

**"Desarrollo local e inserción externa: una mirada al tema en América Latina."**

**" Local development and external insert: a look to the topic in Latin America."**

Autora: Ms.C. Mahé Sosa Arencibia.

mahe@rect.uh.cu

Centro de Investigaciones de Economía Internacional.

**Resumen.**

En las condiciones actuales de la economía internacional, la inserción externa viene a ser un elemento esencial a considerar en cualquier estrategia de desarrollo, sobre todo si ésta es concebida para la pequeña escala económica, entiéndase pequeña y mediana empresa, así como territorios o localidades específicas. En tiempos recientes ha surgido un nuevo enfoque de negocio que busca beneficiar a los sectores de bajos ingresos a partir de su inclusión en cadenas de valor, lo que resulta ser un tema interesante y necesario a considerar, en tanto puede entenderse ésta como una opción viable para dichos sectores, históricamente ignorados.

**Palabras claves.**

desarrollo local, inserción externa, cadenas globales de valor, negocios inclusivos, AméricaLatina

**Abstract.**

Under the current conditions of the international economy, the external insert comes to be an essential element to consider in any development strategy, mainly if this is conceived for the small economic scale, understand each other small and medium company, as well as territories or specific towns. In recent times it has arisen a new business focus that looks for to benefit to the sectors of low revenues starting from their inclusion in chains of value, what turns out to be an interesting and necessary topic to consider, as long as it can understand each other this like a viable option for this sectors, historically unknown.

**Key Words.**

Local development, external insert, global chains of value, inclusive business, Latin America

## **Introducción.**

La inserción externa viene a ser, en la actualidad, un elemento esencial de las estrategias de desarrollo que se implementen a cualquier nivel, y de manera esencial en estrategias de desarrollo pensadas para el nivel local, las cuales han ganado en relevancia en las últimas décadas, a partir de los cambios acontecidos en la economía mundial, que se expresan en la consolidación de un modelo de acumulación global.

Este tema se torna especialmente interesante y complejo cuando de economías en desarrollo se trata. En este sentido, resulta importante indagar en cuánto ha avanzado América Latina en términos de inserción externa, buscando particularizar en tanto sea posible, en la situación de la pequeña escala económica.

Este trabajo pretende entonces realizar una síntesis de los avances, tropiezos y retos de la región en términos de inserción externa, en un contexto de realce del desarrollo territorial aun con marcadas insuficiencias.

## **1. Desarrollo local e inserción externa.**

El análisis de la problemática del desarrollo ha estado presente durante siglos en el pensamiento económico universal. En el mundo globalizado de hoy, este tema abarca un entramado de dimensiones que lo hace mucho más complejo que hace décadas atrás.

Hasta los años ´70 era fácil ignorar la dimensión local en estos estudios y así se hacía. Sin embargo, los cambios acontecidos a partir de entonces y profundizados en las décadas siguientes con la consolidación de un Modelo de Acumulación Global, han hecho indispensable la inclusión de "lo local" en la concepción de los procesos de desarrollo a mayores escalas.

En la actualidad en el concepto de desarrollo se encuentran elementos fundamentales como el de carácter de proceso; de la sostenibilidad como requisito esencial del desarrollo; de la centralidad de los actores sociales; del carácter participativo; la dimensión cultural del desarrollo; así como su dimensión territorial.

En el territorio se encuentran conjuntos de relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales, políticas e históricas, que convierten a dicho espacio en una unidad o subsistema, conectado con conjuntos de mayor y menor generalidad, pero con una estructuración y conectividad interna propias, que le confieren relativa autonomía y especificidades en su funcionamiento, debido a las peculiaridades ambientales y de recursos naturales, las ventajas y limitaciones que de ello se derivan, el tamaño y capacitación de sus recursos humanos, sus tradiciones y costumbres, el grado de desarrollo de su estructura económica y la articulación, real o posible, de sus sujetos económicos y sociales, entre otras razones.

Es decir, que cada territorio posee valores diferenciales que lo distingue de otro, son los que determinan donde concentrar los esfuerzos, los tipos de

actividades económicas que se van a realizar y las estrategias y políticas de desarrollo que se pueden tomar.

De lo que se trata entonces es, justamente, de movilizar los recursos territoriales o locales con capacidad para generar un valor económico y articularlos en una lógica de desarrollo, bajo el control y liderazgo de agentes locales. Esta es, en su esencia, la idea de las estrategias locales de desarrollo, retomadas con fuerza en las últimas décadas.

Las estrategias de desarrollo local se conforman por diversas dimensiones; social, cultural, medioambiental, económica, entre otras. Ahora bien, un elemento crucial en los procesos de desarrollo local es el tema del financiamiento. En este sentido puede señalarse que por definición el desarrollo local implica la posibilidad de emprender el camino del desarrollo y organizarlo desde dentro, a partir del aprovechamiento óptimo de los recursos en una zona dada, entre ellos el capital, sin embargo no niega la posibilidad de incorporar fuentes financieras externas. Generalmente hay fuentes externas involucradas.

Entre las fuentes financieras más usadas en proyectos de desarrollo local en América Latina por ejemplo, están las transferencias del nivel nacional, los recursos propios de los entes locales, y los créditos bancarios nacionales; dejando de aprovechar otras entre las que se puede citar las provenientes de organismos multilaterales, la inversión extranjera, los fondos de cohesión, entre otras.

El financiamiento viene a ser uno de los elementos que, con más frecuencia, obstaculiza o dificulta el buen desenvolvimiento de las estrategias locales de desarrollo. En este sentido, se considera la financiación de empresas locales como una de las mayores dificultades para la expansión de estos procesos de desarrollo. Los sistemas de empresas locales carecen de recursos financieros suficientes para llevar a cabo sus iniciativas debido, fundamentalmente, a la dificultad de las empresas para acceder a los mercados financieros y la

inadecuación de las políticas de ayuda existentes. Por lo general los recursos para mantener una actividad empresarial son insuficientes y no existe una capacidad de autofinanciación continuada.

Por supuesto que esto es mucho peor si se trata de zonas menos desarrolladas, en las que existe una notable imperfección de los mercados financieros que se expresa en largos trámites burocráticos para la concesión de créditos, ausencia de instrumentos financieros flexibles (arrendamiento financiero, préstamos a medio y largo plazo, entre otros), inadecuada capacidad de los empresarios y deficiencias de los bancos locales para evaluar proyectos de pequeñas y medianas empresas.

Existe sin embargo la posibilidad de acceder a recursos financieros externos a través de la inserción internacional; lo cual no sólo puede ser viable, sino además es básico en cualquier proceso de desarrollo que se emprenda en el contexto actual, marcado por una alta interrelación y dependencia entre los territorios; por un incremento de la competitividad, lo que aumenta la necesidad de ofrecer productos de alta calidad; el avance de la tecnología y de la comunicación, entre otros que hacen que sea imposible desarrollarse de forma aislada.

Actualmente la inserción internacional de un país, región o territorio en la economía mundial implica una relación con las empresas transnacionales. En esta búsqueda de vías de acceder a mercados no es posible obviar el papel de las cadenas globales de valor (CGV).<sup>1</sup>

Actualmente gran parte del comercio y de la producción mundial se lleva a cabo dentro de las llamadas cadenas de valor, ya sean regionales o globales. Según estimaciones de la UNCTAD, cerca de un 80% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios (medidas en valor bruto) corresponde a comercio en cadenas de valor (UNCTAD, 2013). Ello refleja el intenso proceso

---

<sup>1</sup> Entendidas como un conjunto de eslabones o el conjunto de actividades necesarias para generar un producto o servicio; desde su concepción hasta la venta final, e incluye también el reciclaje de los residuos después de su uso.

de fragmentación geográfica de la producción que ha tenido lugar en el mundo, en especial desde mediados de los años ochenta.

