



INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO



realidad
económica

GEOGRAFÍA DE LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA

Juan Manuel Pippia *

Especial para sitio IADE-Realidad Económica

15-04-2021

**Actualidad y escenarios de las cadenas globales de valor.
La pandemia y su impacto.**

** Licenciado en Ciencia Política (UBA).
Magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO - San Andrés).*

Principales siglas y abreviaturas:

*CGV = Cadenas Globales de Valor
PED = Países en Vías de Desarrollo
IED = Inversión Extranjera Directa
PD = Países Desarrollados
BM = Banco Mundial*

¿Qué son las cadenas globales de valor?

Desde la Revolución Industrial, los bienes eran producidos -en su casi totalidad- en una misma fábrica. Por un lado, ingresaban materias primas y trabajadores y, por otra parte, salía el producto finalizado. Empresas y países que producían “desde el comienzo hasta el final” una misma mercadería. Pero **a partir de la década de 1950, las empresas estadounidenses comenzaron a trasladar la producción hacia regiones con mano de obra más económica.** Y a partir de la década de 1970, también se buscaban países y regiones con menores regulaciones medioambientales, laborales o que ofrecieran beneficios tributarios. Esta tendencia se vio favorecida por la liberalización del comercio, la reducción de los costos del transporte (*containers*, buques Panamax, carga aérea, etc.), la mejora en las comunicaciones, las políticas de los PED para atraer Inversión Extranjera Directa (IED), entre otros factores. En resumen, las piezas de un producto se fabrican en distintas localizaciones -según las ventajas que ofrezcan-, se conectan a través de operaciones logísticas, se ensamblan en una última localización y, finalmente, se vuelcan al mercado. Es lo que se conoce como la cadena global de valor.

En la década de 1990, una serie de diversos factores, aceleraron la expansión de las CGV. Se disolvió la URSS, PED como India se abrieron al comercio y a la IED, China comenzó a recibir IED de Occidente y se produjo la revolución de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), entre otros cambios. Las CGV arribaron a nuevos destinos, aumentaron su productividad y pudieron ofrecer bienes y servicios a precios más económicos.

En los últimos 30 años, como resultado de la expansión de las CGV, la economía internacional experimentó los siguientes cambios.

- Se calcula que en la actualidad **el 80% de comercio global de bienes y servicios se desarrolla dentro de alguna CGV.**
- En su gran mayoría, las **CGV están dominadas por grandes empresas transnacionales.**

- La **producción estrechó aún más su vínculo con el comercio**. Esto significa que para producir un bien, se debe importar componentes o subcomponentes. Y esto es todavía más significativo, en la medida que el bien o servicio es más complejo o posee mayor valor agregado. Son los casos de automotrices, electrónicos, informática, telefonía, etc.
- A su vez, el **comercio estrechó su vínculo con la inversión** (más precisamente, la IED). Esto significa que mucho del comercio global, se explica por decisiones de inversión de las empresas transnacionales. Es el caso de empresas estadounidenses que deciden producir en China -para abaratar costos- pero abasteciendo al mercado de EEUU.
- Se ha demostrado que **participar en una CGV trae múltiples beneficios**. Según el Banco Mundial (BM), se estima que el aumento de un 1% en dicha participación, genera un crecimiento del ingreso per cápita de más de un 1%. Esto es mayor al crecimiento del 0,2% en los ingresos que se observa en el comercio tradicional.
- Según el BM, **países pobres que se sumaron a las CGV, pudieron aumentar su crecimiento económico**, redujeron la pobreza y elevaron su ingreso *per capita*. Algunos ejemplos son México y Vietnam.
- No obstante, la mayoría de los países pobres o PED que se suman a las CGV, suelen participar en **actividades de bajo valor agregado**. A menudo, capitalizando su mano de obra económica u otras ventajas comparativas. Vietnam y -más recientemente- Bangladesh, se están incorporando a las CGV ligadas a la industria textil que se caracterizan por el uso intensivo de mano de obra.
- **El crecimiento de las CGV ha proporcionado un papel creciente de los PED en la producción y comercio mundial**. La participación de las exportaciones de los PED en total del comercio de mercancías pasó del 24% en 1990, al 45% en 2018. Más de la mitad de las exportaciones de los PED se dan dentro de alguna CGV¹.
- **Muchos PED** comenzaron aportando su mano de obra barata pero -gradualmente y a partir de una batería de políticas públicas-, **“saltaron” a actividades de mayor valor agregado**. Son los casos de los “Tigres de Asia Pacífico” (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur).
- **Los PD tienden a participar en actividades de alto valor agregado**, tales como la creación del producto, diseño, R&D, marketing, servicios asociados al producto,

¹ Foro Económico Mundial, “Reshaping Global Value: Technology, Climate, Trade – Global Value Chains under Pressure”, 2019.

logística, etc. No son actividades intensivas en mano de obra, sino en capital o en conocimiento.

