INFORME SOBRE LAS INVERSIONES 1 145 EN EL MUNDO

PANORAMA GENERAL

LAS CADENAS DE VALOR MUNDIALES: INVERSIÓN Y COMERCIO PARA EL DESARROLLO



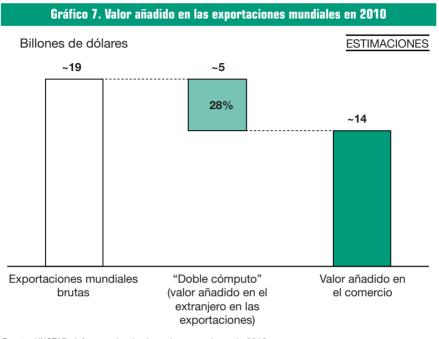
LAS CADENAS DE VALOR MUNDIALES Y EL DESARROLLO

El comercio está impulsado en forma creciente por las cadenas de valor mundiales

Alrededor del 60% del comercio mundial, que en la actualidad asciende a más de 20 billones de dólares, corresponde al comercio de bienes y servicios intermedios que se incorporan en diversas etapas en los procesos de producción de bienes y servicios destinados al consumo final. La fragmentación de los procesos de producción y la dispersión internacional de las tareas y actividades que los componen han dado lugar a sistemas de producción sin fronteras. Estos pueden ser cadenas secuenciales o redes complejas, de alcance mundial o regional, comúnmente conocidas como cadenas de valor mundiales.

Las cadenas de valor mundiales provocan un notable doble cómputo en el comercio, dado que los bienes intermedios se contabilizan varias veces en las exportaciones mundiales, pero solo deberían contarse una vez como "valor añadido en el comercio". En la actualidad, alrededor del 28% de las exportaciones brutas corresponde a valor añadido antes importado por los países para incorporarlo en productos o servicios que se vuelven a exportar. De los 19 billones de dólares a los que ascienden las exportaciones mundiales brutas (cifras de 2010), unos 5 billones se cuentan dos veces (véase el gráfico 7). Los patrones del comercio de valor añadido en las cadenas de valor mundiales determinan la distribución de los beneficios económicos reales del comercio entre las economías nacionales.

La proliferación de las cadenas de valor mundiales es mayor en los sectores en los que las actividades pueden separarse más fácilmente, como la electrónica, la industria automotriz o la confección de prendas de vestir, pero estas cadenas abarcan cada vez más actividades en todos los sectores, incluidos los servicios. Si bien la participación de los servicios en las exportaciones brutas mundiales es solo del 20%, casi la mitad (46%) del valor añadido en las exportaciones proviene de actividades del sector de los



Fuente: UNCTAD, Informe sobre las inversiones en el mundo 2013.

servicios, pues la mayoría de las exportaciones de manufacturas requieren servicios para su producción.

La mayoría de los países en desarrollo están aumentando su participación en las cadenas de valor mundiales. La participación de estos países en el comercio de valor añadido mundial aumentó del 20% en 1990 al 30% en 2000 y a más del 40% en la actualidad. Sin embargo, muchos de los países en desarrollo más pobres siguen teniendo muchas dificultades para acceder a las cadenas de valor mundiales en sectores que no sean las exportaciones de recursos naturales.

Con frecuencia, los eslabones de las cadenas de valor regionales son más importantes que los de las cadenas mundiales, especialmente en América del Norte, Europa, y Asia Oriental y Sudoriental. En las economías en transición, América Latina y África, las cadenas de valor regionales están relativamente menos desarrolladas.