En consecuencia, los países participantes en estas cadenas, más que especializarse en la producción íntegra de bienes o servicios finales, se especializan en determinadas tareas o segmentos del proceso productivo.

El comercio en cadenas de valor presenta varios rasgos distintivos. El primero es su estrecha relación con la inversión extranjera directa (IED). Existe una alta correlación positiva entre el acervo de IED de los países y su participación en cadenas de valor. Esta correlación se ha hecho más marcada en las últimas dos décadas, especialmente en los países menos desarrollados (UNCTAD, 2013). Por otra parte, este tipo de comercio se caracteriza por un intenso intercambio de bienes intermedios, y por el aumento del contenido importado de las exportaciones. Otro elemento distintivo del comercio en cadenas de valor es el rol fundamental que cumplen una amplia gama de servicios (financieros, legales, logísticos, de diseño y comunicaciones, entre otros), muchos de los cuales se incorporan como insumos a los bienes finales comercializados. Muchos servicios que apoyan a las cadenas de valor han sido a su vez fragmentados en distintas tareas y deslocalizados a países que cuentan con ventajas competitivas en dichas tareas.

Dentro de las cadenas de valor, el mayor valor agregado radica en las actividades intensivas en conocimiento, como el diseño y la investigación y desarrollo, en tanto que en el extremo opuesto se sitúan la provisión de materias primas y las actividades de ensamblaje.

Hay que considerar que las CGV básicamente buscan las mayores ventajas de eficiencia (disminución de costos) en cada eslabón del proceso de investigación, producción y comercialización. En este entorno se produce una concentración de los flujos comerciales y financieros que deja en franca desventaja a las economías menos desarrolladas.

En este contexto, la competitividad internacional está crecientemente vinculada a los aspectos intangibles como calidad, oportunidad, conectividad, innovación, patentabilidad y registro de marcas, conservación ambiental y eficiencia energética. Todos estos atributos son los que posibilitan la diferenciación de los productos y servicios y, con ello, permiten el acceso a los sectores más lucrativos de la demanda.

Para los países en desarrollo, la participación en cadenas de valor puede ser una poderosa herramienta para la internacionalización de las pymes, ya sea como exportadoras directas o indirectas (es decir, proveedoras de bienes o servicios para empresas exportadoras de mayor tamaño). No obstante, la participación en cadenas de valor no está exenta de riesgos, como los siguientes:

- La contribución al PIB puede ser limitada si los países capturan sólo una pequeña parte del valor agregado creado en las cadenas.
- Una parte importante del valor de las cadenas mundiales de valor en los países en desarrollo se genera en las filiales de empresas multinacionales, lo que puede llevar a una baja “captura de valor”, como resultado de precios de transferencia o repatriación de ingresos.
- La difusión de tecnologías, la creación de capacidades y el escalamiento no son automáticos. Los países en desarrollo enfrentan, en este sentido, el riesgo de quedar estancados en actividades de valor agregado relativamente bajo.
- Los impactos ambientales y los efectos sociales, incluidos los efectos sobre las condiciones laborales, la seguridad ocupacional y la salubridad, pueden ser negativos.
- La libertad de movimiento potencial de las actividades de las cadenas mundiales de valor y la mayor vulnerabilidad a los choques externos también presentan riesgos. (CEPAL(a), 2013)

De modo que, no se trata sólo de ser parte de las cadenas de valor; el desafío consiste en incrementar la participación del valor agregado generado localmente, así como en ascender en la jerarquía de las cadenas, transitando



desde actividades simples a otras de mayor complejidad.<sup>2</sup> Este proceso no es sencillo ni espontáneo. Depende en forma crucial de políticas públicas en que se exprese un compromiso con tal objetivo. Por ejemplo, es preciso contar con una masa crítica de recursos humanos calificados, una infraestructura de calidad en materia logística y de telecomunicaciones y un apropiado entorno de negocios, incluida una adecuada protección de la propiedad intelectual.

De modo que, las estrategias de inserción de un territorio, y en muchos casos las de crecimiento, quedan en buena medida condicionadas por los procesos de escalamiento. Es importante enfatizar que estos procesos están referidos, como su nombre lo indica, a movimientos o cambios de posición “ascendentes” dentro de la cadena, y son controlados también por los eslabones jerárquicos principales en la cadena, mediante la *regulación* o *governance* que ejercen estos eslabones.

En definitiva, para las economías pequeñas y medianas, alejadas de los centros dinámicos del comercio mundial, el desafío consiste en construir elementos diferenciadores, más allá de la dotación de recursos naturales o los bajos costos laborales.

Adaptar las estrategias de inserción internacional a los objetivos de las cadenas transnacionales puede, sin dudas, ofrecer saldos favorables en la correlación competitiva, y puede también elevar los indicadores de crecimiento.

En el ámbito de la competencia global los criterios competitivos se condicionan a las necesidades de las cadenas de valor, por ejemplo, la eficiencia de la producción de un “outsider” (lo que es lo mismo, de un agente externo a la cadena) o la calidad o peculiaridad de su actividad, sólo se concreta en una ventaja competitiva que le permita una inserción en los mercados globales, si se aviene la competencia sistémica de una cadena de valor determinada y si se constituye para ésta en un criterio de competencia central. Y lo mismo es válido

---

<sup>2</sup> A este complejo proceso de desplazamiento de las actividades y funciones de los diferentes eslabones al interior de la cadena y de aparición y erosión de barreras competitivas y competencias centrales, se le conoce como upgrading o escalamiento.

para las empresas generadoras de innovación tecnológica, y las envueltas en las actividades de “producción del conocimiento”.

La mejor manera de maximizar los beneficios y minimizar los riesgos asociados a las cadenas de valor es la aplicación de políticas que refuercen la sinergia entre las políticas de comercio y de inversión, favoreciendo una promoción coordinada de ambas; apunten a superar los cuellos de botella en materia de infraestructura que limiten el potencial de esas cadenas; fomenten las capacidades productivas de las empresas locales; y apoyen la adquisición de conocimientos especializados de la mano de obra local.

Por supuesto que la inserción en cadenas globales no está exenta de barreras. Para el caso de aquellos productos intensivos en mano de obra y de requerimientos tecnológicos relativamente bajos, el eslabón más abierto a la competencia es el eslabón de producción. En la medida que los competidores han desarrollado sus capacidades industriales y la fuerza de trabajo ha elevado su nivel, las barreras a la competencia han caído en el eslabón de producción. De lo anterior deriva una consecuencia directa en la participación de estas empresas en la distribución de los ingresos.

Ha de considerarse en tal sentido que la cadena es un mecanismo de distribución del ingreso generado en su actividad económica. Por tanto, sus eslabones captan niveles de ingreso diferenciados. La capacidad de absorción de estos eslabones depende más bien de cuan fuertes sean las barreras de entrada frente a la competencia y de la significación que tenga para la cadena la competencia central que aporta el eslabón, y no necesariamente de su participación en el proceso de creación de valor. Lo anterior determina que su participación en la distribución del ingreso disminuye ante la disponibilidad para la cadena de “ofertantes” de competencia central idéntica.

¿Cuáles son entonces las vías a seguir para lograr el acceso al mercado? Es cierto que la globalización define como inserción competitiva en la actualidad, una relación cualitativa con el capital transnacional, pero como la evolución

histórica de las economías del mundo subdesarrollado demuestra, no toda inserción y crecimiento es un eslabón que conduce al desarrollo.

