

La malinterpretación de la revolución de las cadenas globales de valor

RICHARD BALDWIN

*Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales
y del Desarrollo, Ginebra*



I. INTRODUCCIÓN

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS de producción, en ocasiones denominada *revolución de las cadenas globales de valor (CGV)*, generó cambios encadenados. Específicamente, esto significa que:

- > el comercio cambió;
- > los vínculos entre el comercio, el crecimiento y el desarrollo cambiaron; y
- > las opciones de gobernanza del comercio cambiaron.

Estas transformaciones significan que los gobiernos enfrentan un conjunto modificado de relaciones de compensación en lo que se refiere a políticas de comercio y crecimiento.

Este artículo destaca las repercusiones de las medidas que los países pueden tomar:

- > fomentar el crecimiento en el nuevo contexto; y
- > consolidar la gobernanza del comercio global garantizando que los acuerdos comerciales regionales (ACR) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) operen de manera conjunta, en lugar de entrar en conflicto.

En especial, el artículo sostiene que evaluar las nuevas relaciones de compensación exige un razonamiento innovador. Los paradigmas del siglo XX son insuficientes, y a menudo confusos, para analizar los desafíos del siglo XXI.

Según su definición más esencial, la globalización del siglo XX se refiere a productos que cruzan las fronteras; y la globalización del siglo XXI se refiere, además, a fábricas que cruzan las fronteras.

LA VIEJA Y LA NUEVA GLOBALIZACIÓN

El comercio tradicional implica movimientos internacionales de productos que se fabrican en un determinado lugar y se venden en otro. Las políticas de comercio tradicionales se enfocan en tales movimientos, y los acuerdos de comercio internacionales tradicionales buscan reducir esas barreras y, por lo tanto, ayudar a las naciones a vender cosas.

Este pensamiento de la Vieja Globalización, que tuvo sentido durante 175 años, se enfoca en dos aspectos clave.

- En primer lugar, la economía de una nación se conectaba con el mundo principalmente a través de los mercados de productos.

Una mayor globalización se consideraba una intensificación de la competencia en los mercados de productos. Esto afectaba a diferentes sectores de forma diversa. Los sectores más favorecidos de una nación, que podrían denominarse sectores *emergentes*, se beneficiaban, ya que la mayor libertad de competencia les permitía ganar mercados en el exterior. Los sectores menos favorecidos –los sectores *en decadencia*– perdían.

- En segundo lugar, los sectores emergentes y en decadencia estaban asociados a grupos de calificación diferenciados.

Para las naciones ricas, los sectores emergentes tendían a contratar trabajadores calificados y emplear alta tecnología mucho más que los sectores en decadencia. Los ganadores de la globalización estaban relacionados con trabajadores calificados y tecnología avanzada; los perdedores, con trabajadores no especializados y baja tecnología.

Los gobiernos inteligentes se dieron cuenta de que la globalización creaba ganadores y perdedores, pero que los primeros ganaban más de lo que los segundos perdían, de modo que adoptaron políticas para que las ganancias y pérdidas fueran compartidas. Se diseñaron políticas educativas, tecnológicas e industriales para ayudar a que los sectores emergentes crecieran

más rápido. Se generaron subsidios, leyes laborales y una política social para mitigar el padecimiento de los sectores en decadencia y de los grupos menos calificados. El modelo europeo de *economía de mercado social* en su totalidad se apoya en esta noción de promover los mercados abiertos y, al mismo tiempo, compartir pérdidas y ganancias.

Es importante señalar que el ritmo de la 1^{ra} divergencia –es decir, la Vieja Globalización– pudo ser controlada en el período posterior a 1945 mediante la reducción gradual de tarifas. Esto dio tiempo para sacar los recursos de los sectores en decadencia y colocarlos en los sectores emergentes.

En resumen, el pensamiento de la Vieja Globalización enseñó a los gobiernos a ver la globalización como un proceso lento y predecible, cuyos efectos económicos influían en los sectores y grupos calificados. Esto cambió cuando la revolución de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) desencadenó la 2^{da} divergencia –es decir, la Nueva Globalización– así como la energía a vapor había desencadenado la 1^{ra} divergencia.

Nueva Globalización

El surgimiento de las CGV significa que el comercio y la gobernanza del comercio se concentran cada vez más en ayudar a las naciones a fabricar cosas, y no sólo a venderlas.

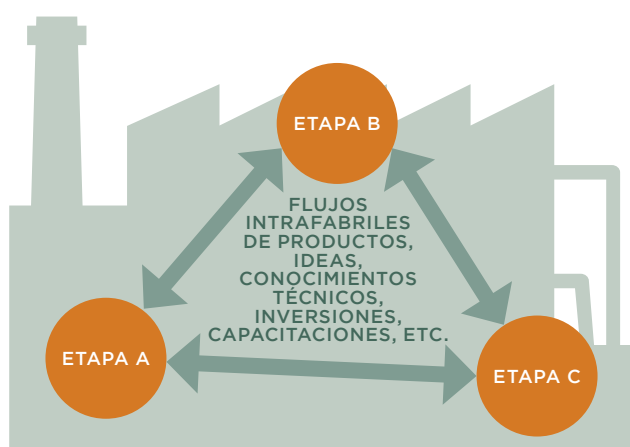
En resumidas cuentas, las CGV deben pensarse como fábricas que cruzan fronteras. Las etapas de producción que anteriormente se organizaban dentro de una sola fábrica, ahora están distribuidas en el ámbito internacional. Esto transformó al comercio.

