

ESLABONES INVISIBLES

Las cadenas de valor transforman las manufacturas, y distorsionan el debate en torno a la globalización

David Dollar

Si visitamos un centro de ventas de Toyota en Nueva York o Múnich, podríamos pensar que estamos viendo automóviles fabricados en Japón, pero estaríamos equivocados. De hecho, los 15.000 componentes de un coche moderno a menudo son producidos por diferentes empresas en diferentes lugares. Hay tres centros principales de producción de automóviles: América del Norte, Europa y Asia oriental. La investigación y desarrollo y el diseño se llevan a cabo sobre todo en Alemania, Japón y Estados Unidos, mientras que China también comienza a desempeñar un papel relevante, dados los 5 millones de graduados anuales en carreras de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. Cada uno de esos centros combina la producción en economías de salarios elevados con piezas y componentes provenientes de economías de mercados emergentes con salarios más bajos. Las piezas y los componentes cruzan múltiples fronteras durante el proceso de producción.

Desde teléfonos inteligentes y automóviles hasta televisores y computadoras, hoy en día más de dos tercios del comercio internacional tiene lugar dentro de esas cadenas de valor mundiales, frente a 60% en 2001. El auge de las cadenas de valor ha reconfigurado la economía mundial, estimulando enormes avances

en los niveles de vida de economías de mercados emergentes como China y Vietnam, donde los costos laborales son relativamente bajos, y ampliando a la vez la desigualdad de ingresos en economías avanzadas como Estados Unidos. Sin embargo, los métodos de recolección de datos sobre el comercio, desarrollados hace ya décadas en un mundo anterior a las cadenas de valor, no reflejan esa transformación y ofrecen un panorama distorsionado del movimiento mundial de bienes y servicios. Como resultado, los encontrados debates sobre la pérdida de empleos atribuida al comercio están basados en datos inadecuados, lo cual potencia desacertados reclamos de proteccionismo.

Consideremos el caso de un teléfono inteligente exportado por China. Cuando se lo despacha a Estados Unidos, las estadísticas oficiales del comercio registran su valor total como una importación efectuada desde China. Pero estudios relativos a las cadenas de valor, como los "Informes sobre el desarrollo de las cadenas de valor mundiales", publicados por la Organización Mundial del Comercio y el Banco Mundial, muestran que sería más correcto decir que Estados Unidos importa de diversos socios distintos tipos de valor agregado, como el ensamblaje con uso intensivo de mano de obra desde China e insumos de manufactura más sofisticados desde Corea del Sur. Ello se debe a

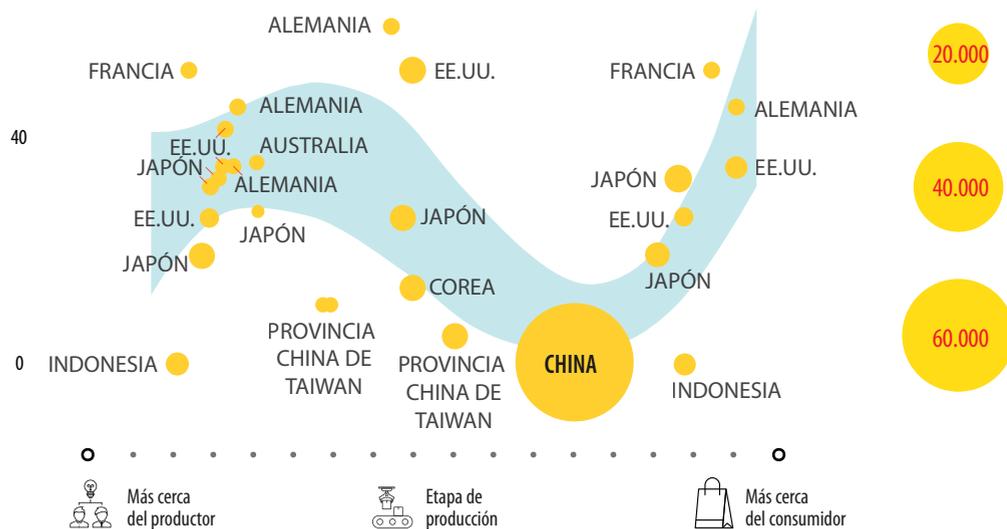
Agregando valor

La contribución de China a las exportaciones de equipos eléctricos y ópticos ocurre hacia el final de la cadena, con la producción de algunas piezas simples y el ensamblaje.

