



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
25 de marzo de 2011  
Español  
Original: inglés

### Junta de Comercio y Desarrollo

#### Comisión de Comercio y Desarrollo

#### Tercer período de sesiones

Ginebra, 6 a 10 de junio de 2011

Tema 5 del programa provisional

## Integración de los países en desarrollo en las cadenas mundiales de producción y distribución, en particular mediante la adición de valor a sus exportaciones

### Nota de la secretaría de la UNCTAD

#### *Resumen*

En los últimos tres decenios, las cadenas mundiales de producción y distribución o cadenas mundiales de suministro (CMS) han contribuido cada vez más a la vinculación de los países en desarrollo con los mercados internacionales. Al principio las CMS sólo operaban en unos pocos sectores económicos escogidos y en gran medida se limitaban a países desarrollados. La participación de los países en desarrollo en las CMS era poco importante y se reducía a los procesos intensivos en mano de obra. Desde los años noventa, la disminución de los costos de las transacciones transfronterizas —gracias a la liberalización del comercio, los avances tecnológicos y las mejoras en la logística y gestión del transporte, así como al aumento de la capacidad industrial de los países en desarrollo— ha permitido que las CMS se segmenten aún más e integren progresivamente a los países en desarrollo en las redes de producción. En la actualidad, una parte sustancial de los procesos de producción de las CMS tiene lugar en países en desarrollo. Para los países en desarrollo y sus empresas, esas cadenas presentan oportunidades y retos ya que, si bien facilitan enormemente el acceso a los mercados de los países desarrollados, también exigen una mayor eficiencia y competencia a los proveedores. Por consiguiente, para los países en desarrollo es importante aplicar políticas económicas que aumenten la competitividad de sus empresas y al mismo tiempo mejoren su fiabilidad y eficiencia. En el pasado, la competitividad de las empresas de los países en desarrollo se basaba principalmente en políticas comerciales, a menudo en forma de acceso preferencial a los mercados. Aunque siguen siendo importantes, las políticas comerciales ya no son suficientes, no sólo debido a la erosión de las preferencias y la reducción de los aranceles, sino también al propio modelo empresarial basado en las CMS. En las CMS, la competitividad (y, por lo tanto, también las opciones de deslocalización) vienen determinadas por una amplia variedad de factores, pero sobre todo por la calidad de las políticas que influyen en el entorno empresarial general. Se trata de políticas de desarrollo del transporte y las infraestructuras,

fomento de la competencia en los servicios de logística y otros servicios relacionados con el comercio, respeto del estado de derecho, mejora de los procedimientos aduaneros, creación de incentivos fiscales y de otra índole, e inversión en el capital humano, cuyo desarrollo debe ir a la par del de la cadena de valor. A este respecto, los PMA y otros países de renta baja se enfrentan a menudo a importantes desventajas, ya que la aplicación de esas políticas requiere considerables recursos de los que carecen. Por lo tanto, convendría contar con una asistencia para el desarrollo bien orientada, aunque ésta sería insuficiente sin una estrategia nacional a largo plazo que mejore el entorno empresarial. Si no cuentan con políticas nacionales de apoyo a las empresas, los países menos adelantados (PMA) y los países de renta baja seguirán participando en las CMS únicamente como proveedores de componentes de bajo valor añadido, lo que sólo contribuiría de manera limitada a su desarrollo.

## Introducción

1. La Junta de Comercio y Desarrollo decidió en su 50ª reunión ejecutiva<sup>1</sup> que la Comisión de Comercio y Desarrollo abordaría el tema de la integración de los países en desarrollo en las cadenas mundiales de producción y distribución, en particular mediante la adición de valor a sus exportaciones. Se ha preparado la presente nota para facilitar las deliberaciones de la Comisión en relación con este tema del programa.

### I. Panorama general

2. En los últimos tres decenios, la liberalización progresiva de las transacciones transfronterizas, los avances en la tecnología de producción y los servicios de información y las mejoras en la logística y los servicios de transporte han proporcionado a las empresas mayores incentivos para fragmentar los procesos de producción y deslocalizarlos geográficamente. Las cadenas mundiales de suministro o de producción, en las que las estrategias de reducción de costos hacen que a menudo las mercancías se produzcan con insumos intermedios procedentes de varios países, son ahora comunes en muchas industrias y se extienden a un creciente número de países en desarrollo.

3. Desde un punto de vista económico, la aparición de las CMS guarda relación con el concepto de ventaja comparativa. Gracias a la reubicación de los procesos de producción (es decir, I+D, concepto, diseño, fabricación, envasado, comercialización, distribución y venta al por menor) en diferentes países, las empresas transnacionales (ETN) pueden aprovechar los mejores recursos humanos o físicos disponibles en diferentes países a fin de mantener su competitividad aumentando la productividad y minimizando los costos<sup>2</sup>.

4. Para los países en desarrollo y sus empresas, la incorporación a las CMS puede presentar importantes oportunidades. De hecho, la integración en cadenas mundiales de suministro se ha convertido en un importante pilar de sus políticas de desarrollo impulsado por las exportaciones. Las CMS permiten a los productores que ocupan un lugar en ellas adquirir modernos conocimientos especializados en materia de gestión, así como información práctica sobre las normas de calidad y la tecnología, y ser así más competitivos. Esos productores también aprenden rápidamente sobre la estructura de la demanda en los mercados de renta alta y sobre las preferencias de los consumidores en esos mercados<sup>3</sup>. La participación en CMS también podría generar externalidades en toda la economía de los países en desarrollo, como la creación de empleo, la mejora de la tecnología y las competencias, el aumento de la capacidad productiva y la diversificación de las exportaciones hacia productos con mayor valor añadido. Esas externalidades, a su vez, atraerían más inversión extranjera directa (IED). Estos beneficios potenciales explican el enorme interés de los encargados de la formulación de políticas de muchos países en desarrollo en encontrar la forma de vincular su sector privado a cadenas mundiales de suministro.

5. No obstante, las CMS son fundamentalmente una estrategia empresarial de las ETN, que orientan esas cadenas basándose en sus propios intereses. El bajo costo de la mano de obra no permite justificar por sí solo la deslocalización de una parte del proceso de producción de una ETN. Las CMS también se basan en sofisticadas y competitivas redes de productos y en el flujo de información. Para participar y progresar en las cadenas no sólo se

---

<sup>1</sup> El informe de la reunión se ha publicado con la signatura TD/B/EX(50)/5.

<sup>2</sup> UNCTAD (2010a).

<sup>3</sup> Gereffi (1999); Altenburg (2000); Tewari (1998).

requiere capacidad manufacturera, sino también un adecuado entorno empresarial, elementos a menudo inexistentes en los países en desarrollo.

6. Las CMS tienen estructuras diferentes en función de tres factores principales: a) la ubicación geográfica y la naturaleza de los vínculos entre las distintas partes de la cadena; b) la distribución del poder entre las ETN y otros agentes de la cadena; y c) la función de las instituciones y políticas gubernamentales en la estructuración de las relaciones empresariales y la determinación de la ubicación industrial<sup>4</sup>.

7. El primer factor, la estructura geográfica, viene determinado por el grado de fragmentación de los procesos de producción y por su deslocalización. Si bien por lo general cada sector tiene un grado de fragmentación específico, la elección del lugar donde deslocalizar los procesos de producción no sólo depende de los costos de producción y comercialización, sino también del tamaño potencial del mercado interno o regional, así como de su proximidad a mercados de renta alta. También es importante el grado de integración de los mercados locales en los mercados regionales o internacionales, tanto en lo que respecta a las políticas comerciales como al desarrollo de las infraestructuras.

8. El segundo factor, la distribución del poder entre las distintas empresas de las CMS, se refleja en la variedad de las estructuras de organización de las CMS. Su estructura puede clasificarse en función de la relación entre los compradores (empresa principal) y sus proveedores de productos manufacturados (recuadro 1). En un extremo se sitúa la integración vertical, que se da cuando algunas de las etapas de fabricación son de propiedad directa de la empresa principal, y determinadas partes y componentes pueden comprarse a proveedores por contrato. En el otro extremo están las relaciones contractuales entre partes independientes, en las que los compradores no conocen necesariamente a sus empresas proveedoras ni son sus propietarios. Pueden existir numerosos tipos de estructuras de propiedad diferentes en el amplio espectro de la relación entre compradores y proveedores.

9. El tercer factor está relacionado con la intervención estatal. Los gobiernos contribuyen de manera importante a facilitar la integración de las empresas nacionales en cadenas mundiales de suministro. A menudo han recurrido a políticas comerciales para aumentar la competitividad de sus empresas, en particular mediante la búsqueda de un acceso preferencial a los mercados. En efecto, al reducir los costos de las transacciones, las políticas comerciales pueden ayudar a las empresas nacionales a integrarse en CMS. Sin embargo, aunque siguen siendo importantes, esas políticas ya no son suficientes en el modelo empresarial de las CMS. También es preciso eliminar los obstáculos internos relacionados con el comercio<sup>5</sup>. Además, es esencial contar con políticas destinadas a mejorar el entorno empresarial en general para facilitar la integración de las empresas nacionales en mercados que están cada vez más dominados por CMS.

10. Los dos primeros factores son ajenos a las repercusiones de las políticas y dependen en gran medida del modelo empresarial de un sector económico concreto. Por consiguiente, el presente documento se centra especialmente en aportar algunas ideas sobre el tercer factor a fin de analizar la posible influencia de las instituciones y políticas gubernamentales —en particular las políticas comerciales— en la participación de las empresas de los países en desarrollo en CMS, en particular en la mejora de los procesos y la producción y la adición de valor a las exportaciones, con efectos en toda la economía.

---

<sup>4</sup> Sturgeon y Gereffi (2009).

