

¿EL OCASO DE LA GLOBALIZACIÓN PRODUCTIVA?: TENSIONES, ACTORES Y GOBERNANZA / *THE TWILIGHT OF PRODUCTIVE GLOBALIZATION? TENSIONS, ACTORS AND GOVERNANCE*

Manuel Gracia Santos

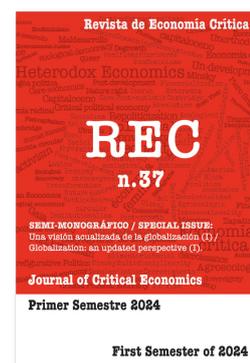
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM)

migsantos@ucm.es

Mario Rísquez Ramos

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM)

mrisquez@ucm.es



Fecha recepción: 25.01.2024

Fecha aceptación: 20.05.2024

Resumen

El proceso de creciente fragmentación productiva internacional que se ha venido desarrollando durante las últimas décadas ha cristalizado en una red productiva y comercial global fuertemente interconectada que, no obstante, se encuentra plagada de crecientes tensiones e incertidumbres. La coyuntura convulsa de los últimos años ha desencadenado pulsiones por parte de distintos estados hacia el repliegue interno, con objeto de incrementar y renovar sus capacidades productivas nacionales y de mejorar su inserción exterior, desde la óptica de ganar en autonomía y soberanía nacional. Nos encontramos, por tanto, en un momento de transformación de los patrones que ordenan las relaciones productivas y comerciales globales. Este trabajo tiene por objeto analizar el desarrollo y los límites del proceso de globalización que se ha desplegado durante las últimas décadas. Asimismo, también se examinan distintos elementos de tensión que están emergiendo durante los últimos años en el contexto de la coyuntura actual que atraviesa el proceso de globalización y las respuestas políticas que se están desplegando. Por último, se reflexiona sobre el papel que pueden jugar los Estados en la orientación de los nuevos cursos que está adoptando la globalización.

Palabras clave: *Globalización, Cadenas Globales de Producción, Empresas Transnacionales, Política Industrial.*

JEL: *F02, L22, F23, L52*

Abstract

Over the last decades, the increasing international productive fragmentation has evolved into a highly interconnected global production network that faces growing uncertainties nowadays. Recent events, such as the 2020 pandemic, have highlighted the fragility surrounding the dense economic interdependence among national economies in the face of supply shocks that disrupt global production chains. This has triggered impulses from various states towards internal retraction, with the aim of increasing and renewing their national productive capacities and improving their external integration, from the perspective of gaining autonomy and national sovereignty. We are facing, therefore, a pivotal point in the patterns that guide the global productive and trade relations. This work aims to analyze the limits of the globalization process that has unfolded over the past decades, the ongoing changes, and the role that States can play in guiding them.

Keywords: *Globalization, Global Production Chains, Transnational Companies, Industrial Policy.*

INTRODUCCIÓN

El concepto de globalización admite diferentes definiciones, sin que exista un consenso claro sobre la concreción del término (Olivie y Gracia, 2020). Habitualmente se hace referencia a cuestiones económicas, como el incremento de los intercambios comerciales o financieros, pero a menudo también se habla de globalización en referencia a cuestiones culturales, políticas, militares, o a la creación de organismos internacionales. Si nos ceñimos exclusivamente a una perspectiva económica, el pilar fundamental del proceso de globalización queda fijado en su dimensión productiva, comercial y financiera. Este intercambio de los flujos inversores, comerciales y financieros lo realizan principalmente grandes empresas transnacionales y condiciona la inserción externa de las economías nacionales, de modo que define el patrón de funcionamiento de la economía mundial.

La globalización económica es un proceso de largo recorrido, que puede ser caracterizado en distintas etapas de la economía capitalista mundial en base a sus rasgos particulares durante distintos períodos históricos. Estos rasgos hacen alusión al entramado institucional-regulatorio que ha ordenado los intercambios económicos internacionales, a las formas concretas que han adoptado dichos intercambios, o a los actores que han ido dando forma al propio proceso de globalización y, en definitiva, al modo en que se articula la economía mundial. Así, hablamos de distintos regímenes de acumulación o etapas de la economía mundial en referencia a las características particulares de las distintas articulaciones en cada periodo histórico.

En la actualidad, el proceso de globalización desarrollado durante las últimas décadas se encuentra sometido a un enorme cuestionamiento (Abdal y Ferreira, 2021; Postelnicu, et al., 2015). Durante los últimos años se han intensificado los debates sobre el fin de la globalización (Summers, 2014); acerca de la transformación de los procesos de relocalización productiva (Vargas-Hernández y Vargas-González, 2021); sobre lo que ello implica en los procesos de integración regional (Paul, 2021), así como sobre la evolución de su entramado regulatorio (Heims y Prevezer, 2023), o acerca del papel que deben jugar los distintos actores y particularmente la política industrial en este contexto (Coveri et al., 2020).

Nos encontramos, así, en un momento de redefinición de las múltiples articulaciones que conforman la globalización. La comprensión del momento actual y sus posibles derivadas requiere un diagnóstico previo acerca de los actores, los procesos y las tendencias que caracterizan la etapa actual. El propósito de este artículo es ofrecer una caracterización histórica del momento actual, que permita identificar los elementos de tensión sobre los que pivotan las principales transformaciones del proceso globalizador. Con objeto de acotar las dimensiones de análisis, se situará el foco en el plano productivo y comercial de la globalización. Para ello, en el próximo apartado se introducen las principales transformaciones que a partir

de la década de 1970 modificaron los elementos básicos del mundo configurado tras Bretton Woods. En el tercer apartado se caracterizan los principales rasgos de la globalización durante las últimas décadas. Por último, en el cuarto epígrafe se identifican los elementos que tensionan el modelo de globalización actual, las respuestas que se están dando, y se reflexiona sobre la gobernanza de las transformaciones en curso. En un último apartado se ofrecen las conclusiones.

DE BRETTON WOODS A LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO MARCO PARA LA GLOBALIZACIÓN

La visión clásica de la División Internacional del Trabajo suponía que la existencia de diferentes capacidades productivas entre economías nacionales derivaría en una especialización diferenciada entre ellas, articulada a través de los intercambios comerciales. Pero esa caracterización teórica de un mundo que, en última instancia, consideraba un grupo de economías desarrolladas¹ especializadas en la producción manufacturera frente a una periferia primario-exportadora, se fue complejizando con el tiempo y especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX.

El escenario que emerge a partir del ecuador del Siglo XX en las relaciones productivo-comerciales internacionales fue posibilitado por un conjunto de factores, que se desprenden de lo acontecido durante II Guerra Mundial y de la forma en que se resuelve; en particular, cabría destacar la profunda transformación de la dimensión institucional que regulaba este marco de relaciones económicas en el plano mundial. De las Conferencias de Bretton Woods (1944) que surgen en el ocaso de la II Guerra Mundial se entretiene un entramado institucional para regular principalmente las relaciones monetarias y financieras, y se sientan las bases para el desarrollo de un proceso de creciente apertura de las economías hacia el exterior y de liberalización del comercio internacional. Así, la dimensión monetaria y financiera quedó consagrada con la constitución de dos organismos internacionales diferenciados -Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial-, mientras que para la dimensión comercial se mantuvo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) hasta la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ya en 1995.

Tras varias décadas caracterizadas por el contexto de las dos guerras mundiales y un período de entreguerras presidido por el desorden monetario internacional, la grave crisis económica que estalla en 1929 y el posterior repliegue económico nacional y la contracción del comercio internacional, este nuevo marco institucional inaugura una etapa de cierta estabilidad en las relaciones económicas internacionales, que dinamiza los flujos inversores y comerciales. Respecto a la dimensión comercial, fueron dos los pilares que posibilitaron este dinamismo: el establecimiento de un régimen monetario de tipos de cambio fijo sobre el patrón dólar-oro, y la progresiva reducción de aranceles que se impulsó a través del GATT.

En esta etapa se producen también cambios importantes en la distribución sectorial de las inversiones y en las formas de integración de los flujos productivos y comerciales a nivel internacional con respecto a la etapa precedente. Frente a una internacionalización de la producción orientada principalmente al control, la extracción, producción y comercio de recursos primarios, a partir de la década de 1950 comienzan a tomar preminencia las inversiones dirigidas a la industria manufacturera (a ramas como la automoción, la metalurgia y la maquinaria, química, etc.) y en un orden de importancia menor hacia el sector servicios, asociado principalmente al establecimiento de redes de distribución comercial a escala internacional. Asimismo, frente a un modelo de integración horizontal, en el que las empresas matrices y las filiales

¹ En este texto se hace referencia a las categorías de «economías desarrolladas» y de «economías en desarrollo», una conceptualización que conviene problematizar, tanto por las connotaciones eurocéntricas y universalistas que tiene el propio concepto de «desarrollo», como por el carácter de linealidad o «etapista» que confiere el término «en desarrollo», entre otras cuestiones. No obstante, dado que se trata de las categorías de análisis que recogen fuentes estadísticas de referencia como la UNCTAD, con objeto de simplificar y no generar distorsión o confusión entre distintas nomenclaturas, utilizamos estas categorías a lo largo del texto.

realizaban la misma actividad, se transita paulatinamente hacia formas de integración vertical, creciendo con ello el comercio internacional de productos intermedios y el comercio intrasectorial (Palazuelos, 2015).

La crisis del régimen de acumulación de posguerra y la ruptura del marco regulatorio de Bretton Woods supusieron un punto de discontinuidad en la forma en que se venía desarrollando la globalización. Las características que adopta a partir de entonces vendrán fuertemente marcadas por los cambios que se producen tanto en el ámbito institucional-regulatorio a escala mundial, como por las transformaciones tecnológico-organizativas en el ámbito productivo.

Por un lado, hay que destacar una serie de cambios a nivel institucional-regulatorio relacionados con la drástica liberalización de los movimientos de capital a escala internacional y la creciente apertura de las economías hacia el exterior. Este proceso de creciente liberalización fomenta el movimiento internacional de capitales y estimula, por tanto, los flujos de inversión extranjera directa. Se trata de un elemento nuclear del denominado Consenso de Washington, un conjunto de preceptos y recomendaciones de política económica que presidirá el ordenamiento de las relaciones internacionales desde la década de 1980, promoviendo la apertura de las economías al exterior y favoreciendo esta expansión de la producción y el comercio transnacional.

Por otro lado, a partir de la década de 1970 se consagran un conjunto de innovaciones tecnológicas y organizativas, vinculadas a la microelectrónica, la informática y las tecnologías de la comunicación y la distribución. La aplicación de estas innovaciones a la organización de la producción provocó una disrupción con respecto a los métodos de organización del trabajo previos. Si la empresa fordista se caracterizaba por cadenas de producción lineales, automatizadas y fragmentadas en tareas concretas buscando la producción de grandes volúmenes de productos estandarizados, este conjunto de innovaciones abre la posibilidad de centralizar y gestionar de manera más eficiente redes productivas descentralizadas a nivel productivo y geográfico (Harvey, 1982: 146; Coriat, 1993; Danyluk, 2017).