(remuneración por hora, dólares de EE.UU.)

80

(incremento del valor agregado, millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Organización Mundial del Comercio, Informe sobre el desarrollo de las cadenas de valor mundiales 2019.

Nota: Las cifras corresponden al año 2009.

que las estadísticas oficiales miden el valor bruto del comercio, no el valor agregado en cada eslabón de la cadena. Es más, las estadísticas oficiales no captan la creciente importancia de los servicios, tales como codificación informática, logística y marketing, contenidos en el valor de los bienes manufacturados. Gran parte del valor agregado en un teléfono inteligente nominalmente hecho en China, como la codificación y la comercialización, se origina en Estados Unidos y en otras economías avanzadas. Vistos desde la perspectiva del valor agregado, los desequilibrios del comercio bilateral lucen bastante diferentes. El polémico déficit comercial de Estados Unidos con China, por ejemplo, se reduce prácticamente a la mitad cuando el análisis pasa del valor bruto al valor agregado, porque China tiende a ubicarse al final de muchas cadenas de valor.

Motor del crecimiento

Las cadenas de valor mundiales han sido una gran ayuda para las economías en desarrollo porque les permiten diversificarse y pasar del comercio de materias primas al de bienes manufacturados y servicios con mayor valor agregado. ¿De qué manera? Dividiendo el proceso productivo para que diferentes pasos se realicen en diferentes países. En el pasado, un país debía dominar la producción de un producto manufacturado completo para exportarlo, algo que rara vez ocurría. Con las cadenas de valor, un país puede especializarse en una o varias actividades en las cuales

tenga una ventaja comparativa. El fenómeno le ha permitido a China exportar nominalmente productos de alta tecnología, aun cuando su función haya sido mayormente la de ensamblar. La desagregación de la producción comenzó dentro de las economías avanzadas en respuesta a la competencia y los decrecientes costos logísticos, y luego se globalizó ante la apertura de las grandes economías en desarrollo.

La cadena de valor mundial para las exportaciones chinas de equipos eléctricos y ópticos —categoría que incluye teléfonos inteligentes, tabletas y cámaras— realizadas en 2009 ilustra el papel que cumple el país (véase el gráfico). El eje vertical muestra la remuneración laboral por hora, un indicador del valor agregado. El eje horizontal traza los pasos del proceso de producción, comenzando con insumos de diseño y financieros de alto valor procedentes de economías avanzadas. Luego siguen piezas sofisticadas como chips informáticos de Japón, Estados Unidos, Corea del Sur y la provincia china de Taiwan. China agrega valor hacia el final de la cadena con la producción de algunas piezas simples y el ensamblaje. China también tiene muchas “concatenaciones regresivas” con sectores internos tales como la fabricación de metales y plásticos, que contribuyen al proceso de producción antes del ensamblaje. Por último, al final de la cadena hay insumos de alto valor que consisten principalmente en servicios como la comercialización, ya que los productos se venden en Estados Unidos,

Europa y Japón. En el caso de las exportaciones de estos productos a Estados Unidos, China aporta casi la mitad del valor agregado. La considerable proporción de valor agregado del país ha generado empleo para numerosos trabajadores poco calificados, impulsando el crecimiento económico y reduciendo la pobreza. La división del proceso de producción permitió así que muchas actividades con uso intensivo de mano de obra se instalaran en China, que pudo entonces aprovechar mejor su ventaja comparativa.