- Los flujos de productos, personas, ideas, inversiones, capacitaciones, conocimiento técnico, etc. que solían atravesar el interior de las fábricas de los países desarrollados ahora son parte del comercio internacional.

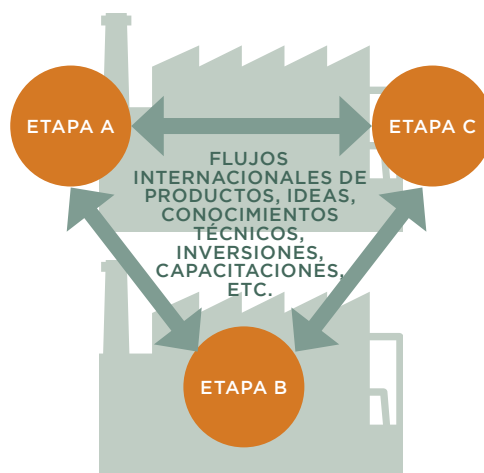
GRÁFICO 1

Las CGV convierten los flujos intrafabriles en comercio internacional

Producción tradicional



Producción con las CGV



Además de ampliar radicalmente la complejidad del comercio internacional, la revolución de las CGV creó nuevos vínculos entre esos flujos, lo cual se ha denominado el *nexo* comercio-inversión-servicio-propiedad intelectual (PI). El contraste se ilustra en el *Gráfico 1*.

CGV, desarrollo industrial y competitividad

Estos nuevos flujos transformaron las perspectivas de desarrollo al abrir un nuevo camino hacia la industrialización.

- > Las naciones que se industrializaron durante los siglos XIX y XX debieron desarrollar cadenas de suministro completas antes de volverse competitivas en el nivel internacional.

Las naciones en rápido proceso de industrialización de hoy en día invierten el orden.

- > Las CGV permiten que las naciones se vuelvan competitivas mediante su ingreso a las cadenas de suministro; y la industrialización aparece mediante la densificación de la participación en estas redes de producción internacional.

Esto puede suceder mucho más rápido a medida que las CGV eliminan los cuellos de botella. Aunque las CGV abren puertas, no hacen magia. La mayor parte del trabajo arduo debe hacerse en el ámbito interno, con reformas nacionales que favorezcan la inversión, el empleo y el crecimiento.

La otra cara de este nuevo camino hacia la industrialización es un nuevo paradigma de competitividad para las empresas de naciones desarrolladas. Las CGV son una potente y novedosa herramienta para aprovechar las ventajas de dichas empresas, que cambiaron el panorama competitivo.

- > Empresas competitivas en el ámbito internacional aprovechan sus conocimientos técnicos específicos estableciendo redes de producción internacionales para producir insumos en las ubicaciones más rentables.
- > Empresas que no se han sumado a la revolución de las CGV se esfuerzan para competir con aquellas que sí se han sumado.

REPERCUSIONES PARA LAS POLÍTICAS NACIONALES DE CRECIMIENTO Y EMPLEO

Ningún producto de fabricación 100 por ciento nacional puede competir con productos que combinen lo mejor de, por ejemplo, las ventajas comparativas de Estados Unidos, Japón y China. Este es un elemento clave en el nuevo conjunto de relaciones de compensación. **La revolución de las CGV eliminó tanto la sustitución de importaciones para las naciones en desarrollo como las políticas industriales cándidamente nacionalistas para las naciones desarrolladas.**

En resumen, **la revolución de las CGV desnacionalizó la ventaja comparativa.** Comprender esto es la clave para evitar el error de aplicar el pensamiento del siglo XX a los problemas del siglo XXI. El pensamiento desarrollado para el comercio de productos que se fabrican en un determinado lugar y se venden en otro ya no existe en el mundo actual de ventajas comparativas combinadas.

Una diferencia adicional tiene que ver con la controlabilidad. El nuevo paradigma de la globalización se inició con la revolución de las TIC. Su marcha no puede controlarse mediante la liberación gradual de tarifas, como antes. La Ley de Moore lo impulsa de manera implacable. Las empresas y naciones que ignoran la revolución de las CGV se encontrarán tratando de alcanzar a aquellas que combinan las ventajas comparativas nacionales para producir bienes con relaciones precio-calidad de primer nivel.

Conceptualmente, el crecimiento es simple. Elevar los niveles de vida año tras año exige que haya obreros, agricultores, técnicos y administradores que produzcan mayor valor año tras año. Esto, a su vez, exige más y mejores *herramientas* año tras año. En este sentido, las *herramientas* incluyen:

- > capital físico (máquinas, infraestructura, etc.);
- > capital humano (habilidades, capacitación, experiencia, etc.); y
- > capital de conocimientos (tecnología, desarrollo de productos, etc.).