- **En líneas generales, la geografía de las CGV coincide con la de los PD.** La mayor parte de las CGV y, especialmente, las actividades de mayor valor agregado, tienden a concentrarse en Norteamérica, Unión Europea y Asia Pacífico con epicentro en China. A su vez, hacia dentro de estas regiones, pueden señalarse “centros” (EEUU, Alemania, China, etc.) y “periferias” (México, Europa Oriental, Sudeste Asiático, provincias chinas menos desarrolladas, etc.).

Las megatendencias que forzaron cambios en CGV

A finales de la década de 2000, comenzaron a emerger lo que el Foro Económico Mundial denominó “**megatendencias**”. Se trata de una serie de fenómenos que forzaron a realizar modificaciones y cambios en las estrategias de las empresas y de los países en cuanto a las CGV. Estas megatendencias son: la reconfiguración de la globalización, el surgimiento de nuevas tecnologías y un mayor énfasis en mitigar el impacto medioambiental.

- **La reconfiguración de la globalización:** Desde la Crisis Financiera de 2008-09, se ha experimentado una **desaceleración del comercio y de los flujos de IED**. Ambos dejaron de crecer por arriba del promedio del crecimiento del PBI. Las importaciones intermedias como porcentaje del PBI mundial cayeron del 19% en 2008 al 17% en 2018. La IED -como porcentaje del PBI- cayó del 3,5% antes de la Crisis Financiera, a solo el 1,3% en 2018. Consecuentemente, también hay una **desaceleración en el crecimiento de las CGV**. Este fenómeno obedece a múltiples causas, entre ellas pueden destacarse: la menor firma de Acuerdos de Libre Comercio (ALC) y de inversión, la hostilidad de EEUU hacia dichos acuerdos², la parálisis de la OMC para saldar conflictos comerciales, las incertidumbres que se desataron tras el “Brexit”, la “guerra comercial” sino-estadounidense y una mayor tendencia a hacer uso de políticas proteccionistas o para-arancelarias inclusive dentro de la normativa de la OMC. Al mismo tiempo, se aprecia que **a medida que los PED** -especialmente los de Asia Pacífico- **se desarrollan**, ascienden en la CGV hacia actividades de mayor valor agregado. Por lo tanto, tienden a importar menos subcomponentes y componentes que son reemplazados por la

² Una de las primeras medidas que tomó Trump, ni bien asumió, fue retirar a EEUU del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (más conocido por sus siglas en inglés: TPP).

producción nacional. Y esto reduce la intensidad del comercio que es el núcleo de la expansión de las CGV³.

- **El surgimiento de nuevas tecnologías:** La convergencia de la **impresión 3D**, la **inteligencia artificial** (por sus siglas en inglés, IA), la **robótica** y la **internet de las cosas** (por sus siglas en inglés, IoT) podría **revolucionar la producción global de todo tipo de bienes**. Al mismo tiempo, el surgimiento de **plataformas digitales** (Amazon, etc.) **está acercando** como nunca antes **a productores y consumidores**, minimizando o anulando el rol de los intermediarios. La combinación de IA, robótica, IoT e impresión 3D podría permitirle a los fabricantes reducir su dependencia de las CGV y volver a producir cerca de sus clientes. Como resultado, las empresas podrían beneficiarse de reducciones en los costos de envío e inventario, la casi eliminación del tiempo de entrega, un menor riesgo de robo de la propiedad intelectual, la posibilidad de responder más rápidamente a los cambios en el mercado, entre otras ventajas. Los PED que aspiren a desarrollarse vía la explotación de su mano de obra barata, podrían verse perjudicados.
- **Mayor énfasis en mitigar el impacto medioambiental:** **Consumidores y gobiernos**, especialmente en los PD, **están cada vez más dispuestos a sancionar** o boicotear **a empresas que no cumplan con estándares medioambientales o sean percibidas como “ecológicamente irresponsables”**. Esto conduce a que los distintos niveles de gobierno - pero especialmente las ciudades- emprendan acciones o políticas como impuestos a la contaminación del aire, esquemas de comercio de carbono para fábricas, políticas de reciclaje o la búsqueda de ser ciudades/regiones “carbono neutrales”. Como resultado, **trasladar mercadería o componentes desde regiones alejadas será más caro** y ese monto se trasladará al consumidor. Al no llegar a acuerdos globales -y en algunos casos, ni siquiera regionales-, los gobiernos nacionales tienden a sancionar normativas medioambientales sin coordinar o consensuar con otros gobiernos. Lo que también resulta en mayores costos para las CGV. Por otra parte, el **cambio climático está afectando a las CGV** por el lado de la oferta. Esto es especialmente dañino en el sector agro-alimentario, donde la mayor frecuencia de desastres medioambientales, la depredación del