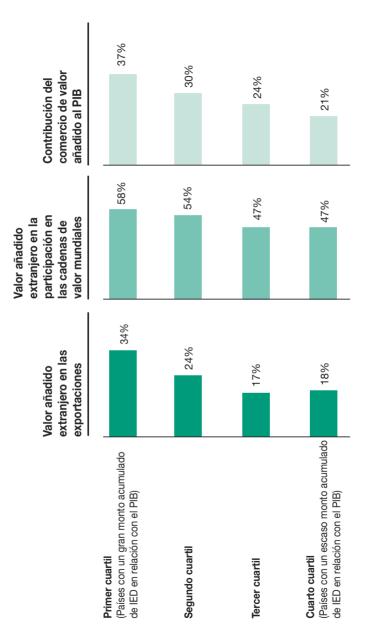
Las cadenas de valor mundiales son coordinadas en general por ETN

En general, las cadenas de valor mundiales son coordinadas por ETN, y el comercio transfronterizo de insumos y productos se da en el marco de sus redes de filiales, asociados contractuales y proveedores independientes. En las cadenas de valor mundiales coordinadas por ETN se lleva a cabo alrededor del 80% del comercio mundial. Los patrones del comercio de valor añadido en las cadenas de valor mundiales dependen en gran medida de las decisiones de inversión de ETN. Los países con un mayor monto acumulado de IED en relación con el tamaño de sus economías suelen tener un nivel más elevado de participación en las cadenas de valor mundiales y generar relativamente más valor añadido nacional gracias al comercio (véase el gráfico 8).

Las ETN coordinan las cadenas de valor mundiales mediante complejas redes de relaciones con los proveedores y diferentes modalidades de gobernanza, de la propiedad directa de las filiales extranjeras a las relaciones contractuales (en formas no accionariales de producción internacional o FNA) y las transacciones entre partes independientes. Estas modalidades de gobernanza y las estructuras de poder resultantes en las cadenas de valor mundiales influyen significativamente en la distribución de los beneficios económicos del comercio en estas cadenas y en las consecuencias para el desarrollo a largo plazo.

Las decisiones de las ETN sobre dónde invertir y con quién asociarse obedecen a determinantes localizacionales de las cadenas de valor mundiales, que dependen del segmento, la tarea o la actividad de la cadena. Con frecuencia, los determinantes localizacionales de los segmentos de las cadenas de valor mundiales son diferentes y menos numerosos que los de los sectores integrados verticalmente; las actividades de montaje de productos electrónicos, por ejemplo, tienen menos determinantes que la inversión en el sector de la electrónica en su conjunto. En muchos segmentos de las cadenas de valor mundiales hay relativamente pocos determinantes localizacionales definitivos, que actúen como prerrequisitos del acceso de los países a estas cadenas.

Gráfico 8. Principales indicadores del comercio de valor añadido, por cuartil del monto acumulado de entradas de IED en relación con el PIB, 2010



Fuente: UNCTAD, Informe sobre las inversiones en el mundo 2013.

Las cadenas de valor mundiales pueden contribuir considerablemente al desarrollo, pero la participación en estas no está exenta de riesgos

Las cadenas de valor mundiales distribuyen el valor añadido y el empleo entre más lugares, en vez de concentrarlos únicamente en aquellos en los que pueden llevarse a cabo las tareas más complejas. Por consiguiente, pueden reducir la brecha de los PIB y los niveles de ingresos de los países en desarrollo, y dar lugar a una mayor convergencia de las economías. En el plano mundial, esa es la contribución esencial de estas cadenas al desarrollo.

En los países, el valor añadido nacional creado por el comercio en las cadenas de valor mundiales puede ser muy importante en relación con el tamaño de las economías locales. En los países en desarrollo, el comercio de valor añadido aporta en promedio casi un 30% al PIB, en comparación con un 18% en el caso de los países desarrollados. Existe una correlación positiva entre la participación en las cadenas de valor mundiales y las tasas de crecimiento del PIB per capita. Las economías en las que esta participación aumenta más rápido registran tasas de crecimiento del PIB per capita aproximadamente dos puntos porcentuales superiores al promedio. Además, la participación en las cadenas de valor mundiales suele traducirse en la creación de empleo en los países en desarrollo y en un mayor crecimiento del empleo, incluso cuando esta participación depende de la importación de contenidos para las exportaciones.

