



América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades*

ÁREA: 1
TIPO: Teoría

Latin America in the Global Value Chains: Weaknesses and Opportunities
América Latina e as Cadeias Globais de Valor: Debilidades e potencialidades

AUTORES

Bernardo Kosacoff

Director de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Buenos Aires (Argentina).
bernardo.kosacoff@cepal.org

Andrés López

Director del Centro de Investigaciones para la transformación (CENIT).
anlopez@fund-cenit.org.ar

1. Autor de contacto:
Paraguay 1178 - 2 Piso,
C1057AAR, Buenos Aires, ARGENTINA.

El objetivo de este documento es contribuir al análisis de las tendencias y perspectivas de la inserción de América Latina en el nuevo escenario global, caracterizado por una creciente integración de las economías nacionales –a través del comercio, la inversión, las finanzas, etc.– y la progresiva expansión de las llamadas cadenas globales de valor (CGV).

En este trabajo estudiamos la naturaleza e impactos de la inserción de América Latina en las CGV. Admitiendo que tratamos con una realidad heterogénea, la situación actual parece ser insatisfactoria, teniendo en cuenta que varios países juegan un rol menor en las CGV, mientras que otros, que están más integrados, reciben, en general, escasos derrames de esa integración. Analizamos entonces los factores que están detrás de esas tendencias y presentamos algunas recomendaciones de política que podrían ayudar a mejorar el posicionamiento de la región en el actual escenario global.

This document has the purpose of contributing to the analysis of trends and prospects of Latin America's insertion into the new global scenario, characterized by a growing integration of national economies – through trade, investment, finance, etc. – and the increasing expansion of the so-called global value chains (GVCs).

In this paper we study the nature and impacts of the insertion of Latin American countries in the GVCs. Admitting that we are speaking of a heterogeneous reality, the present situation proves to be "unsatisfactory", taking into account that some countries play a minor role in the GVCs, while others, more integrated into them, reap, in general terms, relatively small spillovers from that insertion. Factors behind these trends are evaluated and some political lessons that could help improve the region's positioning in today's global scenario are drawn.

O objetivo deste documento é contribuir para a análise das tendências e perspectivas da inclusão da América Latina no novo cenário global, caracterizado por uma crescente integração das economias nacionais – através do comércio, do investimento, das finanças, etc. – e a progressiva expansão das chamadas cadeias globais de valor (CGV).

Neste trabalho estudamos a natureza e os impactos da inclusão da América Latina nas CGV. Admitindo que lidamos com uma realidade heterogénea, a situação actual parece ser insatisfatória, tendo em conta que vários países desempenham um papel menor nas CGV, enquanto outros, mais integrados, recebem, em geral, escassas contribuições dessa integração. Analisamos assim os factores que estão por detrás dessas tendências e apresentamos algumas recomendações políticas que podem ajudar a melhorar o posicionamento da região no actual cenário global.

DOI

10.3232/
GCG.2008.
V2.N1.01

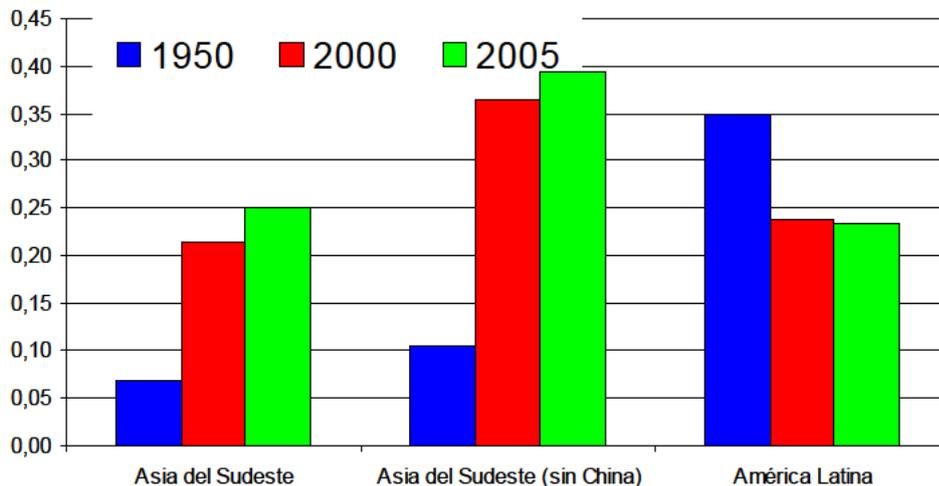
* Este trabajo se basa en gran medida en el siguiente artículo: Bernardo Kosacoff, Andrés López y Mara Pedrazzoli, "Comercio, inversión y fragmentación del mercado global: ¿está quedando atrás América Latina?", publicado en Roberto Bouzas (ed.), Después de Doha: la agenda emergente del sistema de comercio internacional, Marcial Pons, Madrid, 2007.

1. América Latina: la coyuntura actual en perspectiva

Entre 2003 y 2007 América Latina ha exhibido una sólida performance de crecimiento, ayudada tanto por un contexto internacional favorable –incluyendo precios elevados para sus principales commodities de exportación– como por un manejo macroeconómico prudente, particularmente en materia fiscal, y por una política económica que busca, en general, mantener tipos de cambio altos, lo cual ha derivado en un desempeño exportador dinámico.

Sin embargo, no debemos olvidar que la región desde hace varias décadas atrás ha venido perdiendo posiciones relativas en el escenario internacional. Los siguientes gráficos reflejan claramente esta tendencia, observándose que tanto en términos de ingreso per cápita como de productividad América Latina ha estado no sólo divergiendo respecto de la frontera internacional, sino también retrasándose frente a otras regiones del mundo en desarrollo, en particular Asia.

INGRESO PER CÁPITA de ASIA y AMÉRICA LATINA
Como porcentaje del ingreso per cápita de EE.UU., en PPP



Fuente: Machinea (2007).

