

América Latina en las cadenas globales de valor y el papel de China

GARY GEREFFI

Director Fundador del Center on Globalization, Governance & Competitiveness de la Universidad de Duke (Duke CGGC), y Profesor de Sociología en Duke.

INTRODUCCIÓN

LA ECONOMÍA MUNDIAL ESTÁ CADA VEZ MÁS estructurada en torno a las cadenas globales de valor (CGV), que representan aproximadamente el 80% del comercio a nivel mundial. En los países en desarrollo, el comercio con valor agregado representa un 30% del producto interno bruto (PIB) (UNCTAD, 2013, p. x). Las CGV vinculan a las empresas, los trabajadores y los consumidores de todo el mundo mediante complejas redes de producción y comercio que abarcan varios países. Esta forma de reorganización del comercio internacional ha creado diversas oportunidades para que los países en desarrollo se integren a la economía mundial.

Como ofrece acceso a los mercados de los países desarrollados, la participación en las CGV permite que las economías emergentes tengan la oportunidad de agregar valor a sus industrias locales. Sin embargo, la participación en CGV, por sí sola, no se traduce necesariamente en mejoras positivas provenientes del comercio. A fin de beneficiarse a partir de la participación en industrias mundiales, los países en desarrollo deben tener la capacidad de sostener y escalar su competitividad con el tiempo, institucionalizar el comercio en sus programas de desarrollo económico nacional, desarrollar la capacidad interna y generar más y mejores puestos de trabajo para reducir el desempleo y la pobreza. Así, la cuestión no se limita a la decisión de participar o no en la economía mundial, sino que también implica definir cómo hacerlo provechosamente.

En las últimas tres décadas, los países de América Latina han participado de una gran variedad de CGV en los sectores agrícola, manufacturero y de servicios.

El foco de este artículo es mostrar cómo pueden los países de América Latina analizar estratégicamente su posición en estas CGV y aprovecharla. La perspectiva que se destaca aquí demuestra la capacidad de la región para participar de exportaciones tradicionales y no tradicionales. La región enfrenta actualmente el desafío de pasar a actividades con mayor valor agregado dentro de esas cadenas y aumentar los beneficios que supone su participación. En particular, los sectores donde los países pueden aprovechar sus dotaciones de recursos naturales para exportar productos y servicios sofisticados representan oportunidades importantes para que los países de América Latina impulsen el desarrollo de actividades con mayor valor agregado. Sin embargo, ese escalamiento exige una fuerza laboral bien preparada para ofrecer productos y servicios de primer nivel, y debe ser respaldada con políticas adecuadas e instituciones internas sólidas.

La primera sección de este artículo ofrece un panorama del papel de América Latina en las CGV y muestra cómo y por qué las tendencias de participación en CGV difieren notablemente en las principales subregiones de América Latina. En la segunda sección se destaca la competencia entre los dos principales exportadores de productos manufacturados al mercado estadounidense, China y México, y se analizan los cambios en las fuentes de ventaja competitiva entre esas dos potencias exportadoras, que permitieron que China aumente su participación en el mercado de los Estados Unidos. En la tercera y última sección se analizan las principales dificultades y oportunidades que enfrenta América Latina al momento de ascender en las CGV y mejorar su competitividad en la economía mundial.

I. EL PAPEL DE AMÉRICA LATINA EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

La economía mundial pasó de un *viejo mundo de comercio* en el que los bienes se producen en un país y se exportan a otros, a un *nuevo mundo de comercio*, en el que los bienes se fabrican en redes de producción transfronterizas, y los países tratan de posicionarse para capturar y retener una mayor parte del valor creado en el proceso (BALDWIN, 2012). El marco de CGV se concentra en la estructura y la dinámica de las industrias mundiales y en cómo se crea y se captura el valor dentro de los países y de las empresas que participan de estas cadenas.

América Latina participa de un espectro diverso de industrias a nivel mundial, a través del comercio y de la inversión extranjera directa (IED). Más allá de sus fortalezas tradicionales en el segmento de materias primas provenientes de recursos naturales, América Latina ha desarrollado una presencia sólida en las CGV de manufacturas, además de un nuevo conjunto

de servicios de alto valor que impulsan las oportunidades de la región para agregar valor a sus actividades extractivas y de manufacturas. No obstante, teniendo en cuenta el carácter heterogéneo de la región, no existe un conjunto de políticas y estrategias que se ajuste a todos los casos. México, América Central y el Caribe tienen un perfil en las CGV muy distinto del de Brasil, los países andinos y el resto de América del Sur. Mientras que el primer grupo depende en gran medida de las exportaciones de productos primarios y manufacturas al mercado de Estados Unidos, con una importante participación de insumos importados y tecnologías extranjeras, los países de América del Sur se concentran en las industrias de recursos naturales y el comercio intrarregional, impulsados por el rol central de Brasil en el MERCOSUR, y enfatizan mucho más el desarrollo de proveedores internos más capaces, orientados al mercado regional.

