

EL FUTURO DE LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

Rosario Gandoy y Carmen Díaz-Mora (Universidad de Castilla-La Mancha)

Julio de 2020

1. Motivación

Las innovaciones tecnológicas en las comunicaciones y el transporte, la marcada competencia de las economías emergentes y la reducción de restricciones a los intercambios comerciales, al menos hasta la llegada de la última crisis financiera, han propiciado una nueva concepción de la producción en la que la cadena de valor se descompone en múltiples segmentos y cada uno de ellos se ubica allí donde puede obtenerse en las mejores condiciones de eficiencia y precio. Se configuran, así, cadenas globales de valor (CGV) en las que participan múltiples empresas de diferentes países, especializándose cada una de ellas en una parte concreta del proceso de fabricación. Estas CGV han desempeñado un papel central en la evolución de la globalización económica. Su extraordinaria expansión desde los años ochenta está detrás del fuerte crecimiento de los intercambios mundiales de bienes, servicios y capitales que son la expresión de la progresiva integración de la economía mundial. Su difusión, como ha puesto de manifiesto la evidencia empírica, ha tenido una incidencia muy positiva sobre los costes de producción, la eficiencia productiva y la competitividad de las economías, especialmente en las economías emergentes que han conseguido incorporarse a los mercados mundiales alcanzando elevadas tasas de crecimiento económico.

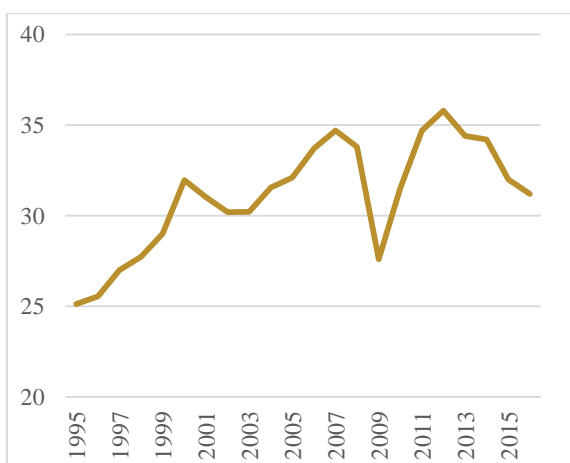
Sin embargo, desde la Gran Recesión que se inició en 2008, las CGV han frenado su ritmo de avance, lo que ayuda a explicar la desaceleración del comercio y de las inversiones que caracterizan los años más recientes. Su estancamiento apunta un retroceso en las tendencias globalizadoras y está por ver si al inicio de una nueva fase hacia la desglobalización de las economías. El modelo de producción transfronteriza vigente en las últimas décadas parece haber tocado techo generándose un debate acerca del camino que tomarán las cadenas globales de valor. La cuestión a dilucidar es si los cambios que se han producido en el contexto internacional favorecerán el retorno de la actividad a sus lugares de origen restringiéndose la integración de la economía mundial o, por el contrario, si las CGV mantendrán su carácter global adaptándose a las nuevas condiciones, lo cual probablemente supondrá una reconfiguración de las mismas.

La economía española no ha sido ajena a estas tendencias: participó activamente en la internacionalización de los procesos productivos mediante su incorporación en redes

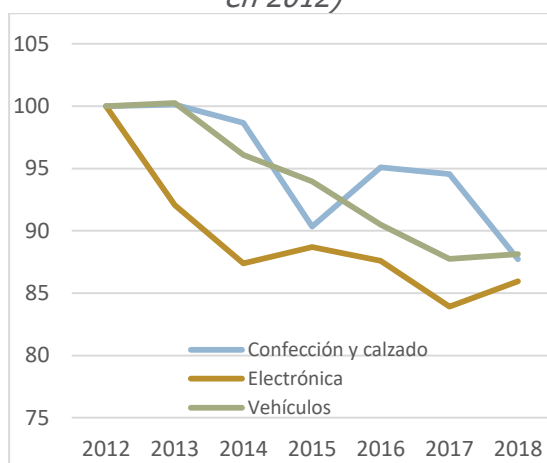
transnacionales de producción y, también ahora, experimenta un detenimiento de su participación en CGV. Tal evolución se observa al analizar uno de los indicadores más utilizados por la literatura al respecto para aproximar la participación en CGV, como es el valor añadido foráneo contenido en las exportaciones de España (gráfico 1.A). Dado que esta información está disponible únicamente hasta 2016, para valorar la evolución más reciente optamos por un indicador alternativo como es el comercio de partes y componentes. El gráfico 1.B, que muestra la evolución más reciente del peso de las partes y componentes en el comercio total en tres sectores en los que la fragmentación internacional ha sido especialmente intensa, permite observar la progresiva pérdida de importancia del comercio de los bienes intermedios más intrínsecamente asociados a las CGV, rompiéndose la tendencia de las décadas anteriores.