En definitiva, estas transformaciones institucionales y tecnológicas generaron nuevos mercados, favorecieron el desarrollo de flujos inversores transnacionales y posibilitaron la modificación de las estrategias de empresas transnacionales, que transformaron la organización de los procesos de producción. Dicha transformación productiva incidió de manera directa sobre la reconfiguración del comercio mundial. La creciente capacidad de fragmentar los procesos de producción permitió su dispersión geográfica al tiempo que fortalecía la articulación entre distintos territorios a través de los intercambios comerciales y financieros, consagrando con ello el término de cadenas globales de valor.

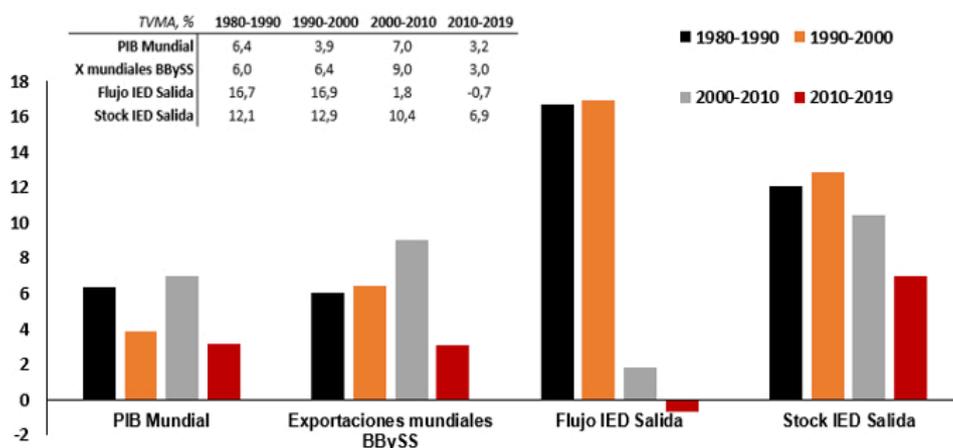
Nos encontramos así en una economía globalizada que se desenvuelve sobre una densa red de interdependencias productivas y comerciales, que además se despliega de manera jerarquizada, es decir, atravesada por relaciones de poder de distinta naturaleza. Las grandes empresas que han transnacionalizado su actividad han sido los actores que han impulsado, liderado y organizado dichas cadenas, en base al conjunto de resortes de poder (basados en conocimiento, tecnologías, recursos financieros, redes de distribución comercial, etc.) que fortalecen su capacidad de decisión y de reconfiguración operativa de las mismas. Así, la gobernanza de la etapa actual de globalización descansa sobre quién decide qué se produce, dónde y de qué modo, lo que en buena medida se ubica en un grupo relativamente reducido de grandes empresas en cada sector productivo. Ello determina, además, cómo se distribuyen las rentas que se generan a lo largo de todo el proceso productivo, en el marco de las cadenas globales de valor, generando un escenario de distribución desigualitaria de los recursos económicos a escala internacional (Henderson, 2002; Smith, 2012; Rikap, 2022).

En el próximo apartado se realiza una aproximación cuantitativa y cualitativa a los rasgos particulares que adopta el proceso de globalización en las últimas décadas mediante el análisis de los flujos de inversión, su evolución, su concreción geográfica y sectorial, y la influencia en ellos de las empresas transnacionales.

CARACTERÍSTICAS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA ÚLTIMA ETAPA DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

El prominente desarrollo del proceso de globalización productiva-comercial desde la década de 1980 queda reflejado en el crecimiento del volumen de inversión y comercio internacional, como muestra el gráfico 1. En las últimas cuatro décadas, el *stock* de IED se ha multiplicado aproximadamente por 50, lo que da cuenta de la enorme expansión reciente de la IED, que ha contribuido a conformar el estadio de globalización económica actual. En el siguiente gráfico se compara el ritmo de crecimiento de los flujos y el *stock* de IED a nivel mundial con el crecimiento de la producción y el comercio internacional.

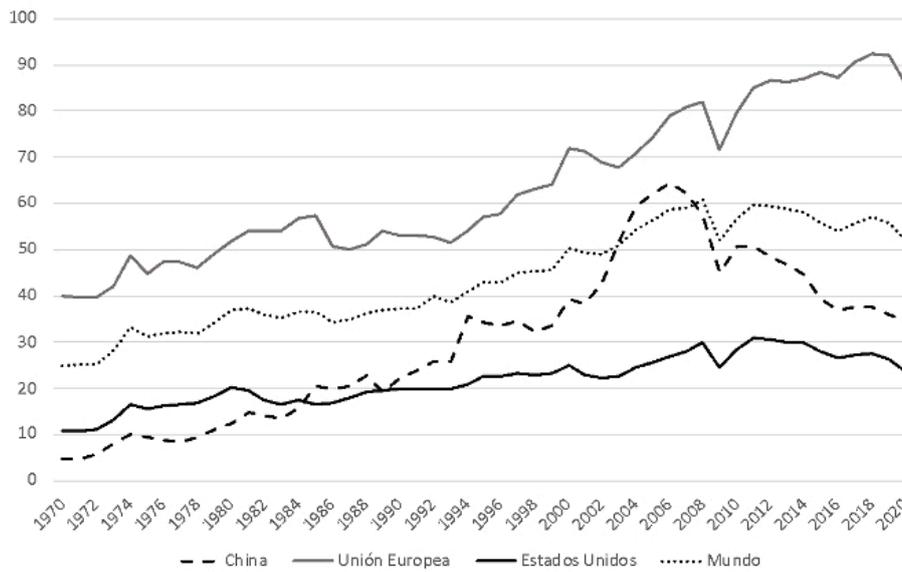
Gráfico 1. Evolución de la IED, la producción y el comercio mundial, 1980-2019, tasas de variación media acumulativa



Fuente: Elaboración propia, datos de UNCTAD.

Como se observa, el crecimiento de la IED durante las dos últimas décadas del siglo XX alcanza un ritmo significativamente elevado en comparación con la tasa de incremento del resto de magnitudes. Posteriormente, en las dos últimas décadas, se ve interrumpido, principalmente a consecuencia de la grave crisis económica internacional que estalla en el año 2008. Esta expansión internacional de la producción y el comercio viene aparejada al creciente grado de apertura externa de las economías nacionales, como muestra el gráfico 2. A nivel mundial, este grado de apertura pasó del 35% en los la década de 1980 a superar el 60% antes de la crisis de 2010. Desde entonces la tendencia se revierte y no se llega a alcanzar un nivel similar, situándose actualmente en valores similares a los registrados a principios del siglo XXI. En este dato se apoyan quienes defienden el agotamiento del modelo de globalización conocida hasta entonces, incluso su reversión. Pero hay que tener en consideración que este agregado mundial está muy condicionado por el comportamiento de las economías que han protagonizado este periodo, y particularmente de China. Y es que la reducción del grado de apertura es especialmente notable en la economía asiática, superando antes de la crisis de 2010 el 60% y descendiendo desde entonces hasta situarse por debajo del 40% de su PIB. Esta evolución del grado de apertura chino refleja la evolución de su propio modelo de desarrollo, impulsado desde la década de 1990 bajo un modelo de crecimiento orientado a las exportaciones; en cambio, frente al agotamiento de dicho modelo, en la etapa reciente las autoridades chinas estarían tratando de potenciar otras fuentes de crecimiento, principalmente a través de un incremento del consumo interno (Vázquez, 2022). Si comparamos la evolución del grado de apertura entre los tres grandes protagonistas de la globalización -EEUU, China, UE- solo la UE registra actualmente mayor tasa de apertura.

Gráfico 2. Tasa de apertura comercial, % sobre PIB

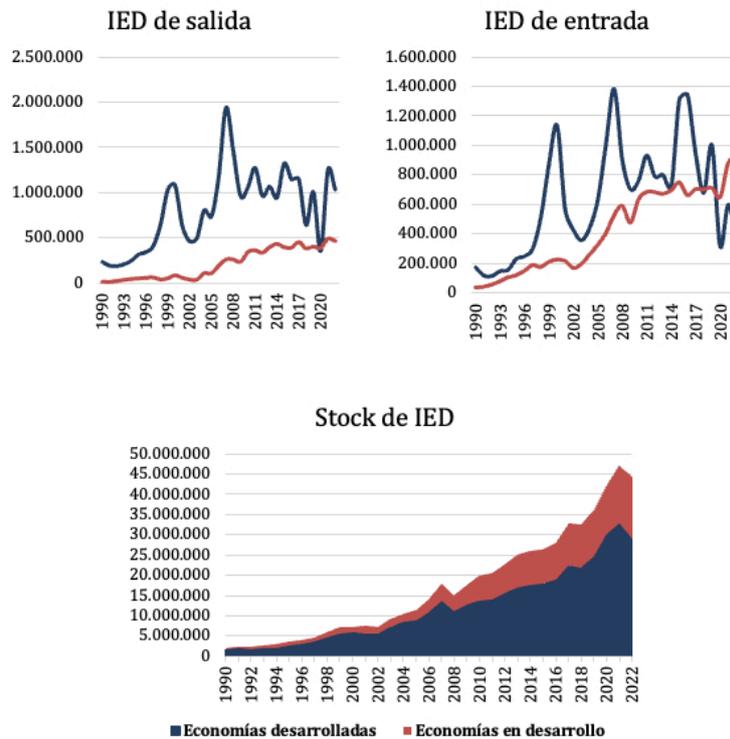


Fuente: Elaboración propia, datos de Banco Mundial

Existe el diagnóstico extendido de que esta evolución responde al desplazamiento de capacidades productivas al país asiático, canalizadas a través de las salidas de IED fundamentalmente desde EEUU y la UE, que habrían contribuido al desarrollo manufacturero de China. Según datos de la UNCTAD, el volumen de activos en el extranjero se ha multiplicado por alrededor de 20 entre 1990 y 2019, pero su distribución geográfica no respalda el diagnóstico anterior. Hasta la crisis de 2010 los flujos de salida de IED mundial fueron efectivamente liderados por economías desarrolladas, pero si atendemos a los destinos de dicha inversión apreciamos como mayoritariamente se dirigieron también hacia economías desarrolladas². Esta tendencia está obviamente condicionada por el desarrollo de los procesos de integración regional, que fomentaron los procesos de deslocalización en su interior, matizando en consecuencia el diagnóstico exagerado de que “todo se fue a China”. Bien es cierto que, a partir de los 2000, y de manera más pronunciada a partir de 2005, el volumen de IED recibida por economías en desarrollo crece notablemente. Pero esta tendencia se estabiliza desde entonces, y no es hasta el estallido de la pandemia cuando los flujos de entrada de IED en economías en desarrollo supera a los recibidos por economías desarrolladas.

