

El espejismo de la regionalización en la construcción de una agenda para el desarrollo en América Latina¹

The Mirage of Regionalization in the Construction of an Agenda for Development in Latin America.

Lázaro Peña Castellanos¹* <https://orcid.org/0000-0003-3250-5276>

¹ Centro de Investigación de Economía Internacional, Cuba.

* Autor para la correspondencia. lazaro@ciei.uh.cu.

RESUMEN

Para muchos especialistas la denominada «nueva regionalización» abre una perspectiva de crecimiento y desarrollo para América Latina en la actualidad. En el presente artículo se expone una argumentación contraria.

Palabras clave: cadenas globales de valor, crecimiento económico, globalización, inserción externa de América Latina.

ABSTRACT

For many specialists, the so-called «new regionalization» opens up a perspective of growth and development for Latin America today. This article presents a contrary argument.

Keywords: *global value chains, economic growth, globalization, external insertion of Latin America.*

Recibido: 4/2/2022

Aceptado: 10/4/2022

INTRODUCCIÓN

Un tema debatido actualmente en los ámbitos económicos y políticos de América Latina es el que refiere a la nueva regionalización. Para muchos se trata de una oportunidad de captar flujos ingentes de inversión directa, los cuales –según se vaticina– emigrarán desde el lejano este, ahuyentados por conflictos económicos y políticos, y que asentados en la región servirán de asideros a las economías latinoamericanas para lograr una inserción competitiva en el nuevo escenario globalizador o post globalizador.

Con el objetivo de plantear un punto de vista diferente se elabora el siguiente artículo, el que se ha estructurado en dos partes. Primeramente, se aborda la dinámica reciente de la globalización o, con mayor precisión, de su eje principal «la cadena global de valor» (CGV), en las dos últimas décadas. A continuación, se presentan las debilidades e incertidumbres que plantea la «nueva regionalización» como cimiento para la elaboración de una agenda para el desarrollo en América Latina.

LA CGV Y SU DINÁMICA EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

La escuela económica conocida como International Business se pudiera considerar como una de las que con mayor entusiasmo ha abordado el asunto de la «nueva regionalización», por ejemplo, dos de sus más importantes autores, Endrwick y Buckley (2020) sostienen que la «regionalización» es la vía para enfrentar y corregir las debilidades de la globalización. En tal sentido, estos autores señalan cinco problemas fundamentales, que se muestran a continuación:

- La globalización no ha asegurado la convergencia económica, por el contrario, ha agudizado la polarización del crecimiento.
- La polarización del crecimiento, en coyunturas económicas y políticas complicadas como la presente, tiende a promover políticas proteccionistas y conflictos de toda índole y dimensión.
- Una distribución polarizada de los flujos financieros de préstamos e inversión ha sido afín a la globalización y, junto con ello, una transferencia tecnológica hacia áreas y países del Sur, también, altamente selectiva.

- La globalización no ha podido hacer frente a las múltiples problemáticas sociales y medioambientales que afectan a toda la humanidad.
- La globalización ha reestructurado la base productiva competitiva a nivel global y ha trastocado la función y significación de sus actores, lo cual ha puesto en peligro el sistema hegemónico mundial, tanto en lo económico como en lo político y ha debilitado el sistema de seguridad a nivel global.

En realidad, entre los males que se le achacan a la globalización, ninguno es privativo de ella, son todos problemas propios del sistema capitalista desde su surgimiento; el desarrollo desigual es una ley propia del sistema y la generación de recurrentes conflictos es una característica inherente del sistema. Se quiere, sin embargo, prestar atención al problema de la reestructuración de la base productiva competitiva a nivel global y de los peligros de una fractura del sistema hegemónico mundial.

La cadena global de valor se define como la estructura socioeconómica fundamental del modelo global de acumulación. Su base productiva es la cadena global de producción y servicios (CGPS), sobre la cual se sustenta el proceso de generación y distribución de valor a nivel global, acorde a las leyes generales propias del sistema de producción capitalista (Peña, 2021). Las características del proceso de generación del valor a nivel global, sin embargo, no son directamente deducibles ni obedecen mecánicamente a la estructura y dinámica de su base, por lo cual los asuntos referidos a la distribución del ingreso, al control y regulación de la cadena, y a las perspectivas del crecimiento de las localidades y firmas inmiscuidas en la cadena, no pueden entenderse ni agotarse solo observando el decurso de la cadena de producción y servicios.

La CGV genera nuevas formas de regulación del sistema económico que la teoría estudia bajo los conceptos de *governance*. Siguiendo a Gereffi (2019), este concepto se define como las relaciones de control de las firmas líderes extendidas a todos los eslabones, firmas y actores presentes en la cadena, que determinan la asignación de los recursos financieros, materiales y humanos, y la distribución del ingreso generado por la actividad económica de la cadena.

Son cinco las tipologías básicas de control de la cadena: *market*, *modular*, *relational*, *captive*, *hierarchy*, acorde a factores tecnológicos organizacionales y acorde a la capacidad de las firmas líderes de controlar el acceso a los mercados finales. A continuación, se refieren sus principales características:

1. *Market*: se refiere a la forma de control que prevalece cuando las transacciones entre actores –más o menos independientes de la cadena– son relativamente simples y las informaciones sobre las especificaciones del producto y procesos pueden ser fácilmente captadas por firmas locales suministradoras que acceden directamente a los mercados globales (Gereffi y Fernández-Stark, 2016).
Si el mecanismo de control es el precio, entonces la distribución del ingreso beneficia mayormente al productor competente que logra acceso por su calidad y precio a los mercados finales y, por tanto, mientras el suministrador sea capaz de cubrir más fases agregadas de elaboración del producto –lo que muchas veces se denomina como la capacidad de incrementar el valor agregado–, mayor ingreso podrá captar. Reducir las relaciones de control que rigen el modelo de acumulación en el presente a este tipo de regulación, o lo que es lo mismo, entender que el acceso al mercado global depende solo de la novedad, calidad y precios del producto o servicios que se ofertan y de una buena estrategia de marketing es, simplemente, una falacia y una ilusión. En primer lugar, la estructura de la producción global ha transformado radicalmente el comercio mundial y lo ha tornado, mayormente, en un proceso que canaliza los flujos de la cadena global de producción y servicios, los estudios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) señalan que entre el 75 % y el 80 % del comercio internacional responde al comercio intra-firma (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2013; Kaplinsky y Morris, 2016). En segundo lugar, los mercados finales son altamente protegidos por las firmas líderes de la cadena y, de hecho, en muchos sectores, son el eslabón en que se asientan las firmas líderes; es el caso de las cadenas controladas por el comprador (Gereffi, 1994; Gereffi y Fernández-Stark, 2016). Finalmente, en la práctica, se devela en la cadena un menú de patrones de regulación ajustados a la capacidad de control de los mercados finales que tengan las firmas líderes, a la fortaleza de los vínculos organizacionales que existan entre las firmas de la cadena y a las características de la tecnología presentes en uno u otro sector.
2. *Modular*: ocurre cuando la información es relativamente fácil de codificar, lo cual permite que las firmas locales puedan asumir las tareas de producción o servicios utilizando tecnologías transferidas (tecnologías flexibles) por la

cadena, y a partir de las especificaciones establecidas por las firmas líderes que se ubican en los eslabones de diseño y ventas de la cadena. La base y extensión de esta forma de control ha sido la expansión de la inversión extranjera directa. Esta regulación está asentada en la gran flexibilidad de las firmas líderes de ubicar y reubicar sus proveedores locales, dada la cuantía de territorios que compiten por insertarse en la cadena, y en los que abunda la fuerza de trabajo de bajo costo, lo que impacta la distribución del ingreso, por lo general, en perjuicio de las firmas que se ubican en los eslabones de producción. El patrón de distribución del ingreso que caracteriza a tal forma de control, obviamente, no es un asunto fácil de precisar, no obstante, existe un criterio, bastante consensuado, de que las firmas locales retienen solo entre el 18 % y 20 % del valor agregado (Kaplinsky y Morris, 2016; Wells, 2018), bajo esta forma de regulación.

3. *Relational*: se observa cuando las transacciones entre los compradores y proveedores de la cadena se sustentan en flujos de información que son difíciles de codificar o expandir. En general, este tipo de control supone una interrelación de flujos de conocimiento que se comparten entre las firmas de la cadena. Los productores en cadenas de control relacional, suministran productos diferenciados en base a calidad, origen geográfico y otras características muy peculiares; los vínculos relacionales toman tiempo para formarse, lo que hace que el costo y las dificultades que implica la sustitución de los actores o firmas locales de la cadena tiendan a ser elevados. En general, se trata de proveedores que establecen una estrecha y dinámica interrelación tecnológica y organizacional con las firmas líderes de la cadena, lo que les permite absorber o generar tecnologías de nivel medio e incluso de nivel avanzado (alta tecnología). También se observan patrones de control relacional para proveedores de productos muy específicos o peculiares, por ejemplo, el tabaco cubano hecho a mano.

Dado que los proveedores en las cadenas en que rige este tipo de control, están en capacidad de ofrecer un tipo de producto o servicio diferenciado, la distribución del ingreso, en tal relación, no sigue patrón alguno y puede admitir márgenes de beneficio relativamente elevados para las firmas locales, en comparación con el propio de las otras formas de control de las cadenas.

Como es evidente, la dinámica de regulación descentralizada de la cadena responde a perspectivas gananciales de las firmas líderes, pero no está exenta de riesgos, existe ya una literatura que trata el tema (Feinberg y Gupta, 2009; Perri *et al.*, 2013) que tiene por objetivo dotar a las firmas líderes de un instrumental que le sirva para balancear beneficios y costos de seguir tal estrategia.

4. **Captive:** se percibe en sectores donde son muy pocas las cadenas que acceden y controlan los mercados finales, que permite a esas firmas una distribución del ingreso altamente polarizada. Se observa, además, en sectores sometidos a elevados estándares públicos y privados, los cuales se corresponden con los peligros de consumir productos de baja calidad y cuya presencia en los mercados tratan de limitar. Si bien es cierto que los estándares de calidad disminuyen los riesgos de un consumo dañino, también lo es que tales estándares son instrumentos de control de la cadena para restringir el acceso a los mercados finales (Ponte, 2019). En las cadenas donde rige este tipo de control es muy común encontrar firmas locales que manejan tecnologías de nivel medio-alto y que aplican criterios organizacionales relativamente elevados, lo que les permite ajustarse a las normativas que emanan de los rígidos estándares de calidad. Dos ejemplos de sectores donde se observa tal forma de regulación son: la industria de productos cárnicos y la industria médica y biotecnológica. Según Gereffi y Fernández-Stark (2016), dado que en los casos de los patrones de regulación *relational* y *captive*, el desarrollo de los sistemas de innovación locales puede haber sido apoyados por los sistemas de innovación de la cadena, se asume que existen vínculos estables y consolidados entre las firmas que integran la cadena que se corresponden con «una dirección ética, la cual es importante para asegurar que los proveedores reciban el tratamiento justo y una porción justa del precio del mercado» (p. 11). Tal supuesto, obviamente, es muy limitado en la práctica competitiva de la cadena. Por ejemplo, las firmas locales cuyos sistemas de innovación son dinámicos en determinados sectores, y que se asientan, frecuentemente, en zonas o polos de desarrollo, continuamente pujan por el acceso a los mercados finales y, sobre todo, por la captación del ingreso, lo cual genera ingentes conflictos al interior de la cadena; no obstante, la capacidad de control de las firmas líderes casi siempre marca la pauta (Gereffi y Fernández-Stark, 2016).