Gráfico 1. Evolución de la participación española en CGV

A. Valor añadido foráneo en exportaciones de manufacturas, 1995-2016 (%)



B. Peso de las partes y componentes en el comercio total, 2012-2018 (base 100 en 2012)



Fuente: TiVA (OCDE) y WITS (Banco Mundial)

2. Cadenas globales de valor: ¿un camino de ida y vuelta?

Según la OCDE, en la actualidad, el 70% del comercio mundial está vinculado de una manera u otra a las cadenas de valor. La evolución del comercio mundial, en consecuencia, está sujeta al comportamiento de las CGV y su tendencia será determinante de la continuidad o retroceso del proceso de globalización.

Para avanzar hipótesis sobre su trayectoria conviene determinar, en primer lugar, cuáles son los factores que han limitado su expansión desde la crisis financiera internacional. Distinguiremos dos tipos de factores: los que tienen que ver con el propósito principal de las CGV —la reducción en los costes de producción y la mejora de

la eficiencia productiva y de la competitividad— y las alteraciones en el contexto económico y geopolítico que hicieron posible la expansión de las redes de producción transnacionales.

En cuanto a la búsqueda de menores costes de producción, el rápido crecimiento económico en China y otras economías emergentes, destino de las etapas deslocalizadas por economías de renta alta, ha reducido el inicial diferencial de costes salariales. Aunque la brecha salarial sigue siendo muy elevada, la ventaja laboral que ofrecían estos países de destino ha disminuido, alterando el balance entre el ahorro de costes laborales asociados a la dispersión geográfica de la producción y los aumentos de costes que esta implica (gestión, comunicación, coordinación, transporte...). A ello se añade la reorientación del modelo de crecimiento chino hacia el mercado interior, que ha aliviado la presión sobre la competitividad-precio en los mercados mundiales moderando la necesidad de estrategias de fragmentación internacional en las economías avanzadas. Además, en algunas de estas, como la española, los ajustes en los salarios efectuados durante la crisis financiera han promovido una mejora competitiva que reduce el atractivo de la deslocalización con el objetivo de reducir costes laborales.

El resultado es que el ahorro en el coste de la mano de obra, que fue primordial en la configuración de las CGV entre economías avanzadas y emergentes, ha ido perdiendo importancia como factor impulsor de las CGV. Y es posible que su efecto tractor se reduzca aún más, si los avances tecnológicos, concretamente la automatización y robotización, conllevan una disminución de la intensidad de trabajo en las producciones.

Respecto al escenario internacional, los cambios acontecidos en la última década han provocado un cambio de signo en la influencia sobre las CGV de los factores que impulsaron con más intensidad la fragmentación internacional. La liberalización comercial que permitió aprovechar las nuevas tecnologías en el ámbito de la información y comunicación para segmentar y dispersar geográficamente los procesos de producción se ha visto interrumpida por los avances en las tendencias proteccionistas; en un primer momento, a través del aumento de barreras no arancelarias y, más recientemente, por la escalada arancelaria derivada de las tensiones comerciales EE.UU.-China. Esta tendencia es extremadamente perjudicial para las CGV, puesto que los bienes cruzan sucesivas fronteras antes de su ensamblaje y exportación final y el incremento de las trabas y costes en frontera repercute directamente en la competitividad y viabilidad de las CGV. La crisis en que se encuentra el sistema multilateral de comercio no ofrece señales alentadoras respecto a la confianza en el libre comercio como motor del progreso económico ni de avances en acuerdos multilaterales que creen un marco apropiado para el desarrollo de las CGV.

En este entorno de incertidumbre para las CGV surge la pandemia del COVID-19, poniendo de manifiesto los riesgos asociados a las mismas y añadiendo argumentos a las críticas que venían haciéndose acerca de los efectos de las CGV y la globalización, sobre todo en las economías más desarrolladas; efectos negativos por las deslocalizaciones de actividad y pérdidas de empleo en el sector manufacturero asociadas al establecimiento de CGV.

