



Empleado en una línea de producción del Volkswagen escarabajo en Puebla, México.

# Añadir valor

*Bernard Hoekman*

**Las empresas han repartido la producción de bienes y servicios en muchos países, creando cadenas de suministro que reducen los costos globales**

**E**L AUTOMÓVIL promedio tiene miles de componentes fabricados por cientos de proveedores distribuidos en docenas de países. Por ejemplo, un Volkswagen puede tener un motor hecho en Alemania, México o China; un arnés de cableado de Túnez; y un sistema de filtros de escape de Sudáfrica.

Gracias al costo decreciente del comercio, el transporte y las comunicaciones, las empresas han podido repartir geográficamente las líneas de producción. Cada fase de producción no solo ocurre en una fábrica distinta, sino que cada fábrica a menudo está en otro país. Este tipo de producción, que implica el movimiento de bienes y servicios de un país a otro a lo largo de una cadena de suministro, es una de las principales razones por las cuales el comercio mundial de bienes y servicios ha crecido tan rápido. Desde 1950, se ha expandido 27 veces en volumen, hasta rondar los US\$20 billones, el triple del ritmo de PIB mundial. Gran parte de ese crecimiento ha ocurrido en el ámbito de los productos y servicios intermedios que pasan de un país a otro como parte de la cadena de suministro internacional de una empresa. Cada uno de los países añade valor a un producto como eslabón de la cadena (un proceso denominado comercio vertical o especialización vertical). Al radicar actividades

y tareas en diferentes países de acuerdo con sus ventajas comparativas, es posible reducir los costos totales de producción.

Los países en desarrollo de Asia, las economías en transición de Europa y una serie de otros países, como México, hoy participan activamente en el comercio internacional con cadenas de suministro, no solo para la fabricación de automotores, sino también de productos como computadoras, teléfonos móviles y dispositivos médicos. Globalmente, el volumen de bienes manufacturados como parte de las exportaciones totales de las economías en desarrollo ha aumentado de aproximadamente 30% en 1980 a más de 70% en la actualidad, y una parte sustancial de ese aumento es atribuible a piezas y componentes.

El comercio internacional con cadenas de suministro puede generar grandes beneficios, pero también nuevos riesgos y retos para las políticas, como se puso de manifiesto en 2008, cuando el volumen del comercio internacional se desplomó durante la crisis financiera. La drástica contracción del crédito y la demanda provocada por la crisis perjudicó desproporcionadamente a los países que eran muy dependientes del comercio internacional con cadenas de suministro. Un shock inesperado en un país que transforma productos utilizados en fábricas ubicadas en economías que se encuentran “aguas abajo” puede tener profundas repercusiones negativas; las inundaciones que sufrió Tailandia en 2011, por ejemplo, afectaron a una amplia variedad de productos, como artículos electrónicos, automotores y zapatos.

## **Ayuda a las economías más pobres**

La cadena de suministro permite a los países pobres participar en la manufactura destinada al mercado internacional, ya que las empresas pueden radicar allí tareas que requieren mucha mano de obra poco calificada; por ejemplo, el ensamblado de computadoras portátiles y teléfonos móviles en Camboya o Vietnam.

Aunque la proporción del valor añadido de las actividades de transformación realizadas en un país de bajo ingreso por lo general es pequeña, el empleo y el ingreso creados pueden generar beneficios significativos. Con el correr del tiempo, a medida que los países incrementan su participación en ese comercio, quizá puedan aumentar la proporción del valor total que se genera localmente. China y otras economías en desarrollo que son grandes protagonistas en el comercio internacional con cadenas de suministro han estado generando un porcen-

taje creciente del valor añadido a la manufactura internacional (véase el gráfico 1).

La mayor parte de África y gran parte de América Latina y Oriente Medio no se han volcado a la especialización vertical ni al comercio internacional con cadenas de suministro que han contribuido a impulsar la expansión del comercio internacional en Asia oriental, América del Norte y Europa. El comercio internacional con cadenas de suministro brinda a los países la oportunidad de explotar sus ventajas comparativas sin tener que crear industrias verticalmente integradas que suministren a los productores de bienes finales los insumos intermedios que necesitan.

Una de las razones de este desequilibrio del comercio internacional con cadenas de suministro es que los costos asociados a las operaciones internacionales son mucho más altos en los países de bajo ingreso que en los países más ricos (véase el gráfico 2). Esto refleja en parte las condiciones geográficas, pero en muchos casos también es consecuencia de políticas que encarecen el comercio internacional. Reducir los costos del comercio internacional y mejorar las conexiones a mercados regionales e internacionales son condiciones necesarias para expandir la inversión en las actividades de la cadena de suministro e implican no solo facilitar el comercio, sino también mejorar los servicios de infraestructura vinculada al transporte y el funcionamiento de los regímenes de tránsito regional (Foro Económico Mundial, Bain & Co., y Banco Mundial, 2013; Arvis *et al.*, 2012).