³ El caso por excelencia es China pero también se aplica a otros países de Asia Pacífico.

suelo, la expansión de la frontera agrícola hacia hábitats naturales o el surgimiento de nuevas plagas, está impactando en la producción.

Estas megatendencias anunciaron la necesidad de cambios en las estrategias en cuanto a las CGV. Las empresas comenzaron a formular alternativas y planes de contingencia frente a los riesgos y cambios que se avecinaban. Sin embargo, pocos cambios se dieron en la realidad. El incidente de Fukushima en 2011 que cortó momentáneamente varias CGV, bien podría haber sido una señal de alerta. No obstante, se lo entendió como una anomalía dentro de una estrategia que -en líneas generales- continuaba siendo eficiente y rentable.

La pandemia y su impacto en las CGV

En enero 2020, China instauró una cuarentena masiva y estricta sobre la ciudad de Wuhan y, a los pocos días, la extendió a toda la provincia de Hubei. Si bien dicha provincia apenas representa el 4,5% del PBI de China, se trata de una economía de 55 millones de habitantes y un PBI equivalente a Polonia. Más importante: **Wuhan** es un importante **hub tecnológico e industrial**, donde empresas chinas e internacionales participan en **diversas CGV**. Sectores como el automotriz, electrónicos y productos farmacéuticos - donde Hubei tiene un rol destacado- se vieron tempranamente afectados.

El impacto se volvió un *shock* cuando la cuarentena en Hubei se prolongó y toda la economía de China comenzó a frenarse o desacelerar su producción. Las cifras son ilustrativas: en el 1° trimestre del año, la economía de Hubei tuvo su mayor contracción desde la 2° Guerra Mundial y cayó un 39%. La producción industrial de la provincia cayó un 60%, las exportaciones un 44,9% y la llega de IED casi desapareció con una contracción del 96%. En su conjunto, la economía china se contrajo un 6,8% en el 1° cuatrimestre⁴. Esto impactó en empresas de todo el mundo ya que **alrededor de una ¼ parte de los insumos intermedios, utilizados en exportaciones de alta tecnología** (farmacéuticos, químicos, maquinaria, vehículos de motor y equipos de transporte) en EEUU, Japón, Corea del Sur y México **provienen de China**. Lo que generó que muchas plantas y fábricas deban desacelerar o cancelar sus líneas de producción.

La expansión de las medidas de distanciamiento social, la imposición de cuarentenas y las restricciones a los viajes, se combinaron una caída de la producción global, generando una fuerte crisis que el FMI llamó “la Gran Cuarentena”. Además de impactar en una caída del PBI global, la Gran Cuarentena golpeó con gran fuerza al comercio y a los flujos de IED.

⁴SCMP, “Coronavirus: economy in China’s Covid-19 epicentre Hubei shrank 40 per cent in first quarter of 2020” <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3081074/coronavirus-economy-chinas-covid-19-epicentre-hubei-shrank-40>

Según la OCDE, el comercio internacional caerá un -11,5%⁵; mientras que el BM calcula una contracción del 13,4%. En cuanto a la IED, UNCTAD anticipa que la IED global caerá un 40% y alcanzará un monto equivalente al año 2005. La caída se prolongará en 2021, aunque a una cifra menor (un 5% o 10%) y recién comenzará a recuperarse en 2022⁶. En la cambio, OCDE estima que se producirá una contracción mayor al 30%⁷. Consecuentemente, **es razonable también esperar una drástica caída en las CGV.**

Todo esto ha elevado la voz de los críticos de las CGV y está generando un amplio debate en la política internacional. Los críticos sostienen que la crisis económica desatada por la pandemia ha evidenciado 2 fenómenos muy relacionados entre sí: 1) la contracara de la eficiencia de las CGV, es la fragilidad frente a *shocks* externos y 2) dado el protagonismo de las manufacturas en las CGV, se evidenció una fuerte dependencia de China en productos claves (medicamentos, equipos de protección médica, etc.).