Pero la experiencia de economías individuales en particular es más heterogénea. La contribución de las cadenas de valor mundiales en términos de valor añadido puede ser relativamente pequeña cuando el contenido importado de las exportaciones es elevado y cuando la participación en la cadena se limita a sus segmentos de menor valor. Además, gran parte del valor añadido en las cadenas de valor mundiales en los países en desarrollo es generado por filiales de ETN, lo que puede dar lugar a una "captura de valor" relativamente baja, entre otras cosas como resultado de la fijación de precios de transferencia o la repatriación de los ingresos. Sin embargo, incluso cuando las exportaciones son impulsadas por las ETN, la contribución de valor añadido de las empresas locales en las cadenas de valor mundiales es con frecuencia muy significativa, y la reinversión de las ganancias de las filiales extranjeras es, en promedio, casi tan elevada como la repatriación.

En lo que respecta a los beneficios en términos de empleo, en muchos casos, a raíz de las presiones sobre los costos de los compradores mundiales, los empleos relacionados con las cadenas de valor mundiales pueden ser inseguros y caracterizarse por condiciones de trabajo deficientes, en las que la seguridad e higiene son motivos de especial inquietud. Además, la estabilidad del empleo en las cadenas de valor mundiales puede ser reducida, dado que las fluctuaciones de la demanda se ven reforzadas a lo largo de las cadenas de valor y la localización de las operaciones de las ETN puede modificarse fácilmente. Sin embargo, las cadenas de valor mundiales pueden servir como mecanismo de transferencia de las mejores prácticas internacionales con respecto a las cuestiones sociales y ambientales, por ejemplo mediante la utilización de las normas de RSE, aunque la aplicación de las normas más allá del primer nivel de la cadena de suministro siga siendo un problema.

A más largo plazo, las cadenas de valor mundiales pueden ser un importante medio para la creación de capacidad productiva en los países en desarrollo —entre otras cosas mediante la difusión de tecnología y la acumulación de conocimientos especializados— y abrir así oportunidades de modernización industrial. No obstante, los potenciales beneficios de desarrollo a largo plazo de las cadenas de valor mundiales no se dan en forma automática. La participación en estas cadenas puede causar cierta dependencia de una base tecnológica restringida y del acceso a actividades de limitado valor añadido de cadenas de valor coordinadas por ETN.

En el plano empresarial, las oportunidades de las empresas locales de aumentar su productividad y pasar a desempeñar actividades de mayor valor añadido en las cadenas de valor mundiales dependen del tipo de cadenas en las que operan, la gobernanza y las relaciones de poder en estas, la capacidad de absorción de las empresas, y el entorno de negocios e institucional de la economía. A nivel nacional, las vías eficaces para avanzar en las cadenas de valor mundiales no solo abarcan un aumento de la participación en estas cadenas, sino también un incremento de la creación de valor añadido nacional. Además, comprenden la ampliación gradual de la participación en cadenas de valor mundiales de mayor nivel tecnológico, pasando de las exportaciones basadas en los recursos naturales a exportaciones de manufacturas y servicios con grados de complejidad cada vez mayores.

Los países deben tomar la decisión estratégica de promover o abstenerse de promover la participación en las cadenas de valor mundiales

Los países deben sopesar cuidadosamente las ventajas y desventajas de participar en las cadenas de valor mundiales, y los costos y beneficios de las políticas proactivas de promoción de estas cadenas o de las estrategias de desarrollo impulsadas por estas, en función de su situación concreta y su dotación de factores. Algunos países podrán decidir no promover la participación en las cadenas de valor mundiales. Otros pueden no tener otra opción: con frecuencia, la mayoría de las economías en desarrollo más pequeñas con escasa dotación de recursos no tienen demasiadas alternativas a las estrategias de desarrollo que incorporan cierto grado de participación en las cadenas de valor mundiales. La pregunta que deben plantearse estos países no es tanto si deben participar en las cadenas de valor mundiales, sino cómo hacerlo. En realidad, la mayoría ya participa en estas cadenas de una u otra forma. Promover la participación en las cadenas de valor mundiales exige centrarse en determinados segmentos de estas cadenas; es decir, la promoción puede ser selectiva. Además, la participación en las cadenas de valor mundiales es uno de los aspectos de la estrategia general de desarrollo nacional.