### Respaldo al comercio internacional con cadenas de suministro

La expansión del comercio internacional con cadenas de suministro y los correspondientes flujos de inversión extranjera directa en las plantas de producción han reducido enormemente los incentivos de los países para utilizar instrumentos de política comercial como los aranceles. La especialización en la cadena de suministro requiere que las empresas puedan importar productos y servicios que luego transforman y exportan. Un nivel significativo de protección de las importaciones haría subir los costos y restaría competitividad a las empresas.

El temor de perder competitividad explica en parte la tendencia hacia aranceles de importación más bajos en los países que operan activamente en la cadena de suministro y las diferencias de participación de los países en el comercio internacional con cadenas de suministro. Muchos de los países que participan menos en este tipo de especialización tienen barreras al comercio más altas, que se reflejan no solo en los niveles promedio de los aranceles, sino también el uso de medidas para restringir la exportación de recursos naturales que se encuentran “aguas arriba” de los insumos utilizados por las cadenas internacionales de valor.

Los gobiernos no son necesariamente conscientes del efecto de las políticas en las operaciones y los incentivos de inversión. Los acuerdos comerciales y las modalidades afines de cooperación internacional por lo general no están ideados teniendo

en cuenta el comercio internacional con cadenas de suministro. Pero las políticas que lo afectan influyen en la concepción de la cooperación y los acuerdos comerciales, para las economías tanto avanzadas como en desarrollo. Las políticas que encarecen los flujos internacionales de bienes, servicios, conocimientos y expertos profesionales —todos elementos fundamentales del comercio internacional con cadenas de suministro— son

Gráfico 1

#### Añadir valor

China y otras economías en desarrollo y de mercados emergentes que participan en el comercio internacional con cadenas de suministro han estado generando un porcentaje creciente del valor añadido de la manufactura mundial.

(valor añadido, miles de millones, dólares de 1995)



Fuente: Timmer *et al.* (2013).

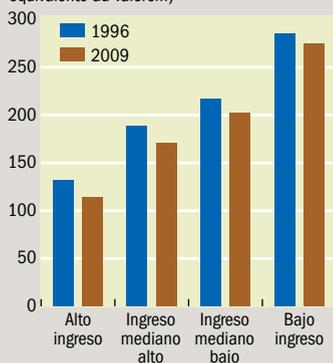
Nota: Asia oriental incluye Japón, Corea y la provincia china de Taiwan. BRIIM = Brasil, Rusia, India, Indonesia, México y Turquía. UE15 = Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido. América del Norte = Estados Unidos y Canadá.

Gráfico 2

#### Los costos cuentan

Una de las razones del desequilibrio del comercio internacional con cadenas de suministro es que los costos asociados a las operaciones internacionales son mucho más altos en los países de bajo ingreso que en los países más ricos.

(costos del comercio internacional, equivalente ad valorem)



Fuente: Arvis *et al.* (2013).

Nota: Las barras del panel izquierdo representan el costo promedio del comercio internacional de cada país con sus 10 principales socios comerciales, reflejado como un impuesto implícito sobre el valor (ad valorem). El panel derecho representa la tendencia de los costos del comercio internacional con el correr del tiempo. Los costos del comercio internacional son la diferencia entre los costos observados de las operaciones nacionales y los costos observados de las operaciones internacionales, y reflejan factores como la distancia geográfica, las barreras comerciales, las políticas fronterizas y la infraestructura o facilidad del transporte internacional. Se derivan de los costos de la producción y del comercio internacional de cada uno de los 178 países de la muestra. Los países se agrupan de acuerdo con las clasificaciones del Banco Mundial según el ingreso, que están basadas en el ingreso per cápita anual: bajo ingreso, US\$1.035 o menos; ingreso mediano bajo, US\$1.036–US\$4.085; ingreso mediano alto, US\$4.086–US\$12.615; y alto ingreso, US\$12.616 o más.

cada vez más de índole regulatoria; entre ellos, regulación de productos en función de la seguridad y la salud, requisitos de habilitación y procedimientos de evaluación. Es difícil lograr cooperación internacional en materia de políticas regulatorias porque los reguladores temen que sea un obstáculo para los objetivos regulatorios. El panorama se complica aún más porque muchos organismos pueden participar en el establecimiento y la aplicación de regulaciones sobre productos y procesos que se crean sin pensar en general en cómo afectarían a los incentivos de la cadena de suministro.

Desde el punto de vista del comercio internacional con cadenas de suministro, las negociaciones comerciales no son del todo eficaces porque abordan ámbitos de política económica específicos de manera aislada. Pero lo que importa para el funcionamiento de una cadena de suministro son *todas* las políticas regulatorias que la afectan en su conjunto. Un enfoque fragmentado puede dejar de lado algunos ámbitos de política económica importantes, lo cual hace pensar que las autoridades deberían pensar más en la cadena de suministro al forjar acuerdos comerciales (Hoekman y Jackson, 2013).