Las políticas para favorecer el empleo y el crecimiento deben alentar la inversión en capital humano, capital físico y capital de conocimiento, y garantizar que se empleen de manera sensata.

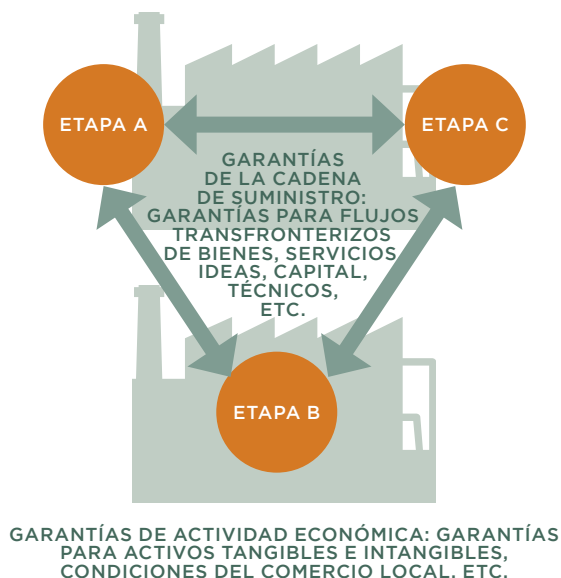
Las CGV complican el diseño de políticas incluso al aprovechar la eficacia de las reformas. Dado que las CGV son fábricas que cruzan fronteras, el pilar comercial de una estrategia de crecimiento del siglo XXI incluye elementos que un pensador del siglo XX podría considerar totalmente ajenos al comercio. Las CGV generan empleo y crecimiento recombinando los capitales humano, físico y de conocimiento de varias naciones, de modo que las políticas que favorecen el crecimiento son distintas de aquellas que corresponden a un mundo donde todas las *herramientas* provienen de fuentes internas.

Para las naciones en desarrollo, fomentar la participación de las CGV implica dos nuevas categorías de garantías (que se ilustran en el esquema que aparece en el *Gráfico 2*):

- > Garantías de la cadena de suministro.
Estas respaldan las conexiones entre las distintas etapas de producción, es decir, el *nexo* comercio-inversión-servicio-propiedad intelectual (PI). Como lo demuestra el reciente estudio del Foro Económico Mundial y el Banco Mundial, la mejora de dos barreras clave de la cadena de suministro –la administración de fronteras, y la infraestructura de transporte y comunicaciones y servicios relacionados– aportaría

GRÁFICO 2

Dos categorías de garantías que respaldan la producción compartida internacional



enormes beneficios. El PIB global podría aumentar en US\$ 2,6 billones; y las exportaciones, en US\$ 1,6 billones si las naciones transformaran las políticas nacionales para que alcancen un nivel similar al de las mejores prácticas internacionales.

La segunda categoría es:

➤ **Garantías de la actividad económica.**

Las empresas que tienen instalaciones de producción en el exterior –o que desarrollan vínculos de largo plazo con proveedores extranjeros– exponen sus activos tangibles e intangibles a nuevos riesgos. Las amenazas a tales activos dificultan la participación de las CGV y desaceleran el crecimiento concomitante del comercio, las inversiones y el empleo.

Para los gobiernos de economías desarrolladas, establecer estas garantías es clave para aprovechar la competitividad. Un estudio reciente muestra que la inversión extranjera directa (IED) de Estados Unidos hacia el exterior es buena para la producción, el empleo, las exportaciones, y la inversión y desarrollo internos de Estados Unidos (HUFBAUER, OLDENSKI y SCHOTT, 2013).

REPERCUSIONES PARA LA GOBERNANZA COMERCIAL Y LA OMC

Muchas reformas que favorecen el empleo y el crecimiento exigen medidas nacionales únicamente. Algunas de las garantías de la cadena de suministro y de la actividad económica, no obstante, alcanzan su máxima eficacia cuando son aseguradas por acuerdos internacionales. Dado que la OMC estaba ocupada en otras cuestiones, los acuerdos resultantes tomaron la forma de ACR y tratados de inversión bilaterales (TIB) arraigados.

El paquete de disciplinas resultante se ha denominado *regionalismo del siglo XXI*. Este involucra a los TIB y ACR Norte-Sur que incluyeron *disposiciones arraigadas*, y también las reformas de naciones en vías de desarrollo, como recortes tarifarios unilaterales (Gráfico 3).

Amenazas a la gobernanza comercial internacional

El regionalismo del siglo XXI que respalda las CGV está preparado para ser codificado y armonizado por acuerdos megarregionales, como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (ATCE) y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI). Sin embargo, con o sin el ATCE y la ATCI, estas evoluciones podrían –aunque no deberían– fragmentar la gobernanza comercial internacional y erosionar el centralismo de la OMC.