La búsqueda de competencias centrales en actividades de la cadena de mayor receptividad de valor parecería ser la estrategia adecuada para enfrentar el reto inserción- desarrollo, pero hay que considerar que los eslabones de mayor rentabilidad en la cadena son altamente protegidos a la competencia y por lo mismo de muy difícil acceso.

La pequeña empresa que busca insertarse por su propia cuenta busca generalmente nichos de mercado que aún no están controlados por las grandes compañías. Pero si lo que se quiere es dar el salto a un eslabón de permanencia en el mercado, entonces los encadenamientos globales son los más indicados.

Normalmente la pequeña empresa que busca insertarse a través de los encadenamientos globales ya establecidos, se subordina a las empresas líderes por encontrarse en los eslabones más inferiores de la cadena de su producto. El moverse de un eslabón a otro dependerá del tipo de relaciones dentro de la cadena. Esta vía de inserción al mercado sin embargo, no es abierta, mucho depende de las estrategias de empresas líderes que son las que establecen las reglas del juego dentro de la cadena.

En suma, es importante tener en claro que las cadenas globales de valor no significan en absoluto una desarticulación con el nivel local, todo lo contrario. Las regiones y circuitos locales son cada vez más determinantes en la estructuración de la economía mundial en la actualidad; en la que la producción ocurre diseminada en los más recónditos lugares del orbe, pero coordinada bajo la lógica de beneficio de las cadenas globales.

Concebir estrategias de desarrollo local basadas en la inserción externa precisa entonces no sólo conocer las cadenas globales de valor como agente fundamental en este propósito, sino considerar de manera esencial, los

negocios inclusivos<sup>3</sup> como un nuevo enfoque de negocios, que busca beneficiar a los sectores menos favorecidos de la sociedad a partir de su inclusión en la cadena de valor.

Desde el momento en que la empresa surge como tal, su rol fundamental ha sido el de generar riqueza económica para sus accionistas, lo que hizo que se concentraran tradicionalmente en los consumidores de los segmentos de ingresos intermedios y altos de la sociedad, y en los suministradores y proveedores de servicios de la economía formal.

Sin embargo, más recientemente han entendido que, sobre todo en tiempos de recesión, necesitan incrementar sus volúmenes de negocio en los países periféricos para poder continuar con su lógica de acumulación constante. Por eso, están poniendo muchos esfuerzos para controlar el inmenso mercado que conforman los dos tercios de la humanidad que no son “clase consumidora”.

Si bien hace unas décadas se concebía la necesidad de incluir a los menos favorecidos sólo en su papel de consumidores, más recientemente, las empresas han ampliado la idea de los negocios inclusivos para tener en cuenta a los pobres también como productores, proveedores, contratistas y socios estratégicos.

De este modo, los programas de negocios inclusivos proponen una orientación ética diferente donde su papel es generar bienestar para la sociedad al mismo tiempo que se genera riqueza económica. Esta modalidad de negocio se anuncia como garante de la sostenibilidad en el tiempo; tanto económica, ambiental como social. Dada la baja participación de la ciudadanía en la

---

<sup>3</sup> Son entendidos como *actividades económicas que permiten lograr la participación de los más pobres en cadenas de generación de valor, de manera tal que éstos logren capturar valor para sí mismos y mejorar sus condiciones de vida. Un negocio inclusivo incorpora a los sectores de bajos ingresos, ya sea como socios, consumidores, proveedores o distribuidores. Debe intentar transformar el statu quo, tener una motivación de negocios, conectar lo local y lo global, ser innovador y paciente, aprovechar los recursos locales y tener protagonistas no habituales.* (F:\Emp socialmente responsables\Negocios\_Inclusivos.htm)

economía formal, que se ve reflejada en los índices de inequidad del mundo globalizado, los negocios inclusivos se presentan como una alternativa viable para el desarrollo sostenible.

En general, estos negocios se caracterizan por el involucramiento de una empresa ancla primero y la identificación de la estrategia de negocio que podría mejorar el desempeño de la empresa a través de estas mismas oportunidades inclusivas. Esto está a tono con la necesidad de resultar atractivos para la cadena de valor, que es la única manera de lograr insertarse en ella.

A partir de alianzas o de un marco de cooperación, las comunidades de segmentos de bajos ingresos (SBI) pueden ingresar a hacer parte de la cadena de valor de grandes empresas para generar mayores ingresos.

Un negocio inclusivo involucra un número importante de actores, que asumen diferentes roles en el proceso de implementación del negocio; entre los más usuales se encuentran: grandes empresas, consumidores, pequeñas empresas, gobierno central y gobiernos locales, agencias de desarrollo y ayuda humanitaria, organizaciones civiles de la sociedad, sector académico y sector financiero.

De ahí la fortaleza de esta forma de negocio; ella tiene un carácter favorecedor a los sectores históricamente menos beneficiados por las fuerzas del capital y del mercado, pero para lograr sus metas se plantea claramente hacer uso precisamente de estas fuerzas que son en definitiva, imposibles de desconocer en el presente.

En tiempos recientes, la economía avanzará sólo en aquellos sectores o territorios que obedezcan a la lógica de funcionamiento de la cadena de valor en cuestión. En este sentido, esta modalidad de negocio parece ser una opción viable, toda vez que busca insertar en las cadenas de valor a sectores

económicos poco favorecidos y garantizar con ello su permanencia en el ciclo económico.

Sin embargo no se puede perder de vista que las principales beneficiarias de este esquema de negocio son las grandes corporaciones, que logran de esta forma acceder a un nuevo nicho de mercado, que se considera como el "mercado más estimulante y de más rápido crecimiento del mundo". Según los cálculos de la mayor plataforma empresarial del mundo, el Consejo Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD), "sólo en recursos naturales, sanidad y educación, la magnitud de estas oportunidades de negocio se cifra en torno a 0,5 y 1,5 billones de dólares al año en 2020, cifra que aumentará a entre 3 y 10 billones al año en 2050 a precios actuales". El agua, la sanidad, la educación, el transporte, los servicios públicos, los bienes comunes y, en definitiva, cualquier actividad humana que todavía no haya sido mercantilizada, pasan a ser consideradas como fuentes de "innovadoras soluciones de mercado". (WBCSD, 2006)

Los negocios inclusivos se plantean como la solución para caminar hacia la sostenibilidad y la lucha contra la pobreza. Pero mientras, no hay duda de que las grandes empresas están logrando un extraordinario incremento de sus beneficios anuales. La magnitud de su contribución real al desarrollo y al bienestar de las personas es una cuestión aun debatible, que debe demostrarse en un marco de análisis que trascienda los estudios encargados por las propias multinacionales.

## **2. Una mirada al tema en América Latina.**

Al menos dos factores han resultado claves en el impulso de estrategias de desarrollo local en América Latina: En primer lugar está el empuje que significa el desarrollo democrático y la elección directa de los responsables de las administraciones públicas en los niveles territoriales, lo que fuerza a atender las demandas de la comunidad local sobre el desarrollo productivo y el empleo en el territorio. Y en segundo lugar, la situación de crisis y reestructuración

económica, que estimula a los actores empresariales privados a introducir elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los que se desenvuelven las operaciones de mercado en el presente.

Sin embargo, habría que señalar que muchas veces las iniciativas de desarrollo económico local en la región, no han encontrado apoyo suficiente en la política del gobierno central, cuyas prioridades han estado dirigidas por lo general a la promoción de exportaciones, dejando en segundo plano la promoción y articulación de la producción y mercados internos, pareciendo ignorar que ambos aspectos están fuertemente conectados en términos de eslabonamientos productivos.

Las pequeñas y medianas empresas por su parte, tampoco han encontrado en las políticas públicas centrales un reconocimiento a su importancia como eje integrador y dinamizador del mercado interno, a pesar del significativo rol de estas empresas en el empleo y el ingreso.