La pandemia se origina en una provincia china especializada en la producción de partes y componentes de manufacturas de alta tecnología, de donde proceden una parte importante de suministros para la industria mundial de automoción, electrónica y telecomunicaciones. Las medidas de confinamiento adoptadas para controlar la pandemia en China ocasionaron la interrupción de estos suministros de carácter intermedio. La disponibilidad de inventarios podría haber atenuado la incidencia del cierre de actividad de los proveedores, pero tal disponibilidad era muy limitada porque uno de los beneficios de una elevada y eficiente coordinación de la producción transfronteriza es precisamente la reducción de costes ajustando los plazos de entrega y reduciendo al máximo el *stock* de inventarios. Por lo tanto, no fue posible hacer frente por esta vía a la escasez de abastecimientos.

El recurso a otros proveedores tampoco fue posible. La fragmentación internacional de la producción se apoya en una acusada especialización situándose cada una de las etapas segmentadas de la cadena de valor allí donde se localizan las mayores ventajas comparativas y favoreciendo la aparición de proveedores especializados. Estos, además de producir en buenas condiciones de coste, poseen un conocimiento exhaustivo del mercado que les permite liderar los procesos de desarrollo tecnológico en su producto y adaptarlo a los requerimientos del cliente. Su eficiencia productiva explica que sus producciones se distribuyan entre una amplia gama de empresas, incluso competidoras entre sí, alcanzando un elevado volumen de producción imprescindible para el aprovechamiento de las economías de escala. Así, a las ventajas de la especialización se añaden las derivadas de las economías de escala. La concentración de suministros en estos proveedores especializados ha limitado la capacidad de respuesta ante el COVID-19.

El confinamiento en China se transmitió a través de las CGV y acabó paralizando la actividad en gran parte de las economías industrializadas. La extensión de la pandemia y las medidas de confinamiento que han ido adoptándose en los países afectados han provocado una caída de la demanda que amplifica el efecto del *shock* de oferta inicial.

Adicionalmente a la escasez en los abastecimientos industriales, la pandemia y la carencia de productos sanitarios para encararla han acentuado la discusión acerca de un modelo productivo basado en la dependencia externa, especialmente de



producciones procedentes de China. Se han generalizado las demandas a favor de la reindustrialización y el retorno de la producción deslocalizada.

En realidad, no es algo nuevo. El descontento con la globalización ya venía alentando la puesta en marcha de políticas industriales de carácter nacionalista. Quizás la más emblemática sea “America First” de la Administración Trump con un clarísimo rechazo a las CGV lideradas por empresas estadounidenses que ha supuesto la paralización de varios proyectos de inversión empresariales en el exterior.

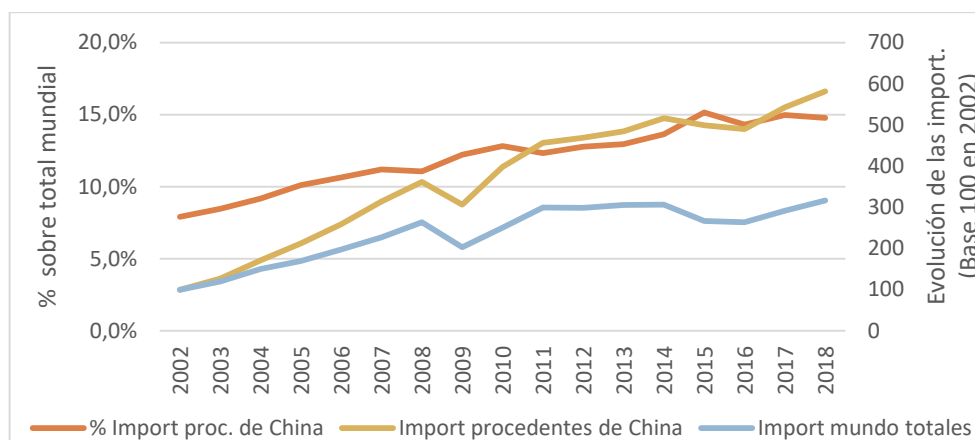
La pandemia ha dado argumentos para que otras economías emprendan también acciones en esta dirección. Así, el gobierno francés ha anunciado la vinculación de ayudas públicas a la industria automovilística con la repatriación de la producción, en la idea de que su grado de deslocalización es excesivo. Creencia compartida por otras economías europeas, e incluso por la Comisión Europea que en el diseño de su nueva estrategia industrial (marzo, 2020) apuesta por una globalización más equilibrada. La apertura de los mercados y la competencia siguen siendo principios básicos, pero sin olvidar los intereses estratégicos europeos, entre los que se encuentra la reducción de la dependencia externa de bienes y servicios para salvaguardar la soberanía tecnológica y económica.