Las políticas inciden en el aprovechamiento de las cadenas de valor mundiales en favor del desarrollo

Si los países deciden promover activamente la participación en las cadenas de valor mundiales, las autoridades deben determinar en primer lugar cuáles son los perfiles comerciales y las capacidades industriales de sus países y evaluar de manera realista las vías de desarrollo basadas en dichas cadenas con miras a su posicionamiento estratégico.

Acceder a las cadenas de valor mundiales, obtener beneficios de la participación en estas cadenas y concretar las oportunidades de avanzar en ellas requiere un enfoque estructurado que incluya: i) integrar las cadenas de valor mundiales en las estrategias generales de desarrollo y las políticas de desarrollo industrial; ii) permitir el crecimiento de estas cadenas creando y manteniendo un entorno propicio en materia de inversión y comercio, y

proporcionando infraestructura de apoyo; y iii) fomentar las capacidades productivas de las empresas locales. Mitigar los riesgos que entraña la participación en las cadenas de valor mundiales exige iv) un sólido marco ambiental, social y de gobernanza. Por último, alinear las políticas comerciales y de inversión implica determinar v) las sinergias entre las dos esferas de política y en las instituciones pertinentes (véase el cuadro 3).

Integrar las cadenas de valor mundiales en la estrategia de desarrollo. Las políticas de desarrollo industrial centradas en bienes y servicios finales son

Cuadro 3. Establecimiento de un marco de políticas para las cadenas de valor mundiales y el desarrollo

Elementos clave Principales acciones de política Incorporar las cadenas de valor mundiales en las políticas de desarrollo Integrar las cadenas de valor industrial mundiales en la estrategia de Fijar objetivos de política compatibles con las vías de desarrollo basadas desarrollo en las cadenas de valor mundiales Crear y mantener un entorno propicio para el comercio y las inversiones Permitir la participación en las Establecer los prerrequisitos de infraestructura para la participación en cadenas de valor mundiales las cadenas de valor mundiales. Apoyar el desarrollo empresarial y aumentar el poder de negociación de Fomentar la capacidad las empresas locales productiva nacional Fortalecer las competencias de la fuerza de trabajo Reducir al mínimo los riesgos asociados con la participación en las Proporcionar un sólido cadenas de valor mundiales mediante la reglamentación y las normas marco ambiental, social v de públicas v privadas gobernanza Apoyar a las empresas locales en el cumplimiento de las normas internacionales Establecer sinergias entre las Asegurar la coherencia entre las políticas comerciales y de inversión políticas v las instituciones Establecer sinergias entre la promoción y la facilitación del comercio y vinculadas con el comercio v la inversión

Crear "pactos regionales de desarrollo industrial"

Fuente: UNCTAD, Informe sobre las inversiones en el mundo 2013.

la inversión

menos eficaces en una economía mundial caracterizada por las cadenas de valor mundiales:

- Las estrategias de desarrollo relacionadas con las cadenas de valor mundiales requieren políticas más selectivas, centradas en las actividades extremadamente compartimentadas de las cadenas de valor mundiales. También incrementan la necesidad de contar con políticas que atiendan al peligro de caer en la trampa del ingreso medio, dado que la fragmentación de los sectores aumenta el riesgo de que un país solo ingrese al nivel de escaso valor y competencias de un sector determinado.
- Las cadenas de valor mundiales exigen un nuevo enfoque de las políticas comerciales en las estrategias de desarrollo industrial, porque las políticas comerciales proteccionistas pueden ser contraproducentes cuando las importaciones sean cruciales para la competitividad de las exportaciones. Las políticas comerciales también deben examinarse a la luz de la creciente importancia de las redes regionales de producción, en la medida en que la industrialización basada en las cadenas de valor mundiales se funda en vínculos más sólidos con la base de suministros en las economías en desarrollo vecinas.
- La necesidad de mejorar la posición en las cadenas de valor mundiales y de avanzar hacia actividades de mayor valor añadido es un motivo más para crear alianzas orientadas al desarrollo industrial con las empresas líderes. Al mismo tiempo, las cadenas de valor mundiales exigen un marco regulador que garantice un avance paralelo en los planos económico, social y ambiental, para lograr beneficios en materia de desarrollo sostenible.
- Por último, las cadenas de valor mundiales requieren un enfoque más dinámico del desarrollo industrial. La estrategia de desarrollo y las políticas de desarrollo industrial deben centrarse en los factores determinantes que pueden adquirirse o mejorarse a corto plazo, y en invertir de manera selectiva en la creación de otros con miras a atraer inversiones a mediano y largo plazo, fomentando las ventajas competitivas en las cadenas de valor mundiales, entre otras cosas mediante asociaciones con empresas.

Para las autoridades, entender cuál es la posición de sus países y estructuras industriales en relación con las cadenas de valor mundiales constituye un punto de partida para la incorporación de dichas cadenas en la estrategia de desarrollo. Esto debería constituir el fundamento de una evaluación realista de las vías de desarrollo basadas en las cadenas de valor mundiales, para aprovechar tanto las oportunidades de participación en dichas cadenas como las posibilidades de avanzar en estas. El Instrumento de la UNCTAD de Formulación de Políticas sobre Cadenas de Valor Mundiales puede ayudar a las autoridades en esta tarea.

Permitir la participación en las cadenas de valor mundiales. Permitir la participación de las empresas locales en las cadenas de valor mundiales supone crear y mantener un entorno propicio para la inversión y el comercio, y establecer los prerrequisitos de infraestructura para dicha participación. Por un entorno propicio para el comercio y la inversión se entiende un marco general de políticas empresariales que incluye, además de las políticas comerciales y de inversión, las vinculadas con la tributación, la competencia, la regulación del mercado laboral, la propiedad intelectual, el acceso a la tierra y varias otras esferas de política (véase el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible de la UNCTAD, que analiza las políticas comerciales y otras esferas de política pertinentes). La facilitación del comercio y la inversión es particularmente importante para las cadenas de valor mundiales, en las que los bienes cruzan las fronteras en múltiples ocasiones y que hacen necesario desarrollar capacidad productiva para las exportaciones.

Proveer infraestructuras físicas e inmateriales confiables (en particular de logística y telecomunicaciones) es fundamental para atraer actividades de las cadenas de valor mundiales. Desarrollar buenas conexiones de comunicaciones y transporte también puede contribuir a "fijar" en mayor medida las operaciones de estas cadenas. Como las cadenas de valor son frecuentemente regionales, las asociaciones internacionales para el desarrollo de la infraestructura pueden resultar especialmente provechosas.

Fomentar la capacidad productiva nacional. Varias esferas normativas son importantes para las políticas proactivas de desarrollo empresarial favorables a la participación y el avance en las cadenas de valor mundiales. En primer