Otra de las deficiencias que se reconoce en las estrategias de desarrollo económico local en la zona es la desarticulación en las actuaciones de organizaciones no gubernamentales o la cooperación internacional, motivadas frecuentemente por la perspectiva asistencialista.

En este sentido es importante insistir en que el desarrollo local es un enfoque alternativo al de las políticas asistenciales de superación de la pobreza. Los objetivos que debe plantearse cualquier estrategia de este tipo suponen avanzar desde un diseño asistencial a un planteamiento de desarrollo económico y por otro lado, desde una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integrada, acorde a las particularidades de los actores involucrados en cada caso.

Un elemento clave en cualquier estrategia de desarrollo local y con mayor fuerza en regiones subdesarrolladas, lo constituye el tema del financiamiento.

En el caso particular de América Latina la ausencia de fondos para estimular este tipo de iniciativas ha constituido una carencia primordial. Sería trascendente que los organismos multilaterales que tienen influencia en la región, percibieran y más que eso, tuvieran una actitud más activa en cuanto a la necesidad de crear fondos para impulsar propuestas de este tipo, las que podrían compensar las limitaciones del enfoque asistencial de los fondos de inversión en la zona.

Podría decirse en suma, que la fragilidad que se reconoce en las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina alcanzaría ser identificada por la carencia o debilidad de alguno de los elementos que resultan básicos en la implementación de este tipo de iniciativas, y que están asociados con la necesaria cooperación público-privada y la actitud proactiva del gobierno local, entre otras.

Importante resulta la capacitación de los recursos humanos, lo cual suele ser una debilidad en general de los países de menor desarrollo relativo. Por último, debe señalarse la necesidad de elaborar una estrategia territorial de desarrollo con la cual debe ser consecuente la coordinación de programas e instrumentos y la institucionalidad requerida para el logro de los propósitos perseguidos, un tema medular e insuficiente en la región.

Según Sergio Boisier, uno de los estudiosos de este tema, la práctica de estrategias de desarrollo local en la región ha estado chocando con la falta de tradición de gobiernos locales fuertes. Hasta los años ochenta, casi ningún país latinoamericano gestionaba desde las municipalidades más del 10% del gasto público<sup>4</sup>. Por ello, señala, el contexto regulatorio de partida fue inapropiado, siendo preciso realizar importantes reformas institucionales que afectarían a los sistemas de relación entre los diversos niveles de gobierno.

---

<sup>4</sup> Boisier, Sergio. 1986. Articulación Estado-Región, la clave del desarrollo regional. *Pensamiento Iberoamericano*, N° 10, 1986, pp. 145-164. AECI, Madrid.



Ahora bien, de manera medular en correspondencia con el propósito de este trabajo, resulta ahondar en cuánto ha podido avanzar la región en términos de inserción externa en cadenas de valor, en un contexto de realce del desarrollo territorial aun con marcadas insuficiencias.

La información disponible sobre los países de América Latina y el Caribe condiciona el tipo de análisis que puede realizarse sobre su participación en cadenas globales de valor.

Según se plantea por la CEPAL, (CEPAL(b), 2013), la forma más apropiada de evaluar esta participación sería mediante matrices de insumo-producto (MIP) interconectadas. Estas matrices relacionan la producción y el comercio de un conjunto de países y permiten estimar para cada uno de ellos el contenido de insumos importados presentes en las exportaciones nacionales y el valor agregado exportado por cada economía, captando las interrelaciones productivas existentes entre los países y evitando las duplicaciones que éstas generan en los datos brutos de comercio.

Sin embargo, aunque existen algunas bases internacionales de MIP, sólo incluyen unos pocos países de América Latina, lo que imposibilita su uso para el análisis de la inserción de la región en cadenas de valor. Por tanto, se asume otra de las formas de indagar sobre los logros y tropiezos de la región en este empeño, que partirá de la utilización de los datos de comercio solamente. En este sentido, una manera de evaluar la participación de los países de América Latina y el Caribe en cadenas de valor, tanto intrarregionales como extra regionales, es a través del intercambio de bienes intermedios.

A groso modo puede decirse que el patrón de fragmentación geográfica de la producción, característico de las últimas décadas, genera grandes desafíos a los países de América Latina y el Caribe, cuya inserción en las cadenas globales de valor ha sido en general limitada hasta ahora. No obstante, se conoce que la región logró ingresar en diversas cadenas de servicios mundiales durante la pasada década.

Se reconocen tres modelos de negocios en cadenas de servicios mundiales existentes en América Latina y el Caribe: El primero corresponde a los *centros de servicios compartidos*, que son filiales de empresas multinacionales que concentran servicios clave como las tecnologías de la información, la gestión de los recursos humanos y la contabilidad. Estos centros están localizados fundamentalmente en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y México. El segundo modelo de negocios es el de las *empresas multinacionales de servicios mundiales* que venden prestaciones en todo el planeta. Estas empresas, establecidas hace tiempo en la región, previamente vendían sus servicios sobre todo en el mercado interno y recientemente se han incorporado a este grupo empresas prestadoras de servicios mundiales procedentes de la India. Por último, están las empresas latinoamericanas que tiempo atrás sólo vendían servicios asociados a las tecnologías de la información, pero que han ampliado su gama de ventas a los *servicios de procesos empresariales*.<sup>5</sup>

Los progresos de la región en cuanto a su inserción en las cadenas de servicios mundiales obedecen en cierta medida a la combinación de diversas políticas públicas y alianzas público-privadas, en esferas como la atracción de empresas multinacionales y la internacionalización de empresas locales.

En el caso particular de las pymex<sup>6</sup> latinoamericanas, que representan más del 70% del total de las empresas exportadoras de la región (CEPAL(b), 2013), tienen una participación en el valor total exportado muy reducida. Algo que ocurre también con el resto de las empresas exportadoras latinoamericanas.

El débil desempeño de las pymex en particular se expresa por la insuficiente calidad de sus productos o servicios o sus altos costos y precios. También está relacionado con la escasa articulación de políticas públicas que atiendan a su mayor inserción en las redes de proveedores de las grandes empresas. De

---

<sup>5</sup> Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013.

<sup>6</sup> Se consideran "pymex" a aquellas empresas exportadoras que hayan exportado en el año por debajo de un cierto umbral, que difiere para cada país considerado (México: 10 millones de dólares, Brasil: 5 millones de dólares, Argentina y Colombia: 3 millones de dólares, Uruguay: 2,5 millones de dólares, Guatemala: 1,5 millones de dólares). Así, las pymex no corresponden necesariamente a pequeñas y medianas empresas (pymes), dado que pueden clasificarse como pymex las empresas grandes cuyas exportaciones estén por debajo del umbral definido.

hecho, en América Latina y el Caribe las pymes tienen un nivel de productividad mucho menor que las empresas grandes, en contraste con lo que ocurre en países industrialmente más avanzados de otras regiones, como Europa.<sup>7</sup>

Para promover los encadenamientos productivos con las pymes es necesario el acompañamiento de una empresa líder o algún programa de apoyo que ayude a cerrar la brecha de productividad y a mejorar la competitividad de las pymes. Un respaldo de ese tipo podría provenir de las agencias de promoción de exportaciones, aunque el alcance de éstas es limitado por el reducido presupuesto de que disponen.<sup>8</sup>

En cualquier caso cabe destacar que los beneficios económicos y sociales de la inserción en cadenas globales de valor no dependen sólo del grado de participación de la empresa en la cadena en cuestión, sino también de su calidad, la que va a determinar la posición que logre ocupar la empresa dentro de la cadena, lo que redundará en su participación en la distribución del ingreso generado.