PALABRAS CLAVE

América Latina, Cadenas Globales de Valor, Empresas Transnacionales, Inversión Extranjera Directa, "Multilatinas"

KEY WORDS

Latin America, Global Value Chains, Transnational Corporations, Foreign Direct Investment, "Multilatinas"

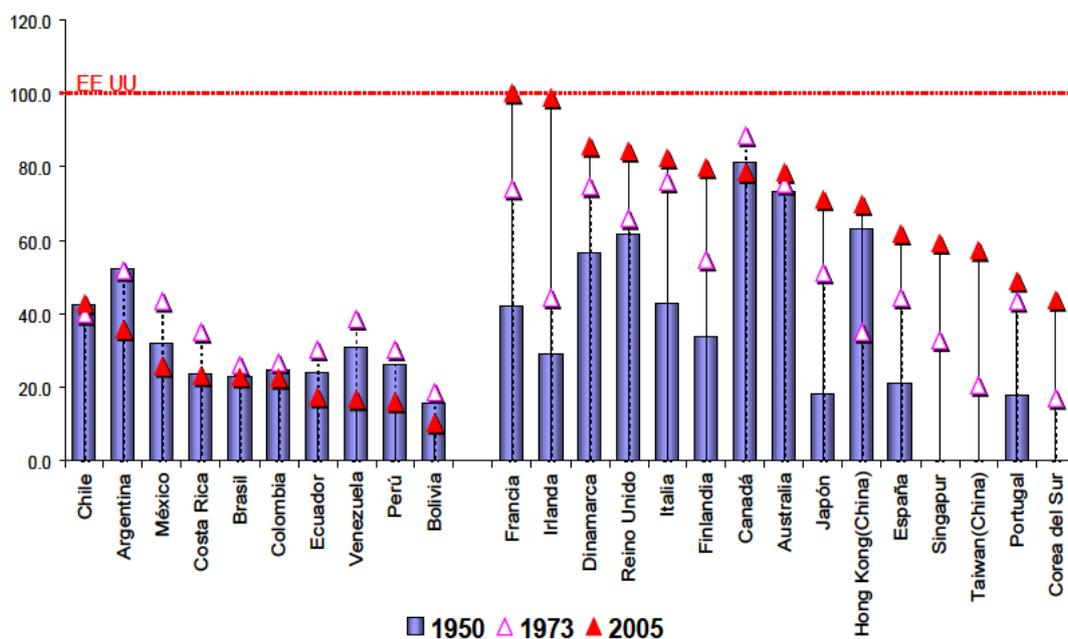
PALAVRAS-CHAVE

América Latina, Cadeias globais de valor, Empresas transnacionais, Investimento estrangeiro directo, "Multilatinas"

CÓDIGOS JEL

O540; F360; F230

Comparación de la BRECHA de Productividad Laboral en relación con Estados Unidos (PIB por hora trabajada en cada país como porcentaje del estadounidense)



Fuente: Machinea (2007).

Naturalmente, las causas de este retroceso son variadas, e incluyen, de manera prominente, factores vinculados al ambiente institucional y los regímenes macroeconómicos, áreas en las que como es bien sabido existen deficiencias y problemas crónicos en la región. Pero nos gustaría resaltar que el retroceso en términos de ingreso y productividad ha ido de la mano de cambios en la estructura productiva y en los patrones de especialización de la región que van a contramano de las tendencias dominantes a nivel mundial (Ocampo, 2005).

Diversos trabajos (ver, por ejemplo, Cimoli, 2005, y Hausmann et al, 2005) nos muestran que las estructuras de producción y exportación de América Latina no están orientadas, en general, a los mercados más dinámicos o de mayor productividad y/o contenido tecnológico. Así, no sorprende que la participación de la región en las exportaciones mundiales de bienes haya caído de cerca de 10% en los '50 a poco más de 5% en lo que va de la década –mientras que la presencia de Asia en el mismo período subió de algo menos de 13 a más de 24% (estimaciones en base a datos de la UNCTAD).

No hace falta pensar que hay una causalidad unidireccional desde el patrón de especialización al crecimiento para compartir la siguiente idea: para que el desarrollo de América Latina sea sustentable en el tiempo se deben producir transformaciones en la estructura productiva y exportadora que permitan una adecuada inserción de los países de la región en la nueva configuración de la división internacional del trabajo que se viene desarrollando desde tiempo atrás en la economía mundial. En este plano, una pregunta clave sería la siguiente: *¿cuál es el lugar de América Latina en las “cadenas globales de valor” (CGV)?*

Aceptando que esta es una pregunta importante, consideramos que pese a la actual bonanza macroeconómica, y a los pronósticos que mayoritariamente auguran que en los próximos años la región continuará exhibiendo un buen desempeño en materia de crecimiento, es preciso aprovechar este período favorable para encarar las transformaciones estructurales necesarias para posicionar a la región en un sendero de crecimiento sostenible en el tiempo y que permita, además, ir resolviendo los graves problemas sociales que la afectan desde hace décadas y que se han agravado en los últimos años.

2. Las cadenas globales de valor: tendencias y marco conceptual

Si bien la transnacionalización de la producción es un fenómeno antiguo, las tendencias en esa dirección se han profundizado claramente en años recientes, dando lugar al surgimiento de “sistemas internacionales de producción integrada” (UNCTAD, 2002), “redes globales de producción” o las ya mencionadas “cadenas globales de valor” (Gereffi et al, 2001).