### Asociaciones público-privadas

Un primer paso hacia la adopción de un enfoque más amplio consistiría en seleccionar más o menos media docena de cadenas de suministro y crear un mecanismo —un “consejo” de cadenas de suministro— que reúna a empresas, reguladores y autoridades en el ámbito del comercio de los países en cuestión para identificar las restricciones impuestas por las políticas que más perjudican a las actividades. La participación activa de las empresas es crítica porque los reguladores y los funcionarios por lo general no comprenden cómo funciona una cadena de suministro ni cómo la afectan las políticas.

Las políticas regulatorias presuntamente tienen una justificación, como asegurar la salud y la seguridad humana. Pero es posible que existan regulaciones redundantes y requisitos superpuestos de diferentes organismos que no se comunican entre sí. Por ejemplo, una empresa de productos químicos que importa acetilo —utilizado en la fabricación de aspirina y paracetamol— a Estados Unidos debe cumplir, en promedio, con regulaciones parecidas de cinco organismos que a menudo no coordinan ni se comunican debidamente entre sí. En consecuencia, uno de cada tres cargamentos termina retrasado, a un costo para la compañía de US\$60.000 por día (Foro Económico Mundial, Bain & Co., y Banco Mundial, 2013).

Una tarea clave para los consejos de cadenas de suministro sería elaborar un plan para abordar las políticas más perjudiciales. Es necesaria la participación de los órganos regulatorios competentes y de las autoridades para que el consejo decida qué se puede hacer para reducir los costos de cumplimiento de las empresas sin abandonar los objetivos regulatorios. La comunidad empresarial puede ayudar a identificar soluciones posibles.

Estas asociaciones público-privadas para la cadena de suministro deberían fijar un *parámetro de desempeño de las políticas* para cada cadena de suministro a fin de poder vigilar el efecto de los cambios de las políticas. Este parámetro estaría basado en datos sobre resultados concretos: demoras, variabilidad de los plazos despacho aduanero, y uso y eficiencia de los mecanismos

de resolución de controversias. La medición es importante porque eliminar una fuente de costos regulatorios duplicados o redundantes quizá no ayude si otras políticas continúan imponiendo costos excesivos.

Es necesario abordar una serie de cuestiones para que estas sugerencias den resultado.

- Es posible que las empresas no quieran suministrar los datos necesarios por cuestiones de competitividad y, en general, no estarán dispuestas a asumir los costos adicionales que implica la recopilación de datos extra. Por lo tanto, cuanto más basados estén los indicadores de desempeño en datos que las empresas ya recogen, más sencillo será para los consejos de cadenas de suministro observar el desempeño a lo largo del tiempo.

- Es posible que los gobiernos no confíen en los datos suministrados por las empresas, y que a estas les preocupe brindar información que podría usar la competencia. Por eso es necesario hacer una agregación de los datos, para evitar la identificación de una u otra empresa determinada como fuente de la información. Hay buenos modelos —como los empleados para las encuestas de empresas y hogares— que pueden servir para atender esas inquietudes. Los datos deben ser procesados por una organización competente e independiente de la industria.

El comercio internacional con cadenas de suministro ofrece nuevas oportunidades para que los países de bajo ingreso se sumen a la “fábrica mundial”. Para facilitar ese comercio no basta con reducir los costos internos del comercio internacional, si bien ese es un requisito crítico para participar en muchas de sus modalidades. Se requiere cooperación internacional para reducir los efectos de la duplicación de políticas regulatorias perjudiciales para el comercio. Ya sea en el contexto de la OMC, acuerdos comerciales regionales como el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión que están negociando la UE y Estados Unidos, o de acuerdos entre economías en desarrollo, un nuevo enfoque basado en una asociación más estrecha entre los sectores público y privado puede ayudar a realzar la relevancia de la cooperación comercial como puntal del comercio internacional con cadenas de suministro. ■

*Bernard Hoekman es docente del Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados del Instituto Universitario Europeo.*

---

#### Referencias:

Arvis, Jean-François, Mónica Alina Mustra, Lauri Ojala, Ben Shepherd y Daniel Saslavsky, 2012, *Connecting to Compete*, 2012: Trade Logistics in the Global Economy (Washington: Banco Mundial).

Arvis, Jean-François, Yann Duval, Ben Shepherd y Chorthip Utoktham, 2013, “Trade Costs in the Developing World: 1995–2010”, *Policy Research Working Paper 6309* (Washington: Banco Mundial).

Foro Económico Mundial, Bain & Co. y Banco Mundial, 2013, *Enabling Trade: Valuing Growth Opportunities* (Ginebra: Foro Económico Mundial).

Hoekman, Bernard, y Selina Jackson, 2013, “Reinvigorating the Trade Policy Agenda: Think Supply Chain!”, *VoxEU*, 23 de enero. [www.voxeu.org/article/reinvigorating-trade-policy-agenda-think-supply-chain](http://www.voxeu.org/article/reinvigorating-trade-policy-agenda-think-supply-chain)

Timmer, Marcel P., Abdul Azeez Erumban, Bart Los, Robert Stehler y Gaaitzen J. de Vries, 2013, “Slicing Up Global Value Chains”, *GGDC Research Memorandum 135* (Groningen, Países Bajos: Groningen Growth and Development Centre).