- En **EEUU**, Peter Navarro -entonces Asesor Especial de la Casa Blanca y conocido por sus críticas a China- afirmó: ***“Una de las cosas que está crisis nos enseñó es que somos peligrosamente dependientes de las CGV para nuestras medicinas, como la penicilina, nuestros insumos médicos, como las máscaras, y nuestro equipo médico, como respiradores”***. Y, en líneas generales, la respuesta debe ser aumentar la autosuficiencia en productos “críticos” o “estratégicos”. No es casualidad, dicha respuesta está en línea con el declarado objetivo de Trump de “traer de vuelta” a industrias que hace ya muchos años, partieron hacia China, México y otros PED.

- **Japón anunció** que ofrecerá **USD 2 mil millones a las empresas que traigan su producción a la isla**. En caso que no creer conveniente volver a Japón, las empresas podría aplicar a un incentivo de USD 220 millones para relocalizarse en otro país que no se China.

- Las autoridades de la **Unión Europea** admitieron que ***“La crisis ha revelado áreas en las que Europa necesita ser más resiliente para prevenir y resistir mejor crisis futuras. Áreas entre las que destacan los equipos de protección sanitarios y medicamentos pero también las tecnologías clave, ciertas materias primas fundamentales (como las tierras raras), las industrias de seguridad y defensa y los medios de comunicación”***⁸. Si bien no se

⁵ La OCDE anticipaba 2 escenarios: “con” y “sin rebrote”. Al día de hoy puede asumirse que si bien no se produjo un rebrote, el “primer” brote no está controlado y, a pesar de las aperturas, muchas medidas de distanciamiento social continúan vigentes.

⁶ UNCTAD, “Global foreign direct investment projected to plunge 40% in 2020”
<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2396>

⁷ OCDE “Foreign direct investment flows in the time of COVID-19” https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132646-g8as4msdp9&title=Foreign-direct-investment-flows-in-the-time-of-COVID-19

⁸ Josep Borrell y Thierry Breton, “For a united, resilient and sovereign Europe”
https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/80567/united-resilient-and-sovereign-europe_en

menciona a China, se trata de sectores donde Beijing tiene un rol dominante o, por lo menos, importante.

- En septiembre 2020, **India, Japón y Australia** propusieron la “*Resilient Supply Chain Initiative*”; por la cual se buscará reducir la dependencia de China y alentar la radicación de inversiones y empresas en terceros países. No se precisaron acciones, ni políticas sobre cómo lo lograrían. Y si bien la iniciativa se presenta como una estrategia necesaria para diversificar las CGV: lo cierto es que es auspiciada por 3 países que en el último año han desmejorado significativamente su relación con Beijing. India experimentó la mayor escaramuza militar con China en los últimos 30 años; Japón mantiene históricas diferencias que se agudizaron con la crisis sanitaria y Australia entró en una “guerra comercial” con Beijing, presumiblemente, como producto de haber cuestionado el origen de la pandemia⁹.

Escenarios

En la siguiente sección, se visualizan distintos escenarios en cuanto las estrategias de CGV que podrían darse en el corto y mediano plazo.

- **Regionalización:** Ante la imposibilidad de revertir el carácter global de las CGV, distintos dirigentes y expertos anticipan que se acelerará la tendencia hacia la regionalización de las CGV o lo que algunos denominan CRV (Cadenas Regionales de Valor). Se trata de una tendencia que -en gran medida- se dio de forma “natural”, como producto de la proliferación de ALC regionales. Entre ellos se destacan: el NAFTA/USMCA, en Norteamérica; la CEE/UE, en Europa y un “enjambre” de ALC en Asia Pacífico. Si bien las CRV pierden en términos de economía de escala frente a las CGV, pueden compensar en términos de cercanía geográfica, cultural y por contar con un marco normativo común. Frente a situaciones inesperadas -como actual crisis-, las CRV demostraron tener una mayor resistencia.
- **Oportunidades para Terceros Países:** La crisis sanitaria evidenció la importancia para las empresas de diversificar proveedores. Desde múltiples ámbitos se recurre a la analogía de “no colocar todos los huevos en una misma canasta” y, parecería, que tanto gobiernos como empresas estarían dispuestos a pagar el precio de la diversificación. Lógicamente, esto podría beneficiar a terceros países que capturarían nuevas inversiones. No obstante, no todos los

⁹ Amitendu Palit, “The Resilient Supply Chain Initiative: Reshaping Economics Through Geopolitics”, The Diplomat, 2020.

países podrán beneficiarse y esto se debe, en gran medida, a que no todos reúnen los requisitos. Presumiblemente, las empresas que se relocalizarían fuera de China serían del sector industrial, mayoritariamente. Los terceros países tendrían que ofrecer -por lo menos- algunas de las ventajas que actualmente gozan en China. Entre ellas pueden enumerarse: costo de la mano de obra, infraestructura, localizaciones favorables para la industria, clima de negocios, etc.