<sup>5</sup> UNCTAD (2006).

Recuadro 1 Relación entre comprador y proveedor en las cadenas mundiales de suministro			
	← (Débil)		→ (Fuerte)
	<b>Relación entre partes independientes basada en el mercado</b>	<b>Relación muy estrecha entre las partes</b>	<b>Integración vertical</b>
<b>Estructura de propiedad</b>	La empresa principal (comprador) no es propietaria de ninguna de las empresas proveedoras.	La empresa principal (comprador) mantiene algún tipo de relación con sus proveedores.	La empresa principal (fabricante) es propietaria directa o indirecta de las empresas proveedoras.
<b>Características de la industria</b>	Escasos requerimientos tecnológicos, gran intensidad de mano de obra, escasas especificaciones de diseño  Economía de escala	Escasos requerimientos tecnológicos, gran intensidad de mano de obra, elevadas especificaciones de diseño  Economía de alcance	Elevados requerimientos tecnológicos, elevadas especificaciones de diseño, gran intensidad de mano de obra o de capital  Economía de escala y economía de alcance
<b>Sectores de productos</b>	Bienes de consumo no duraderos	Bienes de consumo no duraderos	Bienes de consumo duraderos
<b>Características del producto</b>	Productos fabricados en serie, no diferenciados (por ejemplo, prendas de vestir, productos electrónicos, juguetes). ciclo de vida corto o largo	Productos con prescripciones de diseño, elaboración u otro tipo de prescripciones específicas (por ejemplo, prendas de vestir, calzado o productos electrónicos de diseño), ciclo de vida corto	Productos de alta calidad (por ejemplo, piezas y componentes y montaje de automóviles), ciclo de vida largo
<b>Características del comprador</b>	Megaminoristas (precios bajos)  Compradores internacionales (es decir, red de producción triangular)	Propietarios de marcas  Compradores internacionales (es decir, red de producción triangular)	Fabricantes  Propietarios de marcas
<b>Ubicación del proveedor</b>	Países en desarrollo de renta baja	Países en desarrollo de renta baja o media	Países en desarrollo de renta media o alta

Transferencia de tecnología del comprador al proveedor	Poco probable	Probable	Necesaria
<i>Información obtenida de:</i> Kaplinsky (2005) y Milberg (2004).			
<i>Nota:</i> La relación independiente y basada en el mercado entre comprador y proveedor es común en las industrias cuyas actividades manufactureras requieren técnicas estándar de escasa tecnología, intensivas en mano de obra y cuyos productos se fabrican en serie. A medida que aumentan los requisitos relativos a la producción y la elaboración o que los productos finales pasan a ser más diferenciados, también aumentan las necesidades de gestión de la cadena, por lo que la relación entre comprador y proveedor tiende a ser más sólida. En general, suele haber más países de renta baja entre los proveedores de bajo costo de productos no diferenciados y más países en desarrollo de renta media a alta entre los proveedores de productos más diferenciados.			

## II. Evolución de las cadenas mundiales de suministro en relación con los países en desarrollo

11. Aunque el uso de proveedores extranjeros por las empresas principales se remonta a hace varios decenios, la subcontratación de los procesos de producción no comenzó a caracterizar a los modelos empresariales hasta finales de los años ochenta. Aunque inicialmente se limitaba sólo a unos pocos sectores, como el de los textiles, las prendas de vestir y los productos electrónicos, a principios de los años noventa la globalización (en cuyo marco las empresas aumentaban su ventaja competitiva abasteciéndose en todo el mundo) se extendió rápidamente a diversas industrias e involucró a empresas de algunos países en desarrollo. En uno de los primeros estudios generales de nuevas situaciones hipotéticas de la producción mundial, Gereffi y Korzeniewicz (1994) afirmaron que: "En la actual fábrica mundial, la producción de un solo producto básico suele desarrollarse en muchos países y cada uno de ellos realiza tareas en las que tiene una ventaja de costos."

12. Durante la mayor parte del decenio de 1990, la deslocalización y la fragmentación aún se limitaban a partes del proceso de producción menos complejas y más intensivas en mano de obra. La mayoría de las actividades de montaje y producción de componentes que requerían competencias técnicas y conocimientos especializados seguían siendo realizadas por las empresas principales (ETN). Desde entonces, los progresos realizados en diversos ámbitos han contribuido enormemente a la creación de CMS. El primero es el rápido avance en la tecnología de producción, que ha permitido a diversas industrias seguir fragmentando sus cadenas de producción. El segundo es la reducción sustancial de los costos de información, que ha hecho que la relación entre compradores y proveedores sea más rentable. El tercero es la disminución general de los costos del comercio, tanto en los países de origen como en los receptores<sup>6</sup>. En un estudio reciente realizado por la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) de las Naciones Unidas se indican las medidas y políticas de facilitación del comercio que podrían ser más eficaces para reducir los costos del comercio relacionados con medidas no arancelarias. Se sugiere que "la mejora de la eficiencia portuaria (conectividad del transporte marítimo de línea regular) y del acceso a los sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones es esencial para reducir los costos del comercio"<sup>7</sup>. Esto ha proporcionado a las empresas principales importantes incentivos para deslocalizar aún más sus actividades, incluso sus procesos de producción más complejos. Hoy en día, un gran número de mercancías se produce en una fábrica verdaderamente global: los productos se diseñan en un país y se montan en otro, con piezas y componentes procedentes de terceros países.

<sup>6</sup> Jones, Comfort y Eastwood (2005).

<sup>7</sup> CESPAP (2011).

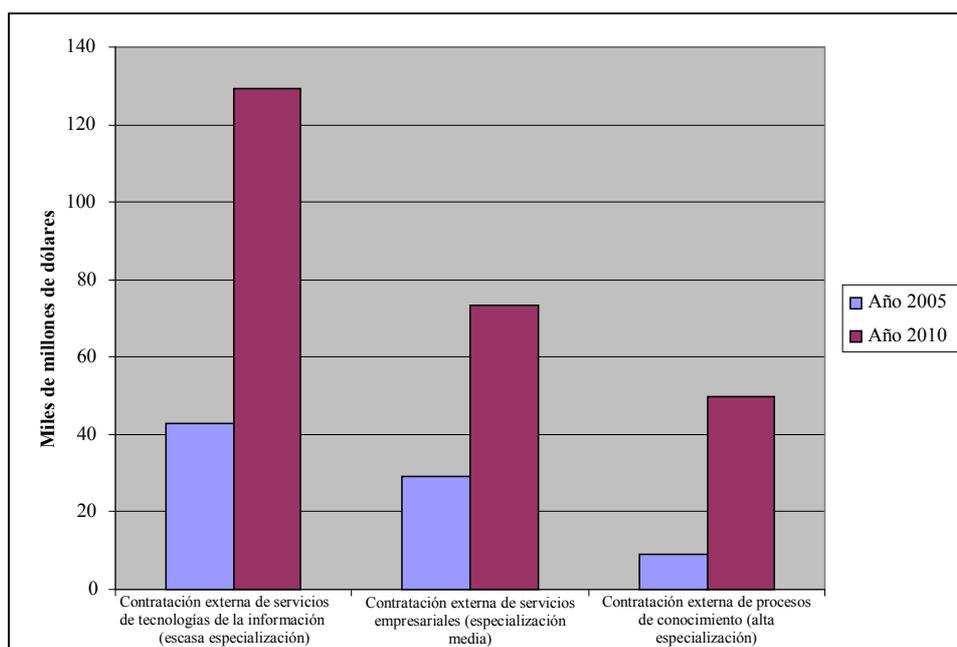
13. La deslocalización de los procesos de producción abarca no sólo los procesos de fabricación, sino también los servicios. Pese a que la mayoría de los servicios deslocalizados siguen estando relacionados con procesos de escasa especialización, cada vez se deslocalizan más servicios de mediana y alta especialización (recuadro 2). La creciente tendencia a deslocalizar este tipo de servicios puede ofrecer grandes oportunidades a los países en desarrollo que puedan responder a esta demanda en términos de capital humano.

#### Recuadro 2

##### Deslocalización de servicios

La deslocalización de servicios, que prácticamente comenzó a partir de la nada, ha venido creciendo rápidamente desde principios de siglo. Si bien no hay datos precisos sobre el valor de los servicios deslocalizados, las estimaciones correspondientes a 2010 apuntan a una cifra global que se sitúa entre los 250.000 y los 300.000 millones de dólares (Gereffi y Fernández-Stark, 2010). Además de los sectores de servicios convencionales, también se están deslocalizando cada vez más servicios tradicionalmente comprendidos en el proceso de fabricación industrial. Gracias a los avances tecnológicos, servicios como los de investigación y desarrollo (I+D), diseño, elaboración, ingeniería y otras actividades intensivas en información pueden ahora separarse y deslocalizarse con respecto a los procesos de fabricación de manera eficiente. Pese a que la mayoría de los servicios deslocalizados siguen estando relacionados con el segmento de escasa especialización, cada vez se deslocalizan más servicios de mediana y alta especialización.

##### Servicios deslocalizados por segmentos (2005 y 2010)



*Fuente:* Gereffi y Fernández-Stark (2010), a partir de datos de la OCDE.