Preocupa especialmente la intensa dependencia de China, que ejerce un claro dominio en las exportaciones mundiales. El gráfico 2 muestra el considerable aumento, desde comienzos de este siglo, de las importaciones procedentes de China. Su ritmo de expansión ha sido muy superior al del comercio mundial, tanto en la etapa expansiva previa a la crisis financiera internacional, cuando los intercambios mundiales se triplicaron, como, posteriormente, cuando el comercio mundial frena su avance. Es en esta última etapa cuando se acentúa especialmente la dependencia de producciones procedentes de China. Así, la presencia china en el comercio mundial prácticamente se ha duplicado desde su incorporación a la Organización Mundial de Comercio en 2001, hasta alcanzar el 15 por ciento de las importaciones mundiales en 2018.

En definitiva, todas las fuerzas parecen converger en contra de las CGV indicando que este modelo de organización de la producción tiene que repensarse y las CGV han de reorganizarse para adaptarse a las nuevas condiciones.



Gráfico 2. Dependencia mundial de importaciones procedentes de China, 2002 – 2018



Fuente: WITS (Banco Mundial)

La evidencia revela que las CGV han mostrado una elevada capacidad para amoldarse a los cambios en el entorno competitivo, reconfigurándose geográficamente, relocalizando la actividad en el propio país (*backshoring*) o en otros cercanos (*nearshoring*) cuando las condiciones competitivas lo han requerido. Sin embargo, esto no significa que la reordenación de las cadenas sea fácil. El establecimiento de una red de producción implica la asunción de costes irre recuperables que van desde la búsqueda de los proveedores y clientes adecuados a la adquisición de conocimiento relativo a normativas sobre los productos o condiciones de trabajo. Estos costes, en algunos casos, pueden ser muy elevados, desanimando las decisiones de reorganización. Esto sucede sobre todo cuando la compañía que lidera la cadena ha tenido que incurrir en inversiones de infraestructura, formación y/o tecnología.

Desde el ámbito académico, los análisis empíricos apoyan la persistencia en el tiempo de las CGV, poniendo de manifiesto que los flujos comerciales asociados a las CGV son más estables que el resto. El adecuado funcionamiento de las cadenas de suministro exige una coordinación y confianza extrema entre los eslabones que la conforman. El producto final depende de que todos y cada uno de los participantes respondan a tiempo, con la calidad y los requerimientos técnicos precisos. La selección adecuada de los proveedores es, por tanto, un elemento esencial y, una vez que se ha encontrado al proveedor más conveniente y se han establecido los lazos de cooperación, son muchas las reticencias a cambiarlo o a ampliar la cartera de proveedores con objeto de reducir el riesgo ante posibles perturbaciones. Estos reparos a alterar los vínculos establecidos se ven acrecentados por el riesgo que implica compartir el conocimiento de activos estratégicos entre los socios implicados en las CGV.

Disponemos también de evidencias acerca de la dificultad que conlleva el proceso una vez tomada la decisión de producir en casa. El más significativo es el de Apple, muy

expresivo porque es una empresa prototipo de la extensión de las CGV. En 2012 Apple decidió ensamblar su MacPro en EE.UU., una decisión que rompía con la práctica habitual de la compañía de ensamblar en China. Los numerosos problemas que encontró para su fabricación en Texas supusieron un considerable retraso en su aparición y un incremento de los costes que han llevado a que el MacPro sea el producto más caro de Apple. La dificultad para abastecerse de los bienes intermedios imprescindibles para la fabricación en el mercado nacional ha sido una de las principales dificultades para la producción en EE.UU., que solo pudo resolverse recurriendo a importaciones procedentes de China, capaz de suministrar volúmenes elevados con requerimientos específicos en un corto plazo. A ello se añade la limitación de las plantillas impuesta por el elevado coste de la mano de obra y unas condiciones laborales que impiden hacer frente a las necesidades de la producción con la flexibilidad de los mercados asiáticos. Solo la presión de la Administración Trump y la exención arancelaria otorgada para el suministro de ciertos componentes han permitido el mantenimiento de la planta en EE.UU.