Vietnam es otra economía de mercado emergente profundamente involucrada en las cadenas de valor mundiales. Tras sus reformas orientadas al mercado y su apertura al comercio mundial a partir de finales de los años ochenta, Vietnam atrajo importantes inversiones de empresas extranjeras, como la coreana Samsung, que buscaban un lugar de bajo costo para realizar tareas de ensamblaje con uso intensivo de mano de obra. A las autoridades de Vietnam les preocupa que el país quede atrapado únicamente en el tramo inferior del ensamblaje, pero un análisis de la cadena de producción muestra que hay amplias concatenaciones regresivas; es decir, muchas empresas venden a exportadores pero sin ser ellas mismas las que exportan. En 2012 alrededor de 5 millones de vietnamitas trabajaban para empresas que fabricaban para exportar, y quienes lo hacían en empresas que vendían a exportadores eran muchos más: 7 millones. Estas concatenaciones tienen consecuencias importantes para las políticas. Aunque las economías en desarrollo imponen mayores barreras a la importación que las economías avanzadas, reconocen que sus exportadores necesitan acceder a los mejores insumos importados para poder competir a nivel internacional. Muchas resuelven el problema creando zonas económicas especiales donde los exportadores tienen acceso a piezas importadas libres de impuestos. Shenzhen, en China, es un clásico ejemplo. Sin embargo, sería mucho mejor liberalizar toda la economía de modo que los productores y exportadores indirectos de bienes vendidos en el mercado interno también puedan acceder a los mejores insumos.

Impacto en las economías avanzadas

El crecimiento de las cadenas de valor mundiales también beneficia a las economías avanzadas, que tienden a concentrarse en actividades de alto valor agregado, como tecnología avanzada, servicios financieros, componentes de fabricación sofisticados, y comercialización y mantenimiento. Aun así, hay ganadores y perdedores. Según lo observado en diversos estudios, Estados Unidos ha perdido empleos manufactureros de calificación media debido al comercio con China y con economías que contribuyen a sus cadenas de valor, a la vez que sumó empleos de alta calificación en el sector manufacturero y en los servicios, sin que el empleo total sufriera grandes cambios. Los sueldos de los trabajadores estadounidenses con educación universitaria han aumentado, pero los de quienes no cuentan con esa formación han bajado.

El impacto no se limitó a Estados Unidos. Entre 1995 y 2015, cuando las economías de mercados emergentes y en desarrollo se abrían a la expansión del comercio internacional y las cadenas de valor, las economías avanzadas registraron aumentos del empleo de alta y baja calificación y caídas en el de mediana calificación. Esto no se debió únicamente al comercio; muchos estudios destacan el papel dominante del cambio tecnológico. Los empleos de mediana calificación que involucran tareas rutinarias y repetitivas han sido los más fáciles de automatizar o de trasladar a países con salarios más bajos, permitiéndoles a los empleadores reducir costos. Las actividades que permanecieron en las economías avanzadas han sido aquellas con un uso más intensivo de tecnología y competencias laborales. Además, muchos empleos de baja calificación en la construcción, la atención de la salud y la hotelería han resultado difíciles de automatizar o externalizar.

Lo que se percibe como consecuencias distributivas de la expansión del comercio y las cadenas de valor está impulsando el rechazo de la globalización y los reclamos de barreras comerciales en los países ricos. Pero el proteccionismo era una mala estrategia antes del auge de las cadenas de valor, y hoy es aun peor. Considérense, por ejemplo, los aranceles que Estados Unidos impuso a China en 2018: 25% sobre USD 50.000 millones en importaciones y 10% sobre USD 200.000 millones en importaciones adicionales. Las piezas y componentes constituyen 37% de las importaciones estadounidenses desde China, y la lista de productos gravados parece haberse inclinado aún más hacia esos artículos, que las empresas estadounidenses utilizan para ser más competitivas. El costo arancelario fue traspasado a dichas empresas, que como resultado perdieron ventas. Así ocurrió incluso antes de que las represalias chinas impusieran pérdidas adicionales a los exportadores de Estados Unidos. En un mundo de cadenas de valor complejas, es difícil predecir el impacto preciso de los aranceles de importación, pero puede afirmarse con seguridad que algunas empresas y trabajadores del país proteccionista resultarán perjudicados, y que el efecto neto será negativo.

Antes que tratar de frenar el progreso, las políticas públicas deberían intentar facilitar la readaptación de los trabajadores desplazados. No tiene sentido distinguir entre pérdidas de empleo resultantes del comercio y de la tecnología al diseñar redes de protección para ayudar a los trabajadores y las comunidades afectados por el cambio. Algunas economías avanzadas se han adaptado mejor que otras a las fuerzas de la globalización. En Alemania, por ejemplo, debido a la tributación progresiva y a sólidos mecanismos de contención, la desigualdad ha variado poco si se la mide por su coeficiente de Gini *calculado después de impuestos y transferencias*. En Estados Unidos, en cambio, ha habido un aumento significativo de la desigualdad porque las políticas públicas exacerbaron la tendencia del mercado hacia una polarización del empleo y los salarios mediante recortes tributarios regresivos.