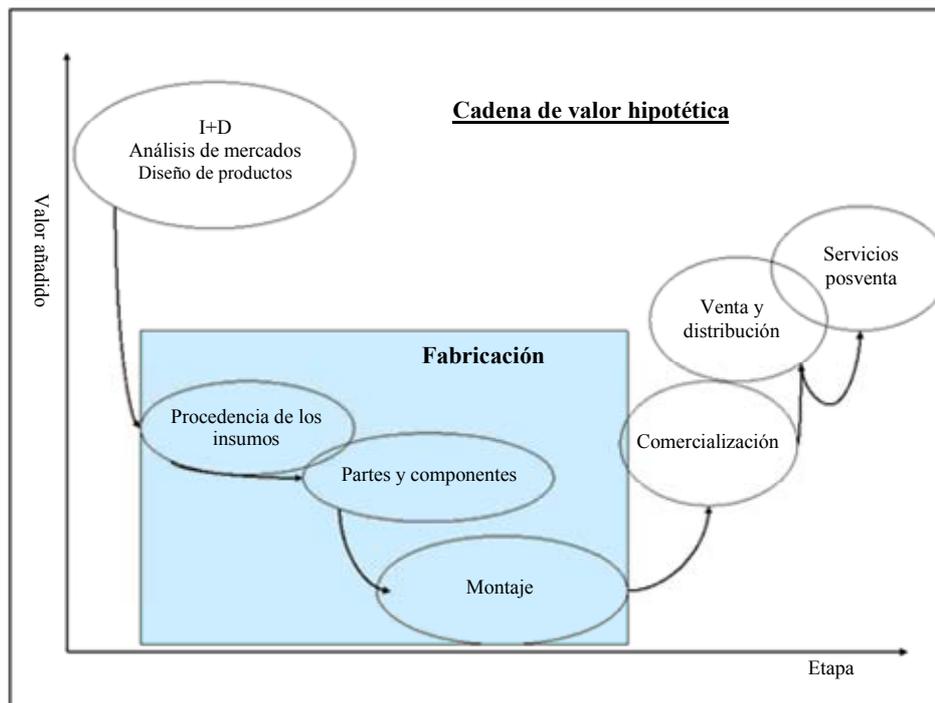
*Nota:* La contratación externa de servicios de tecnología de la información es el segmento de menor especialización (desarrollo de programas informáticos, aplicaciones y gestión de infraestructuras, consultoría en tecnologías de la información, etc.). La contratación externa de servicios empresariales es el segmento de especialización media (gestión de la empresa y de los recursos humanos y servicios al cliente). La contratación externa de procesos de conocimiento es el segmento de mayor especialización (consultoría empresarial, información sobre los mercados y servicios jurídicos).

14. Como se verá más adelante, un número cada vez mayor de países en desarrollo, en particular en Asia oriental y sudoriental, viene aumentando su participación en CMS en el marco de sus estrategias de crecimiento impulsado por las exportaciones, que consisten en políticas industriales, comerciales y de inversión interrelacionadas. Los principales objetivos son: a) aumentar su integración en la economía mundial; b) diversificar sus exportaciones y pasar de exportar productos básicos a manufacturas y servicios con mayor valor añadido; y c) lo más importante, lograr beneficios para el desarrollo en toda la economía en términos de mejor empleo y mejora progresiva del nivel de vida. Un considerable número de empresas de países en desarrollo ha logrado entrar en segmentos manufactureros de CMS intensivos en mano de obra. La mayoría de esas empresas son de países en desarrollo de renta media.

15. No obstante, las consecuencias para el desarrollo a largo plazo de participar en CMS siguen siendo ambiguas. Tras dos decenios de creación intensiva de CMS, la experiencia de los países en desarrollo en participar en las CMS es bastante desigual. Fundamentalmente, una CMS es una estrategia empresarial de una ETN y nunca es fácil combinar los intereses empresariales de una empresa de nivel mundial con las estrategias de progreso socioeconómico a largo plazo de los países en desarrollo que participan en CMS. Quizás los mayores desafíos para los países en desarrollo (especialmente los más pequeños y menos desarrollados) y sus empresas sean: a) asegurarse su ascensión progresiva en una CMS en términos de valor añadido (como se ilustra en el gráfico 1); b) facilitar el ascenso de las empresas locales que ocupan un lugar en CMS en la escala tecnológica; y c) lograr que la integración en CMS tenga efectos para el desarrollo en toda la economía.

Gráfico 1

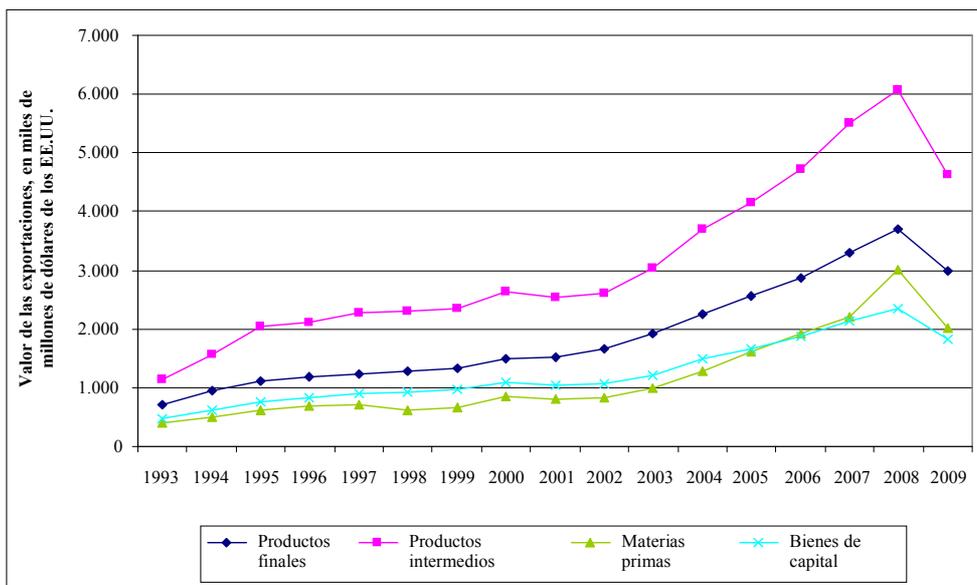
**Adición de valor en las cadenas mundiales de suministro**



### III. Evolución de las cadenas mundiales de suministro en el comercio internacional

16. Puede conocerse la evolución de las cadenas mundiales de suministro mediante el análisis de datos comerciales. Dado que las CMS se caracterizan por su fragmentación, el valor agregado del comercio de productos intermedios está fuertemente relacionado con su expansión. En el gráfico 2 se muestra el valor del comercio internacional de productos intermedios frente al de otros productos.

Gráfico 2  
Evolución del comercio internacional



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de las bases de datos WITS-TRAINS.

17. El comercio de productos intermedios representa alrededor del 40% del comercio mundial de mercancías. El comercio internacional de productos intermedios creció de alrededor de 1 billón de dólares en 1993 a aproximadamente 6 billones en 2008, antes de caer durante la crisis de 2009. En este contexto, las CMS se están fragmentando cada vez más en un mayor número de países, cada uno de los cuales participa en una etapa diferente del proceso de montaje, lo que hace que las partes y componentes crucen múltiples fronteras antes de incorporarse en el producto final.

18. Las CMS han pasado de limitarse principalmente a los países desarrollados a tener cada vez más presencia en los países en desarrollo. A principios de los años noventa, más de la mitad del comercio mundial de productos intermedios tenía lugar entre países de renta alta y sólo un 10% como máximo se producía entre países en desarrollo. En 2008, el comercio Norte-Sur y Sur-Norte de productos intermedios representó aproximadamente un 40% del comercio total de esos productos; otro 20% de ese comercio tuvo lugar entre países en desarrollo (cuadro 1). Si bien la crisis económica de 2009 ha reducido notablemente el comercio de productos intermedios, los países en desarrollo han mantenido su tendencia a aumentar su presencia en el sector manufacturero mundial y en el comercio de productos intermedios.

Cuadro 1  
Comercio mundial de productos intermedios

	Valor (en miles de millones de dólares)			Porcentaje		
	Promedio 1993-1994	Promedio 2007-2008	2009	Promedio 1993-1994	Promedio 2007-2008	2009
	Norte-Norte	780,7		2 387,2	1 704,2	
Norte-Sur	254,5	1 222,3	922,4	19	21	22
Sur-Norte	191,3	1 074,3	758,5	14	19	18
Sur-Sur	125,8	1 098,6	887,5	9	19	21

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de las bases de datos WITS-TRAINS.

19. La integración de los países en desarrollo en cadenas mundiales de suministro no es uniforme y depende enormemente de su nivel de renta (cuadro 2). Las exportaciones de productos intermedios de los países de renta media-alta representan más de la mitad de las exportaciones totales de productos intermedios de los países en desarrollo. A nivel regional, la región de Asia oriental y sudoriental representa casi dos tercios de las exportaciones de productos intermedios de los países en desarrollo. América Latina y Europa oriental (incluidos los países de economía en transición) representan otro 30%. El resto se reparte entre Asia meridional, Asia occidental, África septentrional y África subsahariana, cuya participación en cadenas mundiales de suministro, aunque va en aumento, sigue siendo bastante limitada.

Cuadro 2  
Exportaciones de productos intermedios de los grupos de renta y regiones de países en desarrollo y en transición

(Valor en miles de millones de dólares)

Grupo de renta/región	Promedio de 1993-1994	Promedio de 2008-2009	2009	Tasa de crecimiento anual (1993-2008)
				(en porcentaje)
Países de renta alta	1 035,2	3 609,5	2 626,5	8,7
Países de renta media-alta	223,9	1 173,8	886,2	11,7
Países de renta media-baja	65,2	798,2	622,3	18,2
Países de renta baja	28,1	200,7	137,5	14,0
<b>Total</b>	<b>1 352,3</b>	<b>5 782,2</b>	<b>4 272,5</b>	<b>10,2</b>
<i>Regiones de países en desarrollo</i>				
Asia oriental y sudoriental	192,0	1 343,1	1 075,2	13,8
Europa oriental	40,8	372,3	231,1	15,9
América Latina	58,3	279,0	220,5	11,0
Oriente Medio/África septentrional	4,1	37,2	24,9	15,8
Asia meridional	9,7	74,2	49,3	14,5
África subsahariana	12,2	67,0	45,0	12,0

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de las bases de datos WITS-TRAINS.