² Dentro de esta categoría la UNCTAD incluye a Japón y Corea del Sur. Hemos respetado estas categorías dado que en términos de IED entrante su volumen absoluto es considerablemente inferior al de China y adquieren mayor rol como emisores de IED.

Gráfico 3. Flujos y stock de IED en las denominadas economías desarrolladas y en desarrollo (1990-2022)

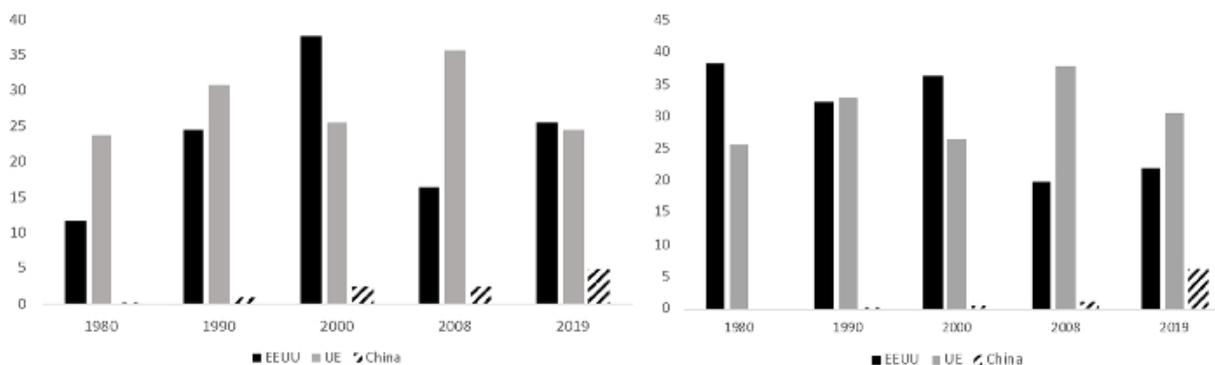


Fuente: Elaboración propia, datos de UNCTAD.

Consecuentemente, el stock de IED es muy superior en las regiones desarrolladas y los registros de China son todavía muy inferiores a los de EEUU y la UE. No obstante, se trata de una tendencia cambiante. Asimismo, si bien China representaba un 7% de las salidas de IED de las economías en desarrollo en 1990, durante los últimos 5 años esa magnitud oscila entre el 30%-40%, lo que también refuerza el cambio que está experimentando la geografía de los flujos internacionales de IED.

En síntesis, si consideramos a la IED como la variable que capta los movimientos de capacidades productivas, el proceso de transnacionalización habría sido liderado por EEUU y la UE que, como muestra el gráfico 4, protagonizan el stock de IED emitida. Y si atendemos al stock de IED recibida, son también estas mismas economías las protagonistas. Ambas regiones representaban antes del estallido de la crisis más del 50% del stock mundial de IED, mientras que China acumula un stock minoritario y similar tanto en el volumen recibido como en el emitido.

Gráfico 4. Stock de Inversión Extranjera emitida (izquierda) y recibida (derecha), % sobre total mundial



Fuente: elaboración propia, datos de UNCTAD.

Sin embargo, a lo largo de este periodo se producen transformaciones que limitan la capacidad de la IED como variable explicativa de fenómenos de transnacionalización productiva y que conviene tener en consideración. En primer lugar, la relevancia que ha cobrado la IED destinada a procesos de fusiones y adquisiciones, donde destacan dos tipos de operaciones: las compras de empresas públicas privatizadas durante las últimas décadas; y las megafusiones, es decir, la unión de varias grandes compañías que por separado ya disponían de posiciones de control en sus actividades. Dado que suponen un cambio de propiedad, este tipo de operaciones no han generado directamente mayor inversión productiva, aunque se computen como IED.

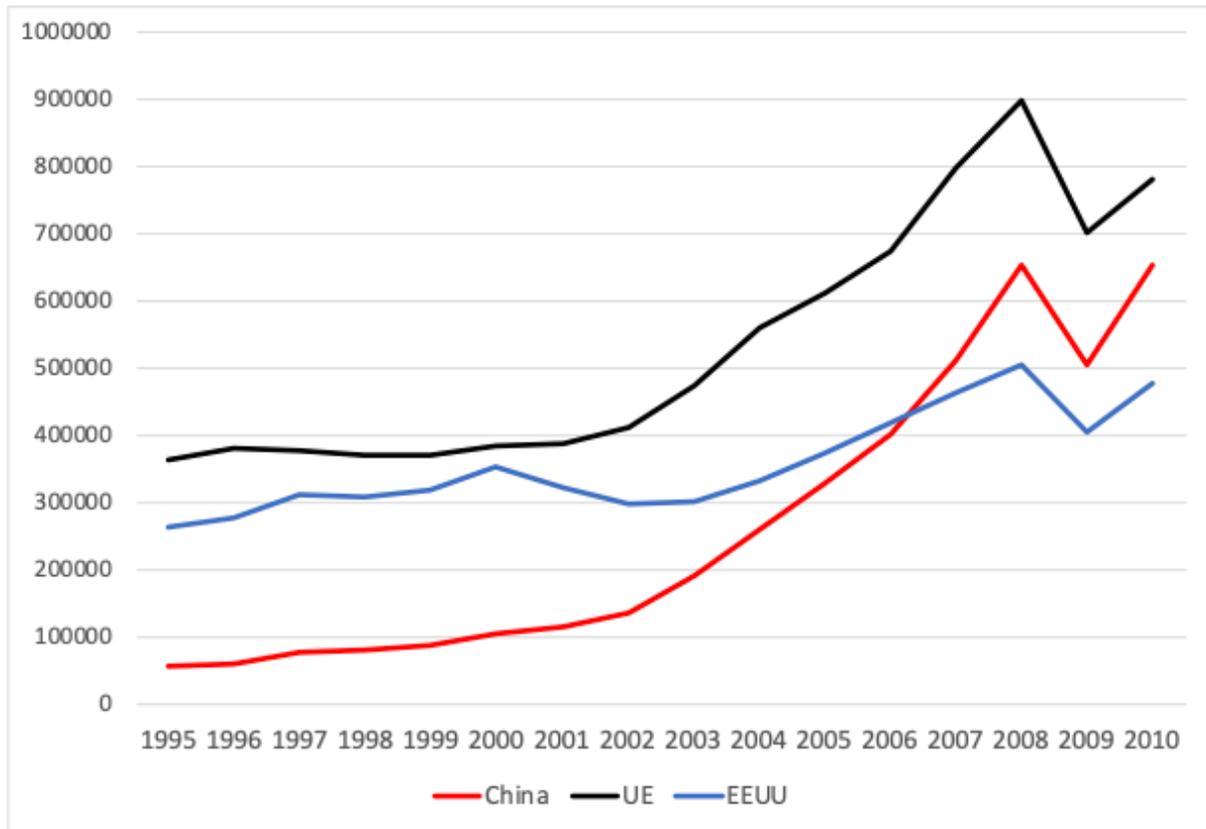
Este proceso de fuerte transnacionalización de la actividad productiva y de centralización del capital han dado como resultado una mayor oligopolización de las estructuras de mercado en el plano de la economía mundial. Son diversos los estudios que apuntan hacia la creciente centralización de capital en un número relativamente pequeño de empresas transnacionales (Loecker et al., 2020; Davis y Orhangazi, 2020; Autor et al., 2017; Weche y Wambach, 2018). Según datos de la UNCTAD (2023), las 100 mayores empresas transnacionales no financieras agrupan el 10% del total de activos de las filiales, el 17% de sus ventas y el 12% del empleo. Se trata de empresas principalmente manufactureras (transporte, electrónica, telecomunicaciones, química, energía, etc.), aunque crece la relevancia del sector servicios, y sus sedes se localizan principalmente en torno a tres núcleos regionales: EEUU (especialmente costa oeste y mitad oriental), en Europa (principalmente Europa central), y en Asia (región noreste de China, Corea del Sur y Japón).

En segundo lugar, durante este periodo junto a las estrategias de deslocalización fue creciendo la importancia de las estrategias de externalización, que afectan también a las variables de articulación externa. De este modo la IED también pierde capacidad para dar cuenta de los procesos de integración vertical, quedando crecientemente recogida en los intercambios comerciales de insumos intermedios o bienes de equipo, fortaleciendo el crecimiento de los mecanismos de control no accionarial de los procesos productivos transnacionales.

El comercio de bienes intermedios es un indicador tradicional del fenómeno de fragmentación productiva internacional. Grubel y Lloyd (1975) enfatizaron el crecimiento del comercio intraindustrial, que hacía referencia a los intercambios de bienes de la misma industria, configurando unas industrias exportadoras e importadoras con los mismos sectores protagonistas. Diversos autores han estudiado el comercio intraindustrial como reflejo de estos procesos de integración vertical (Koopman et al., 2014; Yoshida,

2013)³. En 1990 el peso del comercio de insumos era alrededor del 24% de las importaciones mundiales, ascendiendo al 32% en 2019, según datos de la UNCTAD tomando la clasificación comercial BEC (*Broad Economic Categories*). Como muestra el gráfico 5, el volumen de comercio de bienes intermedios creció de manera acusada tanto en las exportaciones de la UE como de China, y de manera más matizada en el caso de EEUU.

Gráfico 5. Comercio bienes intermedios, millones USD\$



Fuente: elaboración propia, datos de OCDE.

Este crecimiento del comercio de bienes intermedios ha sido habitualmente utilizado como reflejo del desarrollo de las denominadas cadenas globales de valor. Organizaciones como la UNCTAD (2013) o la OCDE (2021) estiman que entre el 70% y el 80% del comercio mundial se produce dentro de cadenas globales, siendo entre un 30% y un 40% comercio intrafirma, es decir, entre unidades productivas dentro de un mismo grupo empresarial. Y es que existe un fuerte vínculo entre la fragmentación productiva y los procesos de articulación comercial, que conectan de manera creciente diferentes sectores y territorios. Ello complejiza los análisis de inserción externa, obligando a trascender la unidad de análisis nacional y sectorial, incluyendo la participación de los servicios en la producción manufacturera, particularmente aquellos más intensivos en conocimiento (Ciriaci y Palma, 2016).

El grado de fragmentación productiva, el mayor predominio de estrategias de deslocalización o de externalización y, en última instancia, la geografía productiva, varían significativamente según el sector considerado, derivando en una diversidad de patrones que complejizan las relaciones económicas

³ No obstante, el comercio intraindustrial es una cuestión compleja dado que recoge fenómenos de diferente naturaleza, tanto los referidos a integración vertical y al comercio de bienes intermedios como estrategias de integración horizontal y especialización diferenciada en bienes finales que luego quedan recogidos en el mismo rubro arancelario a un nivel de agregación amplio.

mundiales. Las ramas productivas en las que más se ha profundizado este proceso de fragmentación productiva internacional pertenecen a la industria manufacturera, particularmente equipos de transporte, industria electrónica, la industria química o la metalúrgica; es decir, aquellas ramas productivas en que las filiales de empresas extranjeras representan un mayor porcentaje de la producción global (Cadestin et al., 2018). Asimismo, dentro de las cadenas globales de valor de la industria, la estrategias y patrones de fragmentación adoptan rasgos específicos en función de cada rama particular, dando lugar a que la forma que adopta la articulación productiva internacional sea heterogénea (Gereffi, 2001).