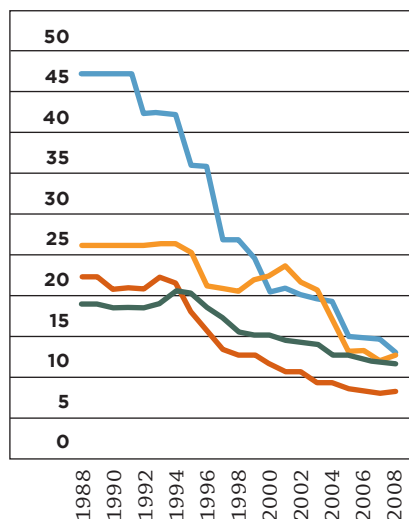
A la fecha, tales evoluciones han sido beneficiosas para el comercio mundial. El comercio y la liberalización comercial han prosperado a pesar del gélido avance de la OMC. El actual curso de los eventos, no obstante, parece determinado a socavar el centralismo de dicha organización, con los ACR y acuerdos megarregionales apoderándose de los principales puntos de gobernanza comercial internacional.

Esto es particularmente cierto después de Nairobi, ya que no hay consenso para seguir adelante. Doce años de fracasos (y un muy modesto triunfo) dejan perfectamente en claro que la agenda de Doha 2001 no es lo suficientemente rica como para crear un paquete que sea beneficioso por igual para todos los miembros de la OMC y que además alcance la visión reequilibradora

GRÁFICO 3

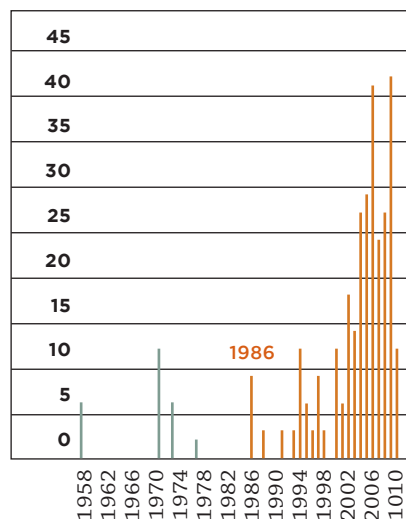
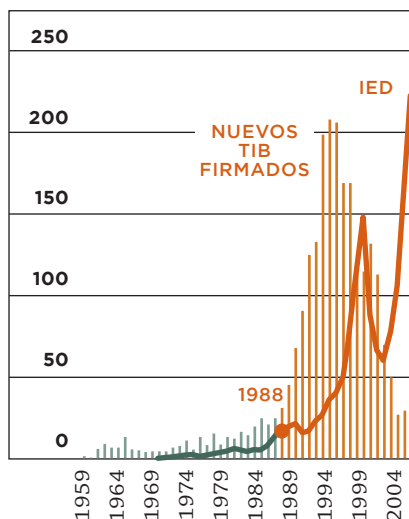
El surgimiento del regionalismo del siglo XXI

Aranceles aplicados, media simple, todos los productos (%)



— Asia Meridional
— Oriente Medio y África del Norte
— África Subsahariana
— Asia Oriental y Pacífico

Cantidad de disposiciones arraigadas en nuevos ACR



de Doha. Dada la *arraigada* y masiva liberalización ya emprendida por varios miembros, sería natural ocuparse de estos temas. Sin embargo, un grupo importante de miembros no lo permitirá hasta lograr el reequilibrio propuesto por Doha. Una solución sería agregar la problemática del siglo XXI a la agenda de Doha para crear suficientes relaciones de compensación que permitan una situación en la que todos ganen, pero esto no será posible hasta que las negociaciones del ATCE y la ATCI se concreten o se cancelen.

Sin una iniciativa que, como mínimo, aporte algunas disciplinas sólidas bajo la tutela de la OMC y facilite el desarrollo de nuevas disciplinas dentro de esta organización, las naciones continuarán *abandonando el barco* y optando por el regionalismo. En el mejor de los casos, los Acuerdos de Marrakesh de la OMC suscritos en 1994 conformarían un *pilar* del sistema de gobernanza comercial sostenido por múltiples pilares. Todas las

cuestiones nuevas se abordarían fuera de la OMC, en escenarios donde las asimetrías del poder estén menos restringidas. Esto es lo que sucedió con los TIB: establecieron un sistema de disciplinas paralelo.

Pero hay un escenario más sombrío.

La OMC y la teoría de la bicicleta judicial

Si la OMC no puede finalizar la Ronda de Doha y actualizar su reglamento de 1994 para que refleje las realidades del siglo XXI, la función judicial de este organismo se verá perjudicada. La ley de la OMC se acepta desde que hay jueces imparciales que interpretan reglas acordadas universalmente. Pero si no se actualizan las reglas, los jueces deberán, cada vez más, dictar sentencias basándose en las sentencias de jueces anteriores. Tomar este camino depara peligros, ya que algún miembro podría eventualmente recla-

mar que una sentencia del Órgano de Apelaciones no se basa en los textos negociados. Esto podría resultar contagioso: después de todo, negar la autoridad del Órgano de Apelaciones es una solución políticamente expeditiva para muchas situaciones difíciles. El centralismo de la OMC podría erosionarse más allá de su punto crítico si las naciones pasan por alto las reglas de este organismo porque todos lo hacen.