CUADRO 1

Crecimiento de las exportaciones de América Latina a destinos específicos, 2014

Tasa de crecimiento anual, porcentaje y miles de millones de US\$, 2014

Miembro/ grupo exportador	Tasas de crecimiento (%)						Miles de millones de US\$	
	Subregión	América Latina	Estados Unidos	Asia	Unión Europea	Mundo	Total 2014	Variación a 2013
Países andinos	-2	0	-14	1	-1	-2	210,1	-4,4
América Central y Rep. Dominicana (CAFTA-DR) ¹	4	4	4	-5	4	3	43,6	1,4
MERCOSUR ²	-11	-14	3	-9	-9	-7	399,2	-28,1
México	6	-8	6	-1	4	5	397,8	17,8
América latina	-8	-8	3	-5	-4	-1,4	1.049,1	-15,0
Total 2014 (miles de millones de US\$)		171,6	439,1	237,6	117,7	1.049,1		
Variación a 2013 (miles de millones de US\$)		-16,0	14,0	-14,0	-5,0	-15,0		

Notas:

¹América Central incluye: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

²MERCOSUR incluye: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Fuente: PAOLO GIORDANO, KATHIA MICHALCZEWSKY y ALEJANDRO RAMOS, *Latin American Trade Trend Estimates 2014*, Washington, DC: Inter-American Development Bank, p.5

En el área de comercio internacional, el total exportado de América Latina fue de US\$ 1,05 billones en 2014, lo que representó una baja del crecimiento anual del 1,4% respecto del año anterior (*Cuadro 1*). Sin embargo, existe un gran grado de diversidad dentro de la región. En el MERCOSUR y en los países andinos, subregiones que dependen en gran medida de los productos primarios, las exportaciones cayeron un 7% y un 2%, respectivamente, en parte a causa de los bajos precios internacionales de las materias primas y la debilidad de la demanda. Por contraste, el desempeño de las exportaciones de México y el Tratado de Libre Comercio de América Central y la República Dominicana (TLCACRD) mejoró un 5% y un 3%, respectivamente, gracias a la recuperación económica de los Estados Unidos, su principal socio comercial en relación con las exportaciones (GIORDANO y otros, 2014).

El carácter variado del perfil industrial de América Latina es muy importante desde la perspectiva de las CGV. El desempeño de cada subregión y de los países que la componen refleja cómo se vinculan con la economía mundial a través de sus principales industrias y socios comerciales, y también el grado de diversificación económica dentro de los países. Brasil y México mostraron tendencias opuestas: en 2014, Brasil registró una contracción de las exportaciones del 6%, mientras que México mostró un aumento del 5%. En términos de estructura industrial, la economía de Brasil responde a las exportaciones de materias primas, que enfrentaron una baja de los precios, mientras que México muestra un amplio espectro de exportaciones de manufacturas en mercados de productos dinámicos. En relación con los socios comerciales, la contracción de Brasil se vio exacerbada por la debilidad del crecimiento de la Unión Europea y la desaceleración de Asia, impulsada por China, los principales mercados para sus exportaciones. México, entre tanto, se vio beneficiado por su vínculo estrecho con la economía en expansión de Estados Unidos. Además, en las economías más diversificadas (como la de México), es posible distribuir el riesgo entre diversos sectores, mientras que es probable que aquellas que tienen grandes niveles de dependencia

de las exportaciones de sólo unas pocas materias primas registren una mayor volatilidad en el desempeño de las exportaciones en el tiempo.

La creciente importancia de las CGV ha llevado a que organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la OCDE y la UNCTAD desarrollaran bases de datos especializadas de CGV, a fin de medir los distintos tipos de participación en esas cadenas (UNCTAD, 2013; OCDE, 2013; OCDE, OMC y UNCTAD, 2013; CATTANEO y otros, 2013). Se ven patrones bastante distintos de integración de CGV en América Latina, lo que refuerza la diversidad subregional observada en el *Cuadro 1*. Tal como la define la UNCTAD (2014: 64), la tasa de participación en CGV tiene dos componentes: un componente, *upstream* que es el valor agregado extranjero (VAE) de las importaciones utilizadas para las exportaciones de un país; y un componente *downstream* que es el valor agregado que suministran las exportaciones de un país a las exportaciones de otros países (VDE, o el valor *downstream* de las exportaciones), dividido por las exportaciones totales.

En 2011, la tasa de participación en CGV de América del Sur fue del 41%, lo que reflejó una cifra *upstream* baja (14%) y una tasa de participación *downstream* mucho más alta (27%), a causa del predominio de los productos primarios y de las manufacturas basadas en materias primas en las exportaciones de América del Sur¹. América Central y el Caribe muestran un patrón distinto. Tienen un componente *upstream* de VAE relativamente alto (38%), a causa del uso extensivo de las importaciones extranjeras en sus industrias de exportaciones de manufacturas, mientras que el componente *downstream* es bajo (12%) (UNCTAD, 2014: 64).

[1] Las exportaciones de materias primas de América del Sur utilizan relativamente pocos insumos extranjeros. Como se ubican en el comienzo de la cadena de valor, las exportaciones mismas son utilizadas como bienes intermedios en las exportaciones a otros países.

CUADRO 2

El sector manufacturero de América Latina y el Caribe: Participación en CGV, componentes y participación de las exportaciones manufactureras en el valor agregado total por industria principal, 2010

(Porcentaje)

Industria	América del Sur				América Central y el Caribe			
	Tasa de participación en las CMV	Participación del VAE	Participación del VDE	Participación en el total de las expo de manufacturas	Tasa de participación en las CGV	Participación del VAE	Participación del VDE	Participación en el total de las expo de manufacturas
Industria manufacturera	34	17	17	100	50	44	6	100
Equipos eléctricos y electrónicos	40	24	16	4	63	59	4	33
Automotores y otros equipos de transporte	34	25	9	12	50	47	4	25
Comida, bebidas y tabaco	20	13	8	17	25	21	4	6
Químicos y productos químicos	42	22	20	16	38	20	18	5
Textiles, ropa y cuero	27	16	11	8	41	38	2	10
Metal y productos de metal	43	16	27	12	55	29	26	4
Maquinaria y equipo	27	16	12	7	41	38	4	5
Madera y producto derivados de madera	35	13	22	8	45	31	14	2
Coque, productos derivados del petróleo y combustible nuclear	40	9	31	5	42	31	11	3
Caucho y productos plásticos	42	21	21	3	56	42	14	1
Productos minerales no metálicos	29	11	18	3	27	12	15	2

Fuente: Base de datos de CGV de UNCTAD-Eora en UNCTAD (2014), p. 66.