20. La participación de los países en desarrollo en cadenas mundiales de suministro sigue obedeciendo en su mayor parte al suministro a los mercados de los países desarrollados. Si bien hay cada vez más, las redes de producción Sur-Sur están relativamente menos desarrolladas y se limitan principalmente a Asia oriental y sudoriental. El comercio de productos intermedios en la región de Asia oriental y sudoriental representa actualmente alrededor del 9,6% del comercio mundial de dichos productos (frente a aproximadamente un 6,1% en 1993). En el caso de Europa oriental y América Latina, esas cifras son muy inferiores (alrededor del 1,9% y el 1,1%, respectivamente). Otras regiones están quedando rezagadas y su comercio regional representa menos del 0,2% del comercio mundial de productos intermedios. Las cadenas Sur-Sur que abarcan distintas regiones no parecen estar todavía muy desarrolladas, incluso las basadas en la región de Asia oriental y sudoriental (cuadro 3).

Cuadro 3

**Distribución regional del comercio mundial de productos intermedios (2008)**

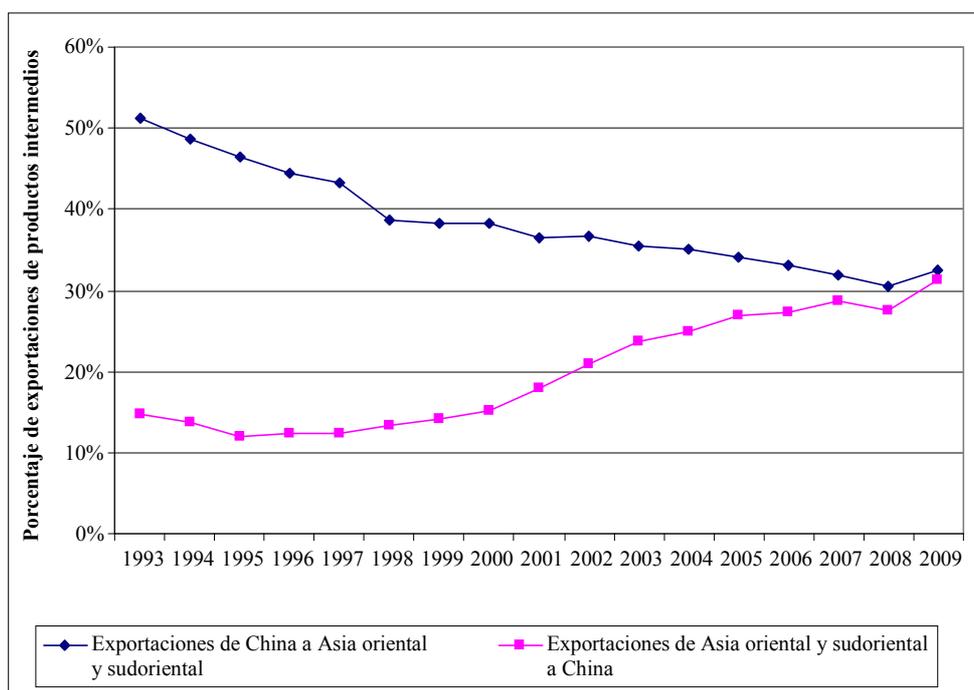
(En porcentaje)

<i>Región</i>	<i>Países de renta alta</i>	<i>Asia oriental y sudoriental</i>	<i>Europa oriental y CEI</i>	<i>América Latina</i>	<i>Asia occidental y África septentrional</i>	<i>Asia meridional</i>	<i>África subsahariana</i>	<i>Todos los importadores</i>
Países de renta alta	40,3	10,4	4,0	3,7	1,8	1,1	0,6	<b>62</b>
Asia oriental y sudoriental	10,1	9,6	0,9	1,2	0,5	0,6	0,3	<b>23</b>
Europa oriental y CEI	3,2	0,4	1,5	0,2	0,5	0,1	0,0	<b>6</b>
América Latina	2,9	0,6	0,1	1,1	0,1	0,0	0,1	<b>5</b>
Asia occidental y África septentrional	0,9	0,1	0,2	0,0	0,2	0,1	0,0	<b>2</b>
Asia meridional	0,8	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	<b>1</b>
África subsahariana	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	<b>1</b>
Todos los exportadores	59	22	7	6	3	2	1	<b>100</b>

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de las bases de datos WITS-TRAINS.

21. La estructura de las cadenas mundiales de suministro no es estática, sino que evoluciona a lo largo del tiempo para aprovechar las variaciones de los costos relativos y los entornos económicos y normativos. En el caso de la región de Asia oriental y sudoriental, los datos muestran la creciente importancia de China como potencia de montaje (gráfico 3). En términos relativos, las exportaciones chinas de productos intermedios a la región han venido disminuyendo constantemente desde principios de los años noventa. En cambio, China es cada vez más importante para los proveedores regionales de productos intermedios. Esto parece indicar que las CMS están fragmentando cada vez más los procesos de producción, al localizar sus operaciones de montaje en China y deslocalizar el suministro de partes y componentes a otros países de la región.

Gráfico 3  
**Comercio de productos intermedios de China con la región de Asia oriental y sudoriental**



*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de las bases de datos WITS-TRAINS.

22. La deslocalización de los procesos de producción de todas las industrias ha obedecido a menudo a la búsqueda de las ventajas comparativas de un país (en lo que respecta tanto a sus recursos como a su dinámica impulsada por políticas) en determinados sectores mediante la creación de especializaciones regionales (cuadro 4). Por ejemplo, algunos de los elementos que han impulsado la emergencia de la región de Asia oriental y sudoriental como proveedora de productos de tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC) (aproximadamente la mitad de las exportaciones de productos intermedios en esa región consisten en productos de TIC) son su relativamente mayor eficiencia y su abundante mano de obra cualificada. Del mismo modo, la proximidad geográfica y, en gran medida, el acceso libre de derechos a los mercados de consumo han sido algunos de los factores determinantes de la deslocalización de la industria del automóvil a América Latina o Europa oriental. Por último, el menor costo de la mano de obra es uno de los factores que explican la localización de las cadenas mundiales de producción de textiles y prendas de vestir en Asia meridional, Asia occidental y África septentrional (cerca del 60% de todas las exportaciones de productos intermedios procedentes de esas regiones tienen lugar en el sector de los textiles y las prendas de vestir).

Cuadro 4  
**Composición de las exportaciones de productos intermedios, por industrias y regiones (2008)**  
 (En porcentaje)

<i>Industria</i>	<i>Países de renta alta</i>	<i>Asia oriental y sudoriental</i>	<i>Europa oriental y CEI</i>	<i>América Latina</i>	<i>Asia occidental y África septentrional</i>	<i>Asia meridional</i>	<i>África subsahariana</i>
Textiles y prendas de vestir	5	14	9	9	43	65	17
Máquinas generadoras de energía	7	2	8	6	4	4	5
Máquinas para trabajar metales	2	1	1	0	1	1	1
Maquinaria industrial general	12	5	8	7	4	6	18
Tecnología de la información y de las comunicaciones	18	49	22	28	7	7	6
Maquinaria eléctrica	7	9	11	10	11	4	4
Vehículos de carretera	24	5	21	25	21	6	31
Muebles y sus partes	2	3	6	3	2	1	3
Otros	24	12	13	13	7	6	16
<b>Valor de las exportaciones de productos intermedios, en miles de millones de dólares de los EE.UU.</b>	<b>3 739,1</b>	<b>1 931,5</b>	<b>246,6</b>	<b>262,9</b>	<b>89,9</b>	<b>82,0</b>	<b>24,5</b>

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de las bases de datos WITS-TRAINS.

23. Estas tendencias de las corrientes comerciales ponen de manifiesto que la deslocalización de los procesos de producción en las cadenas mundiales de suministro no sólo dependen de los recursos, los costos laborales y la productividad, sino también de las políticas comerciales y demás políticas económicas.

#### **IV. Las cadenas mundiales de suministro: políticas comerciales y económicas**

24. Las políticas comerciales influyen directamente en la integración de las empresas nacionales en cadenas mundiales de suministro, principalmente de dos formas. En primer lugar, las políticas comerciales pueden aumentar el costo de los insumos. La imposición de aranceles excesivos sobre los productos intermedios hace que los países resulten menos atractivos para los inversores mundiales y obstaculizan la localización de los procesos de producción. En segundo lugar, unas condiciones desfavorables de acceso a los mercados colocarían a las empresas de montaje en una situación de desventaja relativa para la distribución de los productos finales a los consumidores. A fin de minimizar este costo, las empresas principales prefieren por lo general deslocalizar los últimos bloques de las CMS a países con un acceso libre de derechos o preferencial a los mercados finales. Esta es una de las razones por las que los acuerdos comerciales preferenciales que mejoran el acceso a los mercados de los países desarrollados son importantes factores determinantes de la localización de los procesos de producción. Otro ejemplo de política es el Acuerdo sobre la Tecnología de la Información (ATI) de la OMC, que eliminó los aranceles en régimen de nación más favorecida aplicables a una amplia gama de equipos informáticos (incluidos los semiconductores y los programas informáticos) y a los equipos de telecomunicaciones y algún otro equipo de oficina. Estos productos representan un importante flujo de comercio internacional, que ascendió a unos 4 billones de dólares en 2008. En la actualidad, se han adherido al ATI 73 Estados miembros de la OMC, tanto países desarrollados como en

desarrollo, y ese acuerdo abarca aproximadamente el 97% del comercio mundial de productos de tecnología de la información.