Los motores que están detrás de la creciente difusión y alcance de las CGV incluyen el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs), las que contribuyen a reducir los costos de coordinación, logística y monitoreo de operaciones realizadas en forma geográficamente descentralizada, la baja de los costos de transporte –evidenciada no sólo en el campo de las mercancías físicas, sino también en la circulación de intangibles– y la liberalización del comercio y la IED –acompañada por la proliferación de diversas formas de acuerdos bi o plurinacionales, que van desde procesos de integración regional a tratados de inversión. Todos estos factores facilitan la redefinición de las estrategias a escala global de quienes son los principales actores de las CGV: las grandes empresas transnacionales (ET).

Las oportunidades y retos que surgen a partir del fenómeno de las CGV son variadas y sus efectos no siempre son homogéneos. La inserción en las CGV puede contribuir a diversificar las exportaciones, generar nuevos empleos y adquirir nuevas capacidades tecnológicas en consonancia con las mejores prácticas internacionales, fortaleciendo la competitividad de los países más atrasados. Sin embargo, los efectos distributivos y los spillovers (derrames) sobre las economías domésticas –y por ende, más en general, sus impactos sobre el desarrollo– son más difusos.

La revisión de la evidencia empírica disponible muestra que los países en desarrollo, como grupo, han sabido aprovechar mejor los cambios estructurales ocurridos a nivel internacional vis a vis lo ocurrido en décadas anteriores, tanto en términos de atracción de flujos de IED –inclusive aquella destinada a realizar actividades de I&D– como de “modernización” del patrón de especialización comercial.

La integración a las redes globales de producción o CGV constituyó, en este sentido, un mecanismo clave para el catching-up de varios países que permanecían atrasados en términos de prácticas productivas, estándares tecnológicos, recursos humanos, etc. con relación a los países centrales. No obstante, esa integración distó de ser homogénea dentro del grupo de los países en desarrollo, con Asia claramente ganando posiciones vis a vis América Latina.

Una breve revisión del marco conceptual que se ha desarrollado en torno a la idea de CGV permite tal vez entender las razones detrás de la heterogénea inserción de los países en desarrollo en dichas cadenas.

El enfoque de CGV¹ se ocupa de estudiar las relaciones entre las empresas al interior de las cadenas y, en especial, de analizar cómo influyen esas relaciones sobre el desempeño de las firmas locales (y, a fortiori, sobre los procesos de desarrollo de las economías de las cuáles esas firmas son originarias). Luego, dos conceptos son centrales para este enfoque: las estructuras de gobierno de la cadena de valor y la jerarquización (upgrading), o su ausencia, de las firmas que integran la red.

Al hablar de estructuras de gobierno, además de la dicotomía tradicional (mercado vs. firma), se incorporan dos variantes adicionales. Por un lado, existen esquemas menos impersonales que las relaciones independientes (arm's length) de mercado pero que suponen estructuras horizontales de coordinación (redes o networks). Por el otro, más cercano al extremo de modelos jerárquicos, se encuentra un conjunto más flexible de relaciones cuasi-jerárquicas².

Estos distintos esquemas de gobierno de las cadenas de valor suponen diferentes niveles de coordinación –más o menos explícitos– entre las actividades realizadas al interior de las mismas. Las estructuras de gobierno, a su vez, no son estáticas, sino que pueden modificarse a lo largo del tiempo, lo cual dependerá no sólo de cambios en las estrategias de las empresas involucradas, sino también de factores institucionales, tecnológicos, innovaciones organizacionales, etc. (Gereffi et al, 2005). A esta altura cabe, entonces, preguntarnos de qué factores depende la adopción de una u otra forma de gobierno en las distintas CGV.

Las características intrínsecas de los productos –por ejemplo, su complejidad– pueden influir sobre el grado de fragmentación de una industria. Así, Lall et al (2004) sostienen que la intensidad de la fragmentación de la producción depende de las particularidades del bien final, tales como la divisibilidad del proceso productivo, su complejidad, la relación valor-peso del producto, etc. Asimismo, la naturaleza más o menos «estratégica» para la empresa líder de la cadena, del producto o actividad en cuestión, también influye sobre las decisiones de descentralización.

Sin embargo, estos factores no determinan, por sí solos, la forma en la que las cadenas se gobiernan. En este sentido, Humphrey y Schmitz (2000) sugieren que se desarrollarán modelos más jerárquicos cuando los costos de internalizar las actividades sean menores que los riesgos implícitos en la relación de la empresa líder con sus proveedores en la cadena; estos riesgos dependen, en última instancia, de las capacidades de estos últimos y

1. Entre las principales referencias de esta literatura cabe mencionar a: Gereffi (1994 y 1999), Kaplinsky (1998), Humphrey y Schmitz (2000), Gereffi y Kaplinsky (2001) y Gereffi et al (2005).

2. Las relaciones independientes (arm's length) suponen que no hay intercambio entre proveedores y los clientes más allá de las transacciones mercantiles. Las redes (networks) representan una especie de coordinación «entre iguales», donde tienen lugar las complementariedades entre proveedores y compradores que operan con niveles tecnológicos similares. Las estructuras cuasi-jerárquicas suponen la presencia de asimetrías de poder en la cadena, ya que las empresas líderes son las encargadas de diseñar el producto y transmitir las especificaciones correspondientes a su núcleo de proveedores, y usualmente también tienen el control de los mercados de venta. Por último, las relaciones jerárquicas implican mecanismos más explícitos de coordinación sobre el proceso productivo, que llevan generalmente a la propiedad de las empresas proveedoras por parte de la líder (Humphrey y Schmitz, 2000).

son, por ejemplo, factores asociados a la calidad, tiempo de entrega, fiabilidad del producto, etc.

A la vez, desde la literatura de la organización industrial, y en base a la teoría de contratos incompletos, se han presentado argumentos que sugieren que los riesgos de «externalizar» determinadas actividades también dependen de la calidad del ambiente contractual de los países en los que las firmas subcontratistas se desenvuelven (Helpman, 2006; Nunn, 2005).