Nota: La tasa de participación en CGV indica la proporción de las exportaciones de un país que es parte de un proceso de comercio con varias etapas; es el valor agregado extranjero (VAE) que se utiliza en las exportaciones de un país (el componente *upstream*) más el valor agregado suministrado a las exportaciones de otros países (el componente *downstream*, VDE), dividido por el total de exportaciones.

II. LA BATALLA POR EL MERCADO ESTADOUNIDENSE: MÉXICO VERSUS CHINA

En el *Cuadro 2* se ofrece un panorama más detallado de las tasas de participación en CGV en América Latina dentro del sector manufacturero. En América del Sur, la participación en CGV fue del 34% en 2010, con igual proporción de componentes *upstream* y *downstream*; en América Central y el Caribe (que incluye a México), el componente *upstream* del valor agregado extranjero de las exportaciones fue mucho mayor (un 44%) que el componente *downstream* (sólo un 6%). Las diferencias entre las dos subregiones son todavía más acentuadas en industrias específicas, como la electrónica, la automotriz, la de maquinaria y equipos, la textil y la de indumentaria.

Desde una perspectiva teórica, estas disparidades en las tasas de participación en CGV de América Latina pueden explicarse a partir de diversos factores, como las dotaciones en términos de recursos de los países de las dos subregiones; las características de sus mercados finales; el grado de conexión entre las actividades de exportación y la economía local; los tipos de política industrial utilizados en la región; y el nivel de integración dentro de la región (UNCTAD, 2014, p. 65). Los países de América Central y del Caribe dependen notablemente de Estados Unidos como socio para las exportaciones y para las importaciones; sin embargo, eso implica que su comercio intrarregional y los vínculos de inversión relacionados con la participación en CGV son relativamente débiles. Por ejemplo, la subregión de América Central y del Caribe absorbe sólo un 5% de sus exportaciones de manufacturas. En cambio, los vínculos comerciales intrarregionales de América del Sur representan un 49% de las exportaciones de la región, y los insumos importados comprenden sólo el 17% de las exportaciones, menor que el indicador correspondiente de América Central y el Caribe, del 44% (*Cuadro 2*).

México y China son los dos principales rivales por las manufacturas que se exportan a la economía más grande del mundo: Estados Unidos. México tiene la ventaja de la cercanía: es uno de los exportadores más importantes de bienes manufacturados al mercado estadounidense desde el inicio del Programa de Industrialización Fronteriza, a mediados de los años sesenta. China tiene la ventaja de la escala: es el mayor exportador mundial de productos manufacturados, en especial de artículos de consumo. En el año 2000, México era el líder indiscutido en materia de exportaciones manufactureras al mercado de Estados Unidos en una gran variedad de categorías de productos. Sin embargo, en menos de una década, China desplazó a México como exportador dominante en la economía estadounidense. En esta sección se analiza el éxito de China frente a México en las CGV orientadas al mercado de Estados Unidos.

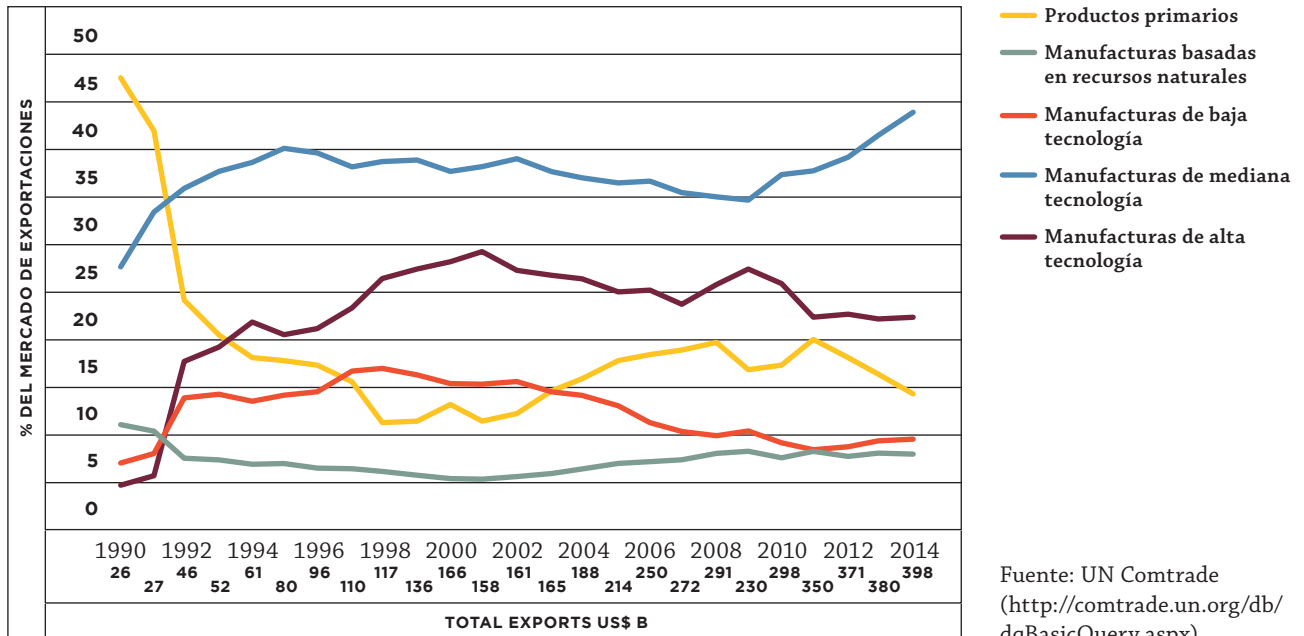
El escalamiento industrial es *el proceso mediante el cual los actores económicos –los países, las empresas y los trabajadores– pasan de actividades de bajo valor a actividades de valor relativamente alto en las redes globales de producción* (GEREFFI, 2005: 171). Una de las maneras de evaluar el escalamiento industrial para las economías orientadas a la exportación como China y México es observando los cambios en el contenido tecnológico de sus exportaciones a lo largo del tiempo. Dividimos las exportaciones de cada país en cinco grupos de productos, que se enumeran en grados crecientes de contenido tecnológico: productos primarios, manufacturas basadas en recursos naturales, y manufacturas con bajo, medio y alto grado de contenido tecnológico².