Así, una alta participación es positiva en la medida en que un país consiga mejorar su competitividad internacional, mediante la incorporación de los mejores insumos disponibles a nivel internacional, así como de los conocimientos técnicos y prácticas empresariales presentes en la cadena respectiva, y en segundo lugar si se logra transmitir este conocimiento y productividad a los restantes sectores de la economía. Por el contrario, si un país presenta una alta participación en cadenas de valor pero ésta se concentra principalmente en actividades como el ensamblaje de productos manufactureros en enclaves, o sea si se ubica en los eslabones más bajos de

---

<sup>7</sup> CEPAL. "Cómo mejorar la competitividad de las pymes en la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Propuestas de política para el sector privado" (LC/L.3567), Santiago de Chile, enero, 2013.

<sup>8</sup> CEPAL. "Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias" (LC/G.2562), Santiago de Chile, abril, 2013.

la cadena, entonces los beneficios se limitarán fundamentalmente a la creación de empleo de baja productividad.

Visto esto, es oportuno explorar cuáles son algunos de los factores que favorecen la mayor inserción de los países de la región, a través de sus empresas o territorios, en cadenas y redes de valor. Considerando las diferencias existentes en relación con los factores clave del desarrollo y generación de cadenas, es primordial distinguir entre las redes industriales, las cadenas de servicios y las redes basadas en recursos naturales.

Uno de los determinantes del surgimiento de **redes industriales** es la cercanía geográfica a una potencia manufacturera, lo que usualmente toca a la economía de mayor tamaño y desarrollo tecnológico de una región dada, la que traslada o subcontrata determinados procesos (generalmente procesos intensivos en mano de obra) a países cercanos, con el propósito de beneficiarse de menores costos laborales y operacionales. Con la cercanía también disminuye la incertidumbre sobre los plazos de entrega, lo cual es esencial cuando se trata de la comercialización de bienes intermedios; por ejemplo, en el caso de las industrias electrónica y automotriz. Por último, la proximidad geográfica facilita la coordinación de operaciones dispersas en varios países, ya sea mediante el desplazamiento de los gerentes y del personal especializado, o incluso a través de intercambios remotos aprovechando que la diferencia horaria no es significativa.

Partiendo de lo anterior puede entenderse que las principales redes de producción industriales tienen una clara dimensión regional en torno a un país líder, rol que en América del Norte lo ha desempeñado Estados Unidos.

En este sentido América Latina está llamada, por su ubicación geográfica, a proveer al mercado norteamericano. Ello explica el importante volumen de inversión interna y extranjera que ha recibido la región en los sectores de externalización de procesos empresariales (*business process outsourcing* (BPO)), servicios de salud, industrias creativas, servicios asociados a las

tecnologías de la información (*information technology outsourcing* (ITO)) y otros servicios, como los de educación y los de generación de conocimiento (*knowledge process outsourcing* (KPO)). Varios países de la zona han logrado posicionarse en los distintos mercados de los servicios mundiales (**Ver Anexos *Tabla 1***). Entre ellos se cuentan países grandes (Argentina, Brasil y México), medianos (Chile, Colombia y Perú) y pequeños (los países centroamericanos, Cuba, Jamaica y la República Dominicana). Varias ciudades<sup>9</sup> de estos países están entre los 50 lugares más atractivos del planeta para la prestación de servicios mundiales.<sup>10</sup>

Un segundo elemento importante es el atractivo del régimen fiscal para las empresas multinacionales. Especialmente en países en desarrollo resulta esencial lograr que esas compañías establezcan filiales en su territorio para facilitar el acceso a las cadenas globales de valor, por lo que habitualmente se les han otorgado diversos tipos de exenciones impositivas, siendo las zonas francas el principal instrumento utilizado con tal propósito. Las actividades productivas que se realizan en esas zonas suelen gozar de diversos beneficios tributarios, como la exención de aranceles para los insumos importados.

Recientemente, varios países de la región evalúan el otorgamiento de otros beneficios a partir de 2016 (como subsidios a la capacitación), luego de que la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha establecido la prohibición de exenciones tributarias sujetas a la exportación, a partir de ese año. En todo caso, es importante recordar que para una empresa multinacional el atractivo de un país no depende únicamente de su régimen impositivo, sino también de otros factores, como los que se describen a continuación.

Un tercer elemento determinante para la participación en redes de producción industriales es la existencia de una infraestructura adecuada, así como la

---

<sup>9</sup> Entre estas ciudades se incluyen: San José (lugar 13 en el mundo), Sao Paulo (Brasil) (18), Santiago (21), Buenos Aires (24), Curitiba (Brasil) (27), Montevideo (37), Río de Janeiro (Brasil) (38), México D.F. (40), Monterrey (México) (42), Brasilia (43), Guadalajara (México) (48) y Bogotá (49) (Tholons, 2013).

<sup>10</sup> Integración y cadenas de valor, CEPAL, 2013.

disponibilidad de logística, transportes y telecomunicaciones apropiados. El grado de desarrollo de la infraestructura y su regulación repercuten directamente en el costo y el tiempo asociados a la transportación y a la comunicación y facilita la coordinación entre las diferentes plantas o empresas que conforman la cadena de valor.

Superar las conocidas carencias que presenta la región en materia de infraestructura de transporte y telecomunicaciones es también esencial para generar un entorno más propicio al desarrollo de cadenas de valor. En este contexto, las acciones coordinadas llevadas a cabo en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), del Proyecto Mesoamérica, y la Estrategia Regional del Caribe sobre logística de cargas y facilitación del comercio, constituyen iniciativas valiosas que deben ser reforzadas.

Un cuarto elemento está relacionado con aspectos tales como las habilidades, los costos y la productividad de la fuerza laboral de cada país, lo que determina significativamente el segmento en que se ubica la empresa dentro de la cadena de valor. Cuanto más limitadas sean las habilidades, más probable será que el país se ubique en los segmentos de menor valor agregado, en los cuales son característicos los procesos repetitivos, lo que hace que sean fácilmente reproducibles en otros países. Por el contrario, un país con una fuerza laboral calificada, está en mejor capacidad para que su industria pueda escalar a eslabones de mayor valor agregado, que son a su vez los que más se benefician en la distribución de ingresos.

Sin duda, este aspecto está íntimamente relacionado con las políticas y las instituciones nacionales en materia de educación, capacitación, ciencia y tecnología. De la misma forma, en la medida en que las políticas públicas se orienten a desarrollar una masa crítica de recursos humanos calificados en actividades específicas y consigan impulsar la creación de eslabonamientos a partir de las ventajas comparativas existentes, será más probable atraer

inversión extranjera directa para esas actividades, así como participar en cadenas de valor más sofisticadas y en segmentos mejor posicionados.

En América Latina sin embargo, el nivel de gasto que se destina a investigación y desarrollo (I+D) es demasiado bajo. En todos los países de la zona, con excepción de Brasil, el gasto en I+D es inferior al 0,7% del PIB, lo que contrasta con la media del 2,5% del PIB que se registra en los países de altos ingresos y del 1,7% del PIB en las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico. (CEPAL (c), 2013)

Un quinto factor es la dotación de recursos naturales de cada país, así como el ciclo de precios de los productos básicos relacionados. Si un país posee abundancia de recursos naturales (tierra fértil, reservas de metales, minerales o productos energéticos), las empresas tenderán a dirigir sus inversiones hacia actividades extractivas y primarias sin procesamiento. Esto se experimenta sobre todo en un contexto de altos precios internacionales de los productos básicos, como el que ha predominado desde 2003 hasta la fecha en la región.