25. La política comercial suele estar más orientada a proteger los productos finales que los intermedios, lo que incentiva la localización de las últimas fases de los procesos de producción en los mercados de consumo. Los aranceles relativamente bajos aplicables a los productos intermedios estimulan más su importación (y, por consiguiente, su producción en países en desarrollo). Por otra parte, los aranceles más elevados aplicables a los productos finales incentivan la localización de los procesos de montaje en grandes (o potencialmente grandes) mercados de consumo, o en países que tienen libre acceso a los mercados de consumo. Esta tendencia, por la que los aranceles aumentan a lo largo de la cadena de producción, suele conocerse como progresividad arancelaria. La progresividad arancelaria se utiliza a menudo para proporcionar una ventaja a las empresas nacionales que se dedican al montaje de productos finales de mayor valor añadido en lugar de al suministro de productos intermedios de bajo valor añadido.

Cuadro 5

**Aranceles medios efectivamente aplicados a determinadas industrias (productos finales e intermedios)**

<i>Industria</i>	<i>Arancel medio aplicado a:</i>	
	<i>Productos finales</i>	<i>Productos intermedios</i>
Textiles y prendas de vestir	7,1	3,1
Máquinas generadoras de energía	3,6	1,9
Máquinas para trabajar metales	4,3	2,4
Maquinaria industria general	2,9	3,2
Tecnología de la información y de las comunicaciones	2,6	1,4
Maquinaria eléctrica	2,8	3,1
Vehículos de carretera	5,6	3,3
Muebles y sus partes	2,1	1,5
Otros	2,7	1,9
<b>Total</b>	<b>4,3</b>	<b>2,2</b>

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de las bases de datos WITS-TRAINS.

26. Por lo general, los aranceles aplicados a los productos finales son más altos que los aplicados a los intermedios (cuadro 5). A excepción de dos sectores (maquinaria industrial general y maquinaria eléctrica), los aranceles aplicados a los productos finales son relativamente más altos en todas las demás industrias. Los bajos aranceles contribuyen a la deslocalización de los procesos de producción en industrias como la de las TIC, mientras que los altos aranceles aplicables a los vehículos de carretera influyen en la retención del montaje de estos productos en países desarrollados. Sin embargo, en algunos sectores económicos, nada indica directamente que los aranceles influyan en la deslocalización del proceso de producción, lo que sugiere que hay otros factores (además de las políticas comerciales) que pueden ser más importantes.

27. Para ilustrar la importancia relativa de la política comercial frente a otros factores determinantes de la participación en cadenas mundiales de suministro, en el cuadro 6 se muestran algunos indicadores de la política comercial respecto de otras políticas económicas (combinados en un indicador del entorno empresarial), por grupos de países clasificados según su renta.

**Cuadro 6**  
**Política comercial y entorno empresarial, por grupos de países clasificados según su renta**

<i>Grupo de países</i>	<i>Arancel aplicable a los productos elaborados y finales (en porcentaje)</i>	<i>Arancel impuesto a los productos intermedios (en porcentaje)</i>	<i>Índice del entorno empresarial (cuanto más bajo mejor)</i>
Renta alta	0,95	0,25	24,23
Renta media	1,50	1,37	83,47
Renta baja	3,19	3,22	123,58
Países menos adelantados	2,59	4,17	138,39

*Fuente:* Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de las bases de datos WITS-TRAINS y del Banco Mundial.

28. La política comercial general se refleja en dos indicadores: los aranceles efectivamente aplicados impuestos a los productos intermedios y los impuestos a los productos finales. El entorno empresarial general se mide por el Índice de facilidad para hacer negocios (Doing Business Index) del Banco Mundial. Este índice permite medir diversos elementos que influyen en el entorno empresarial, como las reglamentaciones gubernamentales relativas, entre otras cosas, a la creación de una empresa, la tramitación de permisos de construcción, el registro de la propiedad, la obtención de créditos, la protección de los inversores, el pago de impuestos, el cumplimiento de contratos y el cierre de una empresa. Pese a que todos estos indicadores suelen mejorar con el crecimiento del producto interno bruto per cápita, también guardan una correlación positiva con la participación en CMS. Los países cuyas economías están más integradas en CMS suelen tener políticas comerciales más abiertas, se enfrentan a menos restricciones de acceso a los mercados de renta alta (que es donde suelen tener su sede las empresas principales) y tienen un entorno empresarial más favorable. La razón de esta correlación es que la eficacia de los modelos empresariales en los que se basan las CMS depende enormemente de las variables mencionadas.

29. Si bien es importante contar con políticas comerciales adecuadas y un entorno empresarial favorable a fin de crear las condiciones necesarias para que los países se integren en CMS, su influencia relativa varía. En el cuadro 7 se comparan la importancia de las políticas comerciales tradicionales y la del entorno empresarial<sup>8</sup>. En el cuadro se indica el aumento de la participación en las cadenas mundiales de producción (medido por el aumento del comercio de productos intermedios) que podría lograr un determinado grupo de países al armonizar su política con la de otro grupo de países.

<sup>8</sup> La participación en las cadenas mundiales de producción se estima econométricamente mediante una ecuación de gravedad basada en datos de panel. En el cuadro 7 se muestra el efecto en la participación en CMS (medido como el comercio de productos intermedios) de un cambio de la política comercial y una mejora del entorno empresarial.

Cuadro 7

**Importancia de la política comercial tradicional en comparación con la del entorno empresarial general**

<i>Cambio de política</i>	<i>Aumento del comercio (en porcentaje) debido a:</i>		
	<i>Cambio de los aranceles aplicados a los productos elaborados y finales</i>	<i>Cambio de los aranceles aplicados a los productos intermedios</i>	<i>Cambio en el índice del entorno empresarial</i>
Renta media a alta	2,6	4,8	40,7
Renta baja a media	7,9	7,9	27,6
PMA a renta media	5,1	13,1	37,7

*Fuente:* Cálculo de la secretaria de la UNCTAD.

30. Al reducir los costos del comercio, la apertura del acceso a los mercados contribuye a la integración de los países en cadenas mundiales de suministro. Sin embargo, dado que el nivel de los aranceles efectivamente aplicados ya es bajo, la ventaja adicional que ofrece la mayor liberalización del comercio mediante medidas unilaterales o negociaciones de acceso a los mercados no suele ser importante. Por ejemplo, para los países de renta baja, una reducción del arancel aplicado a los productos intermedios del promedio actual del 3,22% a un 1,37% (nivel similar al de los países de renta media) aumentaría aproximadamente un 8% su comercio de productos intermedios. La mejora del acceso a los mercados tendría un efecto similar (una reducción del arancel aplicable a sus productos finales y elaborados del 3,19% al 1,5%). También parece que los países de renta media y baja podrían lograr efectos similares sobre el comercio mejorando el funcionamiento de las zonas industriales francas existentes y gestionando de manera más eficaz los sistemas de devolución de derechos a fin de eliminar o reducir de manera implícita los aranceles aplicables a los insumos importados por las empresas de exportación.

31. Por otro lado, una mejora sustancial del entorno empresarial tendría efectos mucho más positivos en el crecimiento del comercio de productos intermedios, en particular para los países de renta media y baja (tanto países en desarrollo como países de economía en transición).

32. Los aranceles son instrumentos de política comercial tradicionales basados en los precios, mientras que las medidas no arancelarias también pueden aumentar el costo de las transacciones comerciales y, por lo tanto, influir en el grado de integración de las empresas y los países en las CMS. Si bien las empresas principales suelen asumir los costos de la información sobre las barreras comerciales no tradicionales, algunas de esas barreras siguen incrementando el costo global de hacer avanzar los productos a lo largo de la cadena.

33. En particular, las medidas no arancelarias, como las normas, los reglamentos técnicos, los sistemas de evaluación de la conformidad, las normas de origen complejas, las subvenciones, y las restrictivas reglamentaciones financieras y de inversión relacionadas con el comercio que protegen a las industrias nacionales de la competencia extranjera, tienen actualmente una importancia relativamente importante y creciente en la configuración de la participación en CMS. Se ha constatado que la eliminación de esas barreras, por ejemplo mediante una mayor integración a través de acuerdos comerciales regionales (ACR) de carácter preferencial<sup>9</sup>, duplica el comercio de productos intermedios

<sup>9</sup> En el presente documento, las siglas "ACR" designan todos los tipos de acuerdos comerciales preferenciales, incluidos los acuerdos de libre comercio bilaterales.

entre sus miembros<sup>10</sup>. Hoy en día, casi todos los acuerdos comerciales regionales incluyen medidas de facilitación del comercio y asistencia técnica. Estos acuerdos facilitan la deslocalización de los procesos de producción al eliminar los obstáculos internos relacionados con el comercio<sup>11</sup>.

34. No obstante, como cada vez más países —desarrollados y en desarrollo— avanzan hacia un comercio más libre gracias a los ACR, la ventaja relativa que ofrecen las políticas de libre comercio no basta para que un país atraiga la localización de procesos mundiales de producción<sup>12</sup>. Las políticas económicas que reducen los costos globales de las empresas o minimizan los riesgos derivados de las transacciones comerciales internacionales pueden contribuir en gran medida a facilitar la integración en cadenas mundiales de suministro. Por lo tanto, es esencial contar con políticas que mejoren las infraestructuras relacionadas con el comercio, aumenten la competencia en los servicios relacionados con el comercio, faciliten la creación de empresas, garanticen el estado de derecho y el cumplimiento de los contratos, y ofrezcan incentivos fiscales y de otro tipo a las empresas extranjeras.