Cambio de perspectiva

Según las estadísticas oficiales, alrededor de 80% del comercio mundial consiste en bienes manufacturados y productos primarios tales como alimentos, petróleo y minerales, mientras que el otro 20% está compuesto por servicios como turismo, estudios universitarios en el extranjero y finanzas internacionales. En 40 años esa relación ha variado poco. El panorama luce muy diferente cuando se considera en cambio el valor agregado en el comercio. La proporción de los servicios en el comercio, medida en términos de valor agregado, aumentó más de un tercio entre 1980 y 2009, de 31% a 43%. Esto significa que el contenido de servicios en las mercancías fue aumentando. Parte del aumento refleja el uso creciente de software. Además, administrar las cadenas mundiales de suministro supone depender en mayor medida de servicios tales como el transporte, las finanzas y los seguros. Un último factor es que los precios de los servicios han aumentado, mientras que los de las manufacturas han bajado debido a un crecimiento más rápido de la productividad del sector.

En toda gran economía, la participación de los servicios en el comercio es mayor en términos de valor agregado que en valor bruto. Entre las 34 economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, los servicios representan alrededor de la mitad del valor agregado en las exportaciones. En las economías de mercados emergentes que están bien integradas en las cadenas de valor mundiales, como México, China, Vietnam y Tailandia, la proporción es alrededor de 40%. Asimismo, las economías avanzadas usan muchos servicios *importados* en sus cadenas de producción. Esto sucede en menor medida en las economías en desarrollo y de mercados emergentes, que tienden a imponer mayores restricciones a las importaciones de servicios y a la inversión extranjera directa en los sectores de servicios. Según muestran estudios recientes, el uso de servicios importados potencia las exportaciones de manufacturas de las economías de mercados emergentes, porque el acceso a los mejores insumos mundiales mejora la productividad.

Lecciones de las economías en desarrollo

El auge de las cadenas de valor mundiales no altera fundamentalmente la teoría del comercio, pero sí presenta un cuadro más

complejo. La división del proceso productivo ofrece nuevas oportunidades para la integración de las economías ricas y pobres, con potenciales beneficios para cada una, pero también con tareas que cumplir. He mencionado algunas de las economías de mercados emergentes que están profundamente involucradas, pero una gran parte del mundo en desarrollo ha quedado fuera. La globalización es como un tren rápido, y se necesita un andén para que pueda detenerse en un lugar determinado. Construir ese andén exige todos los elementos básicos de los que dependen los mercados: Estado de derecho, infraestructura, educación y atención de la salud. En las economías en desarrollo y de mercados emergentes que han sido al menos moderadamente exitosas se han observado grandes avances en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Los países ricos enfrentan un desafío análogo: la integración y la innovación fomentan cambios en el empleo y los salarios, generando ganadores y perdedores. Resulta tentador utilizar mecanismos de protección para ralentizar o revertir esos cambios. Pero un aislamiento total los dejará al margen del dinamismo de la economía mundial, y una protección parcial beneficiará a algunas empresas en detrimento de otras, perjudicando también a los consumidores. Dada la complejidad de las modernas cadenas de valor, es imposible calibrar con precisión la política comercial para ayudar a una región geográfica o a un grupo de trabajadores. Es mejor concentrarse en facilitar la adaptación ante la evolución natural de la producción y el empleo.

Para los países ricos y pobres por igual, el libre comercio es la mejor política. El mundo ha alcanzado una libertad comercial razonable en el sector manufacturero, al menos hasta los recientes brotes de proteccionismo. Pero existen restricciones mayores al comercio y la inversión en los servicios, especialmente en el mundo en desarrollo. Dado su papel cada vez mayor en las cadenas de producción y de valor, los servicios son, lógicamente, el nuevo foco de atención del proceso de liberalización. **FD**

DAVID DOLLAR es investigador principal en el Centro John L. Thornton sobre China de la Institución Brookings.