5. *Hierarchy*: el denominado control jerárquico se observa en cadenas caracterizadas por una integración vertical de la cadena de producción y servicios y, también, por una coordinación vertical de los procesos de gestión de la cadena. En este tipo de control, las firmas líderes centralizan en el país de origen de la cadena, o en una localidad dada, el ensamblaje del producto final. Desde la perspectiva tecnológica tal control se aplica cuando la información por su complejidad no puede codificarse. La transferencia de información tecnológica media alta a firmas locales supone la existencia de sistemas de innovación locales relativamente desarrollados y la existencia de vínculos consolidados entre las firmas de la cadena, lo cual no es óbice, sin embargo, para que la distribución del ingreso sea polarizada.

Estas tipologías son, simplemente, esquemas de referencia, lo que en la práctica se observa son cadenas globales de valor que emplean diversas formas de control, según productos y localidades. Tales patrones de control, además, no son estáticos, varían en el tiempo por diversos factores y coyunturas, entre ellos, los que impone la dinámica de los sistemas de innovación locales, sobre todo, cuando están acompañados por políticas institucionales adecuadas, viables y previsoras.

Una vez explicitadas las bases conceptuales esenciales de la CGV, se prestará atención a la dinámica de la CGV en las dos últimas décadas, lo cual permitirá entender el origen de la llamada «regionalización». Igualmente, es necesario recordar el contexto en que se desarrolla.

La caída de las tasas promedios de crecimiento del producto y del comercio en las últimas décadas ha sido un tema recurrente en múltiples informes de coyuntura, (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2013). Las cifras son explícitas, por ejemplo, a precios corrientes las tasas de crecimiento de la producción mundial desde el 2002 hasta el 2006, previo a la llamada Gran Recesión, promediaron un 8 %, y durante 2010-2019, apenas un 4 %. En el caso de las exportaciones mundiales de bienes, para iguales períodos, las cifras caen del 11 al 4 %, o sea, casi el doble (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2021).

La evolución de la economía global en las dos últimas décadas ha impactado las tasas de rentabilidad a nivel global, hacia la baja (Gereffi, 2019), lo cual obligó a las firmas líderes a acometer estrategias competitivas guiadas, en lo fundamental, a la disminución

de costos. Tales estrategias coadyuvaron a la transformación de estructura de la cadena global de producción y servicios.

La segregación de las actividades de producción y servicios ha sido una tendencia generalizada de las firmas líderes en casi todos los sectores económicos, en las dos últimas décadas, lo cual, obviamente, ha significado, la creciente concentración de las firmas líderes en su actividad principal: la gestión y control de la cadena. Siguiendo a Timothy J. Sturgeon, uno de los contribuyentes más relevantes a la Teoría de la Cadena Global de Valor, los actores básicos en la estructura de la cadena global de producción y servicios, en el presente, son: las firmas líderes y las firmas manufactureras contratistas, siendo las más relevantes de estas últimas los denominados *global supply* que, de hecho, absorben una gran parte de las actividades de las cadenas globales de producción y servicios en los diversos sectores (Sturgeon y Kawakami, 2010).

Desde comienzos de la primera década del actual siglo, previo a la Gran Recesión, la preeminencia de las firmas líderes ya no descansa, propiamente, ni en el control directo del liderazgo tecnológico ni, tampoco, en el control directo de la producción de múltiples y disímiles empresas manufactureras; la preeminencia de las firmas líderes se manifiesta y realiza, desde entonces, en la capacidad de tales firmas líderes de asumir financieramente los costos y riesgos competitivos del proceso global de producción y servicios, en su capacidad de financiar los procesos de innovación tecnológica a lo largo de la cadena y, sobre todo, en su capacidad de controlar el acceso a los mercados finales y la distribución del ingreso generado en la cadena de valor (Sturgeon y Kawakami, 2010). Para referirse a tal forma de control tales autores acuñaron el término «the power buyer».

Si se analiza este asunto desde la óptica de la evolución de los reguladores de la firma, el denominado *power buyer* significó, desde comienzos del siglo XXI, el despliegue de los patrones *relational* y *modular*, prácticamente, en todos los sectores de la economía, aunque siempre teniendo en cuenta las peculiaridades tecnológicas de las diversos industrias y, también, prestando atención a las implicaciones sociales y políticas que tiene, acometer estrategias que afectan el empleo, e incluso, a la imagen competitiva de la industria de un país dado.

Los ejemplos abundan en los mercados informáticos y electrónicos alrededor de cincuenta firmas líderes controlan más del 70 % de los ingresos brutos, entre las más conocidas están IBM, Fujitsu, Siemens, Hewlett- Packard, Dell, Apple, Acer, Lenovo, Xerox, Epson, Kodak, Cannon, Lexmark, Toshiba, NEC, Vizio, Sony, Sharp, Apple,

Nintendo, Microsoft, Samsung, LG, NEC, Matsushita, Hitachi, Microsoft, HTC, Philips, entre otras. Hace apenas tres décadas muchas de estas firmas se identificaban por las grandes plantas manufactureras de las cuales salían sus particulares productos. En el presente, apenas una veintena de contratistas manufactureros (*global supply*), de los cuales casi ninguno accede directamente a los mercados finales, son responsables de suministrar prácticamente toda la producción manufacturera solicitada y financiada por las firmas líderes, acorde a los términos regulatorios que estas imponen (Sturgeon y Kawakami, 2010).