lugar, los conglomerados de empresas pueden mejorar la productividad y el desempeño generales. En segundo lugar, el desarrollo de vínculos entre las empresas nacionales y extranjeras y los vínculos interinstitucionales pueden proporcionar a las PYMES locales los factores externos necesarios para hacer frente al doble desafío de la creación de conocimientos y la internacionalización, necesarias para participar eficazmente en las cadenas de valor mundiales. En tercer lugar, el fomento de la capacidad nacional requiere apoyar la ciencia y la tecnología y contar con un marco de protección eficaz de los derechos de propiedad intelectual. En cuarto lugar, varios servicios de desarrollo y apovo empresarial pueden facilitar el fomento de la capacidad de las PYMES para que puedan cumplir las normas técnicas y aumentar su comprensión de las normas de inversión y comercio. En quinto lugar, es conveniente contar con una política de desarrollo del espíritu emprendedor que comprenda formación empresarial y en materia de gestión, y apoyo en forma de capital de riesgo. En sexto lugar, el acceso de las PYMES a la financiación contribuye a dirigir la labor de desarrollo hacia los segmentos iniciales de las cadenas de valor, en las que el beneficio para las empresas locales es más directo.

Además, aplicar una estrategia eficaz de desarrollo de los conocimientos especializados es fundamental para ingresar a las cadenas de valor mundiales y avanzar en estas, y para ayudar a las PYMES a satisfacer las exigencias de sus clientes en lo que hace al cumplimiento de determinadas normas de RSE. También puede facilitar los procesos de ajuste necesarios y ayudar a los trabajadores desplazados a encontrar nuevos empleos.

Las autoridades también deberían estudiar opciones para fortalecer el poder de negociación de los productores nacionales respecto de sus asociados extranjeros en las cadenas de valor mundiales, para ayudarlos a obtener una distribución justa de los beneficios y los riesgos, y para facilitar el acceso a actividades de mayor valor añadido en dichas cadenas (*Informe sobre las inversiones en el mundo 2011*).

Proporcionar un sólido marco ambiental, social y de gobernanza. Disponer de un marco sólido de políticas ambientales, sociales y de gobernanza es esencial para aumentar al máximo la repercusión de las actividades de las cadenas de valor mundiales en el desarrollo sostenible y reducir al mínimo

sus riesgos. Los países receptores tienen que velar por que sus asociados en las cadenas de valor mundiales observen las normas internacionales básicas en materia laboral. Igualmente importante es establecer y aplicar normas de seguridad en el trabajo, sanitarias y ambientales en los lugares de producción de las cadenas de valor mundiales, así como fomentar la capacidad de cumplimiento. Los compradores de los productos fabricados en las cadenas de valor mundiales y sus países pueden hacer una importante contribución a una producción más segura, cooperando con los proveedores con miras a que estos aumenten su capacidad para cumplir con las regulaciones del país receptor y las normas internacionales, y evitando los proveedores que no respeten esas normas.

Los proveedores son objeto de una presión creciente para adaptarse a las políticas de RSE con el fin de seguir participando en las cadenas de valor mundiales. Las ZIF constituyen importantes centros neurálgicos de las cadenas de valor mundiales y brindan a las autoridades la oportunidad de atender a las cuestiones relativas a la RSE a una escala manejable. Estas autoridades podrían considerar la posibilidad de implementar mejores políticas de RSE, servicios de apoyo e infraestructuras en las ZIF (por ejemplo, asistencia técnica para la certificación y la presentación de información, apovo en materia de seguridad en el trabajo y cuestiones de salud, instalaciones de reciclaje o de energía alternativa), transformándolas en centros de excelencia de las actividades empresariales sostenibles y en catalizadores de la puesta en práctica de la RSE. Los gobiernos o autoridades de la zona podrían optar por ofrecer ese tipo de beneficios además o en lugar de algunos de los que se otorgan actualmente a las empresas de las ZIF. Los beneficios para las empresas podrían abarcar la participación en la financiación de los gastos, la armonización de las prácticas y la reducción de las inspecciones de las instalaciones. Las organizaciones internacionales pueden contribuir fijando criterios de referencia, facilitando los intercambios de mejores prácticas y estableciendo programas de fomento de la capacidad.