Este escenario más sombrío corre el riesgo de retrotraer la gobernanza comercial internacional al acuerdo de las Grandes Potencias del siglo XIX. Por su propia naturaleza, los ACR están sujetos a asimetrías de poder inmensamente mayores que el multilateralismo de la OMC. Si los ACR y sus asimetrías de poder toman el control, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (AGAAC)/OMC podría quedar registrado en los futuros libros de historia como un experimento de 70 años de duración, en el que el comercio mundial no se basaba en el poder sino en las reglas. Esta posibilidad debería preocupar a todos los líderes mundiales. Los intentos de las actuales Grandes Potencias para imponer reglas a los poderes emergentes allanaron el camino para cometer los máximos disparates de la humanidad: las dos guerras mundiales.

Replanteo del regionalismo

Hay dos formas de reducir la probabilidad de que este escenario sombrío se concrete. Comprender lo que debe hacerse, no obstante, exige evitar la trampa de aplicar paradigmas del siglo XX para pensar en el regionalismo del siglo XXI.

Los ACR del siglo XX se trataban principalmente de preferencias arancelarias. Dado que la preferencia de una nación implica la discriminación de otra, el pensamiento del siglo XX veía a los ACR como generadores de *aliados mercantilistas*, que disfrutaban creando comercio; y *enemigos mercantilistas*, que padecían las desviaciones del comercio. Aun así, los aranceles actuales son bajos en todo el mundo para ítems de gran volumen; y en el caso de productos para los cuales los aranceles aún son elevados, tales productos se omiten en los ACR. Por

consiguiente, las disposiciones arraigadas de los ACR a menudo se asemejan a liberalizaciones unilaterales que simplemente están vinculados mediante dichos ACR; el pensamiento creación/desviación del comercio es engañoso o cuestionable en lo que se refiere a diversos aspectos del regionalismo del siglo XXI.

Esta falta de discriminación es intrínseca. Muchas disposiciones arraigadas de los ACR afectan a empresas, servicios, capitales y derechos de propiedad intelectual. La discriminación es técnicamente complicada, ya que resulta difícil definir la nacionalidad de empresas, servicios, capitales y derechos de propiedad intelectual en el mundo de hoy, al menos de forma tal que pueda evitarse una discriminación a bajo costo. En otras palabras, las *reglas de origen* para las disposiciones arraigadas presentan fallas. Es por esto que no debemos pensar en el regionalismo del siglo XXI como un enfoque que se refiere principalmente a la discriminación.

Compulsión por adaptarse

A pesar de la falta de una discriminación dura, el regionalismo del siglo XXI presenta consecuencias para los no miembros. Los ACR y TIB arraigados crean lo que podría denominarse *discriminación suave* o *compulsión por adaptarse*. Cuando la UE firmó el ACR más arraigado de la historia –el Acta Única Europea de 1986–, los pensadores del siglo XX predijeron una *Fortaleza Europea*. Lo que en realidad sucedió fue muy diferente. Hubo escasa *discriminación dura*, pero los no miembros dependientes del mercado de la UE fueron inducidos a adoptar las normas comunes de la UE. Las empresas, que querían un solo conjunto de normas, indujeron a sus gobiernos a imitar las disciplinas del Mercado Único de la UE de manera explícita (acuerdo del Área Económica Europea) o de manera implícita, como en el caso de Suiza.

La pregunta sistémica no es, por lo tanto, la antigua perspectiva creación/desviación de *¿quién pertenece y quién no?*, sino más bien “*¿las reglas de quién se convierten en la norma?, ¿cuáles son los costos y beneficios de*

multilateralizar las normas?, y ¿qué se puede hacer para ayudar a las naciones en vías de desarrollo, para las cuales algunas de estas normas pueden ser inapropiadas?”.

Multilateralización del regionalismo del siglo XXI

Las naciones que participaron en las conversaciones del ATCE y la ATCI son conscientes de esta discriminación suave. El plan para corregirla parece ser el siguiente: la primera conversación tratará sobre la regionalización de las disciplinas arraigadas que actualmente se incluyen en los ACR bilaterales, y las conversaciones posteriores tratarán sobre cómo multilateralizarlas. Este orden crea preocupación entre los no miembros, dado que comienza del mismo modo que un plan muy distinto y muy divisivo: excluir a los no miembros de forma permanente y luego alcanzar la multilateralización mediante la compulsión por adaptarse.

Sugiero que los líderes del G20 cambien el orden para reducir tensiones. ¿Por qué no comenzar hablando acerca de cómo multilateralizar las disciplinas arraigadas y, al mismo tiempo, negociar su regionalización en los acuerdos megarregionales? Esto no vincularía el avance de ningún acuerdo megarregional con el proceso multilateral, pero ayudaría a aclarar qué se necesita para llevar las disciplinas arraigadas a la OMC.

Este enfoque de doble base tendría diversos méritos. La comprensión global del comercio de las CGV y las disciplinas relacionadas está desarticulada y repleta de falacias basadas en el pensamiento del siglo XX. Los debates sobre multilateralización ayudarían a eliminar esas falacias y, a la vez, desarrollarían una comprensión de los desafíos.