En tales condiciones, lo común es que una misma firma contratista como pudiera ser: Foxconn/Hon Hai, Quanta Computer, Compal Electronics, ubicadas en China y Taiwán; o Flextronics y Jabil Circuit, ubicadas en Estados Unidos, por ejemplo, suministren las manufacturas solicitadas por las diferentes firmas líderes que controlan los mercados globales finales.

Flextronics es una empresa proveedora manufacturera, o sea, una *electronic-manufacturing service providers* (EMS) que produce bajo distintas marcas y diseños, iguales tipos de productos para firmas líderes distintas, como son los casos de: Sony, Phillips, Ericsson, Alcatel y Motorola. Igualmente ocurre con Solectron, Sanmina-SCI, Celestica y Jabil, con respecto a IBM-PCs, Microsoft, Phillips, Sony, Ericsson, Alcatel, y Motorola, acorde a como sean los productos de referencia y la especialización de los EMS. Se ha documentado que en el 2002 –previo a la Gran Recesión– las EMS suministraban ya más del 15 % del valor de toda la producción de productos electrónicos y componentes informáticos, solicitada por el conjunto de todas las firmas líderes (Sturgeon y Kawakami, 2010). En el presente, solo Foxconn suministra el 40 % de todos los productos electrónicos que demandan Amazon, Dell, Apple, Samsung y Sony (Gereffi y Xinyi Wu, 2020).

La «externalización» de las actividades de producción por parte de las firmas líderes fue un proceso que estuvo respaldado financieramente. Por ejemplo, Cisco fue una corporación pionera en este complejo proceso: al comienzo del presente milenio, de las 34 plantas manufactureras con las que antaño operaba, solo le quedaban dos y en vías de desaparición. En aquel momento, esta corporación únicamente se dedicaba a la gestión de venta y financiamiento de la actividad manufacturera contratada a sus grandes proveedores. No es de extrañar, entonces, que los registros de sus ganancias para el período 2000-2007 no aparecieran dividendos empresariales (*cash dividends*), sino solo

dividendos sobre *stock* y lo mismo ocurre para la muy conocida firma Dell (Milberg y Winkler, 2009).

Aunque la segregación de funciones de los actores de la firma es muy marcada para el sector de electrónica e informática, igual tendencia se observa en otras áreas, por ejemplo, la industria del automóvil, a pesar de su importancia para la industria en general de muchos países del Norte –tanto por su capacidad de generar empleo como por su connotación en la construcción de una imagen competitiva líder en la industria– tampoco ha estado exenta del impacto de la tendencia globalizadora, pero este se ha mostrado de manera más atenuada, gracias a políticas de gobierno guiadas a sostener el empleo y resguardar el lugar que la industria del automóvil ha tenido, tradicionalmente, en la estructura económica del país y en el basamento de su competitividad.

En el período que se enmarca entre la segunda mitad de los setenta y comienzos del presente siglo, lo habitual era que las firmas líderes produjeran –en los países donde se ubicaba la casa matriz y, también, en las filiales de la firma colocadas en terceros países– los componentes, partes y piezas fundamentales y de otra índole que luego serían ensamblados en el país de origen de la firma. Desde inicios de la primera década de 2000, como señalan Biesebroeck y Sturgeon (2010), las firmas líderes comenzaron a desterrar de sus fronteras geográficas, las actividades propiamente productivas de la cadena, por lo que estas tendieron a concentrarse en *clusters* ubicados en terceros países, los cuales, en muchos casos, han alcanzado la categoría de suministradores globales. Según esos autores, «hoy los proveedores globales han surgido en un rango de industrias» (p. 212).

En la industria del automóvil lo más común en el presente es que unas pocas firmas, suministradoras globales de componentes principales (*first tiers*), concentren la producción en una o dos localidades y luego «exporten» las partes y piezas fundamentales a plantas de ensamblajes cercanas a los mercados finales o ubicadas, geográficamente, en los países en que estos se asientan. En tales condiciones no es de extrañar que el patrón de regulación que más reiteradamente aparece en esta industria del automóvil sea el *modular* (Biesebroeck y Sturgeon, 2010).

El sector de textiles está considerado el ejemplo por antonomasia de las cadenas controladas por el comprador, pues es en los mercados finales donde en los últimos treinta años se han anclado las firmas líderes. Entre estas clasifican como *retailers*: Walmart, Target, Seart, Asca, Tesco, Mango, entre otras; y entre los dueños de marca: Nike, Levi's, Polo, Ben Sherman, Hugo Boss, y demás. Todas estas firmas líderes

cubren una parte de su demanda con los suministros de grandes corporaciones manufactureras –como Li and Fung Limited (Hong Kong/China)– que no tienen acceso directo, sin embargo, a los mercados finales. Por ejemplo, para el caso de Walmart, Li and Fung en el año 2008 suministró el 80 % de las manufacturas del sector que sustentaron las ventas de la firma minorista y, para el caso de Seart, entre el 60 y 70 % (Gereffi y Frederick, 2015).

El sector de la agroindustria tiene sus particularidades. Para comienzos de la actual centuria las tipologías de clasificación de las CGPS que actuaban en el sector eran en lo esencial tres:

1. *Agribusinesses*: cadenas verticales extendidas a todas las actividades del sector, por lo general bajo un patrón de control *captive* o *hierarchy*.
2. Cadenas de producción y comercialización de productos agrícolas procesados, como jugos, compotas, y demás, controladas por empresas líderes manufactureras bajo un patrón *modular* o *captive*.
3. Cadenas de producción de frescos: en este tipo de cadenas, las firmas líderes se ubican, por lo general, en las actividades de embalaje, transporte y almacenamiento en condiciones de congelación y mercado final, bajo un patrón *modular* o *captive*.