Un sexto factor está vinculado a un amplio espectro de políticas para mejorar el clima de negocios y el desempeño de las empresas nacionales. El clima de negocios no sólo depende de la carga tributaria, sino también de la estabilidad del entorno macroeconómico, político, jurídico y social, del acceso al crédito y a los mercados financieros, de los niveles de burocracia y corrupción, de la calidad de las infraestructuras y del tipo de política industrial prevalente en cada país, entre otros aspectos.

Por otra parte, además de la atracción de empresas multinacionales, el mejoramiento del desempeño de las empresas locales es fundamental para el éxito de una estrategia de inserción en cadenas globales de valor. La adopción de iniciativas público-privadas de distintos tipos con una visión de mediano y largo plazo puede ayudar a conseguir ese objetivo promoviendo esfuerzos de innovación empresarial, el acceso al crédito y la educación y formación de los trabajadores.

Por último, resulta del mismo modo relevante el tipo de integración formal existente entre las economías que forman parte de una cadena de valor. En efecto, el desarrollo de redes de producción industriales geográficamente fragmentadas en América del Norte, Europa y Asia ha creado una demanda de mecanismos de gobernanza que garanticen un entorno normativo propicio para el funcionamiento de esas redes. Esa demanda se atiende cada vez más a través de acuerdos “profundos” de comercio e inversión, principalmente del tipo Norte-Sur. La relación entre las cadenas de valor y esos acuerdos profundos es de doble sentido, por cuanto las primeras generan la demanda de los segundos, que a su vez contribuyen a consolidar el desarrollo de las cadenas.<sup>11</sup>

En esta línea, puede decirse que América Latina y el Caribe registra importantes avances en la disminución de las barreras, fundamentalmente arancelarias, al comercio intrarregional de bienes, pero persisten una serie de limitaciones que es preciso reconocer.

Por una parte, hay importantes “eslabones faltantes”, o sea relaciones intrarregionales que no han sido liberalizadas. Entre éstas se destaca el comercio entre México y el MERCOSUR<sup>12</sup>, así como entre esta agrupación y los países centroamericanos. Los avances también son muy incipientes en la liberalización de los intercambios entre el Caribe y el resto de la región. Por otra parte, la densa arquitectura de acuerdos comerciales dentro de la región ha generado un cuadro de creciente fragmentación, en la medida en que el contenido de los distintos acuerdos varía mucho, tanto en términos de amplitud como de profundidad de los compromisos negociados. La irrupción de las cadenas de valor ha reducido la fuerza de los temas arancelarios, los que han sido sustituidos por los no arancelarios (la facilitación del comercio, la movilidad de las personas de negocios, las normas técnicas aplicables a productos y servicios, y el tratamiento de la inversión extranjera y de la propiedad intelectual, entre otros.)

---

<sup>11</sup> Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013.

<sup>12</sup> Dos excepciones en este sentido son el sector automotor (cuyo comercio entre México y el MERCOSUR se encuentra parcialmente liberalizado a través de varios protocolos bilaterales) y la relación entre México y el Uruguay, que está regida por un tratado de libre comercio bilateral.



En síntesis, más allá de la reducción de las barreras arancelarias, los progresos son todavía muy limitados en el establecimiento de un espacio regional integrado caracterizado por normativas comunes sobre el comercio y la inversión, lo que a su vez desincentiva el desarrollo de cadenas regionales o subregionales de valor.

Por su parte, los factores determinantes de la **gestación de cadenas de servicios** son similares a los que condicionan las cadenas de bienes, excepto en lo que se refiere a los servicios a distancia (por teléfono o mediante distintas plataformas tecnológicas). Las cadenas de servicios remotos son generalmente mundiales y no regionales, pues en este caso la cercanía geográfica de un país líder es menos importante. De hecho se conoce que algunas empresas de servicios de tecnologías de la información cuentan con sucursales que se ubican dispersas en todo el orbe, para prestar servicios globalmente las 24 horas del día.

Como parte de un estudio en 2011, la consultora AT Kearney desarrolló un índice de atractivo de país para los servicios globales. Este índice agrupa tres categorías: a) atractivo financiero, que depende de los niveles salariales, los costos de infraestructura y los asociados a la regulación y la carga impositiva; b) disponibilidad de mano de obra calificada y su nivel de inglés; c) entorno para los negocios, que incluye aspectos como la seguridad, la calidad de la infraestructura de telecomunicaciones y electricidad, el apoyo del gobierno al sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la seguridad de la propiedad intelectual.

Finalmente, las **cadenas relacionadas con los recursos naturales** dependen básicamente de los mismos factores que las cadenas industriales. No obstante, cabe mencionar como diferencia el factor geográfico, ya que las actividades al comienzo de la cadena deben tener lugar necesariamente en el país donde se explota el recurso. Por el contrario, los eslabones del final de la cadena están muchas veces cerca de los grandes mercados de consumo.

En este sentido ha de apuntarse que la abundante dotación de recursos naturales de la región constituye sin dudas un activo estratégico. En minería, por ejemplo, Chile es el mayor productor mundial de cobre, Brasil es el tercer productor mundial de hierro, México es el primer productor de plata y el quinto de molibdeno y de plomo de mina, Perú se ubica entre los primeros productores mundiales de plata, cobre, oro y plomo, Bolivia es el cuarto productor de estaño de mina y el sexto productor de plata. Por su parte, Colombia es el séptimo productor de níquel refinado, Cuba es el octavo productor de níquel de mina y Jamaica el séptimo productor de bauxita. Entre 1990 y 2012, aumentó en forma significativa la participación de la región en la producción mundial de oro, molibdeno de mina y cobre de mina, y también se incrementó, en menor proporción, la participación en el caso del cobre refinado. En materia energética, América Latina y el Caribe tiene importantes reservas petroleras. Estas se concentran principalmente en la República Bolivariana de Venezuela, que poseía el 88% de las reservas probadas de la región a fines de 2012 (British Petroleum, 2013).<sup>13</sup>

Así también, América Latina y el Caribe es una destacada potencia agrícola, pues concentra el 52% de la producción mundial de soja, el 16% de la de carne y maíz, y el 11% de la de leche. A la vez que posee un tercio de las reservas mundiales de agua dulce y un 15% de la superficie agrícola mundial. Por otra parte, la región posee una gran reserva de biodiversidad, principalmente en la Amazonia. Seis de los 17 países denominados mega diversos en el mundo pertenecen a la región: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela.<sup>14</sup>

Sin embargo, en las cadenas agrícolas y agroindustriales un factor adicional de competitividad es el cumplimiento de normas sanitarias y fitosanitarias, como las referidas a la trazabilidad de los productos. Para el ingreso a eslabones de mayor valor agregado, los países deben construir capacidades a nivel local

---

<sup>13</sup> Integración y cadenas de valor, CEPAL, 2013.

<sup>14</sup> Integración y cadenas de valor, CEPAL, 2013.

para un aprendizaje pertinente, lo que incluye formación de recursos humanos en biotecnología, así como investigación y desarrollo y una serie de actividades relacionadas con servicios asociados (control de calidad, comercialización y logística, entre otros)

A la luz de estos elementos, es posible hacer un balance general sobre el comportamiento que muestra la región en términos de inserción en cadenas de valor.

Para comenzar, es posible visualizar algunas de las razones que explican la presencia relativamente significativa de México y Centroamérica en cadenas de valor. Su proximidad con los Estados Unidos y unos costos laborales menores han estimulado a las empresas multinacionales estadounidenses a trasladar a esas localizaciones, o subcontratar en ellas, procesos manufactureros y actividades que requieren un uso intensivo de mano de obra. Lo anterior se ha complementado con diversos regímenes de incentivos implementados por esos países, como las zonas maquiladoras y las zonas francas de exportación.