Además, el avance de las conversaciones megarregionales sería un impulso para el avance multilateral, y viceversa. Esta clase de enfoque de *foros en competencia* podría ayudar a evitar la fragmentación de la gobernanza comercial y a acelerar la armonización, mientras se reducen las tensiones inherentes al enfoque actual de *pertenecer o no pertenecer*. Finalmente, dado que el

éxito de las conversaciones megarregionales está lejos de poder garantizarse, este enfoque podría diversificar el rango de posibles soluciones para las inquietudes de los líderes empresariales acerca de la superposición y entrecruzamiento de las disciplinas bilaterales.

La Nueva Globalización también tiene repercusiones para las políticas de gobierno más amplias.

La política de globalización del siglo XXI y el nuevo paradigma de pensamiento

Dado que el impacto de la Nueva Globalización es individual, repentino e impredecible, los gobiernos prudentes deben ajustar las políticas que fueron desarrolladas para abordar las consecuencias económicas de la primera divergencia. Puesto que es mucho más difícil identificar a los sectores emergentes, deberá procurarse que las políticas educativas, tecnológicas e industriales sean más diferenciadas y ágiles.

Con el nuevo paradigma de la globalización, se reducirá la proporción de trabajadores que tengan un empleo de por vida o que permanezcan en un mismo sector. El reentrenamiento de dichos trabajadores será más importante; saber cómo aprender puede convertirse en un factor tan fundamental para la competitividad del trabajador como el aprendizaje mismo. Los gobiernos inteligentes pueden reducir las molestias de la globalización haciendo que los niños se acostumbren a la idea de que estarán inmersos en un aprendizaje de por vida, y proporcionando las instituciones y los incentivos adecuados para continuar con la educación y el reentrenamiento de habilidades.

También deberán adaptarse las políticas del mercado laboral. Para tomar el ejemplo de Europa, dichas políticas vienen en dos *estilo* básicos: algunas naciones (p. ej., Dinamarca) protege a los trabajadores; y otras (p. ej., España) protege los empleos. Cuando la globalización afectaba las economías de manera gradual y predecible, la distinción era importante, pero no crucial. La individualidad, la brusquedad y la imprevisibilidad del nuevo paradigma de la globalización

hicieron que la flexibilidad adquiriera una importancia muchísimo mayor. Las empresas encerradas en el esquema de trabajadores específicos que cumplen tareas específicas tendrán un incentivo para desplazar una parte mucho mayor de la producción al exterior. La deslocalización (*offshoring*) brinda la máxima flexibilidad para el mercado laboral. Las naciones deben inclinarse por proteger a los trabajadores, y no a los empleos. Lo que es aplicable en Europa, también es aplicable en Norteamérica.

La política industrial también es mucho más difícil es un *panorama laboral* fragmentado, sin ataduras e impredecible. Incluso si la política identificara una actividad que valiera la pena promover, ¿cómo podemos estar seguros de que la producción de dicha actividad permanecerá en la nación que la promovió? Los gobiernos inteligentes deben dilucidar la movilidad que tienen y podrían tener diversos factores en el ámbito internacional. Tanto los factores móviles como los inmóviles tienen importancia; ambos contribuyen a la renta nacional. Pero los buenos empleos creados en el ámbito local tienen un efecto multiplicador en dicho ámbito que los buenos empleos creados en el exte-

rior no poseen (MORETTI, 2010). Esto indica que una consideración importante para la política debe ser la *adherencia* de los ingresos que afecta.

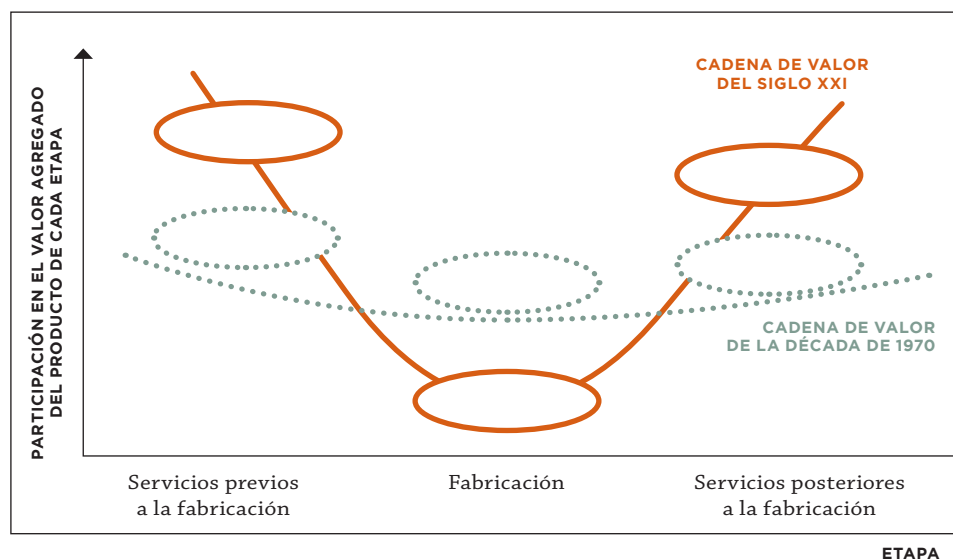
La curva de sonrisa y las ciudades como fábricas del siglo XXI