También debería atenderse a otras inquietudes y cuestiones relacionadas con la gobernanza de las empresas, con el fin de reducir al mínimo los riesgos vinculados con las cadenas de valor mundiales. Entre estas cuestiones se cuenta la fijación de precios de transferencia, en la que las cadenas de valor

mundiales producen el efecto doble de incrementar las posibilidades de manipular los precios de transferencia y dificultar su control, lo que va en detrimento del aumento de la recaudación fiscal para el desarrollo. Además, para salvaguardar los procesos de desarrollo industrial, los gobiernos deben tratar de promover cadenas de suministro resilientes que estén preparadas para los cambios drásticos, puedan soportarlos y se recuperen rápidamente de las perturbaciones.

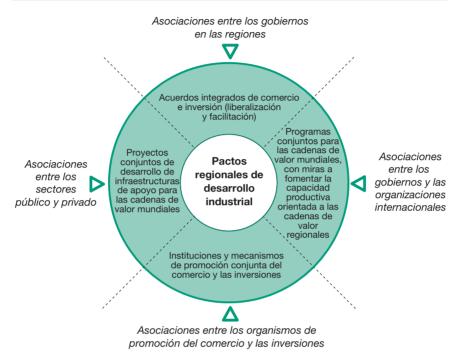
Establecer sinergias entre las políticas y las instituciones vinculadas con el comercio y la inversión. En vista de que la inversión y el comercio están inextricablemente ligados en las cadenas de valor mundiales, es fundamental garantizar la coherencia entre las políticas de inversión y comercio. Evitar enfoques incompatibles o incluso contraproducentes requiere prestar gran atención a los instrumentos de política que pueden afectar simultáneamente a la inversión y el comercio en las cadenas de valor mundiales, es decir: i) las medidas comerciales que afectan a la inversión y ii) las medidas de inversión que afectan al comercio.

En el plano institucional, los intensos vínculos entre el comercio y la inversión de las cadenas de valor mundiales requieren una coordinación más estrecha entre el comercio interior y los organismos de promoción de las inversiones, así como una mejor selección de los segmentos específicos de estas cadenas acordes con las ventajas localizacionales dinámicas de los países receptores. Una serie de criterios objetivos, basados en la participación y el posicionamiento de un país en las cadenas de valor mundiales, pueden ayudar a determinar la estructura institucional más apropiada para promover el comercio y la inversión.

También es preciso buscar sinergias mediante un tratamiento integrado de los acuerdos internacionales de inversión y comercio. Los acuerdos regionales de comercio e inversión son particularmente importantes para las cadenas de valor, dado que los esfuerzos de liberalización regional están configurando las cadenas de valor regionales y la distribución del valor añadido.

De hecho, la importancia de las cadenas de valor regionales muestra los posibles efectos de la evolución de los acuerdos regionales de comercio e inversión hacia "pactos regionales de desarrollo industrial". Estos pactos

Gráfico 9. Pactos regionales de desarrollo industrial para las cadenas de valor regionales



Fuente: UNCTAD, Informe sobre las inversiones en el mundo 2013.

podrían centrarse en la liberalización y la facilitación del comercio y la inversión, y establecer instituciones y mecanismos conjuntos de promoción de las inversiones. Podrían extenderse a otras esferas de política importantes para permitir el desarrollo de las cadenas de valor mundiales, como la armonización de las regulaciones y la consolidación de las normas del sector privado sobre cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza. Asimismo, podrían apuntar a la creación de conglomerados industriales transfronterizos mediante inversiones conjuntas en las infraestructuras de apoyo a las cadenas de valor mundiales y en el fomento de la capacidad productiva. Estos pactos llevan aparejada la colaboración entre los gobiernos de la región, con el propósito de armonizar las normas de comercio e inversión

y promover en forma conjunta el comercio y las inversiones; entre los gobiernos y las organizaciones internacionales, en materia de asistencia técnica y fomento de la capacidad; y entre los sectores público y privado, con miras a invertir en infraestructuras para la cadena de valor regional y en la capacidad productiva (véase el gráfico 9).

Ginebra, junio de 2013

Supachai Panitchpakdi Secretario General de la UNCTAD

S. Hafly