En los tres casos anteriores, las firmas líderes controlan el mercado final, de ahí que se les denomina *supermarket*, lo cual también alude a las muy escasas posibilidades de productores medios o pequeños de acceder al mercado si no están insertos en la cadena. Las dos primeras décadas del presente siglo no han traído consigo grandes cambios en la organización global del sector y no es de extrañar, pues existen factores de toda índole: biológicos, ambientales, tecnológicos, políticos, sociales, entre otros, que son relativamente invariantes, y el sector de la agroindustria está plagado de normativas proteccionistas y cuotas restrictivas de mercado que emanan de leyes sectoriales de larga data, como son los casos de «La política agrícola de la Unión Europea», y «La ley de comercio agrícola de Estados Unidos».

Teniendo en cuenta lo señalado, para el sector no se prevé que sea factible un tipo de regionalización que signifique un cambio drástico de la estructura global de la cadena de producción y servicios de la agroindustria que hoy impera.

Se constata, entonces, que la segregación de las actividades de producción y servicios por parte de las firmas líderes y la conformación de los llamados *global supply* no se observa a igual ritmo en todos los sectores. En realidad, los asuntos vinculados a la transformación de las estructuras de la cadena global de producción y servicios son todos dependientes del sector de que se trate, la heterogeneidad de casos es lo característico; no obstante, las cuatro cuestiones siguientes parecen ser transversales a todos los sectores:

1. Reestructuración de las relaciones intra-firma.
2. Creciente aversión al riesgo y la creciente complejidad de los procesos de financiación.
3. Incertidumbres y problemáticas competitivas que plantea a las firmas líderes el fortalecimiento de los llamados suministradores globales.
4. Impacto de las dinámicas de las cadenas globales en las perspectivas de *upgrading* de empresas, sectores y países.

Los estudios de organización industrial han mostrado que el desplazamiento hacia los patrones modulares y relacionales han influido favorablemente en la disminución de los costos en la cadena. Pero para las firmas líderes tal dinámica de control plantea elevados riesgos competitivos, por el fortalecimiento tecnológico de las empresas locales que ello significa y, lo que es más grave, por la agudización de la pugna distributiva del ingreso a que ello propende. Se trata de asuntos que no pueden ser abordados de manera general, sino hay que verlos por sectores específicos.

Los problemas que encierran la relocalización de las actividades de producción y servicios tampoco son meramente económicos, las cuestiones referidas al empleo y a su trascendencia social y política, por ejemplo, no pueden ser obviadas por ningún país, incluidos los países del Norte.

La dinámica de la cadena global de valor ha traído consigo múltiples incertidumbres y contradicciones. A menudo se centra el asunto en el nexo «regionalización-globalización», donde la primera se destaca como lo novedoso; el problema, es que la denominada «regionalización» no puede analizarse al margen del sector específico de que se trate; de hecho, no se presenta igual para todos los sectores, ni tampoco significa lo mismo para todos ellos; e incluso, para algunos sectores, es dudable su aparición o novedad. Pero lo más importante a tener en cuenta de la «nueva regionalización», para

todas sus formas y acepciones, es que ella, en sí misma, no es una causa, sino un efecto de la dinámica competitiva del modelo global de acumulación y de la transformación de los patrones de control de la cadena global de valor a que tal dinámica impele.

Sin negar el impacto que las problemáticas sociales y políticas pudieran tener en el decurso de la cadena de producción y servicios, su causa esencial es competitiva y es muy poco probable la reversión inmediata de una estructura y una dinámica operativa que se extiende a todos los nodos productivos y de servicios, que cubre todos los rangos tecnológicos y que asienta los complejos proceso de generación y distribución del ingreso global.

A lo sumo, lo que se observa, luego de la experiencia de la pandemia, es una acentuada crítica a la concentración de la cadena de producción y servicios en pocos países, y un llamado a acometer una cierta diversificación de los ofertantes globales, ante el temor del fortalecimiento competitivo, por ejemplo, de ciertas empresas chinas que puján por acceder a los mercados globales finales, en loable desacato del patrón de control de las firmas líderes, y en franca divergencia o negación de los supuestos que sustentaron la transferencia tecnológica y los flujos financieros que coadyuvaron, en gran parte, a la conversión de la economía China en un nodo tecnológico competitivo de suministro global. En realidad, es este el punto esencial que origina y traspasa a toda la llamada «regionalización».

DEBILIDADES E INCERTIDUMBRES QUE PLANTEA LA «NUEVA REGIONALIZACIÓN» COMO CIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE UNA AGENDA PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Al abordar este tema, surgen estas interrogantes: ¿existe la posibilidad en el presente de una reestructuración de la cadena global y de servicios en los sectores tecnológicamente de avanzada y en los más competitivos para la cadena, que pueda sustentar una «regionalización»? ¿Cuál sería el costo de tal reestructuración de la cadena global de producción y servicios?

En el mes de junio de 2021, la Casa Blanca presentó un informe sobre este tema (White House, 2021) y un mes después, Gereffi (2021) presentó su testimonio ante el Comité

de Comercio, Ciencia y Transporte del Senado de Estados Unidos, y que inició con una pregunta esencial: ¿resiliencia para quién: empresas, ¿cadenas del suministro o países? A menudo las complejas problemáticas competitivas al interior de la cadena global de valor, en su unidad y contradicción, se reflejan muy insuficientemente en las propuestas de soluciones o en los pronósticos que se elaboran y se generaliza, entonces, lo particular. Por ejemplo, en el presente ¿cuáles son las firmas líderes que abogan por la transformación radical de la estructura organizacional y/o geográfica de la cadena global de valor?