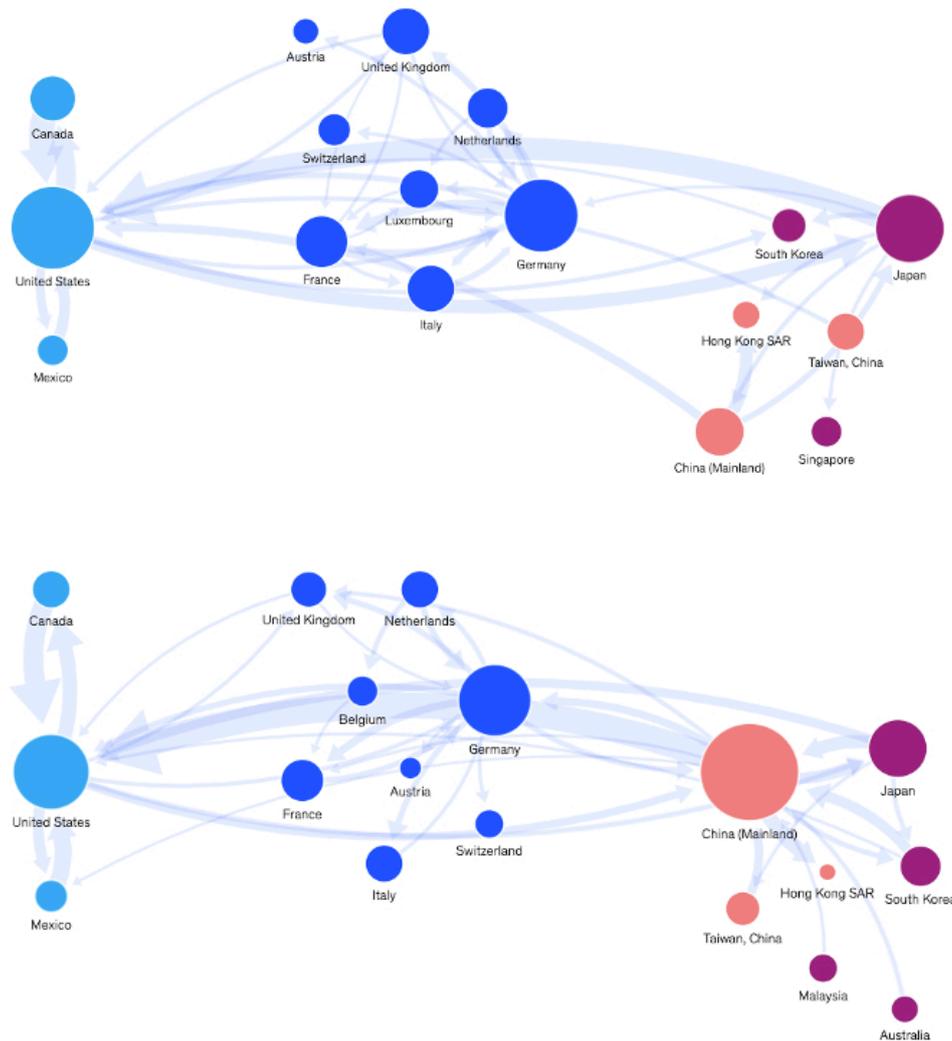
Pero no menos relevante es el surgimiento en este periodo de nuevos sectores productivos. Las transformaciones productivo-comerciales no solo implican la reconfiguración de los sectores existentes, sino que se vinculan además con el ascenso de nuevos sectores. La diferenciación entre sectores deslocalizados, que han experimentado una reubicación geográfica en busca de eficiencia y reducción de costes, y aquellos que han surgido durante este periodo es esencial para comprender la complejidad de la dinámica productiva actual. En los años más recientes hemos sido testigos del surgimiento de capacidades propias en regiones, especialmente en Asia, que ha pasado de liderar la producción de partes menos sofisticadas a erigirse como un epicentro tecnológico, particularmente en sectores como la electrónica, semiconductores y la transición energética. Un cambio sustancial que está reconfigurando la articulación productivo-comercial a escala mundial.

La transformación de la geografía productiva mundial ha venido además marcada por el avance de procesos de integración regional. En 1992 se firmó el Tratado de Maastricht en Europa y la ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a México y de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y, más recientemente, la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) en la región asiática⁴. Ello aceleró la movilidad de capacidades productivas dentro de estos espacios, transformando así sus articulaciones productivo-comerciales. Estos procesos no solo buscaban la eliminación de barreras comerciales internas, sino que constituían además un proteccionismo frente a terceros y, en última instancia, una vía de competencia frente a la creciente consolidación de las economías asiáticas, lideradas entonces por Japón. Así, lo que hemos venido denominando globalización ha sido en buena medida el solapamiento de diferentes procesos de integración regional, vinculados a la interacción entre los procesos de fragmentación productiva, el desarrollo de cadenas de producción dentro del ámbito regional y la transformación de la geografía productiva en su interior.

Como muestra el gráfico 6, si identificamos bilateralmente el comercio entre las principales economías exportadoras el resultado es la existencia de un alto grado de concentración entre miembros de espacios de integración regional. Esta concentración se manifiesta no solo en términos de volumen de comercio, sino también en la desigual naturaleza de las conexiones entre distintos espacios. Si realizamos la comparación entre 1995 y 2010, apreciamos en primer lugar que esta articulación entre espacios de integración era ya relevante a mediados de los 90. Aunque el volumen comercializado con Asia ha crecido en el periodo, destaca fundamentalmente el cambio de liderazgo regional de Japón a China, así como el mayor grado de articulación dentro de los espacios regionales -en torno a China en el caso asiático y en torno a Alemania en el caso de la UE-. Por tanto, dentro de los espacios de integración se producirían articulaciones jerarquizadas entre economías centrales y periféricas regionales. Y la articulación entre diferentes espacios se produciría fundamentalmente entre aquellas economías con posiciones centrales dentro de sus respectivas regiones, esto es EEUU, Alemania y Japón a principio del periodo, paulatinamente relevado por China (WTO, 2021).

⁴ Firmado en 2020 entre los 10 Estados miembro de la ASEAN, y otros 5 Estados (China, Corea del Sur, Japón, Australia y Nueva Zelanda), constituye el mayor tratado de libre comercio del mundo.

Gráfico 6. Principales conexiones exportadoras, 1995 y 2010



Fuente: McKinsey, Global Trade Explorer

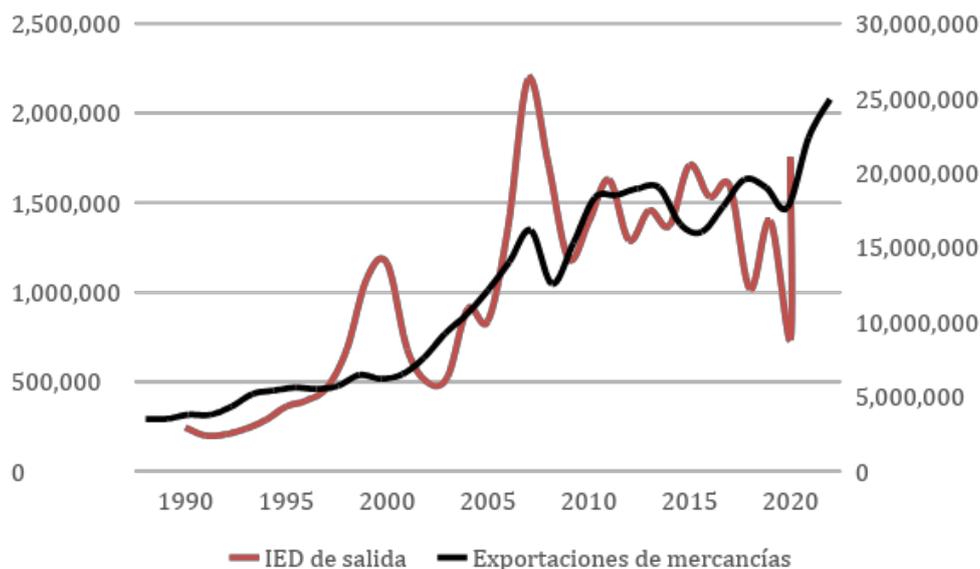
En consecuencia, la articulación productivo-comercial dentro de los espacios regionales de integración como forma de competencia exterior, generaría posiciones en base a patrones de especialización diferenciados, de los que se derivarían articulaciones geográficas diferenciadas. Ello no implica, no obstante, que las conexiones comerciales entre diferentes espacios de integración no sean de naturaleza productiva. Aquí de nuevo cobran relevancia las diferencias sectoriales, y la existencia de bienes que por su naturaleza son insumos o bienes de equipo que participan en otros procesos productivos, como la industria electrónica o los semiconductores. Pero estos resultados sí matizan las afirmaciones sobre la dimensión global de la articulación productivo-comercial, la magnitud de los procesos de deslocalización productiva y, en última instancia, caracterizan de manera diferente el proceso de globalización hasta la crisis de 2008.

NUEVA ETAPA DE LA GLOBALIZACIÓN: TENSIONES Y RESPUESTAS EN UNA COYUNTURA DE TRANSICIÓN

La crisis económica que estalla en 2008 supone un punto de inflexión en la dinámica de funcionamiento de la economía global. Esta crisis generó una fuerte contracción de la actividad económica, lastrando la demanda agregada y frenando la producción y el comercio mundial (Baldwin, 2009; Subramanian et al. 2023). En el gráfico 7 se observa como el dinamismo que venían experimentando los flujos inversores

y comerciales desde la década de 1990, y particularmente durante la primera década del siglo XXI, se interrumpen con la crisis y permanecen ciertamente estancados hasta la actualidad.⁵ Algunas organizaciones internacionales como la OMC (2021), el Banco Mundial (2020) o la UNCTAD (2020) apuntan que el proceso de globalización y, en particular, la expansión del comercio por medio de las cadenas globales de valor se encuentra desde entonces en una situación de *impasse*.

Gráfico 7. Flujo de exportaciones de mercancías (eje derecho) y de IED mundiales (eje izquierdo), 1990-2022 (en millones de \$ corrientes).



Fuente: Elaboración propia, datos de la UNCTAD.