En cualquier caso, dadas las carencias en materia de capacidades innovativas y tecnológicas que exhiben, en general, las redes de proveedores en los países en desarrollo –y los débiles ambientes legales que prevalecen en dichos países–, es más factible que las firmas de los países en desarrollo tiendan a insertarse en cadenas con estructuras cuasi-jerárquicas o jerárquicas, mientras permanecen excluidos de los sistemas tipo red (network) –o participan de este último tipo de arreglos en forma marginal o únicamente a nivel local (Humphrey y Schmitz, 2000).

Como se dijo antes, además de analizar las estructuras de gobierno, es importante también examinar en qué medida se abren oportunidades de jerarquización para las empresas ubicadas en las distintas etapas de las CGV. Si bien esta noción ha sido objeto de críticas por su naturaleza «difusa» (ver Morrison et al, 2006), se entiende que denota, en general, el proceso que permite pasar a desarrollar actividades más complejas dentro de la cadena de valor. Esto puede incluir producir más eficientemente (jerarquización en los procesos o process upgrading), orientarse a líneas de producto con mayor valor unitario (jerarquización en los productos o product upgrading), desplazarse hacia tareas que requieran mayores capacidades –por ejemplo, diseño o marketing– (jerarquización funcional o

functional upgrading) o aplicar la competencia adquirida en una función particular para desplazarse hacia otro sector (jerarquización intersectorial o intersectorial upgrading).

Como señalan Pietrobelli y Rabelotti (2005), la jerarquización, en última instancia, debería implicar un proceso de alejamiento de las actividades en donde la competitividad depende de los costos y las barreras de entrada son bajas. En particular, la jerarquización funcional puede reducir la vulnerabilidad de la posición competitiva de una firma, ya que en la etapa de manufactura usualmente hay mayor competencia de productores con bajos salarios vis a vis las actividades más intensivas en conocimiento –como diseño, logística, innovación, etc., en donde pesan más otros factores (por ejemplo el capital humano o las capacidades tecnológicas).

En todo caso, participar de una CGV no es, a priori, un aspecto positivo desde el punto de vista de la competitividad a largo plazo de una empresa (ni de las perspectivas de desarrollo económico de un país), sino que dicha participación debe estar acompañada de un conjunto de factores que estimulen la jerarquización (upgrading) de las firmas locales y permitan que ellas absorban los potenciales beneficios derivados de insertarse en dichas cadenas.

El análisis de los esquemas de subcontratación observados en algunos países de Asia Oriental muestra las posibilidades de jerarquización que existen en ciertos contextos. Así, en países como Singapur o Taiwán se produjo una transición desde contratos OEM (original equipment manufacturer) –en donde la empresa nacional produce un bien diseñado totalmente por la ET, y lo que se busca es reducir costos–, a esquemas ODM (original design manufacturer) –en los que si bien el diseño básico del producto todavía lo hace la ET, la

firma local integra las partes y componentes y realiza el diseño de detalle, para bajar costos y reducir el tiempo de llegada al mercado- y, finalmente, contratos OBM (original brand manufacturer) –en los que la firma local no sólo se ocupa del diseño en su conjunto, sino también de la comercialización- (Amsdem et al, 2001). Gereffi (1999) sugiere que un proceso similar se dio en el sector vestimenta, donde se pasó de actividades de ensamblaje a lo que el autor llama “full-package supply”³.

Sin embargo, esos procesos distan de ser automáticos. Las posibilidades de jerarquización dependen, por un lado, del tipo de gobierno de las CGV en las que las firmas se insertan. Bajo esquemas cuasi-jerárquicos, en los que las líderes se concentran en las actividades intensivas en conocimiento y sólo transmiten una serie de requisitos técnicos a sus proveedores, el intercambio de activos intangibles que estimule los procesos de aprendizaje de aquéllos será probablemente limitado (en consecuencia, los tipos de jerarquización más observados son los vinculados a productos y procesos). En cambio, en estructuras horizontales más cercanas a redes (networks), son comunes las relaciones de cooperación entre firmas, así como más factibles los procesos de jerarquización funcional (Humphrey y Schmitz, 2000)⁴.

Pero la jerarquización –tanto en las CGV intra-corporativas como en las que incluyen relaciones con terceros- también depende de las condiciones locales. Entre ellas podemos mencionar la estabilidad macroeconómica e institucional, las políticas públicas vigentes, la disponibilidad de capital humano, la existencia de clusters consolidados, las capacidades tecnológicas y de absorción de las firmas domésticas, el funcionamiento de los sistemas nacionales de innovación y la disponibilidad de infraestructura, entre otros factores (Humphrey y Schmitz, 2000; Gereffi et al, 2005; Giuliani et al, 2005; Morrison et al, 2006).

En este punto, es importante destacar el rol que pueden jugar las empresas originarias de países en desarrollo que logran internacionalizarse vía IED y crear, eventualmente, sus propias cadenas de valor, tal como ha ocurrido en algunas naciones asiáticas, por ejemplo. El hecho es que, más allá de la globalización, aún es relevante conocer el lugar en donde se toman las decisiones estratégicas a nivel de las corporaciones –ya que de allí surgen importantes consecuencias en términos de asignación de proyectos de inversión, eslabonamientos locales, patrones de comercio, actividades de innovación, etc.-. Así, probable que los países en desarrollo puedan insertarse mejor en las CGV si disponen de una masa crítica de empresas capaces de internacionalizarse vía IED y que puedan conservar mayores eslabonamientos con sus respectivas economías de origen.

Con este esquema conceptual en mente, pasemos ahora a analizar la actual situación de América Latina en términos de su inserción en las CGV.

3. Los «full-package suppliers» son responsables de una serie de actividades que pueden ir desde la compra de materia primas hasta contribuciones en el diseño o el manejo de la logística global (Bair y Dussel Peters, 2006).

4. Para un análisis empírico de la forma en que interactúan los procesos de jerarquización (upgrading) y el gobierno de las CGV ver Giuliani et al (2005).