La segunda divergencia creó ganadores y perdedores en el nivel de la etapa de producción, más que en nivel del sector. Por lo visto, las etapas relacionadas con la fabricación de bienes han sido perdedores sistémicos en las naciones ricas y ganadores sistémicos en los mercados emergentes. En las naciones ricas, los ganadores tienden a ser los servicios previos y posteriores a la fabricación: como diseño, comercialización, administración de cadenas de suministro complejas, servicios de venta minorista, y servicios de posventa.

Los gobiernos deben comprender por qué, en las naciones ricas, las participaciones en el valor agregado se desplazaron a lo largo de la cadena de valor, y cómo esto convirtió a algunos empleos que anteriormente eran *buenos* en *malos* (BALDWIN y EVENETT, 2013). El concepto clave es la así llamada *curva de sonrisa*.

GRÁFICO 4

La curva de sonrisa, etapas buena y mala en la cadena de valor



RESUMEN Y COMENTARIOS FINALES

Debido a la segunda convergencia, algunas etapas se trasladaron hacia el exterior; otras no. Es de destacar que la distribución del valor agregado a través de la cadena de valor se alejó de las etapas de fabricación deslocalizadas. La afirmación estándar es que la curva de sonrisa pasó de ser plana (los empleos a lo largo de toda la cadena eran *buenos*) a tener forma de U, y las etapas de fabricación –especialmente el armado final– ahora reciben participaciones de valor mucho menores que bajo el viejo paradigma de la globalización (Gráfico 2).

La economía de la curva de sonrisa es simple (BALDWIN, 2013). La fabricación agrega valor de formas que pueden reproducirse y trasladarse fácilmente. Dado que las empresas de las naciones ricas tienen una amplia variedad de opciones de dónde colocar la producción deslocalizada, la fabricación se transformó en un *commodity*. Los servicios previos y posteriores a la fabricación, no obstante, no se devino en *commodity*. Tales servicios requieren aglomeraciones de trabajadores talentosos que interactúen de manera rápida y flexible para producir valor que sea difícil de copiar. Las técnicas de producción masiva funcionan bien para la fabricación, pero no para los servicios previos y posteriores a esta. En las naciones ricas, los empleos en fábricas se han convertido en empleos *malos*, y los servicios previos y posteriores a la fabricación han pasado a ser *buenos* empleos. Apple en Estados Unidos y Nokia en Finlandia son buenos ejemplos.

En lo que se refiere a políticas, el punto clave es que las ciudades se han convertido en las fábricas del siglo XXI de las naciones ricas. Los gobiernos inteligentes deben comenzar a pensar en la política urbana como parte de su política industrial y de globalización. Los empleos fabriles *buenos* para trabajadores con escasa calificación son cosa del pasado en las naciones ricas. Estos trabajadores compiten con robots en su país y con China en el exterior. Los *buenos* empleos –los que no se desvían hacia el extranjero de manera repentina e impredecible– estarán en ciudades que aglomeran grupos de talento amplios y sólidos.

La revolución de las cadenas globales de valor (CGV) cambió el comercio, y esto ocasionó cambios en los vínculos entre comercio, crecimiento y desarrollo, en los vínculos entre comercio y competitividad, y en las opciones de gobernanza comercial. Este artículo destaca las implicaciones de las políticas relativas a comercio y crecimiento que los países pueden adoptar para fomentar el crecimiento y reforzar la gobernanza comercial internacional. Sobre todo, la revolución de las CGV exige un pensamiento renovado, ya que los paradigmas del siglo XX son insuficientes o engañosos cuando se aplican a los desafíos del siglo XXI.

Nuevo paradigma de pensamiento En resumen, la globalización del siglo XX se refiere a productos que cruzan fronteras, ya que se fabrican en un lugar determinado y se venden en otro; el sistema comercial ayudó a las naciones a vender cosas. La globalización del siglo XXI también se refiere a fábricas que cruzan fronteras, de modo tal que los flujos intrafabriles de productos, conocimientos técnicos, inversiones, capacitación, ideas y personas hoy constituyen el comercio internacional. El sistema comercial ahora ayuda a las naciones a *hacer cosas y no solo a venderlas*.

Las CGV también desnacionalizaron la ventaja comparativa, y esto cambió las opciones disponibles para las naciones desarrolladas y en desarrollo. En lugar de construir la cadena de suministro completa en el ámbito nacional para volverse competitivas en el ámbito internacional (a la manera del siglo XX), las naciones en desarrollo se suman a las CGV para ser competitivas y luego se industrializan para densificar su participación. La otra cara es el cambio en las opciones de competitividad de las naciones desarrolladas. Las empresas competitivas en el nivel internacional unen ventajas comparativas nacionales para crear componentes en la ubicación más eficaz en función de los costos. Las empresas/naciones que evitan las CGV deben luchar para competir. En resumen, las CGV eliminaron la sustitución de importaciones para las naciones en desarrollo y también las políticas industriales cándidamente nacionalistas para las naciones desarrolladas.