En el *Gráfico 1*, vemos que, en 1990, casi el 50% de las exportaciones de México al mercado estadounidense estaba compuesto por productos primarios, de los cuales el más importante era el petróleo. En 1993, un año antes de la firma del Tratado de Libre Comercio

[2] SANJAYA LALL (2000) formuló esta clasificación tecnológica de las exportaciones sobre la base de categorías de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI). En su artículo, proporciona la lista detallada de productos que integran cada categoría.

GRÁFICO 1

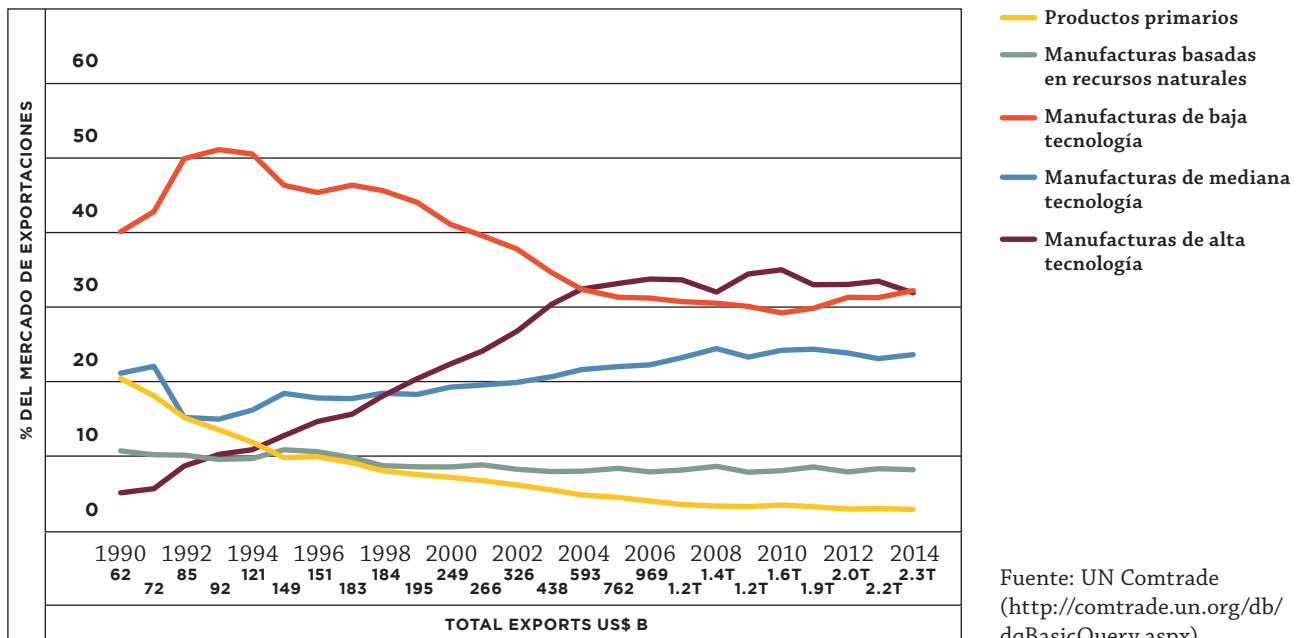
Composición de las exportaciones de México al mercado mundial, 1990-2014



Fuente: UN Comtrade (<http://comtrade.un.org/db/dqBasicQuery.aspx>).

GRÁFICO 2

Composición de las exportaciones de China al mercado mundial, 1990-2014



Fuente: UN Comtrade (<http://comtrade.un.org/db/dqBasicQuery.aspx>).

de América del Norte (TLCAN), los productos con contenido tecnológico medio (sobre todo, productos automotores) y alto (principalmente artículos electrónicos) habían superado a las materias primas en la composición de las exportaciones mexicanas. En 2014, alrededor de dos tercios de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, equivalentes a US\$ 398 mil millones, correspondían a las categorías de productos con contenido tecnológico alto (44%) y medio (22%), a las que seguían los productos primarios (14%) y las manufacturas con bajo contenido tecnológico (como textiles, indumentaria y calzado) (9,4%). Es decir que, en 25 años, la estructura exportadora mexicana pasó de basarse en las materias primas a estar dominada por los artículos manufacturados con contenido tecnológico medio y alto.

En el *Gráfico 2*, vemos la composición de las exportaciones chinas al mercado estadounidense en el período 1990-2014. A diferencia de México, la categoría principal de exportaciones chinas a Estados Unidos en la década de 1990 y principios de la de 2000 era la de los bienes manufacturados de bajo contenido tecnológico. Se trataba principalmente de una gran variedad de bienes de consumo livianos: vestimenta, calzado, juguetes, artículos deportivos, artículos para el hogar, y demás. Esos productos representaban más de la mitad de las exportaciones de China a Estados Unidos a principios de la década de 1990. Sin embargo, ya en 2004, las exportaciones chinas con alto contenido tecnológico se habían equiparado a los productos con bajo contenido tecnológico en un 32% del total de las exportaciones chinas al mercado estadounidense, y los desplazaron como categoría principal de productos en la composición de las exportaciones chinas hasta 2014, cuando volvieron a converger y a representar un poco menos de dos tercios del total de exportaciones de China.