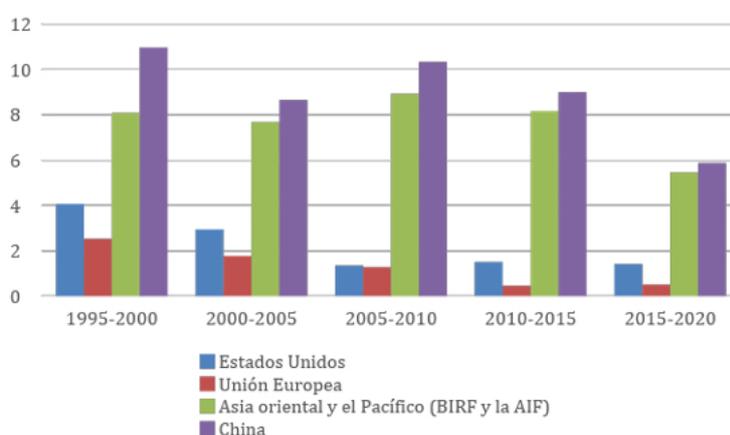
En esta nueva coyuntura de menor dinamismo del proceso de globalización económica han emergido una serie de elementos de tensión, que están desencadenando acciones por parte de actores con capacidad de intervención global, abriendo la posibilidad de que la forma que adopta la propia globalización pueda transformarse.

Estas tensiones tienen su epicentro en la intensificación de la pugna por el reparto de los mercados internacionales, por el control de tecnologías de vanguardia y de una serie de recursos productivos y bienes intermedios que se han revelado estratégicos en un contexto de creciente escasez. Estos elementos de tensión están contribuyendo a erosionar la idea hegemónica, que emana principalmente de los grandes organismos económicos internacionales, acerca de que la globalización es un proceso que ofrece ganancias en términos generales a todos sus participantes. Así, el abanico de preceptos ideológicos y políticas económicas que se englobaban en el denominado Consenso de Washington, y que han contribuido a dar forma a la globalización en su última etapa, se está resquebrajando y ya no se concibe como un marco de referencia para navegar la coyuntura actual. Recientemente, eventos disruptivos como la pandemia mundial de 2020 han extendido y reforzado la idea de que la interdependencia económica como resultado del proceso globalizador constituye ahora un elemento de vulnerabilidad y dependencia exterior, lo que está agudizando estas tensiones.

⁵ A pesar del estancamiento del comercio de bienes, el de servicios sí ha seguido creciendo sostenidamente tras la crisis de 2008. Desde 2010 hasta 2022 las exportaciones de servicios han crecido a una tasa media acumulativa de casi el 5% anual, según datos de la UNCTAD.

Un primer elemento de tensión estaría vinculado al estrechamiento de los mercados, es decir, de las fuentes de demanda de consumo. La región asiática, y en particular China, viene experimentando un notable crecimiento del consumo interno. En cambio, en otras regiones como Norteamérica o Europa, el dinamismo del consumo es sustancialmente menor. El gráfico 8 revela las diferencias a este respecto entre EEUU, Europa y Asia, particularmente China; a pesar de que tras la crisis de 2008 se ralentizan los ritmos de crecimiento del consumo de manera generalizada, el dinamismo asiático es sustancialmente mayor que en las economías occidentales. Frente a la saturación de los mercados en estas economías maduras, la pujanza de la demanda en China estaría atrayendo importantes flujos de IED, como se reflejaba en el gráfico 5.⁶ Esta relocalización de la producción en Asia, y en particular en China, está siendo prominente en aquellos sectores altamente fragmentados e internacionalizados, como refleja el incremento de la producción en ramas como la del automóvil.⁷

Gráfico 8. Tasa de variación media anual (%) del gasto en consumo final en diferentes regiones, 1995-2020.



Fuente: elaboración propia, datos del Banco Mundial.

El cambio de coordenadas geográficas de la demanda de consumo y la producción mundial hacia Asia, junto con el período de crisis iniciado en 2008 y los procesos de ajuste estructural implementados desde entonces -especialmente en la UE-, han ensanchado la fractura socioeconómica en las economías desarrolladas. Su frágil dinamismo económico genera cada vez mayores obstáculos para la integración y el sostenimiento de amplias capas poblacionales en los estándares de nivel de vida que tradicionalmente se han asociado a las clases medias en estas economías. Diversos autores (Piketty, 2014; Lakner y Milanovic, 2017; Alvaredo et al. 2018) han analizado la polarización de ingresos y la degradación económica de las clases medias occidentales; la ya famosa "curva del elefante" ilustra el desigual crecimiento del ingreso en las últimas décadas, donde se observa el rezago de los deciles de población centrales en la escala de la distribución de la renta en las economías consideradas como desarrolladas.

Este deterioro del nivel de vida de las clases medias en las economías occidentales se encuentra en el centro del debate sobre las convulsiones político-institucionales que están emergiendo durante los últimos años, y

⁶ Si bien el dinamismo de la demanda de consumo es un factor crucial para la atracción de inversiones internacionales, siguen siendo relevantes otros factores de atracción como el menor coste relativo de la mano de obra o el nivel de desarrollo tecnológico-industrial alcanzado recientemente, entre otros.

⁷ Según los datos de la Organización Internacional de Constructores de Automóviles (OICA), la región Asia-Oceanía ha prácticamente duplicado la cuota de producción mundial de automóviles en las últimas dos décadas. China ha pasado de representar alrededor de un 3% de la cuota mundial en el año 2000, a aproximadamente un tercio de la cuota de fabricación mundial de automóviles en el año 2022.

que se pueden ejemplificar en diversos eventos que suponen una quiebra del *statu-quo*: procesos como el *Brexit*, el ascenso al poder político de figuras consideradas *outsiders* como Trump en Estados Unidos, o de extrema derecha como Salvini y Meloni en Italia, o la creciente influencia de Le pen en la política francesa, entre otros (Rodrik, 2021; Helbling & Jungkunz, 2019). En resumen, el proceso de globalización económica en su etapa reciente estaría generando una serie de efectos económicos nocivos sobre las clases medias en las economías occidentales, que se están expresando en crecientes fracturas sociales y en convulsiones en cierto modo imprevisibles en sus regímenes políticos (Sanahuja, 2017).

Un segundo elemento de tensión orbita en torno a la disputa internacional por ocupar una posición de fortaleza en aquellos sectores y mercados más dinámicos de la economía mundial, especialmente el tecnológico-industrial de vanguardia, como en el ámbito de los microchips avanzados, el software asociado a determinados productos electrónicos o en torno a los estándares internacionales en el sector tecnológico-industrial. Las regalías por derechos de propiedad intelectual suponen una importante fuente de beneficios para las grandes empresas transnacionales consolidadas en estas ramas productivas, del mismo modo que la pugna por definir los estándares internacionales en diversos ámbitos de actividad delimita la posibilidad para determinadas empresas de poder obtener una posición de fortaleza en el mercado y rentas adicionales por la utilización masiva de dichos estándares (Vázquez, 2023).

Durante los últimos años China ha emprendido programas de desarrollo industrial-tecnológico ciertamente ambiciosos⁸, lo que ha supuesto una amenaza a la hegemonía del capital transnacional estadounidense en determinados segmentos productivos. Si bien la economía china ha estado tradicionalmente especializada en segmentos de las cadenas de bajo o medio valor añadido, durante la etapa reciente está transitando hacia especializaciones productivas cada vez más punteras en términos tecnológico-industriales. Por tanto, de mantener una relación productiva y comercial funcional en el marco de la división internacional del trabajo para las economías occidentales, y en particular para Estados Unidos, la economía china comienza a disputar aquellos mercados y nichos productivos de alto valor añadido, en los que las grandes empresas transnacionales estadounidenses han mantenido tradicionalmente una posición de hegemonía. Todo ello está tensionando un escenario de rivalidad entre ambas economías y, en concreto, entre sus grandes empresas y sus estados, como ejemplifica la guerra comercial y tecnológica que desde el año 2018 se viene desarrollando entre Estados Unidos y China, a la que se aludirá más adelante.

Esta vulnerabilidad generada por el propio proceso de globalización se está intensificando con la relevancia que están adquiriendo otras problemáticas que, aun no siendo novedosas, se están recrudeciendo durante los últimos años. En concreto, nos encontramos ante diversos problemas vinculados a una crisis ecológica multidimensional (climática, energética, material, de biodiversidad, etc). Una de sus vertientes se encuentra en la creciente escasez relativa de recursos energéticos fósiles y de recursos materiales no energéticos, principalmente, minerales y materiales críticos (Durán y Reyes, 2018).⁹ El suministro de recursos en unos procesos económicos que actualmente son dependientes de dicha energía fósil y de materiales escasos se consolida, por tanto, como otro campo de agudización del conflicto geopolítico.

Por el lado de la energía, la creciente escasez de la energía fósil disponible, y en especial del petróleo más fácilmente extraíble y con mejores propiedades para su uso en la actividad económica, condiciona el sostenimiento del patrón de producción e intercambio comercial de la economía mundial en los mismos términos en que se ha desenvuelto hasta ahora. Se trata de un modelo de globalización asentado fuertemente en la extracción y uso de esta energía fósil, que además tiene como contrapartida un incremento progresivo de las emisiones de gases de efecto invernadero, otro factor de desestabilización económica, social y

⁸ En 2015 China anunció el plan Made in China 2025, centrado en la producción de bienes de alta tecnología. Más reciente, el plan Standards 2035 busca mejorar su posición en la definición y utilización de estándares internacionales.

⁹ Su consideración como crítica o estratégica atiende a su escasez, su concentración geográfica, la oligopolización de su estructura de mercado, o a su polivalencia en sus posibles usos (Valero et al. 2021).

política (Durán y Reyes, 2018). Por otro lado, la escasez relativa de multitud de minerales y materiales estratégicos para la actividad industrial también amenaza con generar cada vez mayores dificultades en el desenvolvimiento económico.

Esta problemática adopta una especial relevancia en el marco de los procesos de transición tecnológica e industrial que se están desarrollando a gran escala durante los últimos años, en particular en lo relativo a la transición energética en el transporte y a la digitalización de cada vez más esferas de lo económico y lo social. Se trata de transformaciones cuyo progreso y universalización depende de la disponibilidad de un abanico amplio de recursos críticos, lo que obstaculiza severamente su desarrollo, al menos a una escala global (Valero *et al.*, 2018). Además, dichos recursos estratégicos se encuentran concentrados en regiones concretas y la oligopolización que presenta su explotación y comercialización refuerzan las tensiones geopolíticas por el control de dichos recursos y el aseguramiento de su suministro (IEA, 2023; Álvarez *et al.*, 2023).