Políticas de crecimiento Las políticas de crecimiento funcionan alentando la inversión en capital humano, físico y de conocimientos. Las CGV cambiaron las relaciones de compensación, dado que las políticas deben captar tales relaciones en diversos países para mantener la competitividad. Por lo tanto, la *dimensión comercial* de la política de crecimiento incluye elementos que los pensadores del siglo XX pueden considerar irrelevantes, concretamente, políticas que garanticen la articulación de la cadena de suministros internacional, así como políticas que aseguren los activos tangibles e intangibles de empresas extranjeras. Pueden implementarse diversas políticas para favorecer el crecimiento y las CGV de manera unilateral.

Sistema comercial Algunas de las políticas para favorecer las CGV se incluyen junto con acuerdos comerciales regionales (ACR) *arraigados*, y estos ahora se unen a los acuerdos megarregionales (p. ej., ATCE). Este *regionalismo del siglo XXI* –es decir, ACR que ayudan a las naciones a fabricar y a vender bienes– ha beneficiado al comercio internacional. Pero dada la falta de consenso sobre cómo avanzar ahora con la Ronda de Doha, este texto de reglas comunes regionales parece estar a punto de socavar el centralismo de la OMC, posiblemente más allá del punto crítico en el que las naciones pasan por alto las normas de esa organización porque todos los hacen.

Las CGV como fenómeno tecnológico no comercial Desde una perspectiva objetiva, el impacto radicalmente diferente que se muestra en el *Gráfico 1* deriva del hecho de que la Nueva Globalización en realidad se refiere a los conocimientos técnicos, y no al comercio. Incluso pensar en ella como un fenómeno comercial sería engañoso.

La segunda convergencia significa que las empresas de naciones que poseen tecnología avanzada recombinan sus conocimientos administrativos, técnicos y de comercialización específicos de la empresa con la mano de obra de naciones en desarrollo. Después de todo, las etapas de deslocalización (*offshoring*) deben engranarse de manera fluida y evolucionar conjuntamente

con el resto de la red de producción. La motivación en el nivel corporativo es aprovechar el valor del conocimiento técnico específico de la empresa combinándolo con los bajos salarios de las naciones en desarrollo. El comercio y la inversión son simplemente síntomas de este fenómeno.

Para expresarlo de otro modo, la Vieja Globalización se basaba en permitir que las naciones explotaran su ventaja comparativa; la Nueva Globalización está haciendo algo similar, pero los flujos masivos de conocimientos técnicos de Norte a Sur también están modificando la competitividad de las naciones. En esencia, la Nueva Globalización está remodelando el perfil internacional de la tecnología: un mundo en el que los límites coincidían con las fronteras nacionales se convirtió en otro mundo donde el conocimiento técnico fluye dentro de las CGV pero a través de las fronteras internacionales.

BIBLIOGRAFÍA DE RESPALDO

Enabling Trade: Valuing Growth Opportunities, 2013. Estudio realizado por Bain & Company y el Banco Mundial, en colaboración con el Foro Económico Mundial. http://www3.weforum.org/docs/WEF_SCT_EnablingTrade_Report_2013.pdf

BALDWIN, RICHARD (2000). *Regulatory Protectionism, Developing Nations, and a Two-Tier World Trade System*, Brookings Trade Forum, págs. 237-293. <http://muse.jhu.edu/journals/btf/summary/v2000/2000.1baldwin.html>

BALDWIN, RICHARD (2011). *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, OMC Staff Working Paper, ERSD-2011-08. http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf

BALDWIN, RICHARD (2014). *Multilateralising 21st century regionalism*, documento de respaldo de la OCDE. <http://www.oecd.org/tad/tradedev/Multilateralising%2021st%20century%20regionalism.pdf>

GROSSMAN, G. y ROSSI-HANSBERG E. (2006). *The rise of offshoring: It's not wine for cheese anymore*, documento de respaldo para la Conferencia de Jackson Hole. <http://www.kansascityfed.org/Publicat/sympos/2006/PDF/8GrossmanandRossi-Hansberg.pdf>

HUFBAUER, G.; OLDENSKI L. y SCHOTT J. (2013). *Outward Foreign Direct Investment and US Exports, Jobs, and R&D: Implications for US Policy*, Peterson Institute of International Economics, Washington DC. <http://bookstore.piie.com/book-store/668o.html>

MORETTI, ENRICO (2012). *The New Geography of Jobs*, Princeton University Press.

TIMMER, MARCEL; BART LOS; ROBERT STEHRER y GAAITZEN DE VRIES (2013). *Rethinking competitiveness: The global value chain revolution*, http://www.rieti.go.jp/en/special/p_a_w/o33.html

WORLD TRADE REPORT (2011). *The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, Secretaría de la OMC, Ginebra. http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr11_e.htm