Así, México y China tienen varios puntos en común en su trayectoria de exportaciones al mercado estadounidense a lo largo de las últimas dos décadas. Ambos tienen economías diversificadas y generan una gran variedad de productos de exportación. En ambos casos, las exportaciones manufactureras supe-

ran a las exportaciones de productos primarios y a las basadas en recursos naturales; dentro de las manufacturas, las exportaciones con alto y medio contenido tecnológico están desplazando a las de bienes de bajo contenido tecnológico. Si bien estos datos de exportación tienen limitaciones como indicadores de la capacidad industrial de los países³, ambas economías parecen estar volviendo más sofisticada su estructura de exportación.

Sin embargo, un examen más minucioso de los datos comerciales internacionales indica que, desde el año 2000, China superó a México en la competencia cabeza a cabeza por el mercado estadounidense. En el *Cuadro 3* se identifican seis de los principales productos manufacturados de los que China y México son proveedores importantes de Estados Unidos. En cinco de ellos, la proporción mexicana del mercado estadounidense era mayor que la china en el año 2000; en 2007, China le había arrebatado la delantera a México en cuatro de ellos. Además, para 2014, China había incrementado su participación en el mercado estadounidense en cuatro de esas cinco categorías de producto. En aparatos de procesamiento automático de datos (CUCI 752), por ejemplo, la participación china en las importaciones estadounidenses casi se sextuplicó: pasó del 11,3% en 2000 al 65,7% en 2014. En equipos de telecomunicaciones (CUCI 764), la participación de mercado de China también se multiplicó por seis, del 10,3% al 58%; y en maquinaria eléctrica (CUCI 778), se triplicó, del 11,9% al 33,2%. Sólo en partes y accesorios de automotores México mantuvo una ventaja sustancial sobre China en el mercado de Estados Unidos.

[3] Un problema de estos datos de exportación es que no son suficientemente detallados para informarnos acerca del proceso mediante el cual se elaboran los productos. Las autopartes y los componentes electrónicos, por ejemplo, podrían seguir fabricándose con un uso intensivo de la mano de obra y trabajadores relativamente poco calificados. Por lo tanto, el escalamiento hacia productos terminados de medio o alto contenido tecnológico no asegura por sí sólo el escalamiento industrial. No obstante, es probable que la proporción relativa de actividades de alto valor aumente a medida que pasamos de categorías de exportación con bajo contenido tecnológico a otras de contenido tecnológico medio y alto.

CUADRO 3

Exportaciones competidoras de México y China a Estados Unidos

Categoría SITC	Producto		2000		2007		2014		Variación en la participación en el mercado en 2000-2007	Variación en la participación en el mercado en 2007-2014
			Valor (millones)	Participación en el mercado de EE.UU.	Valor (millones)	Participación en el mercado de EE.UU.	Valor (millones)	Participación en el mercado de EE.UU.		
752	Equipos de procesamiento de datos automáticos	México	6.400	11,5	5.600	9,6	13.500	16,6	-1,9	7
		China	6.300	11,3	28.600	49,3	53.300	65,7	38	16,4
		Total de EE.UU	55.900		57.900		81.100			
764	Equipo de telecomunicación	México	9.100	20,6	10.800	13,6	12.100	10,2	-7	-3,4
		China	4.600	10,3	29.600	37,3	68.700	58	29,9	20,8
		Total de EE.UU	44.300		79.500		118.400			
778	Maquinaria eléctrica	México	3.100	18,3	5.000	21,8	7.200	21,4	3,5	-0,4
		China	2.000	11,9	6.100	26,6	11.200	33,2	14,7	6,6
		Total de EE.UU	17.100		23.100		33.700			
784	Autopartes	México	4.600	16,3	10.200	22,2	19.100	30,4	5,8	8,2
		China	400	1,5	3.600	7,8	8.300	13,2	6,2	5,4
		Total de EE.UU	28.400		46.200		62.900			
821	Muebles	México	3.200	16,9	4.600	13,6	7.600	18,3	-3,3	4,7
		China	4.500	23,6	16.200	47,7	19.200	46,3	24,1	-1,4
		Total de EE.UU	18.900		33.900		41.500			
84	Vestimenta y ropa	México	8.700	13,6	4.700	5,8	4.000	4,4	-7,8	-1,4
		China	8.500	13,2	27.100	33,4	34.200	37,9	20,2	4,5
		Total de EE.UU	64.300		81.200		90.200			

Fuente: Departamento de Comercio de los EE.UU. (<http://dataweb.usitc.gov>), recuperado el 26 de agosto de 2015.

- México tenía la principal participación de mercado
- China tenía la principal participación en el mercado de EE.UU.

¿Por qué China le quitó a México participación en el mercado de Estados Unidos con tanta rapidez y de forma tan decisiva? Hay varios factores a tener en cuenta. En primer lugar, China tiene costos laborales considerablemente más bajos que México. En 2002, la Oficina de Estadística Laboral de Estados Unidos calculó la compensación manufacturera promedio en China en US\$ 0,64 por hora, frente a los US\$ 2,48 de México (BUSINESS WEEK, 2004). Sin embargo, la persistente escasez de mano de obra en cientos de fábricas chinas comenzó a impulsar alzas salariales y llevó a muchos fabricantes a trasladar sus plantas a países de menor costo, como Vietnam, Bangladesh y Camboya (BARBOZA, 2006; GOODMAN, 2005). Para 2012, la brecha entre los salarios de México y de China había caído apenas el 29%, en comparación con casi el 400% de una década antes (THOMSON, 2012).