35. Además, la eficacia de las instituciones gubernamentales y su capacidad para aplicar políticas son fundamentales. Las CMS a menudo conllevan además inversiones a largo plazo que requieren compromisos también a largo plazo de los gobiernos con políticas estables y previsibles. Por ejemplo, la inestabilidad política y la consiguiente inestabilidad normativa de los gobiernos dificultan la conversión de las empresas nacionales en proveedores fiables de las CMS. Las estimaciones econométricas indican que, si los gobiernos de los países de renta baja mejoraran su eficacia para situarse al nivel de los países de renta media, aumentarían sus exportaciones de productos intermedios en casi un 50%.

36. La mayor importancia del entorno empresarial y de la eficacia de los gobiernos para las CMS está directamente asociada a la creciente complejidad de dichas cadenas y a su búsqueda de eficiencia. Las CMS son sumamente competitivas, en parte porque aprovechan la localización gracias a sus menores costos laborales, pero esa competitividad obedece sobre todo a una sofisticada gestión de la cadena. La mayoría de las CMS modernas parecen basarse más en la capacidad de trasladar las mercancías de forma continua, segura y económica que en los costos laborales más bajos.

37. En este sentido, uno de los aspectos fundamentales de las CMS es la sincronización —los productos entran y salen de las cadenas en un proceso "justo a tiempo" a fin de mantener un mínimo de existencias costosas<sup>13</sup>. Sin embargo, cuando hay escasez de existencias y surge un problema en cualquiera de los bloques de producción, este se extiende rápidamente a lo largo de toda la cadena y los costos aumentan rápidamente. A menudo las CMS tienen la fragilidad y propensión al fracaso de su proveedor más débil. Por lo tanto, es esencial que todos los participantes en una cadena sean plenamente fiables. En la práctica, existe un equilibrio entre la fiabilidad de los proveedores y los costos de producción.

---

<sup>10</sup> Estos resultados se basan en una estimación econométrica en la que los efectos de los acuerdos de libre comercio se reflejan en una variable ficticia.

<sup>11</sup> Sin embargo, desde una perspectiva económica, los acuerdos comerciales preferenciales no deben considerarse instrumentos óptimos, dado que el mantenimiento de barreras contra los no miembros (al tiempo que se permite el libre comercio entre los miembros) podría dificultar la expansión "natural" de la especialización de los países basada en la fragmentación.

<sup>12</sup> Fugazza y Nicita (2011).

<sup>13</sup> Las existencias son rara vez óptimas y a menudo son costosas, lo que implica que las empresas principales de las CMS prefieren recurrir a proveedores fiables y experimentados que a otros poco costosos pero no fiables.

38. En general, cuanto más intensivo en conocimientos especializados es un producto, más dependen las CMS de proveedores especializados y fiables. Esa es una de las razones por las que la mayoría de las empresas de los PMA están atrapadas en segmentos de las cadenas de bajo valor añadido y operan en sectores en que las cadenas son más cortas y menos intensivas en tecnología (es decir, el sector de las prendas de vestir y el agroalimentario).

39. Otro problema que obstaculiza la participación de los países en desarrollo en las CMS es la ausencia relativa de empresas medianas y grandes. Las pequeñas empresas se enfrentan a menudo a obstáculos adicionales que dificultan su acceso a las CMS. Por ejemplo, las CMS requieren inversiones para garantizar los plazos de los envíos y la alta calidad de las partes y los componentes. La dificultad de invertir en capacidad productiva y comercial es una de las razones por las que las pequeñas empresas se ven a menudo confinadas en procesos de producción de escaso valor añadido, con pocas oportunidades de ascender en la cadena de valor<sup>14</sup>. Más importante aún, las pequeñas empresas también están en situación de desventaja debido a que rara vez cuentan con los conocimientos especializados en materia de gestión necesarios para resolver los complejos problemas que conlleva la gestión de una cadena mundial de suministro. Además, las pequeñas empresas suelen ser proveedoras de una sola empresa principal, lo que hace que la iniciativa empresarial sea menos dinámica y más vulnerable a las perturbaciones.

40. Un elemento esencial para la integración en las CMS es la disponibilidad de mano de obra cualificada. La producción de mercancías para mercados internacionales —en particular mediante el suministro a una CMS— requiere una mano de obra cualificada con conocimientos técnicos, empresariales y de gestión. Por consiguiente, desde una perspectiva normativa, es necesario invertir en el desarrollo de conocimientos y capacidades, así como en servicios basados en el conocimiento. También es importante permitir la entrada de mano de obra extranjera cualificada a fin de importar los conocimientos esenciales de los que se carece.

41. Por último, en los casos en que la empresa principal posee parte de la CMS, la política fiscal es un importante factor determinante de la localización de la producción. Al observar las diferencias impositivas de cada país, las empresas principales también contribuyen a la optimización de las cadenas de suministro sobre la base de la eficiencia fiscal.

## V. Ascenso en la cadena de valor

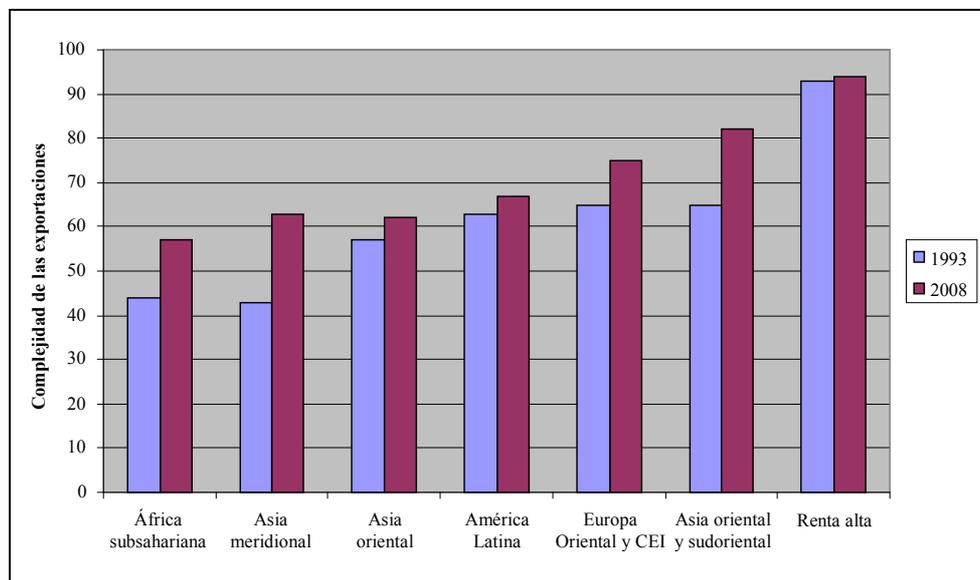
42. Aunque la participación en cadenas mundiales de suministro ha ayudado a varios países en desarrollo a ampliar sus industrias orientadas a la exportación, en muchos casos el valor añadido de esas actividades no ha aumentado notablemente con respecto a exportaciones anteriores de productos básicos. Para ascender en la cadena de valor se requiere una modernización de la industria o de los procesos. Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005) definen la modernización industrial como "el proceso por el que los agentes económicos —los países, las empresas y los trabajadores— pasan de actividades de escaso valor a actividades de valor relativamente alto en las redes mundiales de producción".

---

<sup>14</sup> Lim y Kimura (2010).

43. En el gráfico 4 se muestra la evolución de la complejidad de las exportaciones procedentes de los países de renta alta y de seis regiones en desarrollo entre 1993 y 2008<sup>15</sup>. Un aumento del nivel de complejidad de las exportaciones indica una mejora de los conocimientos y una modernización de la industria en la región exportadora.

Gráfico 4

**Complejidad de las exportaciones**

Fuente: Cálculo de la secretaría de la UNCTAD.

44. Los procesos se modernizaron en la mayoría de las regiones, aunque en distinta medida. En 1993, América Latina, Europa oriental y Asia oriental y sudoriental tenían en general niveles similares de complejidad de las exportaciones. En 2008, la complejidad de las exportaciones aumentó en todas esas regiones, aunque el mayor incremento se registró en Asia oriental y sudoriental. Del mismo modo, en 1993 el nivel medio de complejidad de las exportaciones de los países del Asia meridional y el África subsahariana fueron similares, aunque en 2008 esa complejidad fue muy superior en Asia meridional. Además, algunos de esos países pudieron aumentar la complejidad de sus exportaciones mediante la transformación de las industrias orientadas a la exportación (que formaban parte de CMS) basadas en materias primas y manufacturas de escaso nivel tecnológico (agroalimentos, prendas de vestir, calzado, etc.) en otras en las que predominaban las exportaciones de tecnología media.

45. Una importante cuestión normativa que se plantea es la de saber por qué algunos países en desarrollo pudieron adelantarse en la diversificación hacia productos de mayor valor añadido dentro de las CMS y otros no lo lograron. Muchos de los factores antes mencionados tienen gran pertinencia a este respecto. En efecto, la existencia de unas políticas macroeconómicas adecuadas y un entorno empresarial favorable, el desarrollo del capital humano, el establecimiento de vínculos económicos con los mercados de renta alta, la adopción de políticas sectoriales de desarrollo industrial y la dotación de recursos naturales son todos factores que determinan el éxito o el fracaso de la diversificación de las

<sup>15</sup> La complejidad de las exportaciones de un país en general se mide por el Índice de intensidad revelada de los factores, desarrollado por Cadot, Shirotori y Tumurchudur (2010), que vincula el nivel de complejidad del producto con la abundancia de recursos de los países exportadores.

exportaciones de los países. Sin embargo, quedan muchas preguntas sin respuesta<sup>16</sup>. Para abordar adecuadamente estas cuestiones, es necesario realizar más investigaciones y contar con mejores datos, en particular sobre las ETN como empresas principales.