En resumen, este conjunto de tensiones que ha emergido en el contexto de un proceso de globalización estancado durante los últimos años ha revelado las vulnerabilidades en la inserción exterior de muchas economías. Las respuestas que se están articulando para hacer frente a esta situación se expresan en distintas dimensiones, y tienen como principal protagonista la actuación de los estados. Por un lado, se están diseñando e implementando estrategias y planes de desarrollo de las capacidades productivas e industriales interiores en muchas economías, orientadas a reforzar la soberanía y la autonomía productiva nacional frente al exterior. Por otro lado, se están arbitrando diversas restricciones comerciales, en forma de sanciones, tarifas arancelarias y medidas de carácter no arancelario, con objeto de obstaculizar el desarrollo industrial de economías competidoras y de proteger así el desarrollo de segmentos industriales y la actividad de grandes empresas con base nacional. Asimismo, en un contexto de creciente tensión geopolítica a nivel internacional, se están realizando esfuerzos por rearticular las cadenas globales de suministro en aras de establecer rutas de suministro seguras y tejer alianzas con socios comerciales fiables, con el fin de evitar hipotéticos cuellos de botella o problemas de desabastecimiento en bienes intermedios estratégicos para determinados sectores de actividad. Todo ello puede imprimir cambios significativos en el proceso de globalización que se ha desarrollado hasta el período actual, de modo que conviene caracterizar brevemente estas medidas, para posteriormente enmarcarlas en el debate acerca de qué actores tienen capacidad efectiva para generar cambios significativos en la globalización, bajo qué criterios y en qué direcciones.

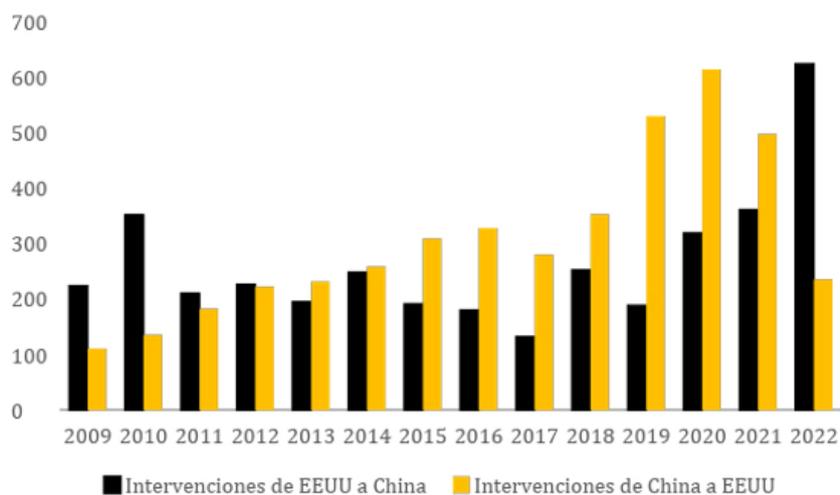
En torno al deterioro socioeconómico que se ha profundizado en múltiples economías occidentales ha emergido una creciente pulsión hacia el repliegue interno, caracterizado por una voluntad de incrementar las capacidades productivas nacionales en actividades que se han ido externalizando en territorio foráneo. Así lo demuestra la batería de estrategias y leyes gubernamentales desplegadas en los últimos años en varias economías, con objeto de reactivar la actividad económica tras la pandemia mundial del año 2020 y de hacer frente a las vulnerabilidades en la inserción productiva y comercial exterior que, a pesar de que ya se estaban visibilizando, la propia pandemia ha revelado de manera aún más nítida. De este modo, se han puesto en marcha diferentes iniciativas en las regiones y economías industrialmente más avanzadas, como la *Infrastructure Investment and Jobs Act*, la *Inflation Reduction Act* o la *CHIPS and Science Act* en Estados Unidos o la *European Chips Act* y el *REPowerEU* en el caso de la Unión Europea. Se trata de iniciativas con las que se pretenden movilizar recursos públicos y privados con objeto de crear y renovar capacidades productivas nacionales en múltiples ámbitos de actividad, desde la óptica de reforzar la soberanía y la autonomía nacional y regional frente a esa lectura de creciente competencia y dependencia exteriores.

Por otro lado, algunos estados están implementando restricciones al comercio internacional con objeto de proteger de la competencia exterior la actividad de grandes empresas transnacionales con sede en territorio nacional, y obstaculizar así el desarrollo industrial de otras economías. En términos generales, las

barreras arancelarias al comercio se vienen reduciendo paulatinamente durante las últimas décadas, en el contexto del marco de liberalización multilateral y de apertura generalizada de las economías al exterior que se viene expandiendo progresivamente a nivel internacional, especialmente desde la década de 1990 (WTO, 2021). No obstante, las tarifas arancelarias a determinados productos intermedios que forman parte de multitud de productos finales pueden tener un gran impacto en las cadenas globales de producción. Un ejemplo paradigmático se encuentra en el caso de los microchips, incorporados en un abanico muy extenso de productos que integran componentes electrónicos. Al margen de las tarifas arancelarias, el crecimiento desde finales de la primera década de los años 2000 de la adopción de otras medidas que generan restricciones al comercio está siendo especialmente relevante, en particular las restricciones vinculadas a medidas sanitarias y fitosanitarias y aquellas otras que suponen barreras técnicas al comercio (Xing *et al.*, 2023: 55).

Una expresión clara de este escenario es la guerra comercial y tecnológica que se ha desarrollado entre EEUU y China durante los últimos años (Zahoor *et al.*, 2023). A finales de 2017 la Comisión de Comercio Internacional de EEUU señalaba que la importación de paneles solares desde China estaba erosionando la industria nacional, recomendando la adopción de medidas proteccionistas. En 2018 comienza una escalada arancelaria entre ambos países, con el incremento de aranceles a las importaciones de determinados productos por parte de la administración de Donald Trump, que sería respondida en la misma línea por parte de las autoridades chinas. Este escenario que se extendió hasta 2020, ha llegado a afectar a alrededor de dos tercios de las exportaciones chinas a EEUU, con una subida de la tarifa arancelaria media del 3% a comienzos de 2018 al 21% a finales de 2020, afectando además alrededor del 58% de las exportaciones estadounidenses a China, con un incremento de la tarifa arancelaria media que ha ascendido del 8% a comienzos de 2018 a un casi 22% a finales de 2020 (Bown, 2021).

Gráfico 9. Número de nuevas intervenciones de política comercial restrictivas entre EEUU y China, 2009-2022.



Fuente: Elaboración propia, datos de *Global Trade Alert*.

Ante el desafío que para Estados Unidos supone el ascenso en la especialización tecnológica-industrial de China, el gobierno norteamericano también ha venido imponiendo una serie de sanciones y limitaciones a determinadas empresas chinas. En el ámbito de los semiconductores, se han implementado sanciones desde comienzos del año 2020 que impiden a empresas chinas acceder a software y tecnología clave, tanto de manera directa, a través de limitaciones a las exportaciones de empresas estadounidenses, como indirecta, impidiendo que puedan importar y utilizar chips sofisticados, maquinaria y software que

contenga propiedad intelectual estadounidense.¹⁰ También ha impuesto sanciones a empresas chinas concretas, que amenazan con penetrar y desplazar del mercado a transnacionales estadounidenses del ámbito tecnológico.¹¹

Más allá de este conjunto de medidas orientadas al desarrollo de capacidades industriales propias, también se están arbitrando medidas orientadas a la reconfiguración de las cadenas mundiales de suministro, con el objetivo de reordenar alianzas comerciales, acercar la producción a los mercados de destino para reducir unos costes de transporte también sometidos a presiones inflacionistas, y asegurar rutas de suministro seguras, especialmente para aquellos insumos intermedios considerados estratégicos. Así, se está revitalizando el debate en torno el *nearshoring* y el *friendshoring*, es decir, la necesidad de articular alianzas productivas y comerciales condicionadas a la búsqueda de seguridad y soberanía, frente al enfoque del *offshoring* basado primordialmente en el ahorro de costes, que caracterizó la etapa previa de la globalización.

Así, diversos Estados están tratando de avanzar hacia la identificación de nodos críticos en su articulación exterior en el marco de las cadenas globales de producción. Por ejemplo, la administración de EEUU impulsó en 2021 la creación de un grupo de trabajo con las principales empresas con este propósito centrado en cuatro sectores considerados críticos (los semiconductores, las baterías eléctricas, los productos farmacéuticos y los minerales). También ha promovido iniciativas como la denominada *Chip 4 Alliance* con Japón, Taiwán y Corea del Sur, con el fin de reforzar la cooperación en el diseño y producción de semiconductores. Japón, en alianza con India y Australia, ha propuesto la Iniciativa para la Resiliencia de las Cadenas de Suministro, con objeto de rearticular sus cadenas de suministro para reducir su excesiva dependencia de China. La propia China también viene incrementando progresivamente el grado de regionalización de sus cadenas de suministro, externalizando producción de segmentos de bajo valor añadido en los países de su entorno regional (Woetzel et al., 2019).¹² Asimismo, la Iniciativa de la Franja y la Ruta desarrollada por China ha impulsado inversiones en infraestructuras y programas de cooperación internacional en multitud de países con objeto de incrementar su influencia exterior y mejorar sus vías de aprovisionamiento y distribución de mercancías. En el caso de la UE, durante los últimos años se está promoviendo un enfoque de "autonomía estratégica abierta", consistente en promover la cooperación multilateral a nivel regional y reevaluar su inserción exterior con el fin de fomentar la autosuficiencia y la autonomía (Lavery, 2023). En este marco se encuadra la reciente estrategia de la Comisión Europea denominada *Global Gateway*, con la que se pretende promover inversiones y alianzas con terceros países¹³ para impulsar la seguridad y la resiliencia de las cadenas de suministro europeas.

Todas estas iniciativas orbitan, en definitiva, sobre la idea de tratar de reducir los riesgos asociados a una interdependencia económica global sometida a crecientes tensiones. En todas ellas, los Estados u organismos supranacionales se están erigiendo como los actores con capacidad de tomar la iniciativa y de planificación estratégica. De este modo, desde 2008, y particularmente durante los últimos años, parece estar redibujándose la forma que adopta la globalización. Se trata de transformaciones en curso, en cierto modo incipientes, cuyo desarrollo debe ser evaluado en el medio y largo plazo. No obstante, en esta coyuntura sí conviene reflexionar sobre la capacidad que tienen distintos actores de redefinir los contornos de la globalización, sus matrices de objetivos e intereses, y el marco de jerarquización que estructura sus relaciones.

¹⁰ EEUU es líder en el diseño de semiconductores avanzados, pero parte de su producción se encuentra externalizada principalmente en Taiwán u Corea del Sur, por lo que estas medidas van orientadas a impedir que sus socios comerciales transfieran tecnología a China.

¹¹ La Oficina de Industria y Seguridad del Departamento de Comercio de los EEUU incluyó en la Lista de Entidades (Entity List) a empresas tecnológicas con sede en China como ZTE en 2016, a Huawei en 2019 o a SMIC en 2020. Esta Lista recoge a personas, organizaciones o gobiernos a los cuales se les aplican restricciones comerciales.

¹² La puesta en marcha de la RCEP refuerza este impulso hacia la regionalización productiva-comercial asiática.

¹³ Con esta estrategia se pretenden movilizar hasta 300.000 millones de euros en inversiones en proyectos estratégicos en otras regiones en los próximos años.

¿Quién gobierna los cambios que se están desarrollando en la globalización?