- **Oportunidades para Argentina:** Difícilmente nuestro país podría beneficiarse de la reorganización de las CGV en el caso de las manufacturas. Vietnam y otros países del Sudeste Asiático cuentan con mayores ventajas; tales como menores costos -no solo de mano de obra-, legislación labor laxa, infraestructura, cercanía a China y, en algunos casos, ALC con EEUU o la UE. De hecho, estos países ya se han visto favorecidos por cierto re-direccionamiento de las CGV que se dio con la “guerra comercial”. Argentina sí podría verse favorecido en las CGV en los servicios basados en el conocimiento (desarrollo de software, servicios financieros, audiovisuales, profesionales, *R&D*, salud, geológicos, etc.). Empresas transnacionales como Accenture, PWC, Deloitte, IBM, ESPN, ya se encuentran en el país.
- **On-Shoring o restricciones a las exportaciones de Productos “Estratégicos”:** Frente a la repentina demanda de ciertos productos, algunos PD instrumentaron políticas de **incentivos para producir productos** que -bajo circunstancias normales- eran importados. Este fue el caso en los rubros equipo médico, prendas protectoras, medicamentos y, en algunos casos, productos básicos como alimentos. Al mismo tiempo, especialmente en los casos de EEUU y la UE se aplicaron distintas **restricciones a las exportaciones** de dichos productos. En el caso de Bruselas, la medida se enmarcó en las excepciones que permite la normativa de la OMC; mientras que Washington aplicó una legislación nacional (Ley de la Producción de la Defensa de 1950). **Medidas similares podrían darse en el futuro** con otros productos estratégicos. No obstante, es difícil que estas medidas puedan sostenerse en el mediano o largo plazo.

Conclusiones

- **No es fácil para las empresas diversificar sus CGV, minimizar su presencia en China y, mucho menos, retirarse.** Entre los principales motivos deben señalarse: 1) Asumiendo que lograsen retirar ciertas fábricas, es muy posible que queden en China subcontratistas y otros agentes de menores con quienes comparten actividades hacia dentro de una misma CGV. La imagen de una persona tratando de arrancar de raíz a un árbol, podría ilustrar la dificultad y complejidad de una empresa retirándose de China. 2) La pandemia y la “guerra comercial” no han afectado significativamente ventajas como una enorme mano de obra, formidable infraestructura, políticas de atracción de IED, localizaciones favorables, incentivos gubernamentales, etc. 3) Cada vez más empresas se radican en China para abastecer a su mercado interno. Esto es especialmente relevante en bienes y servicios enfocados en la creciente clase media china. 4) Una recesión global no es el mejor momento para enfrentar los costos que implican relocalizar la producción. Puede asumirse que las empresas tenderán a mantener el *status quo* o postergar la decisión.
- **Los procesos de *On-Shoring*, las restricciones y políticas proteccionistas, no garantizan una mayor seguridad en el suministro de bienes escasos.** Para explicarlo, los autores Baldwin y Evenett recurren a los conceptos de “resiliencia” y “robustez”. El primero se refiere a la capacidad de reactivar las operaciones luego de una interrupción; el segundo a la capacidad de mantener las operaciones durante una crisis. En una pandemia, esta última es la más relevante. Es necesario tener acceso a suministros esenciales, aunque también es necesario poder restaurar la producción rápidamente, si parte de ella se ve interrumpida. **La forma obvia de lograr robustez es diversificar proveedores, a través de múltiples ubicaciones. Producir en el propio país no es garantía de solidez.** También debe considerarse que no hay ubicación que sea inmune a pandemias, huracanes, terremotos, inundaciones, huelgas, disturbios civiles, etc. Los procesos de *On-Shoring*, las restricciones y políticas proteccionistas, concentran el riesgo a nivel nacional (volviendo a la analogía antes citada: “colocan todos los huevos en la misma canasta”), reducen la diversidad de potenciales proveedores, disminuye la presión de la competencia y fragmenta las economías de escala¹⁰.
- **La producción de las vacunas contra el COVID19, está demostrando la importancia de las CGV.** Como otros bienes complejos, las vacunas están siendo producidas a través de distintas CGV y ningún país monopoliza su producción.

¹⁰ Richard Baldwin y Simon Evenett, editores, “*COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won’t Work*”, 2020.

Adicionalmente, las vacunas demandan una compleja red de logística y distribución; lo cual remarca todavía más la importancia de las CGV.