46. El conocimiento de los procesos de producción es uno de los elementos claves para la modernización industrial y la diversificación de las exportaciones<sup>17</sup>. Los países que van a la zaga deben obtener dicho conocimiento absorbiéndolo de otra parte. Las CMS pueden ser una poderosa herramienta para fomentar la transferencia de tecnología y la modernización de los procesos industriales. A este respecto, se han examinado muchos mecanismos, desde el "préstamo" de tecnología entre partes independientes hasta una serie de prácticas como las licencias de tecnología, la retroingeniería, la introducción de equipos y conocimientos especializados mediante IED y la adaptación de las empresas a las demandas de las filiales y los compradores extranjeros<sup>18</sup>. Una cuestión importante que es preciso estudiar más a fondo es la de la motivación de las empresas principales de las CMS para trasladar procesos de mayor valor añadido a países en desarrollo. Hasta ahora, los datos sugieren que las empresas principales tienden a subcontratar las actividades de menor valor añadido (incluido el montaje final) y a mantener el control sobre las esferas de mayor valor añadido de su ámbito de competencia básico, como la I+D, la propiedad intelectual, el diseño y la distribución.

## VI. Cuestiones de política

47. La capacidad para participar en una cadena mundial de suministro puede indicar el aumento de la capacidad productiva de un país. Asimismo, el mantenimiento de una estrecha relación con la empresa principal de una cadena de suministro puede mejorar la transferencia de conocimientos, de tecnología e incluso de capital financiero al país del proveedor. De esta manera, la participación en una CMS puede desempeñar una función catalizadora para el crecimiento económico de un país en desarrollo gracias a la mejora de la capacidad productiva. Sin embargo, parece que sólo los países que ya cuentan con cierta capacidad productiva —que son principalmente países de renta media a media-alta— pueden alcanzar ese nivel de participación en las CMS.

48. La transferencia de tecnología dentro de una CMS no es automática. Las empresas principales —sobre todo las que operan con productos o técnicas o procesos de producción con un alto contenido de propiedad intelectual— pueden controlar de manera restrictiva la difusión de técnicas y tecnologías a sus proveedores subcontratados. Asimismo, es preciso tener en cuenta las estrategias de inversión de las ETN. Por ejemplo, hay indicios de que gran parte de los beneficios obtenidos por las empresas principales de los Estados Unidos entre 1996 y 2006 fue financiarizada (mediante la recompra de acciones o el aumento de los dividendos) "... a fin de aumentar el valor para los accionistas en lugar de invertir en activos productivos que mejoren la productividad, el crecimiento, el empleo y los ingresos"<sup>19</sup>. ¿Contribuiría un nuevo modelo de IED social vinculada a las empresas, como la de la Grameen Danone Foods Ltd., a concebir una nueva estructura para las cadenas mundiales y regionales de suministro?<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Por ejemplo, si una estructura industrial concentrada (mayor I+D) es mejor que una red flexible de pequeñas y medianas empresas (modelo empresarial más dinámico) (Wade, 1990). Otra cuestión es la función de las zonas industriales francas (o zonas económicas especiales) y otros instrumentos de política basados en la concesión de condiciones favorables.

<sup>17</sup> Kimura (2007).

<sup>18</sup> Gereffi y Korzeniewicz (1994); Feenstra y Hamilton (2006).

<sup>19</sup> Milberg y Winkler (2009).

<sup>20</sup> En un modelo de "empresa social" no hay ni pérdidas ni dividendos. Todos los beneficios que derivan de la actividad empresarial se reinvierten para aumentar la capacidad de producción y suministro.

## Recuadro 3

**Situación de Bangladesh y Camboya en las cadenas mundiales de suministro del sector de la confección de prendas de vestir**

Los PMA no participan de manera significativa en cadenas mundiales de suministro, salvo en el sector de la confección de prendas de vestir. En el último decenio, un gran número de compradores de prendas de vestir a nivel mundial —muchos de los cuales sirven a propietarios de marcas— han establecido fábricas de confección de prendas de vestir en varios PMA, como Bangladesh y Camboya. Durante el decenio transcurrido entre 1997 y 2007, la proporción de las exportaciones totales correspondiente a las exportaciones de prendas de vestir (clasificadas en los capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado) aumentó del 67% al 71% en Bangladesh, y del 51% al 86% en Camboya. Se estima que esa proporción ha aumentado en ambos países en 2008-2009. Las exportaciones de prendas de vestir de los PMA africanos también experimentaron un fuerte crecimiento en el último decenio, en gran parte gracias al acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos previsto en la Ley estadounidense para el fomento del crecimiento y las oportunidades en África.

Las economías de Bangladesh y Camboya han llegado a depender enormemente del empleo en la industria de la confección. En Bangladesh, esa industria ocupa a alrededor de tres millones de trabajadores. En Camboya, había unos 280.000 trabajadores empleados en la industria de la confección en 2008, y se estima que hasta 1.600.000 millones de personas dependen de este sector. No obstante, la dependencia de la industria de la confección también plantea un dilema a los gobiernos cuyo objetivo a largo plazo es lograr un progreso socioeconómico estable, ya que la competitividad de esos países radica exclusivamente en sus salarios competitivos. Bangladesh es el país con la mano de obra más barata del mundo (22 centavos de dólar por hora); en Camboya es de 33 centavos por hora. Por un lado, mantener la competitividad de los salarios podría agravar los conflictos laborales de los que se ha tenido conocimiento el pasado año en las fábricas de prendas de vestir de Bangladesh y Camboya; mientras que un aumento de los salarios acorde con la subida de los precios al consumidor —en particular los precios de los alimentos— podría provocar el éxodo de los compradores de las CMS a quienes la localización les resulte indiferente hacia otros países proveedores. Además, la reciente crisis económica mundial puso de relieve la vulnerabilidad de los PMA que tienen un alto grado de dependencia de las exportaciones de prendas de vestir. En el año transcurrido desde octubre de 2008, el número de fábricas que operaban en Camboya disminuyó de un máximo de 313 hasta 241 y la mayoría de las fábricas que permanecieron abiertas funcionaron sólo al 60%-70% de su capacidad. Se despidió a casi el 21% del total de trabajadores, a veces sin ninguna indemnización.

Un reto importante para estos PMA es aumentar la competitividad global de la industria de la confección, es decir, en materia de productividad, calidad del producto y fiabilidad de los plazos de entrega. En lo que respecta a la productividad y la calidad del producto, el fomento de la capacidad de gestión del personal local y la sustitución en última instancia de los directores extranjeros de las fábricas por personal local puede mejorar la comunicación en el lugar de trabajo y aumentar al mismo tiempo la motivación de los trabajadores mediante mejores perspectivas de desarrollo profesional. También es preciso mejorar la conectividad física con los mercados mundiales. En 2010, los PMA ocuparon en promedio la posición 111 en el Índice de conectividad del transporte marítimo de línea regular de la UNCTAD, frente al puesto 78 ocupado por otros países en desarrollo. Las empresas de transporte de contenedores son menos propensas a utilizar los puertos marítimos de los PMA, ya que el volumen de comercio nacional suele ser inferior y la calidad de los puertos los hace menos atractivos para el transbordo y el tránsito de la carga.

49. Para los países de renta baja, su pertenencia a una CMS podría considerarse probablemente una manera más rápida de integrarse en el comercio mundial de manufacturas y servicios. Sin embargo, los segmentos de una CMS en los que suelen participar los países de renta baja se limitan a la parte inferior de la escala de valor añadido, con escasos obstáculos a la entrada; se trata de productos intensivos en mano de obra, con pocos requerimientos tecnológicos y bajos costos de establecimiento, como las actividades de montaje de las industrias de las prendas de vestir y la manufactura ligera (recuadro 3). La escasez de obstáculos a la entrada suele hacer que los países proveedores compitan entre sí por abaratar los precios. En consecuencia, en el último decenio se ha observado un deterioro de la relación de intercambio de trueque en esos países de renta baja<sup>21</sup>. También resulta problemático el hecho de que los vínculos entre las empresas principales y los proveedores de esas industrias sean con frecuencia muy laxos e inestables. Las empresas principales se benefician de la fuerte competencia entre numerosos proveedores casi idénticos y eligen a los que satisfacen sus necesidades a corto plazo. Muchos investigadores han señalado los posibles efectos negativos de unos contratos tan inestables, en particular en el mercado de trabajo local<sup>22</sup>.

50. El desafío para los proveedores y los gobiernos de los países de renta baja es transformar el deterioro de la relación de intercambio de trueque en una mejora de la relación de intercambio "de ingresos" mediante el incremento de los volúmenes de exportación (es decir, el aumento de la cuota de mercado frente a los competidores) o mediante la mejora de la relación de intercambio factorial —es decir, un aumento de la productividad.

51. Para tener una relación más duradera con la empresa principal, el proveedor local debe ser más barato, ofrecer productos de mejor calidad y ser más rápido en la entrega y más fiable que sus competidores en la misma industria. Esa "mejora del proceso" podría llevar a los proveedores a ascender a un segmento de la CMS con mayor valor añadido, por ejemplo, a pasar de una producción en serie en gran escala a una producción más ajustada a un diseño u otras prescripciones específicas.

52. Las empresas de los países de renta baja suelen tener más dificultades para mejorar sus procesos y productos. El apoyo de los gobiernos puede ayudar, especialmente en lo que respecta a: a) la adopción de políticas de promoción de las inversiones para atraer a más compradores (empresas principales); b) la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a los insumos importados para la producción; c) la generalización de la eficiencia del suministro mediante la mejora del entorno empresarial, el transporte, la logística, la educación y capacitación; y d) la asunción de compromisos a largo plazo en materia de políticas (especialmente las políticas comerciales y fiscales) a fin de minimizar el riesgo para las empresas extranjeras y las relaciones comerciales.