3. América Latina en las cadenas globales de valor

No hay dudas de que en las últimas dos décadas la mayor parte de los países de la región dieron pasos sustantivos hacia la liberalización de sus economías, por lo cual, al presente, están mucho más abiertos al comercio y a los flujos de capital que en cualquier otro momento posterior a la crisis del treinta.

Los resultados de esa mayor integración son, sin embargo, debatibles. Un punto central en este sentido es que varios trabajos recientes muestran, recogiendo argumentos que economistas de tradiciones “heterodoxas” (como los estructuralistas) han venido señalando tiempo atrás, que la forma en la que los países se insertan en la economía mundial es un elemento determinante de sus posibilidades de desarrollo a largo plazo.

Esto se ve claramente cuando se analiza el rol del capital extranjero en la región. Las ET han tenido presencia en varios países de América Latina desde la etapa del modelo agroexportador. A posteriori, tuvieron un rol fundamental durante la industrialización sustitutiva de importaciones, en particular en las naciones más grandes. En los '90 hubo una nueva oleada de avance de la IED en América Latina, de la mano de las reformas y la globalización. Sin embargo, pese que América Latina ha tenido un rol significativo como destino de la IED, los impactos de esta ventaja –frente a regiones de mucho menor atractivo, como África-, no fueron tan potentes, como veremos más abajo. Esto se explica sea porque la IED principalmente se dirigió a explotar los mercados internos de los países receptores (caso del Cono Sur) –sin buscar activamente la integración en las CGV- o porque, insertándose más profundamente en las CGV, sus articulaciones con las economías huéspedes fueron débiles (e.g., maquila en México, América Central y Caribe).

En consecuencia, si formulamos la pregunta acerca de si América Latina está “quedando atrás” en el nuevo escenario global, no debemos mirar únicamente las tasas de crecimiento de las exportaciones, el saldo de la balanza comercial o la posición en el ranking de atracción de IED, sino también la naturaleza de los respectivos flujos de comercio e inversión, así como las condiciones domésticas prevalecientes en los países de la región, los que son determinantes clave del impacto de la integración sobre las perspectivas de desarrollo económico y social.

Al analizar la inserción de la región en las CGV, en primer lugar es preciso notar que “los países latinoamericanos” como un todo constituyen, en realidad, un conjunto sumamente heterogéneo –al interior de los países también hay realidades fragmentadas, resultado de la heterogeneidad estructural que caracteriza al grueso de las naciones de la región. De hecho, algunas economías regionales todavía permanecen bastante aisladas de las nuevas tendencias internacionales, pues en ellas persisten estructuras sociales y económicas tradicionales. Entretanto, otros países pequeños –ubicados en la zona de América Central y el Caribe- se integran al mundo a través de la disponibilidad de mano de obra barata –que permite exportar, fundamentalmente a los EE.UU. desde vestimenta hasta instrumental médico o electrónica a través de esquemas de “maquila” o similares- o mediante la provisión de servicios turísticos, financieros o de transporte.

A su vez, entre las economías más grandes se distinguen dos modelos diferentes, uno más basado en mano de obra barata –similar al descrito en el párrafo anterior- (México) y otro,

que en realidad es parte de modelos más mercado-internistas de desarrollo, en donde la integración parte en gran medida de la disponibilidad de recursos naturales abundantes, complementados en algunos casos con mercados internos relativamente extensos (Argentina, Chile, varios países andinos y, en cierta medida, también Brasil forman parte de este grupo).

Más allá de estas variantes el hecho es que, si bien el nuevo modelo económico implementado tras la industrialización por sustitución de importaciones permitió alcanzar un mayor grado de integración de la región en la economía global, es igualmente cierto que América Latina todavía no ha podido traducir satisfactoriamente esta nueva orientación en resultados concretos, ni desde el punto de vista cuantitativo ni, más importante, desde una perspectiva cualitativa.

En el plano cuantitativo la participación de la región en los flujos de comercio e IED (tanto recibidos como emitidos) es inferior a la que se observaba 30 ó 40 años atrás. Ya mencionamos los datos de comercio de bienes. Lo mismo ocurre en servicios, segmento en el que la internacionalización viene creciendo a paso muy rápido: mientras que la participación de América Latina en las exportaciones mundiales de servicios pasó de 3,8 a 3,3% entre 1990 y 2004, en Asia el movimiento fue ascendente (de 12,1 a 17% en el mismo período) –estimaciones en base a estadísticas disponibles en la UNCTAD.

En cuanto a la inversión extranjera directa (IED), en los años setenta la región recibía el 13% de la IED total y el 51% de la destinada a países en desarrollo, para bajar a un 11 y 37%, respectivamente, en los noventa. Nuevamente aparece el contraste con Asia, continente que recorre el camino inverso (su participación aumenta de 7 y 27% a 16 y 55% respectivamente). Asimismo, América Latina se inserta débilmente en algunas nuevas tendencias, tales como la descentralización de actividades de I&D⁶ o la tercerización de servicios empresariales basados en la tecnología.

Si vamos a lo cualitativo, más allá de la existencia de diferentes patrones de especialización al interior de América Latina, todos están basados fundamentalmente en ventajas comparativas estáticas, sean recursos naturales en América del Sur o costos laborales bajos en América Central y el Caribe –área en la que también son importantes los recursos naturales vinculados al turismo en la mayor parte de los países.