En segundo lugar, China procuró apalancar sus enormes economías de escala, para lo cual hizo importantes inversiones en infraestructura y logística a fin de reducir costos de transporte y acelerar la comercialización de sus productos de exportación. El crecimiento de las *ciudades cadena de distribución* de China –impulsado por conglomerados motorizados por la inversión extranjera directa en Guangdong (como Dongguan y Humen) y conglomerados de un sólo producto en Zhejiang (como Anji y Datang)– ilustra a la perfección el modo en que los gobiernos y emprendedores de China están haciendo de la especialización de escala una persistente ventaja competitiva para el país (GEREFFI, 2009: 46-48).

En tercer lugar, China tiene una estrategia de escalamiento coherente y multidimensional para diversificar su composición industrial y agregar actividades de alto valor agregado (FREDERICK y GEREFFI, 2014). En su estudio del desempeño de las exportaciones chinas, LALL y ALBALADEJO (2004) sostienen que China y sus vecinos del este asiático están desarrollando exportaciones de alto contenido tecnológico de manera integrada en la región, gracias a complejas redes de producción de exportaciones que vinculan a multinacionales líderes

en electrónica y a sus proveedores de primer nivel con fabricantes contratados. Los patrones de exportación de productos de tecnología de avanzada revelan que China y sus socios maduros del este asiático (Japón, Corea del Sur, Taiwán y Singapur) se complementan más de lo que compiten entre sí. Sin embargo, JUSTIN LIN (2013) destaca que el enfoque gradual y dualista de China para la transición económica es una espada de doble filo, puesto que la liberalización económica que facilitó el crecimiento rápido también trae aparejados varios problemas estructurales, tales como desigualdad en la distribución de los ingresos, en el consumo y el ahorro de los hogares, y en las cuentas externas.

En cuarto lugar, China ha utilizado la inversión extranjera directa para promover el *aprendizaje rápido* en nuevas industrias y derrames de conocimiento en su mercado interno (ZHANG y FELMINGHAM, 2002; WANG y MENG, 2004). A pesar de las restricciones impuestas por la OMC a los requisitos locales de desempeño para las multinacionales, el mercado local chino es suficientemente atractivo como para que los fabricantes multinacionales estén dispuestos a satisfacer los deseos de las autoridades locales, regionales y nacionales, aún con las estrictas condiciones de transferencia de tecnología.

III. PRINCIPALES DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ESCALAMIENTO DE LAS CGV EN AMÉRICA LATINA

Con el aumento de la participación de América Latina en las CGV, surgió un conjunto de cuestiones en relación con el modo en que los países de la región pueden maximizar las ventajas potenciales de participar en la economía mundial. Un elemento central del desafío es cómo los países pueden mejorar en la cadena de valor trabajando con las empresas locales, asimilando nuevos conocimientos y mejorando las condiciones del empleo, con políticas e instituciones apropiadas para facilitar la realización del escalamiento económico, social y ambiental. Los diversos ejemplos de la participación latinoamericana en las CGV analizados en este artículo ponen de manifiesto que existen diversas opciones que a los países les convendría evaluar si buscan aumentar su competitividad en la economía mundial. A continuación se listan varias recomendaciones específicas para que los países de la región mejoren su posición en las CGV.

Política comercial. Un rasgo prominente de la economía mundial de las últimas décadas ha sido el crecimiento acelerado de los acuerdos comerciales regionales (como el TLCAN, el CAFTA-DR y el MERCOSUR en América Latina) y la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales (México tiene más de 40, por ejemplo, y Chile, más de 20). Si bien esas políticas han facilitado enormemente el acceso de las economías latinoamericanas a las importaciones de primer nivel y a los principales mercados de exportación, los acuerdos regionales también pueden resultar restrictivos en cuanto a las condiciones de los países de origen. En la industria nicaragüense de la vestimenta, por ejemplo, el país logró negociar un acuerdo de preferencia arancelaria por diez años con Estados Unidos que le permite emplear telas que no sean estadounidenses (sino principalmente asiáticas) en sus exportaciones de prendas de vestir. No obstante, el acuerdo venció en 2014, lo que provocó una considerable incertidumbre entre los inversores extranjeros y podría dar lugar a un egreso de inversión extranjera directa que perjudicaría seriamente las exportaciones de indumentaria del país (FREDERICK y otros, 2014).

En general, los países deberían ser cautos a la hora de construir su ventaja competitiva en las CGV sobre la base de políticas ventajosas a corto plazo. Muchos de los acuerdos comerciales preferenciales tienen aspectos del acceso al mercado que son de duración limitada. Los países deberían ver estos acuerdos como *ventanas de oportunidad* que les permiten desarrollar capacidades que podrían abrirles paso a nichos más sustentables en determinadas CGV. Para ello, suele ser necesario crear vínculos hacia atrás y hacia adelante en las cadenas de valor, como con los textiles para la vestimenta y las plantas de almacenamiento refrigerado para la fruta fresca. Los compradores globales de las CGV prefieren hacer todas sus compras en un mismo lugar, y si esas capacidades no pueden crearse a nivel nacional en cuanto a escala o costos, otra opción es desarrollar las capacidades que permitan el escalamiento funcional de las CGV con países vecinos de la región.

Política industrial. América Latina tiene una larga historia de política industrial, construida en torno a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) llevada a cabo entre las décadas de 1950 y 1970⁴. Entre la década de 1980 y principios de la de 2000, la política industrial impulsada por el Estado cayó en desgracia y el *Consenso de Washington* promovido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fomentaba la industrialización orientada a las exportaciones sobre la base del modelo del este asiático. A causa de diversos factores, entre ellos la recesión económica mundial de 2008-2009 y el ascenso de grandes economías emergentes como China, India y Brasil, hoy el Consenso de Washington está desorganizado y la política industrial está de regreso (GEREFFI, 2014). No obstante, como resultado de la globalización económica y la predominancia de las CGV, difícilmente resulte eficaz un retorno a una política industrial tradicional de ISI con mercados domésticos protegidos, condiciones de contenido local, empresas conjuntas obligatorias y demás.