Las firmas líderes de las CGV que accionan en los sectores que se clasifican como baja-media tecnología (confecciones textiles, juguetes, zapatos) en los que los patrones modulares son muy extendidos, no parece que se quejen, ni abogan por un cambio de lo que para ellas significa «regionalización»: concentración en la región asiática de la CGPS, elevado desarrollo del *global supply* y acortamiento de la cadena de suministros. Tampoco las firmas locales, insertas en las actividades de producción y servicios de tales cadenas, tienen mucho interés, ni posibilidad de disputar a las firmas líderes un mercado global final, sumamente controlado y etiquetado con marcas muy conocidas por el consumidor. Tampoco los gobiernos locales o nacionales, presentes en los territorios en que se asientan tales firmas locales, están dispuestos a coactar una de las fuentes principales de empleo de sus territorios y de ingreso.

Las firmas líderes de las CGV que accionan en sectores de media-alta tecnología (autos, metal-mecánica, equipos y maquinarias de refrigeración, y demás) bajo patrones de control *modular* y/o *relational*, consideran que la organización de su CGPS siempre fue regional y para ellas ello significa que el *supply chain* abarca solo *first tier*. La pugna competitiva de las firmas locales se observa en las nuevas líneas de producción como los autos eléctricos, pero no está claro si ello traerá un cambio relevante en la organización de la CGPS.

En cuanto a la agroindustria, la «regionalización» significa la reafirmación de lo que ya existe. En realidad, son muchos los factores políticos, biológicos, medioambientales, sociales, regulatorios, entre otros, que hacen muy difícil un cambio en la estructura del sector.

Entonces, ¿cuáles firmas líderes ahora se quejan de la globalización? Las «exigencias» de cambios urgentes de la estructura de la CGPS, emanan de algunas firmas líderes (ni siquiera se puede decir que son todas), de las CGV que accionan en alta tecnología bajo los patrones relacionales y que tienen una fundada queja: la externalización de la CGPS

acarreó el fortalecimiento competitivo de empresas locales particulares y la transformación de estas empresas en *global supply*, que pretenden –irreverentes–, cambiar los patrones distributivos y acceder a los mercados finales en franco desacato de los patrones de control de la CGV.

El problema, por demás, afloró en una coyuntura particularmente compleja no solo para la economía, sino para la sociedad mundial en su conjunto: la aparición de una pandemia extendida, prácticamente, a todos los confines del globo terráqueo, conocida como COVID-19 y que ha trastocado el funcionamiento de todos los circuitos logísticos, económicos, políticos, sociales y culturales. La confluencia de ambos factores dio un tinte perentorio al asunto y otorgó la oportunidad a círculos interesados de presentar los argumentos en pro o en anuncio de cambios radicales de la estructura y funcionamiento de la cadena global de valor (regionalización) o, incluso, de la reversión de la propia globalización, bajo el enfoque de un asunto de seguridad nacional.

Más allá de cuán extenso y verídico sea el problema, no es cierto que una regionalización abstracta sea la solución y menos aún que sea posible. La realidad obliga y los criterios se matizan. En efecto, una «nueva regionalización» es altamente costosa para el sector de alta tecnología, por ejemplo, la reestructuración de la industria de microchips se evalúa en 20 mil millones de dólares, solo para Estados Unidos, lo cual, dada la transversalidad de tal industria por el amplio uso de su producto, impactaría al alza, los costos de todas las ramas de la industria (Gereffi, 2021).

La COVID-19 ha develado problemas graves que implican las fracturas de las cadenas logísticas, pero sería mucho más barato y factible enfrentar tales riesgos mediante planes de contingencia que acudir a una reestructuración organizacional y geográfica de las cadenas de producción y servicio globales que afectarían los muy rentables circuitos de acumulación global. Por ejemplo, en enero de 2022 Gary Gereffi, uno de los fundadores de teoría de la CGV, junto a Pavid Pananond y Torben Pedersen, representantes de la llamada escuela International Business (IB), publicaron, en conjunto, un importante artículo cuyo objetivo declarado fue «explorar cómo cada cual se ajustó a las interrupciones causadas por la pandemia COVID-19 y presentar estrategias claves que pueden guiar a los gerentes y legisladores en la construcción de la resiliencia para futuras interrupciones en la cadena de suministro» (Gereffi, Pananond y Pedersen, 2022, p. 1).

Otro criterio más atendible respecto los cambios previsibles en el mediano plazo de la cadena global de valor emana, propiamente, de la dinámica del sistema de acumulación;

o sea, es un hecho que la cadena global de valor necesariamente se irá transformando, impelida por la dinámica tecnológica organizacional del modelo global de acumulación y por la competencia al interior de la cadena; y bajo la acción e influencia de múltiples factores económicos, sociales y políticos. Tal transformación, sin embargo, no necesariamente significa un inmediato proceso de *reshoring*.²

El *reshoring* no es una senda obligada de la llamada cuarta ola tecnológica, por ejemplo, en el 2015, Adidas –entusiasmada con las potencialidades de la cuarta ola tecnológica– inauguró en Ansbach, Alemania, la primera *speedfactory manufacturing plant*, que empleaba tecnologías 3D, robótica y tecnologías de tejido computarizado; tres años después, la firma creó una planta similar en Atlanta, Estados Unidos. Comparando las denominadas *speedfactory manufacturing plant* con las *automated factories*, ubicadas en China y Vietnam, los aspectos principales a destacar eran:

1. El grado de automatización: cada planta tecnológica solo emplea 160 trabajadores, una reducción de plantilla muy drástica cuando se compara con los miles de trabajadores que típicamente emplea una empresa manufacturera, inserta en la cadena, de China o Vietnam.
2. La acentuada reducción del ciclo de producción, desde el diseño a la venta final del zapato deportivo.
3. La diversificación de la oferta: la empresa tecnológica permite abrir líneas de producción muy diversas y específicas, acorde a pedidos personalizados de clientes de todo tipo, algo imposible de acometer bajo los parámetros de las fábricas automatizadas tradicionales (Gereffi y Xinyi Wu, 2020).