En cualquier caso, el análisis de las canastas exportadoras de los países de la región a la luz de algunos criterios utilizados habitualmente para juzgar su “calidad” –por ejemplo, la productividad relativa, el ritmo de progreso tecnológico, las tasas de crecimiento de los mercados de destino– revela fuertes desventajas vis a vis, por ejemplo, el núcleo dinámico de países de Asia Oriental que ha venido creciendo a tasas muy rápidas desde hace ya

5. Si miramos sólo la IED greenfield –si bien se trata de número de proyectos y no de montos, de todos modos la distribución por regiones genera información útil–, observamos que de un total de 5656 proyectos de ese tipo en 2002, el Sur, Este y Sureste de Asia recibieron 1388 (25%) y América Latina y el Caribe 562 (10%). Pese a la mejora evidente de la situación económica en varios países de la región, para 2004 la brecha se había ampliado: Asia recibió 3323 proyectos sobre un total de 9488 (35%) y América Latina apenas 543 (6%) (UNCTAD, 2006).

6. Por ejemplo, pese a que se observa una tendencia hacia la descentralización de las actividades de I&D que realizan las ET hacia sus filiales, inclusive hacia las localizadas en países en desarrollo, sólo Brasil aparece entre los países de la región como una localización atractiva para desarrollar ese tipo de actividades (UNCTAD, 2005).

varias décadas (Hausman et al, 2005; Cimoli et al, 2005).

Aún en los casos que parecen ser excepciones a esa regla –fundamentalmente México y Costa Rica–, las exportaciones de bienes de alto contenido tecnológico se basan en un muy escaso grado de integración local y la dinámica innovativa se sitúa fundamentalmente fuera de las fronteras de los países, factores que limitan fuertemente los impactos de esa actividad exportadora sobre el resto de la economía (Cimoli, 2005).

También hay diferencias, dentro de la región, en cuanto al nivel de inserción en las CGV, mucho mayor en el caso de América Central y el Caribe vis a vis los países de América del Sur, donde la explotación de materias primas y el acceso al mercado (nacional o regional) aparecen como los principales factores determinantes de la localización de la IED.

La participación en CGV podría ser, a priori, un factor positivo para el crecimiento de los países en desarrollo. Por un lado, las redes globales de producción son un importante canal para ganar participación en los mercados internacionales de manera “fácil” –en relación con la situación de una firma que tuviera que lanzarse sola a competir en exterior– y permite incluso la internacionalización indirecta de las empresas locales que se relacionan con las firmas que participan de las CGV de forma directa. Por otro lado, desde una perspectiva microeconómica, la participación de las firmas locales en las CGV contribuye a fortalecer su competitividad, en tanto deben enfrentar una demanda más exigente (proceso de aprendizaje a través de la exportación, o learning by exporting) y, además, puede estimular el desarrollo de nuevos procesos de aprendizaje derivados de las relaciones establecidas con los otros agentes de la cadena (proceso de apren-

dizaje a través de la interacción, o learning by interacting).

Sin embargo, estas potenciales ventajas no parecen materializarse de manera evidente en el caso de América Latina, ya que las formas predominantes de inserción dentro de las CGV, basadas en maquilas, zonas de libre procesamiento, etc., dieron lugar a esquemas en donde los países de la región se especializan en etapas trabajo-intensivas de la cadena de valor, en base principalmente a ventajas pecuniarias –en lugar de descansar en el desarrollo de capacidades locales– y que funcionan como modelos de enclave cuyos frutos no se transfieren al resto de la economía. Asimismo, estos esquemas están sujetos a amenazas de relocalización hacia otros países con costos laborales bajos, siendo entonces muy dependientes de la existencia de costos de transporte relativamente elevados para ciertas mercancías y/o de preferencias arancelarias. De hecho, se observa que para las firmas de capital nacional el ingreso a las CGV es más difícil y, una vez en ellas, están sujetas a fuertes presiones de costos, tiempo, calidad, etc. para mantener su lugar. En tanto, para las filiales de ET el ingreso obviamente es más sencillo, pero suelen estar más desvinculadas del resto de la economía de los países huéspedes (Bair y Dussel Peters, 2006; Giuliani et al, 2005).

¿Qué papel juegan las “multilatinas” (las empresas latinoamericanas que se internacionalizan vía IED) en este esquema? Si bien las empresas originarias de países como Argentina y Brasil comenzaron a internacionalizarse hace ya varias décadas, en el período más reciente el dinamismo de la emisión de IED desde América Latina fue mucho menor al observado en Asia. Así, no sorprende que al presente, entre las 100

primeras ET provenientes de países en desarrollo, sólo 12 sean de América Latina (ocho de México, tres de Brasil y uno de Venezuela) –además de 11 sudafricanas y una egipcia, las restantes 76 provienen del Sur y Este de Asia- (UNCTAD, 2006). Asimismo, mientras que las inversiones de las “multilatinas” tienden a concentrarse en industrias básicas –hidrocarburos, minería extractiva, siderurgia, cemento, etc., alimentos y bebidas, y algunos servicios –ingeniería y telecomunicaciones principalmente (Chudnovsky et al, 1999), la IED procedente de empresas asiáticas se basa más en sectores de alta tecnología (CEPAL, 2005)⁸.

Si bien hay casos de empresas latinoamericanas que alcanzan niveles de excelencia global en sus respectivas industrias (e.g., Techint en Argentina, Cemex en México, Petrobrás en Brasil) e incluso algunas que compiten en actividades sujetas a rápido cambio tecnológico o en las que la competencia vía diseño e innovación es clave –Embraer (Brasil) en el sector aeronáutico, Telmex y América Móviles (México), en telecomunicaciones, IMPSA (Argentina) en equipamiento energético-, se trata de excepciones en un contexto poco dinámico en materia de creación de empresas capaces de globalizarse.