No obstante, el tipo de habilidades disponibles en este grupo de países, expresión de una fuerza laboral poco calificada, ha determinado que, en general, México y, fundamentalmente los países centroamericanos (con la excepción de Costa Rica) se ubiquen en eslabones poco sofisticados de las cadenas de valor en que participan.

Por otra parte, los acuerdos comerciales profundos que vinculan a México y Centroamérica con los Estados Unidos (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, respectivamente) han profundizado y consolidado esta modalidad de integración productiva.

En contraste, las cadenas y redes en América del Sur están menos desarrolladas. Esta subregión posee una abundante dotación de recursos

naturales, lo que se refleja en una marcada especialización exportadora primaria de todas las economías sudamericanas.

Por otra parte, se trata de una subregión extensa, con grandes barreras geográficas, como la Amazonia y la Cordillera de los Andes, que dificultan la comunicación y una distribución espacialmente equilibrada de la población y la actividad económica. Todos estos elementos, sumados a importantes carencias de infraestructura, restringen la posibilidad de insertar a América del Sur en cadenas globales de valor.

El tipo de integración económica formal prevaleciente en América del Sur también difiere del de México y Centroamérica. En general, los esquemas sudamericanos de integración han tendido a concentrarse en la eliminación de aranceles y otros obstáculos fronterizos al comercio de bienes, con un menor desarrollo normativo en temas de “integración profunda”, como el comercio de servicios, la inversión, la política de competencia y la contratación pública.

Al igual que en el caso de México y Centroamérica, una excepción la constituyen los acuerdos comerciales suscritos entre países que tienen convenios con los Estados Unidos y con la Unión Europea, como por ejemplo los que están en vigor entre Chile y el Perú y entre Chile y Colombia. Estos tratados suelen seguir de cerca el modelo del TLCAN. Cabe notar que los mismos países que han suscrito acuerdos comerciales profundos entre sí lo han hecho también con otros socios extra regionales que tienen un mayor nivel de desarrollo, como los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, la República de Corea y China, en el caso de Chile y Perú.

No obstante es posible generar cadenas de valor sudamericanas y en ello Brasil tiene potencial para desempeñar un papel crucial, de acuerdo al tamaño de su economía y de su mercado interno, así como a sus notables capacidades tecnológicas. El cumplimiento de este objetivo requerirá medidas de política orientadas a aumentar la densidad de los encadenamientos productivos entre Brasil y las demás economías sudamericanas, que son relativamente poco

sólidos.<sup>15</sup> La principal excepción la constituye la integración entre Argentina y Brasil en el sector de la automoción, que se manifiesta en un intenso comercio de partes y componentes.

Así, por ejemplo, en 2011, el 30% de las exportaciones de bienes intermedios industriales de Brasil al mundo se dirigió a América del Sur, principalmente a Argentina, pero sólo un 5% de sus importaciones de estos bienes provino de la subregión, y únicamente un 1% si se excluye el MERCOSUR<sup>16</sup>. Esta diferencia entre el patrón exportador e importador de bienes intermedios industriales refleja la baja regionalización de las importaciones brasileñas. Un esfuerzo por generar más encadenamientos a nivel sudamericano se vería favorecido si se diera en coordinación con las empresas multilatinas brasileñas, que ya tienen una notoria presencia inversora en toda la subregión.

De los diferentes patrones de inserción internacional que se observan en la región se desprenden desafíos que también son diferenciados.

Para México y Centroamérica, un reto central es ascender hacia eslabones de mayor sofisticación en las cadenas de valor en las que ya participan, sean estas industriales o de servicios. En el caso de América del Sur, el principal desafío parece ser la incorporación de eslabones de mayor valor agregado a las exportaciones basadas en recursos naturales, junto con la promoción de redes y cadenas en los sectores industriales y de servicios.

Para esta subregión, como ya se mencionó, los obstáculos a una mayor integración productiva, son muy diversos. Frecuentemente se derivan de insuficiencias de las políticas públicas a los niveles subregional (por ejemplo, en infraestructura de transporte) y nacional (por ejemplo, en educación, capacitación, ciencia y tecnología, fomento productivo e internacionalización de pymes). En este contexto, la expectativa no ha de ponerse en una integración más profunda, pues ello por sí mismo no podría suplir dificultades que

---

<sup>15</sup> Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013

<sup>16</sup> Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013

requieren acciones en múltiples frentes. No obstante, resulta incuestionable que un mercado sudamericano más integrado y profundo proporcionaría un entorno más propicio que el actual para la generación y el desarrollo de cadenas de valor.

En este sentido, una acumulación de origen plena a nivel sudamericano; de avances coordinados en la facilitación del comercio y de una gradual armonización o un reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios, entre otras acciones, beneficiaría de manera particular a las pymes exportadoras (directas e indirectas), que tienen menos capacidad que las grandes empresas de lidiar con obstáculos administrativos o regulatorios al comercio.

El desarrollo de vínculos comerciales y de inversión más estrechos entre América del Sur, Centroamérica y México debería ser también un objetivo central de los esfuerzos por fomentar una mayor integración productiva en América Latina.

El Caribe por su parte, está poco insertado en las cadenas globales y tiene escasa participación en las redes productivas regionales. A pesar de su cercanía a los Estados Unidos, pocas islas están integradas en las cadenas industriales de ese país, excepto la República Dominicana. Esta débil integración se debe, sobre todo, a niveles salariales relativamente altos y a tasas de productividad comparativamente bajas, lo que se combina con el pequeño tamaño de estos países, que dificulta la producción a gran escala. En esta subregión, la mayor intensidad de comercio se produce bajo un patrón estrictamente interindustrial, en el que Trinidad y Tobago es el principal proveedor de la mayor parte de las manufacturas que demandan las economías caribeñas de menor tamaño.

Las actividades predominantes en el Caribe son las industrias del turismo y de servicios remotos. Ambas tienen vínculos poco desarrollados con el resto de las economías de la subregión para la compra de insumos, que en su gran

mayoría se importan desde fuera de la región. Las características geográficas también suponen un obstáculo para los encadenamientos. Todos los países insulares son pequeños y tienen limitadas conexiones marítimas y aéreas, lo que dificulta la gestación de redes.

De este listado de factores surge una agenda de políticas nacionales y regionales para promover los encadenamientos productivos, aprovechando los grandes activos del Caribe en términos de potencial en turismo, servicios culturales, destino para la deslocalización de actividades y bienes de nicho.

Finalmente, el tema de la política industrial merece una reflexión particular, a la luz de los cambios en los paradigmas productivos que ha traído consigo la proliferación de las redes de producción y las cadenas de valor. Más que desarrollar industrias completas integradas verticalmente, los países buscan crecientemente insertarse en nichos específicos en los que pueden ser competitivos internacionalmente; ya sea a través de una empresa o mediante la inserción territorial. Esta tendencia es particularmente pronunciada en las industrias de ensamblaje, como la automovilística, la electrónica y la aeronáutica, así como la del vestuario.

De lo anterior se desprende que ciertos instrumentos de política industrial (y comercial) que podían tener una función beneficiosa en el pasado están perdiendo progresivamente utilidad y en algunos casos incluso están llegando a tener un efecto opuesto al deseado. Tal es el caso de los altos aranceles u otras barreras a la importación de bienes intermedios, medidas que contribuyen a la pérdida de competitividad internacional de las industrias que dependen de esos bienes.

Una situación análoga se da con los requisitos de contenido local, en la medida en que pueden restringir el acceso a proveedores extranjeros cuyos costos

sean menores u ofrezcan más calidad que los disponibles localmente<sup>17</sup>. En este contexto, la política industrial sigue siendo clave para identificar y promover sectores y actividades en que un país puede hacerse internacionalmente competitivo. Sin embargo, sus instrumentos deberán ir evolucionando hacia un mayor énfasis en aspectos como los incentivos a las actividades de investigación y desarrollo, la asociatividad, la capacitación y el desarrollo de proveedores.