El actual escenario de integración global de las relaciones económicas y empresariales coexiste con una fragmentación de la organización política estatal y de la dimensión laboral; los regímenes políticos y los marcos normativos laborales tienen un anclaje y quedan delimitados en el marco de los estados-nación. A pesar de las múltiples experiencias que se han impulsado en materia de integración supranacional durante las últimas décadas, ciertamente se puede concluir que las instituciones y mecanismos de gobernanza política supranacional son todavía débiles, tanto en los organismos internacionales como en los espacios de integración regional siguen primando procedimientos de deliberación y toma de decisiones de carácter eminentemente intergubernamental. En el ámbito laboral, la globalización productivo-comercial contrasta con los múltiples obstáculos (legales, económicos, culturales, etc.) que enfrenta la movilidad de la mano de obra. Los marcos normativos que regulan las relaciones laborales siguen siendo predominantemente estatales, a pesar de recientes desarrollos en el marco de las cadenas globales como los acuerdos marco internacionales (Nieto, 2019).

Al mismo tiempo, durante las últimas décadas, en especial desde la década de 1990, se ha ido tejiendo un armazón institucional transnacional que protege la actividad y refuerza el poder corporativo sobre los gobiernos nacionales y la fuerza de trabajo. Se trata de toda una producción normativa encuadrada en los procesos de integración económica regionales y en la nueva oleada de tratados y acuerdos de comercio e inversión bilaterales y multilaterales que han venido proliferando en la etapa reciente.¹⁴ Esta arquitectura institucional y regulatoria consolida un nuevo marco de gobernanza global que blinda y refuerza procesos de apertura de las economías hacia el exterior y de liberalización de los flujos financieros, productivos y comerciales entre economías, generando un marco de integración económica global que privilegia y fortalece la hegemonía de una serie de principios; entre otros, la seguridad jurídica de las inversiones frente a posibles injerencias políticas y la armonización normativa y la eliminación de trabas a la actividad empresarial transnacional. Por otro lado, desplaza los espacios de deliberación y resolución de disputas y conflictos desde los Estados-nación a instituciones, en muchos casos privadas -como es el caso de los tribunales de arbitraje-, que son directamente supranacionales. Se trata en última instancia de la consolidación de un marco de gobernanza global presidido por un entramado institucional y un derecho coercitivo y sancionador que tutela y protege los intereses de las grandes empresas transnacionales (Zubizarreta *et al.*, 2019).

Este marco de gobernanza global genera un escenario de enorme desequilibrio de poder, entre las grandes empresas transnacionales y los aparatos políticos estatales y la fuerza de trabajo (Robinson, 2005; Jessop, 2002). De hecho, la integración global de la actividad empresarial y la fragmentación política y laboral en el marco de los estados nación lo que genera es un proceso de intensificación de la competencia internacional entre gobiernos y colectivos de trabajadores, una pugna por la atracción de capital a los territorios a los que se encuentran anclados. Dicho de otro modo, la configuración institucional de la globalización en la actualidad pone a competir a Estados y trabajadores, lo que erosiona su capacidad de negociación frente a un capital que opera sin trabas a nivel global.

De este modo, consideramos que el debate sobre una aparente revitalización del rol del Estado como actor con capacidad de intervención en el funcionamiento de la economía global debe enmarcarse en estas coordenadas interpretativas. Por un lado, el elevado grado de apertura de las economías y el contexto de fuerte liberalización de los flujos internacionales monetarios y de capitales les mandata implícitamente a promover la atracción del capital extranjero, en forma de entrada de flujos de inversión y de financiación,

¹⁴ Son los denominados tratados y acuerdos de nueva generación debido, entre otras cosas, a que no incorporan exclusivamente elementos vinculados al comercio. En estos tratados también se negocian y quedan incluidos acuerdos que tienen que ver con temas económicos, institucionales, de propiedad intelectual, laborales y medio ambientales, entre otros.

por encima de otros intereses y objetivos de política pública. A ello hay que añadir la amplia privatización de activos en sectores troncales de la economía que de manera generalizada muchos estados han ido impulsando durante las últimas décadas (Boubakri et al., 2013). Por todo ello, los estados en la actualidad cuentan con menos herramientas -por ejemplo, en forma de activos industriales- y con un margen de acción mucho más estrecho que en etapas pretéritas de la economía mundial, como la que se desarrolló a partir del contexto institucional que emerge de la Conferencia de Bretton Woods en 1944 (Rísquez, 2021).

En la actualidad, lejos de tener capacidad para reemplazar o condicionar en un sentido fuerte la actuación del capital privado, los estados tan solo disponen de herramientas para tratar de orientar su actuación. De este modo, en el impulso de estrategias de industrialización su papel queda relegado a la generación de incentivos mediante subvenciones, rebajas fiscales, asegurando un cierto volumen de demanda a través de la compra pública o de planes de estímulo al consumo privado, o proporcionando un acceso favorable a la financiación, entre otros mecanismos. Pero la realidad es que son las grandes empresas transnacionales los actores protagónicos, aquellos de los que emana la iniciativa y que disponen de los recursos y la capacidad para modificar el patrón de especialización productiva de una industria o economía particular, y esto atenderá en última instancia a sus estrategias corporativas y a sus objetivos de rentabilidad. Los estados, en definitiva, pueden marcar sendas de desarrollo o esbozar estrategias de reindustrialización, pero generalmente a partir de herramientas basadas en la generación de estímulos y en la cobertura o reducción de riesgos privados. Se produce, de este modo, una hibridación entre la matriz de intereses y objetivos del sector privado y un marco de actuación del estado orientado a dar soporte y espolear dicha actividad privada.

No obstante, cabe matizar que no todos los estados tienen la misma capacidad de incidencia, ni todas las herramientas de política económica desplegadas tienen la misma eficacia. La fuerza negociadora y por tanto la capacidad para redefinir las reglas de funcionamiento de la economía internacional es sustancialmente mayor en las potencias económicas regionales, es decir, aquellas que reproducen un status de jerarquía en su inserción económica y política hacia el exterior. Asimismo, los estados de estas economías pueden actuar con cierto grado de discrecionalidad en materia de política exterior, por ejemplo, en lo relativo a la imposición de sanciones o restricciones a los intercambios internacionales, lo que puede impactar en procesos de desarrollo industrial y tecnológico de países, industrias y empresas foráneas. En cambio, el grado en que son capaces de condicionar de manera activa la generación de capacidades productivas y tecnológicas propias o de rearticular las cadenas de suministro globales se encuentra mucho más limitado, pues son actuaciones cuyo ámbito de decisión responde principalmente al capital privado transnacional.

CONCLUSIONES

La globalización económica ha ido adoptando diferentes concreciones en las distintas etapas de la economía mundial. Cada una de ellas ha estado definida por un marco de interacción jerarquizado entre distintos actores y sustentada en una arquitectura institucional supranacional, dando forma así a la estructura y articulación de las relaciones económicas mundiales. El objetivo de este artículo ha sido caracterizar el proceso de globalización desde una perspectiva histórica, con el fin de definir la coyuntura de cambio que está transitando en la actualidad, así como contribuir al debate sobre qué actores tienen capacidad para gobernar estas transformaciones, con énfasis en el rol de los Estados y la política industrial durante los últimos años.

El periodo de globalización productivo-comercial se acelera a partir de la década de 1980 a través de la creciente apertura de las economías nacionales y del incremento del volumen de IED y comercio internacional, conformando una producción crecientemente globalizada y articulada en torno a las denominadas cadenas globales de valor. El impulso de este proceso globalizador ha estado protagonizado por las empresas transnacionales, que a través de los resortes de poder que detentan lideran y organizan la forma en que

se desenvuelven dichas cadenas globales. No obstante, la crisis de 2008 supone un momento disruptivo en la dinámica globalizadora previa y abre un nuevo escenario global sometido a crecientes tensiones e incertidumbres. Esta nueva coyuntura está caracterizada por un desplazamiento del dinamismo económico a Asia -particularmente China- y un progresivo deterioro socioeconómico en las economías occidentales. También por una agudización de la pugna por el control de los mercados internacionales, del conocimiento y las tecnologías de vanguardia, y de los recursos e insumos estratégicos. En este contexto los distintos actores tratan de reposicionarse y redefinir su inserción exterior en unos términos que les sean favorables. Así, los Estados y organismos internacionales están adoptando un papel activo con el despliegue de estrategias y medidas de política económica para tal fin.

En el debate sobre el retorno del Estado y de la política industrial que se ha revitalizado en los últimos años, cabe destacar el marco de jerarquización que articula la relación entre distintos actores con capacidad de influencia y acción global. El entramado institucional y normativo supranacional ha fomentado y privilegiado la integración del capital a escala transnacional, no así de los espacios y mecanismos de decisión política, que siguen estando anclados a los territorios nacionales. Este escenario ha estrechado el margen de acción y ha diluido el poder de negociación de los Estados frente al capital transnacional, exacerbando a su vez la dinámica de competencia por su atracción. Si bien los Estados están impulsando acciones para imprimir cambios en la actual evolución de la economía mundial, lo hacen desde una posición subordinada a los intereses empresariales, particularmente aquellos con ámbito de actuación global. Los nuevos cursos que adopte la globalización, por tanto, estarán en alto grado comprometidos por las estrategias corporativas del gran capital transnacional.

Aquí se anuda uno de los graves problemas de la economía mundial, pues el criterio de actuación del capital privado transnacional se rige por una lógica de comportamiento guiada imperativamente por la búsqueda de rentabilidad, lo que plantea una difícil resolución a los retos y las tensiones que se han descrito, al menos bajo criterios democráticos y coordinados. Si el objetivo es resolver estas tensiones bajo estos criterios, el análisis de cómo se construye este poder privado, es decir, bajo qué recursos se sustenta, en qué relaciones y canales se despliega, dónde se sitúa los espacios de decisión, quiénes son los sujetos que lo ejercen, cuáles son los puntos críticos o débiles, etc., emerge como una de las principales vías de investigación que emanan del diagnóstico que aquí se plantea.

BIBLIOGRAFÍA

Abdal, Alexandre y Ferreira, Douglas M. (2021). "Deglobalization, globalization, and the pandemic: Current impasses of the capitalist world-economy", *Journal of World-Systems Research*, 27(1), 202-230.

Alvaredo, Facundo; Chancel, Lucas; Piketty, Thomas; Saez, Emmanuel y Zucman, Gabriel (2018). "The elephant curve of global inequality and growth", *AEA Papers and Proceedings*, 108, 103-108.

Álvarez, Jorge A.; Benatiya, Mehdi; Maggi, Chiara; Sollaci, Alexandre; Stuermer, Martin y Topalova, Petia B. (2023). "Gеоeconomic Fragmentation and Commodity Markets", *IMF Working Paper* No. 2023/201, Fondo Monetario Internacional.

Autor, David; Dorn, David; Katz, Lawrence F.; Pattersons, Chirstina; Van Reenen, John (2017). "Concentrating on the Fall of the Labor Share", *American Economic Review*, 107(5), 180-185.

