juan Antonio Tomás Carpi (coordinadores) *Política Económica 2017*, Universidad de Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

Rey, Hélène (2015), “Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence”, NBER Working Paper 21162, Cambridge, Mass.

Rodil Marzábal, Óscar y Jorge Alberto López Arévalo (2020) “Fragmentación productiva e integración económica en América del Norte: fuerzas centrífugas y centrípetas”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, UNAM, México, vol. 51, núm. 200, enero-marzo, p. 49-75,

Rodrik, Dani (1997), *Has globalization gone too far?* Institute for International Economics, Washington D.C., March.

Rodrik, Dani (2018), “What do trade agreements really do?” NBER Working Paper No. 24344, February.

Rozo, Carlos A. (2011), *Caos en el capitalismo Financiero Global*, Editorial Océano y UAM, México.

Rozo, Carlos A. (2015) “Las economías emergentes y el cambio de gravedad de la economía mundial” en Gregorio Vidal (Coor.) *La economía mundial y los procesos de integración y regionalización*, UAM y MAPorra, México, p.119-140.

Rozo, Carlos A. (2017) *Capital Especulativo y blindaje financiero en México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y UAM- Xochimilco.

Rozo, Carlos A., Adrián Pereyra, Yessennia Paola Briones (2019), “Complejidad económica, capacidades tecnológicas y exportaciones en México” Serie Documento de Trabajo No. 11 de la Serie Documentos de Trabajo en Economía DPE, UAM-X Diciembre 2019.

Santarcángelo, Juan, Daniel Schteingart, Fernando Porta (2017), “Cadenas Globales de Valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo”, CEC, año 4, No. 7, p. 99-129.

Schmitz, H. (2004), *Local Enterprises in the Global Economy. Issues of Governance and Upgrading*, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.

Schumpeter, J. (1928), “The instability of capitalism”, en H. Hagemann, M. Landesmann, R. Scazzieri (eds) (2003), *The Economics of Structural Change*, Critical Writings, Edward Elgar, Aldershot.

Schteingart, Daniel, Juan Santarcangelo, Fernando Porta (2016), “Cadenas globales de valor: Transformaciones y posibilidades de desarrollo para la periferia desde mediados de la década de 1990”, *Apuntes* 81, p. 89-130 (doi: <https://doi.org/10.21678/apuntes.81.807>).

Springer-Heinze, Andreas (2018), *ValueLinks 2.0*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Staritz, Comelia (2011), *Making the cut? Low income countries and the global clothing value chain in a post-quota and post-crisis world* The World Bank, Washington D.C.

- Sturgeon, T. (2002), "Modular production networks: a new American model of industrial organization", *Industrial and Corporate Change* 11(3), 451-496.
- Sturgeon, T., J. van Biese-broeck, G. Gereffi (2008), "Value chains, networks, and clusters: reframing the global automotive industry", Industrial Performance Center, MIT, Working Paper Series, February 2008.
- Sturgeon, Timothy, D. Hugh Whittaker, Tianbiao Zhu, Mon Han Tsai, and Toshie Okita (2010) "Compressed Development" *Studies in Comparative International Development*.
- Szapiro, M., M. Vargas, M. Brito, J. Cassiolato (2015), Global Value Chains and National System of Innovation: policy implications for developing countries" Ponencia presentada en la 13th Globalics International Conference, La Habana, Cuba, 23-25 septiembre.
- Tewari, M. "Successful Adjustment in Indian Industry. The Case of Ludhiana's Woollen Knitwear Cluster", *World Development*, Vol. 27, No. 9, 1999, p. 1651-1672.
- The Economist (2017) "Does China play fair? 23 September.
- UNCTAD (2001), *World Investment Report 2001*, New York, United Nations
- UNCTAD (2013), *World Investment Report 2013*, New York, United Nations
- Wang, Z., S. Wei, X. Yu, K. Zhu (2016), Characterizing Global Value Chains", Working Paper No. 578, Stanford Center for International Development, Stanford, CA.
- Wignaraja, Gareshan (2013), "Can SME participate in global networks? Evidence from ASEAN firms", en Elms and Low (2013), p. 279-312.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004), *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, International Labor Organization Publications, Geneva, Switzerland.
- WTO, IDE-JETRO, (2011), TRADE PATTERNS AND GLOBAL VALUE CHAINS IN East Asia: From trade in goods to trade in tasks, World Trade Organization, Geneva, Switzerland.
- WTO y World Bank (2017). Global Value Chain Development Report, Geneva, Switzerland.
- World Bank Group (2017), *Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*, Global Value Chains Development Report 2017. Washington DC.
- Whittaker, T., Zhu T., Sturgeon, M.H. Tsay, T. Okita (2010), Compressed development", *Studies in Comparative International development* 45(4), p. 439-467.