Las potencialidades de las *speedfactory manufacturing plant* parecían arrasadoras, sin embargo, para Adidas las escalas de producción de sus plantas tecnológicas, en comparación con sus plantas tradicionales eran muy limitadas: medio millón de pares al año de zapatos deportivos, frente a 400 millones que salen anualmente de las *automated factories* insertas en la cadena. Además, la utilización de tecnología de punta obligó a Adidas a establecer contratos con otras firmas capaces de suministrar la maquinaria, componentes requeridos y servicios de alta calificación necesarios para el funcionamiento de las *speedfactory manufacturing plant*, lo cual entrañaba gastos muy elevados y al parecer incosteables si se proyectaban para una oferta de 500 millones de pares de zapatos deportivos anuales. Para fines de 2019, Adidas anunció el cierre de sus

dos fábricas de tecnología de avanzada ubicadas en Alemania y Estados Unidos y anunció su intención de externalizar, también, esta actividad productiva a Asia: «los procesos *speedfactory* serán adoptados por un par de nuestros principales proveedores de calzado en Asia» (Gereffi y Xinyi Wu, 2020, p. 14).

Otro ejemplo de la externalización de la cadena, de tecnologías de cuarta ola, son las llamadas *lights-off factories*, empleadas en el sector de productos electrónicos, y que se denominan así porque no emplean trabajadores en línea de ensamblaje, sino robots que funcionan a la sombra y que son controlados por sistemas computacionales. Hay en China seis fábricas de este tipo, ubicadas en Chengdu, Shenzhen, Taiyuan, and Zhengzhou; todas son subsidiarias de Foxconn, una de las mayores *supply chain* del mundo, de capital norteamericano, con plantas en China, India, Vietnam, Brasil, México, República Checa, Hungría y Eslovaquia. Precisamente, refiriéndose a Foxconn, el expresidente Trump anunció en 2017 la creación en Wisconsin de 13 000 nuevos empleos, en base a un supuesto proceso de *reshoring* de la firma que debía desencadenarse como consecuencia de las sanciones que su administración había impuesto a China. La realidad fue otra: Foxconn no abandonó China sino desvió parte de su actividad a Vietnam y otros países, la promesa de empleo nunca se concretó, y el *reshoring*, al parecer, ni siquiera fue una estrategia discutida por la firma (Gereffi y Xinyi Wu, 2020).

La restructuración de la cadena global de producción y servicios no es problema de poca monta, y la remodelación bajo coyunda política de los circuitos de acumulación es muy poco probable que sea exitosa; además, no es un asunto que goce de amplio consenso en todo el convulso y complejo entramado de las cadenas globales de valor, ni tampoco entre todos los hacedores de políticas, por los inmensos costos y conflictos que entraña. No parecería, entonces, que un panorama de tanta incertidumbre pueda darse por hecho y que sea el que deba asumir América Latina para construir una agenda de desarrollo para el corto y mediano plazo. Además, el denominado *nearshoring* no en todos los casos sería algo nuevo para la región; en muchos sería la pretensión de lograr desencadenar un proceso de retorno de capitales y actividades que ya estuvieron en la región: el caso de los *blue jeans* un producto de la industria de confecciones textiles, clasificada como media baja tecnología, y el de la producción de *microchips*, clasificada como media alta tecnología.

En efecto, para finales de la década de los noventa del siglo pasado, el clúster mexicano de Torreón era conocido como la capital de los *blue jeans* del mundo. Las actividades

de pequeñas y medianas empresas inter vinculadas en este clúster tuvieron un impacto relativamente favorable en el nivel de vida de la población. A partir del año 2000, la cadena global reubicó su demanda de suministro en otra zona geográfica, China, que ofrecía mejores ventajas de costos para las actividades de producción manufacturera (Gereffi, 2005).

Otro caso muy documentado es el de Intel Costa Rica. En 1998 Intel abrió en el país centroamericano una planta ensambladora y prueba de microprocesadores de muy alta tecnología, decisión que tuvo un impacto favorable en la actividad exportadora, en el empleo e incluso en la estructura y monto y del PIB. En el 2014, Intel, en procura de ventajas competitivas, cerró la planta ensambladora de *microchip* y la trasladó a China (Monge-González, 2017).

En este contexto surge una pregunta: ¿cuáles ventajas competitivas América Latina tendría que ofrecer a las firmas líderes de las cadenas globales de valor para que estas encontraran factible y rentable la reubicación en la región de sus capitales y actividades? Además, la perspectiva de una «nueva regionalización» para América Latina parecería que se presenta como una cuestión fácil de coordinar y estructurar entre las naciones, territorios y gobiernos de la región. En tal sentido la experiencia histórica de los países latinoamericanos –compitiendo entre ellos por los capitales externos– no es algo que se pierda en la lejanía del tiempo, y sus consecuencias económicas y políticas son visibles cotidianamente y no deberían, entonces, ser obviadas ni subestimadas.

CONSIDERACIONES FINALES

De lo expuesto se desprende que la llamada «nueva regionalización» no parece ser el escenario más previsible para el corto y mediano plazo, ni tampoco debería ser el objetivo estratégico para la elaboración de una efectiva agenda de desarrollo latinoamericana.

Obviamente, aprovechar una situación peculiar de inserción competitiva de una localidad o territorio no es para nada criticable; pero si de lo que se trata es de construir y avanzar en una estrategia sostenible de desarrollo para nuestros países, la llamada regionalización es solo un espejismo, y los temas a discutir serían otros; por ejemplo: la integración y la colaboración económica de nuestro países en el contexto del modelo

global de acumulación, acorde a las necesidades y problemáticas de nuestros pueblos y no a la zaga de procesos regionales contruidos bajo las lógicas de las necesidades competitivas y los conflictos redistributivos de terceros.