No parece, en consecuencia, que las modificaciones en el entorno económico más reciente puedan acabar con esta forma de organización de los procesos productivos. Las dificultades ya señaladas y la vigencia de algunos factores que apuntalan las CGV, como las todavía significativas diferencias salariales, las condiciones laborales y el tamaño y crecimiento de algunos mercados emergentes, especialmente el chino, sugieren un escenario en el que las CGV siguen presentes, aunque no con la generalidad y extensión que caracterizó los años de hiperglobalización. Lo más probable es que las empresas reconfiguren sus CGV dependiendo de las características de la actividad, los mercados de destino de sus producciones y las ventajas comparativas existentes.

La nueva configuración de las CGV vendrá determinada por la búsqueda de un equilibrio entre la pérdida de eficacia derivada del abandono de las localizaciones con mejores condiciones de coste y los riesgos que entraña la dependencia externa, particularmente de China.

La preocupación por la seguridad es muy probable que lleve, dentro de las CGV, a una mayor diversificación en los suministros, de manera que se reduzca la incidencia de posibles incumplimientos de un proveedor concreto, y a que se amplíe el margen de los inventarios, otro de los elementos que hemos visto ha acentuado el impacto del COVID-19.

Aunque los análisis que tratan de evaluar el efecto del aumento en los aranceles que EE.UU. aplica a los bienes procedentes de China muestran un desplazamiento de las importaciones desde China a otros países asiáticos, especialmente Vietnam, India y

Bangladesh, sugiriendo una reorganización dentro de mismo espacio geográfico, lo más probable es que tras la pandemia del COVID-19 se produzca un acortamiento de las cadenas de producción. Es decir, cadenas en las que el proceso de fabricación se expande en un ámbito geográfico más reducido, en torno a las empresas que lideran la CGV y la demanda final.

La proximidad al mercado de destino ya se había mostrado como un factor determinante de los procesos de relocalización europeos en actividades como la confección o el calzado, que tras desplazar la producción a China han regresado, total o parcialmente, a sus países de origen o economías próximas. La razón principal es que la cercanía geográfica permite abastecer al mercado en un corto espacio de tiempo, captar las tendencias del mercado y responder con rapidez a los cambios en la demanda, cuestiones que son claves en las estrategias de distribución.

La pandemia ha acentuado el papel de la distancia en la localización. Al reordenarse las redes de producción entre países cercanos geográfica y culturalmente se trata de mitigar los riesgos asociados de la dependencia externa, sin que ello implique la renuncia por completo a la reducción de costes y la mejora en la productividad asociada a la fragmentación internacional. Naturalmente, los riesgos siempre existen, pero es más fácil evitar y resolver los conflictos que puedan surgir entre economías que comparten sistemas de mercado e instituciones similares. Así, es de esperar un reforzamiento de las CGV regionales.

Esta tendencia es muy probable que, además, se vea favorecida por los nuevos desarrollos tecnológicos que han incrementado notablemente las posibilidades de personalización de las producciones, permitiendo satisfacer una demanda cada vez más diferenciada, que exige menores volúmenes de producción, aminora la importancia de las economías de escala en la producción y, propicia, en consecuencia, el acercamiento a los centros de consumo. Asimismo, la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de fabricación, como la impresión 3D, apunta una menor complejidad de las CGV, en la medida en que permitirá reducir el número de partes y componentes sustancialmente.

Por último, la aproximación de las fases deslocalizadas a la demanda, al disminuir significativamente las necesidades de transporte, responde a la creciente preocupación por el medioambiente en las economías avanzadas. Se trataría, en definitiva, de CGV más sostenibles y respetuosas con el entorno.

Con todo, es poco probable que la reestructuración de las CGV siga una dirección uniforme. Las características productivas de las industrias determinarán las posibilidades de adaptación. Por ejemplo, en automoción, donde las cadenas de

suministro son complejas, están sólidamente establecidas y los proveedores especializados tienen una elevada presencia, las probabilidades de cambio son menores que en otras producciones, como la fabricación de prendas de vestir, que realizan ejercicios más simples en el arbitraje de costos laborales y pueden cambiar de manera más simple.