53. En la mejora de los procesos y productos también intervienen factores no relacionados con las políticas. Se trata, entre otros, de: a) la longitud de la cadena de valor hasta llegar al producto final (o la profundidad del segmento de fabricación), es decir, cuántas partes y componentes se necesitan; b) las características del producto (diferenciado o no); c) la estructura de una CMS (basada en el mercado o de relaciones muy estrechas — véase el recuadro 1); d) el interés de una empresa principal en contribuir a la mejora del producto (mediante aportaciones de tecnología y financiación); e) la situación del mercado (competidores, ocupación o no de tramos de la cadena, etc.); y f) las ventajas comparativas, incluidos los activos de consumo geográficos y/o demográficos (por ejemplo, la proximidad

---

<sup>21</sup> Kaplinsky (2005).

<sup>22</sup> Bergin, Feenstra y Hanson (2008), por ejemplo, consideran que las industrias maquiladoras de México están asociadas a la volatilidad de la deslocalización de los Estados Unidos y a las fluctuaciones del empleo.

con un gran mercado o la existencia de un importante mercado interno). Como señaló el Sr. Rob Davies, Ministro de Comercio e Industria de la República de Sudáfrica: "La identificación y elección de las intervenciones sectoriales se basa en la determinación de las principales limitaciones que afectan a la mayoría de estos sectores y en procesos sectoriales de "autodescubrimiento". Estos últimos implican una combinación de investigaciones de las tendencias internacionales y nacionales, consultas con los principales interesados (en particular, empresas y trabajadores), políticas e instrumentos con una condicionalidad apropiada, y exámenes y adaptaciones periódicas"<sup>23</sup>.

54. El tamaño de un país es importante en una CMS. Un gran mercado interno atrae de por sí a empresas extranjeras como base para localizar posteriormente algunos segmentos o los principales segmentos de sus CMS relativos tanto a la exportación como al consumo interno. Los países en desarrollo más pequeños tienen menos influencia para crear un fuerte vínculo con las empresas principales. La solución para esos países también podría consistir en diversificarse hacia nuevos mercados —en particular, mercados regionales (vecinos)— además de intentar integrarse en cadenas mundiales de suministro.

55. En un estudio reciente realizado por la UNCTAD se indica que las exportaciones de los PMA asiáticos a otros países en desarrollo —que en su mayoría son sus países vecinos— presentan una mayor intensidad de los factores<sup>24</sup>, lo que significa que el comercio Sur-Sur, especialmente dentro de una región, puede ofrecer algunas oportunidades alternativas de mejora a los países de renta baja. Los gobiernos de una región también pueden colaborar entre sí mejorando los flujos de información sobre el mercado de una determinada industria o sector (por ejemplo, de elaboración de productos agrícolas) o estableciendo un laboratorio regional para la evaluación de la calidad de los productos. La colaboración regional podría ser igualmente útil para la I+D de los productos y servicios que mejor se adapten a la demanda de los consumidores regionales (que disponen de muchos menos ingresos que los consumidores de los países de la OCDE), con un nuevo elemento tecnológico añadido.

56. Con frecuencia se considera que la distancia es uno de los principales factores determinantes de los costos del comercio y, por lo tanto, también de la participación de los países en las CMS. Sin embargo, la distancia en sí misma no es un obstáculo directo al comercio, sino los costos y la conectividad del transporte, que a su vez dependen de la facilidad con que puede realizarse el comercio de mercancías. En un estudio de la UNCTAD sobre la región del Caribe se constató que alrededor del 20% de las diferencias de los fletes marítimos era atribuible a la distancia, y que la competencia entre las empresas de transporte marítimo y las economías de escala influían mucho más en los fletes. Cuando había cinco o más empresas de transporte competidoras proporcionando servicios directos, el flete era un tercio inferior a la situación en la que había cuatro o menos proveedores. Este ejemplo sugiere que, mediante sus efectos en la competencia y las economías de escala, la liberalización estratégica de los servicios de transporte puede influir de manera importante, y en algunos casos quizá decisiva, en el establecimiento de relaciones comerciales regionales y en la participación en CMS<sup>25</sup>.

57. La infraestructura y los servicios de transporte, junto con la facilitación del comercio y la modernización de los procedimientos aduaneros, son condiciones indispensables, tanto para la competitividad de las exportaciones como para la participación de un país en cadenas mundiales de suministro. A medida que se expanden las redes mundiales de transporte, los buques se hacen más grandes y crece el tráfico portuario, muchos PMA se quedan rezagados y no se ponen al día en lo que respecta a su acceso a los servicios de

<sup>23</sup> Disponible en: <http://www.miem.gub.uy/portal/agxppdwn?5,10,431,O,S,0,6379%3BS%3B1%3B263>.

<sup>24</sup> UNCTAD (2010c).

<sup>25</sup> UNCTAD (2007).

transporte marítimo. Mientras que la red internacional de transporte marítimo está creciendo a nivel mundial, en muchos PMA el número de empresas navieras que prestan servicios en sus puertos se estanca o incluso disminuye. El comercio no puede crecer sin unas conexiones eficaces de transporte internacional.

58. La facilitación del comercio y el transporte, si bien suele ser una buena inversión a largo plazo, requiere recursos financieros. A nivel mundial, la asistencia técnica y financiera para apoyar la facilitación del comercio y el transporte ha aumentado de manera significativa en los últimos años. Sin embargo, la mayor parte de esa asistencia adicional se ha destinado a países en desarrollo de renta media, y no tanto a los PMA. En los PMA parece que los recursos de los donantes podrían competir con otras prioridades, como la salud o la educación. Muchas soluciones prácticas para las reformas en materia de facilitación del comercio y el transporte requieren una cooperación regional o bilateral con respecto —entre otras cosas— al tránsito, la armonización de los documentos, el reconocimiento de los certificados, la infraestructura de transporte y la coordinación en los pasos fronterizos.

## Bibliografía

- Altenburg, T. (2000). *Linkages and Spillovers between Transnational Corporations and Small and Medium-Sized Enterprises in Developing Countries – Opportunities and Policies*. Instituto de Desarrollo Alemán.
- Bergin, P., Feenstra, R. y Hanson, G. (2009). Offshoring and volatility: evidence from Mexico's maquiladora industry. *American Economic Review*. 99(4): 1664-71.
- Cadot, O., Shirotori, M. y Tumurchudur, B. (2010). *Revealed Factor Intensity Indices at the Product Level*. Policy Issues in International Trade and Commodities series. UNCTAD.
- CESPAP (2011). Trade facilitation in Asia and the Pacific: Which policies and measures affect trade costs the most? Red de Investigación y Capacitación en Materia de Comercio Asia-Pacífico. Serie de documentos de trabajo N° 94. Enero.
- Feenstra, R. y Hamilton, G. (2006). *Emergent Economies, Divergent Paths: Economic Organization and International Trade in South Korea and Taiwan*. Cambridge University Press.
- Fugazza, M. y Nicita, A. (2011). *The Value of Preferential Market Access*. Policy Issues in International Trade and Commodities series. UNCTAD.
- Gereffi, G. y Fernandez-Stark, K. (2010). *The Offshore Services Global Value Chain*. Centre on Globalization, Governance and Competitiveness. Universidad de Duke.
- Gereffi, G. (1999). International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics*. Vol. 48(1). Elsevier.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*. (12)1: 78-104.
- Gereffi, G. y Korzeniewicz, M. (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Greenwood Press.
- Hamilton, G. y Gereffi, G. (2009). Global commodity chains, market makers, the rise of demand-responsive economies. En: Bair, J., editores. *Frontiers of Commodity Chain Research*. Stanford University Press.
- Jones, P., Comfort, D., y Eastwood, I. (2005). Retailers and sustainable development in the UK. *International Journal of Retail Distribution Management*. Vol. 33, N° 3.
- Kaplinsky, R. (2005). *Globalization, Poverty and Inequality – Between a Rock and a Hard Place*. Cambridge. Polity Press.
- Kimura, F. (2006). International production and distribution networks in East Asia: Eighteen facts, mechanics, and policy implications. *Asian Economic Policy Review*. Centro de Desarrollo Económico del Japón. Vol. 1(2).
- Lim, H. y Kimura, F. (2010). The internationalization of small and medium enterprises in regional and global value chains. ADBI working paper 231.
- Milberg, W. (2004). The changing structure of trade linked to global production systems: What are the policy implications? *International Labour Review*. 143 (1-2).
- Milberg, W. y Winkler, D. (2009). Financialization and the dynamics of offshoring in the U.S. SCEPA working papers 2009-5. Schwartz Centre for Economic Policy Analysis.

- Tewari, M. (1998). Intersectoral linkages and the role of the State in shaping the conditions of industrial accumulation: A study of Ludhiana's manufacturing industry. En: *World Development*. Vol. 26, N° 8.
- Sturgeon, T. y Gereffi, G. (2009). Measuring success in the global economy: International trade, industrial upgrading and business function outsourcing in global value chains. *Transnational Corporations*. Vol. 18, N° 2.
- UNCTAD (2010a). *Integrating Developing Countries' SMEs into Global Value Chains*. Publicación de las Naciones Unidas. UNCTAD/DIAE/ED/2009/5. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2010b). *Review of Maritime Transport 2010*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.10.II.D.4. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2010c). Summary note on dynamic exports and new exports of Asian LDCs. Mimeo de la UNCTAD examinado en el taller de investigación organizado por CESPAP/UNCTAD/OMC/ARTNet en Vientiane (República Democrática Popular Lao) en octubre de 2010. Disponible en [http://www.unescap.org/tid/artnet/mtg/tdgc\\_note.pdf](http://www.unescap.org/tid/artnet/mtg/tdgc_note.pdf).
- UNCTAD (2007). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.07.II.D.11. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2006). La función de las cadenas de valor mundiales en el fomento de la capacidad productiva nacional. TD/B/COM.3/79. 20 de diciembre.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market*. Princeton University Press.
-