En definitiva, para ponerlo en términos más informales, América Latina participa “poco y mal” en las CGV: son sólo unos pocos países los que intervienen en esas cadenas y, además, lo hacen en los eslabones de menor valor agregado, lo cual, sumado al hecho del bajo nivel de integración nacional y la falta de internalización de un núcleo innovativo dinámico, debilita el surgimiento de potenciales efectos de derrame al interior de las economías nacionales. Las causas que están detrás de estas tendencias son variadas, y van desde factores propios del ámbito internacional (restricciones al comercio en los mercados de destino, estrategias de las ET, formas de gobierno de las CGV), hasta otros, probablemente más relevantes, que pertenecen a la esfera local/regional (escaso número y acotada dinámica tecnológica de las “multilatinas”, estructura productivas y sociales heterogéneas, capital humano escaso y poco orientado hacia disciplinas vinculadas con el mundo de la producción y la tecnología, sistemas nacionales de innovación desarticulados, carencia de políticas públicas de estímulo a la competitividad y el mejoramiento tecnológico).

En este sentido, está claro que los problemas del desarrollo de América Latina deben ser buscados fundamentalmente en un conjunto de circunstancias internas entre las cuales la volatilidad macroeconómica y la inestabilidad de las instituciones o reglas de juego han ido en contra del desarrollo de actividades con retornos a largo plazo –e.g. inversión en capital físico, tareas de I&D- y han favorecido la búsqueda de rentas de corto plazo, conductas que incluso se han extendido a buena parte de las empresas extranjeras con inversiones en la región.

La inestabilidad no ha dejado de tener consecuencias sobre la estructura productiva –y a fortiori sobre el patrón de especialización comercial-. Siguiendo a Fanelli y Frenkel (1996), en países que han atravesado períodos extensos de inestabilidad y en los cuales –en gran medida por esa misma inestabilidad– los mercados de capital de largo plazo son inexistentes o estrechos, las firmas que sobreviven no son necesariamente las más capaces para asignar eficientemente recursos o para innovar, sino las que están en ramas que son menos

7. Ver Bianco et al (2008) para un examen reciente de la internacionalización de las empresas brasileñas.

8. Veinticuatro de las 76 principales ET asiáticas operan en sectores de informática, electrónica y telecomunicaciones, mientras que lo mismo sólo ocurre con 2 de las 12 «multilatinas» (UNCTAD, 2005).

9. Ver Goldstein (2002).

afectadas por las fallas o el carácter incompleto del mercado financiero. Las empresas que operan en ramas donde el ritmo de cambio tecnológico es rápido están entre las más afectadas por ese tipo de entorno.

Asimismo, y tal como lo mencionamos en la sección anterior, la calidad del ambiente institucional, incluyendo el ordenamiento contractual, es un factor determinante de las posibilidades que tienen los países de insertarse en redes o tramas internacionales densas, ya que derechos de propiedad poco sólidos aumentan los riesgos percibidos por los agentes que desean establecer relaciones de outsourcing o terciarización con firmas de otro país. En este sentido, la fragilidad institucional de muchos países de la región parecería conspirar contra las posibilidades de sus firmas de entrar en las CGV.

4. El desafío a futuro

De lo dicho hasta aquí se advierte que la región en su conjunto no parece haber logrado aún una integración en la economía global que permita garantizar un sendero sostenible de crecimiento en el largo plazo.

Los datos disponibles sugieren que en la región existe un patrón de especialización basado en ventajas comparativas estáticas (recursos naturales en América del Sur y mano de obra barata en la región de América Central y el Caribe –en este último caso, el fenómeno se vincula con las CGV, cosa que ocurre mucho más débilmente en el primer caso–), que muestra la debilidad de los procesos de cambio estructural en las economías de la región, reduce la capacidad de respuesta ante shocks externos (al forjar estructuras exportadoras poco diversificadas y basadas en mercados de alta volatilidad) y dificulta el aprovechamiento de las ventajas dinámicas asociadas a los procesos de creación y difusión de conocimiento. A su vez, la integración en las CGV, cuando ocurre, se basa en funciones mano de obra intensivas con escaso valor agregado local y con restricciones para avanzar en los procesos de jerarquización.

A nuestro juicio, una política macroeconómica más sólida y la preservación de tipos de cambio altos o “competitivos” difícilmente sean, per se, condiciones suficientes (aunque seguramente son necesarias) para mejorar el patrón de inserción de América Latina en la economía global de modo tal que dicha inserción se constituya en un factor positivo para las aspiraciones de desarrollo económico y social de los países de la región.

América Latina enfrenta hoy un desafío mayor que en el pasado para alcanzar este objetivo, ya que debe buscar su “lugar” en un mundo posterior a la entrada de China a la economía global. En particular, los países de la región deben promover la generación de condiciones para convertirse en localizaciones atractivas para el desarrollo de actividades que formen parte de las CGV, al tiempo que han de buscar incrementar los derrames que pueden surgir de dichas actividades y evitar insertarse de forma permanente en etapas de las cadenas en las que la competencia descansa exclusivamente sobre costos (principalmente bajos salarios), dado que las ventajas estáticas, en particular las basadas en mano de obra barata, ya no son un buen anclaje para incorporarse a las corrientes mundiales de comercio e inversión.

Afortunadamente, en la región existen varios ejemplos exitosos, aunque todavía aislados, que muestran que las estrategias de integración basadas en recursos humanos de alta calificación o capacidades innovativas de clase mundial son posibles para América Latina (sólo por citar algunos casos, consideremos la industria aeronáutica en Brasil o la nuclear en Argentina). En este sentido, programas de estudios a nivel microeconómico que puedan tanto profundizar en el conocimiento de los casos exitosos ya consolidados, como descubrir otros que potencialmente puedan convertirse en nuevas “estrellas” en la región, constituyen un insumo básico para el diseño de políticas tendientes a consolidar dichos casos exitosos –así como a incrementar las externalidades hacia los respectivos países de origen- y, tarea fundamental, a generar las condiciones para que surjan muchos más ejemplos similares, que lleven gradualmente a un cambio radical en la forma en que la región se inserta en la economía mundial.