La promoción de la presencia de los países latinoamericanos en cadenas de valor y de su escalamiento a segmentos de mayor valor agregado puede facilitar el acceso a tecnologías de punta y a las mejores prácticas productivas internacionales. Además, la inserción en cadenas permite acceder a insumos y servicios de clase mundial. Todo lo anterior puede redundar en una mayor competitividad internacional de los productos y servicios comercializados por las empresas que participen en esas cadenas. Sin embargo, el grado en que lleguen a materializarse esos beneficios potenciales dependerá de la existencia de un conjunto integrado de políticas encaminadas a elevar la productividad, por un lado, y a reducir los diferenciales de ésta entre sectores y entre tamaños de las empresas, por otro.

El análisis de las ventajas y los desafíos de las cadenas globales de valor desde la perspectiva latinoamericana debe considerar el tamaño y las características de las empresas que participan, el tipo de productos y servicios que elaboran, y los marcos institucionales que regulan la actividad en los países, ya que estos factores determinan los rasgos y las relaciones que son fundamentales en su funcionamiento.<sup>18</sup>

La complejidad funcional de estas cadenas, contribuye a generar una mayor heterogeneidad en los beneficios derivados para las pymes. Según la literatura,

---

<sup>17</sup> Tavares de Araujo (2013) sostiene que medidas como las altas barreras a la importación y los requisitos de contenido local, junto con deficiencias en materia logística, explican en parte la reducida competitividad internacional de algunos segmentos de la industria brasileña

<sup>18</sup> "Perspectivas económicas de América Latina". CEPAL, 2013.



la inserción de las pymes en cadenas globales de valor por sí sólo, no asegura la obtención de mayores niveles de productividad, mayor valor agregado o procesos más innovadores.

Se trata entonces de avanzar en una modernización de la estructura productiva que vaya incorporando gradualmente a las pymes, apoyándolas en materia de capacitación, asociatividad, acceso al crédito y a las tecnologías, certificación de calidad, entre otros desafíos.

Precisamente la necesidad de responder a esos retos abre un espacio para actualizar y reorientar los mecanismos de cooperación e integración regional, así como para desarrollar iniciativas plurinacionales en algunos de esos ámbitos. Avanzar coordinadamente en esos temas contribuiría más a la integración regional y a la gestación de cadenas de valor subregionales que los debates sobre estrategias comerciales o de liberalización arancelaria.

## Conclusiones

Los niveles de participación de América Latina y el Caribe en cadenas regionales y globales de valor difieren en función de la subregión que se esté analizando. En este sentido resulta atinado hacer una distinción entre México y Centroamérica, por una parte, y América del Sur y el Caribe, por otra.

El primer grupo de países participa ampliamente en diversas cadenas de valor centradas en los Estados Unidos, tanto de bienes (sectores de automoción, de la electrónica y del vestuario, entre otros) como en servicios (centros de llamados, tecnología de la información y las comunicaciones y otros servicios remotos). Una comparación entre las distintas regiones del mundo indica que Centroamérica y México, junto con Asia oriental y sudoriental, se encuentran entre las regiones en desarrollo con mayor grado de inserción en cadenas de valor. Este resultado se debe en gran medida al carácter de la inserción internacional de México y los países centroamericanos, basada fuertemente en industrias procesadoras (maquila) cuyas exportaciones incorporan una elevada proporción de bienes intermedios importados.

Sin embargo, la participación de estos países en eslabones poco sofisticados dentro de la cadena no implica, obviamente, impactos notorios en sus niveles de desarrollo. Un reto importante en lo adelante sería establecer políticas encaminadas a lograr escalar dentro de estas cadenas a otros segmentos que aseguren una mayor participación en los beneficios generados.

En el segundo grupo de países, en contraste, la gestación de redes de producción y cadenas de valor es aún incipiente, salvo algunas excepciones. América del Sur tiene uno de los más bajos niveles de participación en cadenas mundiales de valor. El Caribe por su parte, se sitúa en una posición intermedia. Por lo que para estas subregiones el desafío está en este punto, en aumentar su inserción en cadenas, en aquellos eslabones en que sea posible penetrar.

## **Referencias bibliográficas.**

1. Alianza WBCSD – SNV, 2006.
2. CEPAL(a). "Integración y cadenas de valor.", 2013.
3. CEPAL(b). "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe", 2013. Publicaciones ILPES- CEPAL, 2008- 2014, Santiago de Chile, Chile.
4. CEPAL(c). "Perspectivas económicas de América Latina", 2013. Publicaciones ILPES- CEPAL, 2008- 2014, Santiago de Chile, Chile.
5. CEPAL(d). "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe", 2012. Publicaciones ILPES- CEPAL, 2008- 2014, Santiago de Chile, Chile.
6. UNCTAD, 2013. Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy, Ginebra.  
[http://unctad.org/en/publicationslibrary/diae2013d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/publicationslibrary/diae2013d1_en.pdf).

## Anexos

Tabla 1. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN EN CADENAS DE SERVICIOS MUNDIALES

| Servicios de procesos empresariales   | Servicios de salud  | Industrias creativas   | Tecnologías de la información  | Otros servicios   |
|---|---|--|--|---|
| <b>Contabilidad y finanzas</b><br>Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay   | <b>Turismo médico</b><br>Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá        | <b>Industria audiovisual</b><br>Argentina, Brasil, Chile, México | <b>Desarrollo de software</b><br>Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay                               | <b>Educación</b><br>Argentina, Brasil, Chile  |
| <b>Gestión y desarrollo de procesos</b><br>Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay  | <b>Ensayos clínicos</b><br>Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú       | <b>Publicidad</b><br>Argentina, Brasil, Chile, México            | <b>Consultoría y servicios informáticos</b><br>Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay                           | <b>Investigación, desarrollo e innovación</b><br>Brasil, Chile, México  |
| <b>Recursos humanos</b><br>Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay  | <b>Telemedicina</b><br>Argentina, Brasil, Colombia, México                        | <b>Industrias de contenido</b><br>Argentina, Brasil, México      | <b>Gestión, integración y mantenimiento de aplicaciones</b><br>Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay | <b>Ingeniería y construcción</b><br>Argentina, Brasil, Chile, México  |
| <b>Centros de llamadas, de contacto y de atención al cliente</b><br>Países de Centroamérica, Chile, Colombia, Perú, República Dominicana, Uruguay | <b>Telediagnóstico</b><br>Brasil, México  | <b>Arquitectura</b><br>Argentina, Brasil, Chile, México          | <b>Infraestructura y redes</b><br>Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, Uruguay                               | <b>Servicios intensivos en conocimiento (servicios legales, investigación financiera y de mercado)</b><br>Brasil, Chile, Costa Rica, México |
| <b>Servicios auxiliares</b><br>Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay  | <b>Análisis e interpretación de resultados médicos</b><br>Brasil, México, Uruguay | <b>Diseño</b><br>Argentina, Brasil, México                       | <b>Videojuegos, animación y simulación</b><br>Argentina, Chile   | <b>Servicios financieros</b><br>Brasil, Chile, Costa Rica, México   |
| <b>Centros de servicios compartidos</b><br>Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay  |   |  |  |   |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Andrés López, Andrés Niembro y Daniela Ramos, "Promotion policies for services offshoring: global analysis and lessons for Latin America", *Latin America's emergence in global services. A new driver of structural change in the region?*, René Hernández y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 121 (LC/G.2599-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo de 2014.