En resumen, la construcción de cadenas regionales será parte de la estrategia de desarrollo de nuestros países, si tales cadenas sustentan un proceso mancomunado de integración y/o colaboración económica; pero no será así, si esas cadenas regionales solo son ramales de la regionalización transnacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIESEBROECK, J. y STURGEON, T. (2010). Effects of the 2008-2009 Crisis on the Automotive Industry in Developing Countries: A Global Value Chain Perspective. En O. Cattaneo, G. Gereffi y C. Staritz (eds.), *Global Value Chains in a Postcrisis World: a Development Perspective* (pp. 209-245). Word Bank. Washington D.C.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD) (2013). *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013*. Naciones Unidas.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD) (2021). UNCTAD Statistics. Recuperado de 15 noviembre de 2021 de <https://www.unctadstats.unctad.org>
- ENDRWICK, P. y BUCKLEY, P. (2020). Rising Regionalization: Will the Post-COVID-19 World Sees a Retreat from Globalization? *Transnational Corporations*, XXVII (2), pp. 99-112.
- FEINBERG, S. E. y GUPTA, A. K. (2009). MNC Subsidiaries and Country Risk. Recuperado el 3 de noviembre de 2021 de <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amj.2009.37315470>
- GEREFFI, G. (1994). The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks. Recuperado el 10 noviembre de 2021 de <https://www.researchgate.net/publication/281870191>
- GEREFFI, G. (2005). The Global Economy: Organization, Governance and Development. En N. J. Smelser and R. Swedberg (eds), *The Handbook of Economic Sociology* (pp. 160-182). Princeton University.
- GEREFFI, G. (2019). Economic Upgrading in Global Value Chains. Recuperado el 10 de noviembre de 2021 de <https://www.researchgate.net/publication/337023562>

- GEREFFI, G. (2021). Implementing Supply Chain Resiliency. Recuperado el 10 de noviembre de 2021 de <https://www.researchgate.net/publication/353601184>
- GEREFFI, G. y FREDERICK, S. (2015). The Global Apparel Value Chain, Trade, and the Crisis: Challenges and Opportunities for Developing Countries. En O. Cattaneo, G. Gereffi y C. Staritz (eds.), *Global Value Chains in a Postcrisis World: a Development Perspective* (pp.157-208). Word Bank. Washington D. C.
- GEREFFI, G. y FERNÁNDEZ-STARK, K. (2016). Global Value Chain Analysis. Recuperado el 8 de noviembre de 2021 de <https://www.researchgate.net/publication/305719326>
- GEREFFI, G.; PANANOND, P. y PEDERSEN, T. (2022). Resilience Decoded: The Role of Firms, Global Value Chains, and the State in COVID-19 Medical Supplies. Recuperado el 22 de enero de 2022 de <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/00081256211069420?>
- GEREFFI G. y XINYI W. (2020). Global Value Chains, Industrial Hubs and Economic Development in the Twenty-first Century. Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de <https://www.doi:10.1093/oxfordhb/9780198850434.013.53>
- KAPLINSKY, R. y MORRIS, M. (2016). Thinning and Thickening: Productive Sector Policies in the Era of Global Value Chains. Recuperado el 2 de noviembre de 2021 de <https://econpapers.repec.org/article/paleurjdr/>
- MILBERG, W. y WINKLER, D. (2009). Financialization and the Dynamics of Offshoring in the USA. Recuperado el 15 de noviembre de 2021 de <http://cje.oxfordjournals.org>
- MONGE-GONZÁLEZ, R. (2017). Ascendiendo en la Cadena Global de Valor: el caso de Intel en Costa Rica. Recuperado el 2 de noviembre de 2021 de <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/>
- PEÑA, L. (2021). La dinámica del modelo global de acumulación y su impacto en la cadena global de valor. *Revista Cubana de Economía Internacional, CIEI, VIII* (2). Recuperado el 2 de noviembre de 2021 de <http://www.rcei.uh.cu/>
- PERRI, A. ET AL. (2013). Balancing the Trade-off between Learning Prospects and Spillover Risk. Recuperado el 2 de noviembre de 2021 de <https://research.cbs.dk/en/publications/>
- PONTE, S. (2019). Green Capital Accumulation: Business and Sustainability Management in a World of Global Value Chains. *New Political Economy, XXV*

(1), 72-84. Recuperado el 5 de noviembre de 2021 de <https://www.tandfonline.com/loi/cnpe20>

STURGEON T. y KAWAKAMI, M. (2010). Global Value Chains in the Electronics Industry: Was the Crisis a Window of Opportunity for Developing Countries? En O. Cattaneo, G. Gereffi y C. Staritz (eds.), *Global Value Chains in a Postcrisis World: a Development Perspective* (pp. 245-268). Word Bank. Washington, D.C.

THE WHITE HOUSE (2021). Building Resilient Supply Chains Revitalizing American Manufacturing and Fostering Broad Based Growth. Recuperado el 30 de noviembre de 2021 de <https://www.whitehouse.gov>.

WELLS F. (2018). U.S. Economic Forecast 2019. Recuperado el 20 de noviembre de 2021 de <https://www.wellsfargo.com/economics>.

Notas aclaratorias

¹ Este artículo se presentó como ponencia en el Congreso de la Asociación de Economistas de América Latina y Caribe (AEALC) en la mesa de diálogo «Construyendo una agenda para el desarrollo», organizada los días, 18 y 19 de noviembre de 2021.

² Esto tampoco conllevará necesariamente a la implosión de los circuitos globales de acumulación, a menos que se estén evaluando como posibles, escenarios de conflictos bélicos mundiales, algo que, obviamente, no está en el limitado horizonte de este artículo.

Conflicto de intereses

El autor declara que no existen conflictos de intereses