Para alcanzar este objetivo son necesarias varias condiciones. En primer lugar, es preciso que surjan “visiones compartidas” acerca de cuáles son las estrategias deseables de desarrollo. En otras palabras, el Estado, el mundo de los negocios y el sector académico deben alcanzar consensos en torno a la necesidad de transformar las estructuras productivas y los patrones de especialización de los países de la región. Asimismo, se debe tener en cuenta que los casos exitosos de integración actualmente presentes en la región son resultantes de procesos evolutivos de larga duración en los que se combinan diferentes tipos de políticas públicas, según el caso, e iniciativas empresarias privadas. Esto implica que los cambios necesarios no serán inmediatos ni podrán provenir únicamente de la acción del mercado o de políticas diseñadas de manera tecnocrática por burócratas “iluminados”. Finalmente, las tareas a encarar incluyen el avance en las negociaciones internacionales sobre comercio e inversión –buscando tanto levantar barreras proteccionistas que puedan existir en terceros países como ampliar el margen de maniobra para llevar adelante algunas políticas que hoy se encuentran limitadas en el marco de la OMC, pero que pueden ser importantes para alcanzar los objetivos de desarrollo planteados en este trabajo-, como, fundamentalmente, en las transformaciones locales necesarias para generar las condiciones que permitan cambiar los patrones de especialización y facilitar los procesos de jerarquización en las CGV para las firmas locales.

Como dijimos antes, la existencia de casos exitosos de integración a la economía mundial dentro de la región indica que las debilidades del actual patrón de especialización no tienen nada de inevitable. Creemos, entonces, que un cambio positivo es posible y que los factores mencionados en los últimos párrafos, junto con otras iniciativas en la misma dirección, podrán contribuir a que la integración en la economía mundial genere mejores resultados para los países de América Latina que los hasta ahora cosechados.

.....

Bibliografía

- Amsden A., T. Tschang y A. Goto, "Do Foreign Companies Conduct R&D in Developing Countries?", Working paper No. 14, ADB Institute, 2001.
- Bair, J. y E. Dussel Peters, "Global Commodity Chains and Endogenous Growth: Export Dynamism and Development in Honduras and Mexico", *World Development*, Vol. 34, No. 2, 2006.
- Bianco, C., P. Moldovan y F. Porta, "La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina", Documento de Proyecto, CEPAL, Santiago de Chile, 2008.
- Cimoli, M. (ed.), *Heterogeneidad Estructural, Asimetrías Tecnológicas y Crecimiento en América Latina*, CEPAL/BID, Santiago de Chile, 2005.
- Cimoli, M., J. C. Ferraz y A. Primi, "Science and Technology Policies in Open Economies: the Case of Latin America and the Caribbean", CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, N° 165, 2005.
- Chudnovsky, D., B. Kosacoff y A. López, *Las Multinacionales Latinoamericanas. Sus Estrategias en un Mundo Globalizado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- Gereffi, G., "The Organisation of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks" en G. Gereffi y M. Korzeniewicz, *ibid*, 1994.
- Gereffi, G. y R. Kaplinsky (eds.), "The Value of Value Chains", *IDS Bulletin Special Issue*, University of Sussex, 2001.
- Gereffi, G., J. Humphrey, R. Kaplinsky y T. Sturgeon, "Globalisation, Value Chains and Development" en G. Gereffi y R. Kaplinsky (eds.), "The Value of Value Chains", *IDS Bulletin Special Issue*, University of Sussex, 2001.
- Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon, "The Governance of Global Value Chains", *Review of International Political Economy*, Vol. 12, No. 1, 2005.
- Giuliani, E., C. Pietrobelli y R. Rabellotti, "Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters", *World Development*, Vol. 33, No. 4, 2005.
- Goldstein, A., "Embraer: de Campéon Nacional a Jugador Global", *Revista de la CEPAL*, N° 77, 2002.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik, "What you Export Matters", *NBER Working Paper No. 11905*, 2005.
- Helpman, E., "Trade, FDI, and the Organization of Firms", *NBER Working Paper No. 12091*, 2006.
- Humphrey, J. y H. Schmitz, "Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research", *IDS Working Paper No. 120*, University of Sussex, 2000.
- Kaplinsky, R., "Globalisation, Industrialisation and Sustainable Growth: The Pursuit of the Nth Rent", *IDS Discussion Paper 365*, University of Sussex, 1998.
- Lall, S., M. Albaladejo y J. Zhang, "Mapping Fragmentation: Electronics and Automobiles in East Asia and Latin America", *Oxford Development Studies*, Vol. 32, No. 3, 2004.

Machinea, J. L., "La página faltante en las reformas estructurales de América Latina: una estrategia para agregar conocimiento a las exportaciones de recursos naturales", presentación en el Seminario Preparándonos para competir: transformación productiva en Colombia, Corporación Andina de Fomento-Banco de la República, Bogotá, Febrero 2007.

Morrison, A., C. Pietrobelli y R. Rabellotti, "Global Value Chains and Technological Capabilities: A Framework to Study Industrial Innovation in Developing Countries", *Innovation Systems for Competitiveness and Shared Prosperity in Developing Countries*, India, 2006.

Nunn, N., "Relationship-Specificity, Incomplete Contracts and the Pattern of Trade", mimeo, Department of Economics and Institute for Policy Analysis, University of Toronto, 2005.

Ocampo, J. A., *Más Allá de las Reformas. Dinámica Estructural y Vulnerabilidad Macroeconómica*, CEPAL/Alfaomega, Bogotá, 2005.

Pietrobelli, C. y R. Rabellotti, «Mejora de la Competitividad en Clusters y Cadenas Productivas en América Latina. El Papel de las Políticas», Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2005.

UNCTAD, *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, Nueva York: United Nations, 2002.

UNCTAD, *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, Nueva York: United Nations, 2005.

UNCTAD, *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, Nueva York: United Nations, 2006.