3. Consideraciones finales

Las CGV fueron la respuesta empresarial al fuerte incremento de la competencia en los mercados internacionales provocado por la irrupción de países de bajos niveles de renta y salarios. Esta estrategia permitió abaratar los costes, aumentar la eficacia productiva y mantener y ampliar las cuotas de mercado empresariales de las economías con altos costes del trabajo. Los recientes cambios en el entorno económico han socavado algunos de los pilares que sustentaban la expansión de las CGV, obligando a repensar acerca de la conveniencia o no de esta forma de internacionalización de la producción, que, por otra parte, implica una elevada dependencia externa.

El análisis efectuado apunta una continuidad de las CGV, si bien con una arquitectura distinta que se adapte al nuevo marco. En las nuevas condiciones las CGV han de reconfigurarse cediendo eficiencia productiva a costa de mejoras en la seguridad de los abastecimientos. Es muy probable que las nuevas CGV primen la colaboración entre economías cercanas geográficamente, entre sí y respecto a los mercados finales, pero también con una proximidad cultural e institucional que evite los conflictos o favorezca su resolución si estos se presentan. Serán, además, CGV más simples, conforme los avances tecnológicos permitan reducir los eslabones de la cadena, con una mayor diversificación de proveedores y un mayor margen en los inventarios para poder hacer frente a posibles escaseces en los mercados.

Aunque las CGV son una forma de organización empresarial, la actuación de los poderes públicos puede condicionar su desarrollo, a favor o en contra. Las políticas encaminadas a promover el desmantelamiento de las CGV y el retorno de la producción, como las que se están utilizando en EE.UU., son tentadoras, especialmente en un contexto de crisis y pérdida de empleos y tejido industrial en las economías avanzadas. Sin embargo, es muy probable que a la larga acaben teniendo efectos adversos sobre las inversiones empresariales y la eficiencia productiva, que conduzcan a un encarecimiento de los precios y una pérdida de la competitividad que limite el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos.

4. Recomendaciones

En economías como la española, que combinan una favorable posición competitiva en costes respecto a los países centrales europeos con otras fortalezas competitivas como la dotación de infraestructuras y un aceptable nivel de cualificación, la reconfiguración de las CGV puede ser una oportunidad para atraer inversiones y reforzar su posición en las CGV europeas.

Son varias las actuaciones concretas de la política industrial que podrían contribuir positivamente a tal refuerzo, si atendemos a la literatura académica que analiza los factores determinantes de la participación de las empresas en CGV.

En primer lugar, una política industrial activa, con actuaciones dirigidas a la mejora de la competitividad empresarial, muy especialmente, las que persiguen impulsar la capacidad tecnológica de las empresas y la asimilación y difusión de las nuevas tecnologías en la fabricación, que parecen especialmente adecuadas para aumentar el atractivo de la localización e insertar a las empresas españolas en las CGV estratégicas para la Unión Europea. También actuaciones tendentes al aumento del apoyo financiero a la exportación y la mejora del capital directivo y la formación de profesionales expertos en operaciones internacionales. Todas estas conforman un eje central para que las empresas que ya participan en CGV puedan no solo mantenerse en ella sino avanzar hacia tareas de mayor valor añadido.

En segundo lugar, dada la estrecha relación entre el tamaño empresarial y la probabilidad de formar parte de CGV, actuaciones dirigidas a facilitar el crecimiento de la dimensión empresarial, por ejemplo, mediante la eliminación de restricciones normativas al aumento de tamaño.

En tercer lugar, actuaciones de apoyo a las empresas para mejorar su conocimiento de los mercados exteriores y contactar y darse a conocer entre las empresas que lideran las CGV sectoriales, con programas específicos por parte de las Embajadas, Consulados y Oficinas Comerciales.

Y, por último, actuaciones que mejoren el marco en el que operan las empresas que se insertan en CGV tales como el entorno regulatorio, la política impositiva, el funcionamiento del mercado de trabajo y la eficiencia en el mercado de bienes y de servicios. A este último respecto, parece primordial avanzar hacia la eliminación de barreras que limitan la competencia en los servicios a las empresas, teniendo en cuenta el creciente protagonismo del contenido en servicios de las exportaciones españolas (suponen más de un tercio del valor de las exportaciones de manufacturas y un 40% del valor añadido foráneo incorporado en dichas exportaciones).