Baldwin, Richard (2009). "The Great Trade Collapse: What Caused It and What Does It Mean?", *Centre for Economic Policy Research*. Geneva: CEPR, The Graduate Institute.

Banco Mundial (2020). *Informe sobre el desarrollo mundial 2020: El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales*. Cuadernillo del "Panorama general", Banco Mundial, Washington, DC.

Boubakri, Narjess; Cosset, Jean-Claude; Debab, Nassima y Valéry, Pascale. (2013). "Privatization and globalization: An empirical analysis", *Journal of Banking & Finance*, 37(6), 1898-1914.

Bown, Chad P. (2021). "The US-China trade war and Phase One agreement", *Journal of Policy Modeling*, 43(4), 805-843.

Cadestin, Charles; De Backer, Koen; Desnoyers-James, Isabelle; Miroudot, Sébastien; Ye, Ming y Rigo, Davide (2018). "Multinational enterprises and global value chains: New Insights on the trade-investment nexus". *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, N°2018/05, OECD Publishing, Paris.

Ciriaci, Daria y Palma, Daniela (2016). "Structural change and blurred sectoral boundaries: assessing the extent to which knowledge-intensive business services satisfy manufacturing final demand in Western countries", *Economic Systems Research*, 28(1), 55-77

Coriat, Benjamin (1993). *El taller y el robot: ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*. Madrid: Siglo XXI.

Coveri, Andea; Cozza, Claudio, Nascia, Leopoldo y Zanfei, Antonello (2020). "Supply chain contagion and the role of industrial policy", *Journal of Industrial and Business Economics*, 47, 467-482.

Danyluk, Martin (2017). "Capital's logistical fix: Accumulation, globalization, and the survival of capitalism", *Environment and Planning D: Society and Space*, 36(4).

Davis, Leila y Orhangazi, Özgür (2020). "Competition and monopoly in the U.S. economy: What do the industrial concentration data show?", *Competition and Change*, 25(1): 3-30.

Durán, Ramón Fernández, y Reyes, Luis Gonzalez (2018). *En la espiral de la energía*. Madrid: Libros en acción.

Gereffi, Gary (2001). "Shifting Governance Structures in Global Commodity Chains, With Special Reference to the Internet", *American Behavioral Scientist*, 44(10), 1616-1637.

Grubel, Herbert y Lloyd, Peter J. (1975). *Intra-industry trade, the theory and measurement of international trade in differentiated products*, London: Mc. Millan Press.

Heims, Eva, y Prevezer, Martha (2023). "How did international economic regulation survive the last period of deglobalization?", *Regulation & Governance*, 17(1), 272-289.

Harvey, David (1982). *The Limits to Capital*, Basil Blackwell Publisher Limited, England: Oxford.

Helbling, Marc y Jungkunz, Sebastian (2019). "Social divides in the age of globalization", *West European Politics*, 43(6), 1187-1210.

Henderson, Jeffrey; Dicken, Peter; Hess, Martin; Coe, Neil y Yeung, Henry Wai-Chung (2002). "Global production network and the analysis of economic development", *Review of International Political Economy*, 9(3), 436-464.

International Energy Agency (2023). *Critical Minerals Market Review 2023*, IEA, Paris.

Jessop, Bob (2002). "Globalization and the Nation State", en Stanley, A. y Bratsis, P. (eds.) *Paradigm Lost: State Theory Reconsidered*. NED-New edition, cap. 8, University of Minnesota Press, 185-220.

Koopman, Robert; Wang, Zhi y Wei, Shang-Jin (2014). "Tracing Value-Added and Double Counting in Gross Exports" *American Economic Review* 104(2), 459-494.

Lakner, Christoph y Milanovic Branko (2017). "Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession", *World Bank Economic Review*. 30(2), 203-32.

Lavery, Scott (2023). "Rebuilding the fortress? Europe in a changing world economy.", *Review of International Political Economy*, 31(1), 330–353.

Loecker Jan De; Eeckhout, Jan y Unger, Gabriel (2020). "The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications", *The Quarterly Journal of Economics*, President and Fellows of Harvard College, 135(2), 561-644.

Nieto, Patricia (2019). "Cadenas mundiales de suministro y trabajo decente: instrumentos jurídicos ordenados a garantizarlo". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(2), 419-434.

OCDE (2021). *Building more resilient and sustainable global value chains through responsible business conduct*, OCDE.

Oliví, Iliana y Gracia, Manuel (2020). "Is this the end of globalization (as we know it)?", *Globalizations*, Taylor and Francis Group, 1(6), 909-1007.

Palazuelos, Enrique (Dir.) (2015). *Economía Política Mundial*. Madrid: Akal.

Paul, Thazha V. (2021). "Globalization, deglobalization and reglobalization: adapting liberal international order", *International Affairs*, 97(5), 1599–1620.

Piketty, Thomas (2014). *Capital in the 21st Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press

Postelnicu, Catalin; Dinu, Vasile y Dabija, Dan-Cristian (2015). "Economic deglobalization – From hypothesis to reality", *Ekonomie*, XVIII(2), 4–14

Rikap, Cecilia (2022). "From global value chains to corporate production and innovation systems: exploring the rise of intellectual monopoly capitalism", *Area Development and Policy*, 7(2), 147-161.

Rísquez, Mario (2021). "El cambio del modelo productivo en el marco de las cadenas globales de producción", *Dossieres EsF*, nº 40.

Robinson, William I. (2005). "Gramsci and Globalisation: From Nation-State to Transnational Hegemony". *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 8(4), 559–574.

Rodrik, Dani (2021). "Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism", *Annual Review of Economics*, 13, 133-170

Sanahuja, José Antonio (2017). "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos". En M. Mesa (Coord.). *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*. Anuario Ceipaz 2016-1, 35-71. Madrid, España: Ceipaz.

Smith, John (2012). "The GDP illusion: value added versus value capture". *Monthly Review: An Independent Socialist Magazine*, 64(3), 86-102.

Subramanian, Arvind; Kessler, Martin y Properzi, Emanuele (2023). "Trade hyperglobalization is dead. Long live...?", *PIEE Working Paper*, Peterson Instituto For International Economics, November, Washington DC.

Summers, Laurence H. (2014). "Reflections on the 'new secular stagnation hypothesis'". En Teulings, C. y Baldwin, R. (eds.), *Secular stagnation: Facts, causes and cures*, London, CEPR: 27–38.

UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013: Global value chains: Investment and trade for development*. UNCTAD, Geneva and New York.

UNCTAD (2020). *World Investment Report 2020: International production beyond the pandemic*. UNCTAD, Geneva and New York.

UNCTAD (2023). *World Investment Report 2020: Investing in sustainable energy for all*. UNCTAD, Geneva and New York.

Valero, Alicia; Valero, Antonio y Calvo, Guiomar. (2021). *Thanatia. Límites materiales de la transición energética*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.

Valero, Alicia; Valero, Antonio; Calvo, Guiomar y Ortego, Abel (2018). "Material bottlenecks in the future development of green technologies", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 93, 178-200.

Vargas-Hernández, José G. y Vargas-González, Omar C. (2021). "Global Supply Chain and Value Chain Relocation Strategy under Deglobalization", *Journal of Supply Chain Management Systems*, 10(3), 37.

Vázquez, Juan (2023). *La carrera de Estados Unidos y China por la hegemonía económica en el sistema-mundo: poder individual y poder estructural en una perspectiva de red*. Tesis Doctoral, Universidad Camilo José Cela.

Vázquez, Juan (2022). "Fortalezas y límites de la economía china en su inserción en el orden internacional", *Sociología Histórica*", 11(2), 107-132.

Weche, John P. y Wambach, Achim (2018). "The Fall and Rise of Market Power in Europe", *ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper*, No. 18-03.

Woetzel, Lola; Seong, Jeongmin; Leung, Nick; Ngai, Joe; Manyika, James; Madgavkar, Anu; Lund, Susan y Mironenko, Andrey (2019). "China and the world: Inside the dynamics of a changing relationship", *McKinsey Global Institute*.

World Trade Organization (2021). "Global Value Chain Development Report 2021: Beyond Production", *Asian Development bank, Research institute for Global Value Chains at the university of international business and economics, the World trade organization, the institute of Developing economies - Japan external trade organization, and the China Development Research Foundation*.

Xing, Yuqing; Wang, Ran, y Dollar, David (Eds.) (2023). *Global Value Chain Development Report 2023: Resilient and sustainable GVCs in turbulent times*. Research Institute for Global Value Chains at the University of International Business and Economics, Asian

Yoshida, Yushi (2013). "Intra-industry trade, fragmentation and export margins: An empirical examination of sub-regional international trade", *The North American Journal of Economics and Finance*, 24(C), 125-138.

Zahoor, Nadia, Wu, Jie, Khan, Huda y Zaheer, Khan (2023). "De-globalization, International Trade Protectionism, and the Reconfigurations of Global Value Chains", *Management International Review*: 1-37.

Zubizarreta, Juan Hernández; González, Erika y Ramiro, Pedro (2019). "Las empresas transnacionales y la arquitectura jurídica de la impunidad: responsabilidad social corporativa, lex mercatoria y derechos humanos", *Revista de Economía Crítica*, 28, 41-54.

SOBRE LOS AUTORES / ABOUT THE AUTHORS

Manuel Gracia Santos es doctor en Economía y Máster en Economía Internacional y Desarrollo, y es profesor Ayudante Doctor en el departamento de Economía Aplicada, Estructura e Historia de la Universidad Complutense de Madrid. Ha impartido o imparte las asignaturas de Economía Mundial, Economía Política Mundial, Economía Internacional, Organización Económica Internacional y Macroeconomía Aplicada. Ha participado en diversos proyectos de investigación relacionados con la transición al vehículo eléctrico, la industria automotriz europea, el impacto de la Inversión Extranjera en el desarrollo, los procesos de relocalización productiva en la Unión Europea, y los determinantes de la productividad y los procesos de reestructuración en la industria española de bienes de equipo. Es investigador adscrito al área de Dinámicas y Estructuras Europeas, del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, y miembro del grupo de investigación Charles Babbage. Es investigador principal y coordinador del Índice Elcano de Presencia Global del Real Instituto Elcano.

Mario Rísquez Ramos es doctor en Economía y Máster en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid, actualmente es Personal Laboral Investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Durante los últimos años ha impartido asignaturas de Economía Política Mundial y Organización Económica Internacional. Es investigador asociado al área de Estructura y Dinámicas Europeas, del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, y miembro del grupo de investigación Charles Babbage en Ciencias Sociales del Trabajo (UCM). Sus líneas de investigación se centran en el análisis de las cadenas globales de producción desde una perspectivacentrada en el estudio de las relaciones de poder, en el análisis de la organización industrial, los procesos de trabajo y las relaciones laborales. Otra línea de estudio se centra en el sector automotriz y las múltiples dimensiones relacionadas con su proceso de electrificación.