[4] Aunque el hecho no tiene un reconocimiento generalizado, también hubo importantes estrategias similares de ISI en el este asiático (véase GEREFFI y WYMAN, 1990).

La política industrial de la época de las CGV debe reconocer que las multinacionales más importantes están optimizando sus cadenas de abastecimiento pasando de tener cientos o incluso miles de proveedores distribuidos en decenas de países de los cinco continentes a una cantidad mucho más reducida (quizá de apenas entre 20 y 30) de fabricantes más grandes, con mayor capacidad y estratégicamente ubicados. Además, también hay una concentración geográfica considerable, en la que un puñado de países controla porciones mayores del producto mundial de cada industria (GEREFFI, 2014). Esos cambios implican una concentración mucho mayor de la producción industrial en el Sur Global, niveles más altos de comercio Sur-Sur y el ascenso de multinacionales de economías emergentes que desempeñan un papel mucho más importante en las CGV.

En este contexto, hay varios factores clave de la política industrial orientada a las CGV que seguramente cobren preponderancia en América Latina y en otros lugares (GEREFFI y STURGEON, 2013): 1) puede ser conveniente para las políticas industriales orientadas a las CGV apuntar a proveedores globales o fabricantes contratados que hagan inversiones importantes en economías en desarrollo, en lugar de recurrir a las grandes empresas de marca de las CGV⁵; 2) la especialización en cadenas de valor pone de relieve la importancia de integrarse a las CGV en lugar de construirlas (BALDWIN, 2012; CATTANEO y otros, 2013), y las políticas que promueven vinculaciones con CGV son muy distintas de las que procuran construir industrias domésticas integradas verticalmente; 3) las políticas industriales deben proponerse detectar empresas líderes en CGV y contratistas globales interesados en asociarse con empresas locales y desarrollar sus capacidades; y 4) en un mundo orientado a las CGV, es cada vez más probable que las políticas industriales de las economías emergentes estén en conflicto y que China suela estar en medio de esas controversias.

La cadena global de la soja es un buen ejemplo. Alrededor del 95% de las exportaciones brasileñas de soja a China en 2009 consistía en granos no procesados.

Casi no se exportaba soja molida, harina ni aceite de soja a China. En el marco de su estrategia de promoción de su industria de procesamiento de soja, China impuso un arancel del 9% sobre las importaciones de aceite de soja, mientras que el de las importaciones de grano de soja no-procesados era sólo del 3%. Además, a las importaciones de productos basados en granos de soja procesados, se les aplicó un impuesto al valor agregado más alto que a las de productos basados en granos no procesados. El gobierno chino instauró otras políticas proteccionistas similares, entre ellas, barreras arancelarias y no arancelarias, para otros productos primarios y procesados intermedios provenientes de Brasil, como el cuero, el hierro y el acero, y la pasta y el papel (JENKINS, 2012).

Alianzas público-privadas. Dado el papel central que desempeña el sector privado en las CGV, los donantes y organismos de desarrollo internacionales muestran un gran interés en fomentar las alianzas público-privadas en los países en desarrollo (UNGC, 2011; BELLA y otros, 2013; ABDULSAMAD y otros, 2015). Puesto que en la economía mundial el capital privado y los flujos comerciales empujan a la asistencia de donantes oficiales, dichos flujos mundiales en las cadenas de valor ponen de relieve la pregunta de cómo asegurar que las trayectorias positivas de desarrollo se relacionen con objetivos no sólo económicos sino también sociales y ambientales. Por ello, muchos donantes multilaterales y bilaterales han convocado al sector privado a asumir diversos roles en el desarrollo en favor de los pobres. Si bien las alianzas público-privadas pueden estimular el crecimiento a nivel de las industrias por medio de un aumento de la inversión,

[5] Foxconn Technology Group, el mayor proveedor de manufacturas electrónicas del mundo, está radicado en Taiwán, pero su producción y exportaciones para grandes multinacionales de marca, como Apple, se concentran en China continental, donde la empresa tiene más de un millón de empleados, lo que la convierte por mucho en la empresa privada con mayor cantidad de empleados del país. Li & Fung, la empresa comercial más grande del mundo, tiene su casa matriz en Hong Kong pero realiza la mayor parte de sus actividades en China, y tiene vastas operaciones en el continente americano (FUNG, 2011).

la producción, las exportaciones y el empleo, esas mejoras económicas no llegan automáticamente a los pequeños propietarios, las pequeñas y medianas empresas, y los hogares, a causa de las asimetrías de poder inherentes a muchas relaciones de las CGV (MAYER y MILBERG, 2013). Por lo tanto, la gran variedad de sistemas de ayuda para el comercio y otras formas de alianzas público-privadas deben procurar asegurarse de que las pequeñas empresas y demás beneficiarios de los proyectos de desarrollo inclusivo adquieran las capacidades productivas necesarias para responder a mercados dinámicos por medio del financiamiento apropiado de la infraestructura correspondiente, certificación accesible, asistencia técnica, mejores flujos de información y mecanismos para incrementar el poder de negociación a fin de proteger los derechos de los trabajadores y los objetivos de desarrollo de la comunidad.

No hay una receta mágica para incrementar la competitividad internacional en las CGV, dada la diversidad de experiencias e intereses que existe en América Latina. No obstante, si reconocen y atienden las nuevas realidades de la economía mundial, los países de la región pueden estar en mejores condiciones de definir metas alcanzables y capturar una porción más grande de las mejoras en las CGV.

BIBLIOGRAFÍA

- ABDULSAMAD AJMAL, STOKES SHAWN y GEREFFI GARY, 2015. *Public-private partnerships in global value chains: Can they actually benefit the poor?* USAID Leveraging Economic Opportunities (LEO) Informe #8. Febrero. Acceso electrónico: https://www.microlinks.org/sites/default/files/resource/files/Public-Private_Partnerships_in_Global_Value_Chains_508_compliant.pdf.
- BALDWIN RICHARD, 2012. *Trade and industrialization after globalisation's 2nd unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters*. CEPR Documento para el debate N° 8768.
- BARBOZA DAVID, 2006. *Labor shortage in China may lead to trade shift*. New York Times, April 3.
- BELLA JOSE DI, GRANT ALICIA, KINDORNAY SHANNON y TISSOT STEPHANIE, 2013. *Mapping private sector engagement in development cooperation*. Ottawa, Canadá: The North-South Institute. <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/09/Mapping-PS-Engagement-in-Development-Cooperation-Final.pdf>.
- BUSINESS WEEK, 2004. *Just how cheap is Chinese labor?* 2 de diciembre.
- CATTANEO OLIVIER, GEREFFI GARY, MIROUDOT SEBASTIEN y TAGLIONI DARIA, 2013. *Joining, upgrading and being competitive in global value chains: A strategic framework*. Banco Mundial, Documento de trabajo sobre investigación de políticas 6406 (abril).
- FREDERICK STACEY, BAIR JENNIFER y GEREFFI GARY, 2014. *Nicaragua and the apparel value chain in the Americas: Implications for regional trade and employment*. Duke CGGC, 18 de marzo. http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2014-03-25a_DukeCGGC_Nicaragua_apparel_report.pdf.
- FREDERICK STACEY y GEREFFI GARY, 2011. *Upgrading and restructuring in the global apparel value chain: Why China and Asia are outperforming Mexico and Central America*. International Journal of Technological Learning, Innovation and Development, 4(1/2/3): 67 - 95.
- FUNG VICTOR, 2011. *Global supply chains - Past developments, emerging trends*. Acceso electrónico: <http://www.funglobalinstitute.org/en/global-supply-chains-%E2%80%93-past-developments-emerging-trends>.
- GEREFFI GARY, 2005. *The global economy: Organization, governance, and development*. Pp. 160-182 en Neil J. Smelser y Richard Swedberg (ed.), The Handbook of Economic Sociology, 2da ed. Princeton, NJ: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.
- _____, 2009. *Development models and industrial upgrading in China and Mexico*. European Sociological Review 25(1): 37-51.
- _____, 2014. *Global value chains in a post-Washington Consensus world*. Review of International Political Economy 21(1): 9-37.
- GEREFFI GARY, HUMPHREY JOHN y STURGEON TIMOTHY, 2005. *The governance of global value chains*. Review of International Political Economy 12(1): 78-104.
- GEREFFI GARY y STURGEON TIMOTHY, 2013. *Global value chain-oriented industrial policy: The role of emerging economies*. Pp. 329-360 en ELMS DEBORAH K. y LOW PATRICK (ed.), *Global Value Chains in a Changing World*. Geneva: World Trade Organization, Fung Global Institute and Temasek Foundation Centre for Trade & Negotiations.
- GEREFFI GARY y WYMAN DONALD L. (ed.), 1990. *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- GIORDANO PAOLO, MICHALCZEWSKY KATHIA y RAMOS ALEJANDRO, 2014. *Latin American trade trend estimates 2014*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- GOODMAN PETER S, 2005. *China ventures southward: In search of cheaper labor, firms invest in Vietnam*. Washington Post, 6 de diciembre.
- JENKINS RHYS, 2012. *China and Brazil: Economic impacts of a growing relationship*. Journal of Current Chinese Affairs 1: 21-47.
- LALL SANJAYA, 2000. *The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98*. Oxford Development Studies 28(3): 337-369.
- LALL SANJAYA y ALBALADEJO MANUEL, 2004. *China's competitive performance: A threat to East Asian manufactured exports?* World Development 32(9): 1441-1466.
- LIN, JUSTIN YIFU, 2013. *Demystifying the Chinese economy*. Australian Economic Review 46(3): 259-268.
- MAYER FREDERICK y MILBERG WILLIAM, (2013). *Aid for Trade in a world of global value chains: Chain power, the distribution of rents, and implications for the form of aid*. Capturing the Gains. Documento de trabajo 34, junio. <http://www.capturingthegains.org/pdf/ctg-wp-2013-34.pdf>.
- OCDE, 2013. *Interconnected Economies: Benefitting from Global Value Chains*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE, OMC y UNCTAD, 2013. *Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs*. Informe preparado para la cumbre del G20, San Petersburgo, Federación Rusa, 6 de agosto. Acceso electrónico: <http://www.oecd.org/sti/ind/G20-Global-Value-Chains-2013.pdf>.

PMNU, 2011. *Partners in development: How donors can better engage the private sector for development in LDCs*. Pacto Global de las Naciones Unidas, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y BertelsmannStiftung. Acceso electrónico: https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/development/Partners_in_Development.pdf.

THOMSON ADAM, 2012. *Mexico: China's unlikely challenger*. Financial Times, 19 de septiembre. Acceso electrónico: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9f789abe-023a-11e2-b41f-00144feabdco.html#axzz3rvwq49HJ>.

UNCTAD, 2013. *World Investment Report, 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Ginebra: Conferencia para el Comercio y el Desarrollo de las Naciones Unidas.

_____, 2014. *World Investment Report, 2014 - Investing in the SDGs: An Action Plan*. Ginebra: Conferencia para el Comercio y el Desarrollo de las Naciones Unidas.

WANG MARK YAOLIN, y MENG XIAOCHEN, 2004. *Global-local initiatives in FDI: The experience of Shenzhen, China*. Asia Pacific Viewpoint 45(2): 181-196.

ZHANG QING y FELMINGHAM BRUCE, 2002. *The role of FDI, exports and spillover effects in the regional development of China*. Journal of Development Studies 38(4): 157-178.